

تقرير الأمين العام عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة

أولا - مقدمة

١ - هذا التقرير الثامن عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة مقدم عملاً بقرار مجلس الأمن ١٨٩٤ (٢٠٠٩).

٢ - وقد شكل اعتماد القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩) في ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ إحياء لانتفا لذكرى مرور عشر سنوات على الإجراءات المواضيعية التي اتخذها مجلس الأمن لحماية المدنيين، ومظهرًا محل ترحيب يبين استمرار المجلس بتلك القضية ذات الأهمية البالغة. وشكل القرار خطوة هامة نحو التصدي لبعض التحديات الأساسية الخمسة التي حددتها في تقريره السابق المؤرخ ٢٩ أيار/مايو ٢٠٠٩ (S/2009/277)، وهي ضرورة: تعزيز امتثال أطراف النزاعات للقانون الدولي؛ وتعزيز امتثال الجماعات المسلحة من غير الدول؛ وتعزيز الحماية التي توفرها بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من البعثات ذات الصلة؛ وتعزيز إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية؛ وتعزيز المساءلة عن الانتهاكات للقانون.

٣ - ويقدم هذا التقرير المستجديات في التقدم المحرز في عملية التصدي لتلك التحديات الأساسية. وهو يقيّم التطورات الإيجابية والشواغل المستمرة أو الجديدة التي تؤثر في المدنيين في النزاعات الراهنة، ويقدم توصيات إضافية من أجل التصدي للتحديات الأساسية. وبذلك، يشدد التقرير على الحاجة الأساسية إلى تركيز جهودنا على إحداث فرق ملموس حيثما ولصالح من يعلقون عليها أهمية قصوى: أي في خضم النزاعات ولصالح مئات الآلاف من المدنيين - نساء ورجالاً وأطفالاً - الذين يواجهون يومياً أهوال الحرب وما تسببه من آلام ومعاناة. وسواء أكان المدنيون أهدافاً مقصودة للهجمات أم ضحايا عرضيين لاستخدام القوة، فهم لا يزالون يشكلون أغلبية الإصابات في النزاعات. ولا يزال الاهتمام الشديد وغير المحدود الذي يوليه مجلس الأمن إلى وضعهم ضرورياً ويجب أن يتصدر مداولاته وأعماله.

وهذا هو الحال بصفة خاصة في العديد من الأزمات والتراعات العنيفة التي طال أمدها، والتي ما فتئت تشكل مستويات غير مقبولة من الخطر على المدنيين دون أمل يذكر في التوصل إلى تسوية سلمية في المستقبل القريب.

٤ - ومن خلال القرارات المواضيعية المتعلقة بحماية المدنيين التي اتخذها مجلس الأمن، التي كان أحدثها القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩)، فضلا عن القرارات المتعلقة بالأطفال والتراع المسلح، والنساء، والسلام والأمن؛ وتكليف بعثات حفظ السلام بحماية المدنيين؛ واعتماد المذكرة المتعلقة بحماية المدنيين في التراع المسلح (انظر S/PRST/2009/1)، وإنشاء فريق الخبراء غير الرسمي المعني بحماية المدنيين، أنشأ مجلس الأمن على مدى فترة السنوات الإحدى عشرة الماضية إطارا شاملا يمكن من خلاله تحقيق حماية أكثر فعالية على أرض الواقع. وفي حين يمكن إجراء تطوير إضافي لهذا الإطار، فإن التركيز الآن يجب أن ينصب على إحراز تقدم في مجال تعزيز الحماية على أرض الواقع.

٥ - وفيما يتعلق بمجلس الأمن، يعني ذلك التطبيق المنهجي للمذكرة والاستعانة بفريق الخبراء بانتظام في توفير معلومات تستنير بها عمليات إنشاء ولايات بعثات حفظ السلام ولايات البعثات الأخرى وإعادة النظر فيها، فضلا عن الأشكال الأخرى من الأعمال التي يضطلع بها المجلس في مجال الحماية. وهو يعني رصد التقدم المحرز في توفير الحماية للمدنيين وضمان تنفيذ قرارات مجلس الأمن. وفيما يتعلق بالأفرقة القطرية وبعثات حفظ السلام والبعثات الأخرى ذات الصلة التابعة للأمم المتحدة، يعني هذا الإطار زيادة الفعالية في التنسيق ووضع الاستراتيجيات وتحديد الأولويات؛ ورصد حماية المدنيين بانتظام وتقديم تقارير صريحة إلى الهيئات ذات الصلة، بما في ذلك مجلس الأمن، بشأن فرص إحراز التقدم والعقبات التي تحول دون ذلك. وفيما يتعلق بالجميع - أطراف التراع، ومجلس الأمن، والدول الأعضاء، والأمم المتحدة من باب أوسع - يعني هذا الإطار مضاعفة الجهود المبذولة لمواجهة التحديات الأساسية الخمسة وتعزيز احترام مبادئ القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين التي تتأسس حماية المدنيين عليها.

ثانيا - حالة حماية المدنيين

٦ - وفي حين يمكننا القول إنه قد أُحرز تقدم يمكن الإبلاغ عنه فيما يتعلق بحماية المدنيين خلال فترة الأشهر الثمانية عشرة التي أعقبت تقديم تقرير السابقي، فإن ذلك التقدم لم يأت نتيجة تقييد أطراف التراع تقييدا تاما بالتزاماتها في مجال القانون الدولي. إذ إن ذلك التقدم يُعزى، على العكس من ذلك، إلى التطورات على مستوى المعايير، وقبل كل شيء، إلى الجهود التي تبذلها الجهات الفاعلة في الأمم المتحدة، ولا سيما وكالات الشؤون الإنسانية

وبعثات حفظ السلام، وغيرها من المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية؛ وكذلك إلى ما يديه السكان المتضررون من شجاعة وبراعة.

ألف - الشواغل المستمرة والطائرة

٧ - ثمة عامل هام من عوامل عدم تقيد الأطراف المسلحة في النزاع بالقانون الدولي يتمثل في استمرار انتشار النزاعات المسلحة غير الدولية التي كثيرا ما تتسم بتكاثر عدد الجماعات المسلحة من غير الدول وتشرز مها. ويسهم ذلك في الطبيعة غير المتكافئة التي يتسم بها النزاع في أماكن مثل أفغانستان وباكستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان والصومال واليمن.

٨ - ويتعرض المدنيون لعواقب وخيمة، حيث تسعى الجماعات المسلحة في كثير من الأحيان إلى التغلب على قصورها العسكري عن طريق استخدام استراتيجيات تنتهك القانون الدولي انتهاكا صارخا. وتتنوع هذه الاستراتيجيات بين الهجمات المتعمدة ضد المدنيين، بما في ذلك العنف الجنسي، والهجمات ضد أهداف مدنية مثل المدارس، والاختطاف، والتجنيد القسري، واستغلال المدنيين كدروع لحماية الأهداف العسكرية. وتزداد المخاطر التي يتعرض لها المدنيون حينما تلجأ الأطراف المتفوقة عسكريا في قتالها ضد عدو كثيرا ما يصعب تحديد هويته إلى استخدام وسائل وأساليب الحرب التي قد تنتهك مبدأ التمييز بين المقاتلين والمدنيين ومبدأ التناسب في القوى، مما يؤدي إلى وقوع المزيد من الخسائر في صفوف المدنيين.

٩ - ففي أفغانستان، على سبيل المثال، أفادت بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان عن مقتل أو جرح ما يقرب من ٦ ٠٠٠ مدني من جراء الأعمال العدائية عام ٢٠٠٩. وقد وثقت البعثة خلال النصف الأول من هذا العام أكثر من ٣ ٢٠٠ حالة من حالات وفاة وإصابة بين المدنيين. ويعزى نحو ٧٥ في المائة من هذه الوفيات والإصابات إلى العناصر المناهضة للحكومة التي يتزايد استخدامها لأجهزة متفجرة مرتجلة أكثر قوة وتطورا من الناحية التقنية. وقد انخفضت الخسائر المدنية التي تعزى إلى القوات الموالية للحكومة بنسبة ٣٠ في المائة مقارنة بالنصف الأول من عام ٢٠٠٩. وتجدر الإشارة بوجه خاص، إلى انخفاض الإصابات الناجمة عن الغارات الجوية بنسبة ٦٤ في المائة، بعد إصدار القوة الدولية للمساعدة الأمنية توجيهها تكتيكية بشأن هذه الهجمات في تموز/يوليه ٢٠٠٩. إلا أن الغارات الجوية لا تزال تسبب في إحداث أعلى نسبة من الخسائر في صفوف المدنيين التي تعزى إلى القوات الموالية للحكومة.

١٠ - وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، تواصل الجماعات المسلحة الاعتداء على المدنيين في مقاطعتي كيفو، بما في ذلك اقتراف أعمال عنف جنسي مروعة، وكذلك في مقاطعة إكواتور ومقاطعة أورينتال، حيث تزداد الهجمات التي يشنها جيش الرب للمقاومة في المناطق النائية. ويتواصل ورود تقارير عن انتهاكات ترتكبها القوات المسلحة التابعة لجمهورية الكونغو الديمقراطية، بما في ذلك الاغتصاب والنهب.

١١ - وفي الصومال، تفيد منظمة أطباء بلا حدود أن من بين ٢ ٨٥٤ مريضاً عالجتهم الأفرقة الطبية التي ترعاها المنظمة في المستشفى التابع لها في مقديشو خلال الأشهر السبعة الأولى من عام ٢٠١٠، كان ٤٨ في المائة منهم يعاني من "إصابات ذات صلة بالحرب". وكان ٦٤ في المائة من هؤلاء المرضى قد أصيبوا بإصابات خطيرة ناجمة عن انفجارات، نتيجة استمرار إطلاق نيران الهاون بشكل كثيف في المناطق السكنية. وكان ٣٨ في المائة ممن أصيبوا بإصابات ذات صلة بالحرب من النساء أو الأطفال دون سن الرابعة عشر عاماً. ويبين سجل البرنامج الجراحي في المستشفى، الذي بدأت عملياته في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، أن ٥٠ في المائة من المرضى المعالجين هناك البالغ عددهم ١١ ٨٨٨ مريضاً كانوا يعانون من "إصابات ذات صلة بالحرب".

١٢ - وفي دارفور، لا يزال المدنيون يتعرضون للهجوم من جانب جميع أطراف النزاع، حيث أدت الاشتباكات بين القبائل إلى وقوع عدد كبير من الإصابات في صفوف المدنيين. ووفقاً لما ذكرته العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، قتل أكثر من ٩٠٠ مدني هذا العام حتى الآن. ومن جانب آخر، لا تزال بعثة الأمم المتحدة في السودان تتلقى تقارير عن انتهاكات خطيرة يرتكبها الجيش الشعبي لتحرير السودان خلال العمليات العسكرية وحملات نزع سلاح المدنيين، فضلاً عن ورود تقارير عن هجمات شنها جيش الرب للمقاومة على القرى الواقعة على الحدود الجنوبية.

١٣ - ولا يزال التشريد داخل الحدود وعبرها يشكل سمة مميزة من سمات النزاع، حيث يفر المدنيون من العنف أو يجبرون على الخروج من ديارهم، بطرق يُنتهك فيها القانون الدولي في أكثر الأحيان. وفي نهاية عام ٢٠٠٩، ظل أكثر من ٢٧ مليون شخص في حالة تشرد داخلي بسبب النزاع - منهم ١١,٦ مليون في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى - في حين أن عدد اللاجئين في العالم بلغ أكثر من ١٥ مليون لاجئ. ومما يثير الجزع أن عدد الذين شردوا حديثاً لا يزال يفوق عدد العائدين، وأن الملايين من المشردين داخلياً واللاجئين في حالات التشرد التي طال أمدها لم توضع بشأنهم حلول دائمة، وهو أمر يدعو إلى الأسى.

١٤ - وحسب ما أبرزت في تقريرَي السابقين عن حماية المدنيين، تحتل قضايا الإسكان والأرض والملكية مكانة بارزة في النزاعات المعاصرة. ولا تزال المنازعات على الأراضي والموارد تشكل دوافع وعواقب على حد سواء تفضي إلى نشوب النزاعات. وثمة اعتراف متزايد بالحاجة إلى معالجة هذه القضايا، ولا سيما فيما يتعلق بعودة المشردين داخليا واللاجئين وإعادة حقوقهم في مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم الأخرى، بما في ذلك إيلاء الاهتمام إلى الصعوبات التي تواجهها المرأة في هذه الحالات. غير أن إعادة الحق ليست إلا عنصرا واحدا ممكنا من عناصر الاستجابة. وربما كان كثير من اللاجئين والمشردين داخليا لديهم حقوق حيازة غير نظامية قبل التشريد؛ أو أنهم كانوا يحتلون أراض يملكها آخرون أو يشغلونها بصورة قانونية؛ أو كانوا يتنافسون مع آخرين لديهم أيضا مطالبات متعلقة بالأراضي والممتلكات في ظل الأطر القانونية العرفية أو التشريعية. وقد لا تكون العودة إلى حالة ما قبل التشريد ممكنة أو مستصوبة، ولذا يجب إيجاد حلول بديلة لرد الحق.

١٥ - ولا تزال النساء والأطفال يعانون من شدة العنف والمشقة أثناء النزاع. ولا يزال العنف الجنسي، بما في ذلك الاغتصاب، بارزا بشكل مأساوي ضمن الفظائع التي تتعرض لها النساء والفتيات بشكل خاص، ويتعرض لها الفتيان والرجال كذلك. وتبين عمليات الاغتصاب الجماعي في كيبوا في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية، التي جرت على مدى أربعة أيام في تموز/يوليه وآب/أغسطس ٢٠١٠، أوجه العجز الكارثية التي يجب معالجتها في مجالي الوقاية والاستجابة على حد سواء. وبالإضافة إلى تعرض الأطفال إلى العنف الجنسي، فإنهم لا يزالون يقتلون ويشوهون في العديد من النزاعات ويصبح الكثير منهم أيتاما. وكثيرا ما تجبرهم القوات أو الجماعات المسلحة على حمل السلاح، والعمل كجواسيس، أو يستغلون كمفجرين انتحاريين ودروع بشرية. وكثيرا ما يتضررون بشكل غير متناسب نتيجة التشريد ويحرمون من التعليم والرعاية الصحية وإمكانية اللجوء إلى القضاء.

١٦ - ولا تزال الاعتداءات ضد الصحفيين في حالات النزاع تثير القلق. فخلال عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠، أفيد عن مقتل صحفيين في الأرض الفلسطينية المحتلة وإسرائيل وأفغانستان وباكستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية وسري لانكا والصومال والعراق وكولومبيا ولبنان واليمن. وأود أن أذكر مجلس الأمن بالحاجة الملحة لأن تحول الدول وأطراف النزاع الأخرى دون وقوع الاعتداءات على الصحفيين، وأن تعمل على محاكمة المسؤولين عنها، على النحو الوارد في القرار ١٧٣٨ (٢٠٠٦). وأود أيضا أن أشجع مجلس حقوق الإنسان على أن ينظر بإيجابية في التوصية الصادرة عن المقررين الخاصين السابق والحالي المعنيين بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، والداعية إلى دراسة هذه المسألة ووضع مقترحات لتعزيز الحماية.

١٧ - وقد لاقى تزايد استخدام الطائرات بلا طيار، التي تسمى درونز، في بعض البلدان مثل أفغانستان وباكستان اهتماما كبيرا منذ صدور تقريره السابق. ويمتلك عدد كبير من الدول حاليا تلك التكنولوجيا، وقد طور بعضها بالفعل منظومات أسلحة يضم كثير منها أسلحة متفجرة، يمكن أن تطلق من هذه المركبات عن طريق التحكم من بعد. ويطرح هذا التطور في الطريقة التي تخاض الحروب بها عددا من الشواغل المتعلقة بمدى الامتثال للقانون الدولي. ورغم أنه ليس ثمة مانع قانوني أصلا من استخدام الطائرات بلا طيار في النزاعات المسلحة، فإنه من غير الواضح ما إذا كان جميع الأشخاص الذين تستهدفهم الطائرات بلا طيار مقاتلين أو مشاركين بشكل مباشر في الأعمال العدائية، مما يثير تساؤلات بشأن مدى الامتثال لمبدأ التمييز بين المدنيين والمقاتلين. وتفيد التقارير أيضا عن تسبب الهجمات التي تشنها الطائرات بلا طيار في وقوع مئات الإصابات في صفوف المدنيين، مما يثير تساؤلات بشأن مدى الامتثال لمبدأ التناسب. وأخيرا، يصعب ضمان المساءلة عن عدم الامتثال للقانون الدولي لدى تنفيذ الهجمات باستخدام الطائرات بلا طيار خارج التسلسل القيادي العسكري، وبعيدا عن الآليات الشفافة الخاضعة للرقابة المدنية أو العسكرية. وذلك مجال سوف يستمر رصده بعناية.

١٨ - وحسب ما أقر به مجلس الأمن في القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩)، يشكل التراكم المفرط للأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، وما يترتب عليه من زعزعة للاستقرار، عائقا كبيرا أمام تقديم المساعدة الإنسانية، ومن شأنهما تفاقم النزاعات وإطالة أمدها، وتعرض المدنيين للخطر، وتقويض الأمن والثقة اللازمين لعودة السلام والاستقرار. وفرض مجلس الأمن حظرا على توريد الأسلحة في عدد من الحالات، بما في ذلك جمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان والصومال، وأنشأ آليات لرصد التنفيذ. غير أن الاتجار غير المشروع بالأسلحة يتواصل في هذه البلدان وفي بلدان أخرى. وخلال الاجتماع الرابع الذي تعقده الدول كل سنتين للنظر في تنفيذ برنامج العمل المتعلق بمنع الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة من جميع جوانبه ومكافحته والقضاء عليه (انظر A/CONF.192/BMS/2010/3)، الذي عقد في حزيران/يونيه ٢٠١٠، وُضعت مجموعة من التدابير للمساعدة على منع الاتجار غير المشروع بالأسلحة. وأود أن أحث الدول الأعضاء على أن تنفذ تلك التدابير دون تأخير. وبالطبع، ليست الأسلحة التي تجري المتاجرة بها بشكل غير مشروع هي السبب الوحيد في تعرض المدنيين للضرر. إذ إن عمليات النقل المشروعة تثير القلق أيضا عندما تستخدم الأسلحة في ارتكاب انتهاكات ضد المدنيين. وأود أن أحث الدول الأعضاء المشاركة في اللجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بإبرام

معاهدة بشأن تجارة الأسلحة على ضمان إدراج احترام القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان ضمن المعايير المعتمدة عند اتخاذ قرارات بنقل الأسلحة.

باء - التطورات المشجعة

١٩ - بالرغم من أن الواقع خطير، ثمة تطورات مشجعة يمكن الإبلاغ عنها، رغم أنها على الصعيد المعياري في المقام الأول.

أوجه التقدم على الصعيد المعياري

٢٠ - يتضمن القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩) أحكاما هامة تستجيب لبعض التحديات الأساسية الخمسة، بما في ذلك ما يتعلق بتعزيز الامتثال للقانون؛ ودور بعثات حفظ السلام وغيرها من البعثات في الحماية؛ وتعزيز سبل إيصال المساعدات الإنسانية؛ والمساءلة. وقد نوقشت هذه المسائل بمزيد من التفصيل أدناه.

٢١ - أفضى القرار ١٨٨٨ (٢٠٠٩) إلى تعيين ممثلي الخاصة المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاع في شباط/فبراير ٢٠١٠. وأنا على يقين من أن عمل الممثلة الخاصة سيؤدي إلى اتباع نهج أكثر تماسكا واتساقا فيما يتعلق بالحيلولة دون وقوع العنف الجنسي والتصدي له والإبلاغ عنه بصورة أكثر انتظاما. وأدعو الأطراف في النزاعات وغيرها من الدول الأعضاء إلى تقديم الدعم الكامل لعملها. وقد دعا أيضا مجلس الأمن في القرار ١٨٨٨ (٢٠٠٩) إلى إنشاء آلية مبتكرة، هي فريق الخبراء المكلف بمجملّة أمور منها العمل مع المسؤولين القانونيين والقضائيين الوطنيين من أجل التصدي لظاهرة الإفلات من العقاب، بما في ذلك عن طريق تعزيز القدرات الوطنية.

٢٢ - وكذلك يعزز اعتماد مجلس الأمن للقرار ١٨٨٢ (٢٠٠٩) حماية الأطفال من خلال توسيع نطاق إدراج الأطراف في مرفقات التقرير السنوي الذي أقدمه إلى الجمعية العامة ومجلس الأمن عن الأطفال والنزاع المسلح، بحيث يشمل من يقومون بقتل وتشويه الأطفال أو ارتكاب عمليات الاغتصاب وغيره من أشكال العنف الجنسي بحقهم. ومن المهم أن المجلس أكد من جديد في القرار أيضا اعتزامه اتخاذ إجراءات ضد من يتمادون في ارتكاب تلك الأعمال، بما في ذلك من خلال تعزيز الاتصالات بين الفريق العامل المعني بالأطفال والنزاع المسلح ولجان الجزاءات.

٢٣ - وثمة تطورات مشجعة واضحة أيضا في الطريقة التي تتناول بها قرارات مجلس الأمن الحماية ومدى هذا التناول. فعلى سبيل المثال، تواترت أكثر الإشارة إلى التزامات الأطراف بموجب القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان. ودعا المجلس على نحو

متزايد في القرارات الخاصة بحالات بعينها إلى إيلاء الأولوية إلى الحماية في تنفيذ ولايات حفظ السلام. فقد طُلب إلى البعثات وضع استراتيجيات في مجال الحماية. ونرى أيضا أنه يجري بقدر أكبر تحديد الشواغل التي يتعين التصدي لها في مجال الحماية، بما في ذلك الاحتجاز؛ واستخدام الدروع البشرية وأنواع معينة من الأسلحة؛ والحاجة إلى النظر في جميع أشكال الحلول الدائمة اللازمة للمشردين داخليا واللاجئين.

٢٤ - وبالإضافة إلى المذكورة، يسهم فريق الخبراء غير الرسمي المعني بحماية المدنيين التابع لمجلس الأمن في هذه العملية وقد أثبت أنه وسيلة مفيدة يمكن من خلالها توفير المعلومات اللازمة لمداولات المجلس بشأن حالات معينة من منظور الحماية. ومنذ إنشاء فريق الخبراء في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، اجتمع الفريق ١٧ مرة، ونظر في الحالة في أفغانستان، وتشاد، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والسودان، والصومال، والعراق، وكوت ديفوار.

٢٥ - ونظرا إلى حجم أزمة التشريد في أفريقيا، أرحب باعتماد اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية المشردين داخليا في أفريقيا ومساعدتهم في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩. وأود أن أحث الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي على توقيع الاتفاقية والتصديق عليها دون تأخير كي يتسنى بدء نفاذها بسرعة. وأشجع أيضا الدول المتضررة بالتشريد على وضع أطر معيارية محلية ترمي إلى منع هذه المشكلة الخطيرة والتصدي لها، وذلك بدعم من الجهات الفاعلة ذات الصلة في الأمم المتحدة.

٢٦ - وأود أن أحث أيضا تلك الدول التي لم تصدق بعد على اتفاقية الذخائر العنقودية التي بدأ نفاذها في ١ آب/أغسطس ٢٠١٠ على أن تقوم بذلك. وبالنظر إلى الأهمية الأساسية التي يكتسبها اختيار الأسلحة فيما يتعلق بالتقليل من تأثير الأعمال العدائية في المدنيين إلى الحد الأدنى، تشكل الاتفاقية خطوة هامة نحو حماية المدنيين من الآثار الخفية المدمرة الناشئة عن الأسلحة. وبالمثل، أرحب بالاتفاق الذي جرى التوصل إليه في المؤتمر الاستعراضي لنظام روما الأساسي لعام ٢٠١٠ فيما يتعلق بتعديل المادة ٨ من النظام الأساسي، وتوسيع المسؤولية الجنائية الفردية عن استخدام السموم، والأسلحة المسمّمة، والغازات الخانقة أو السامة أو ما شابهها، وجميع ما في حكمها من السوائل أو المواد أو الأجهزة، وكذلك الطلقات التي تتمدد أو تتسطح في الجسم، لتشمل التراعات المسلحة غير الدولية التي تمثل، حسب ما ذكر، الشكل السائد في التراعات المعاصرة.

٢٧ - وأرحب ببدء نفاذ البروتوكول الاختياري لاتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها في آب/أغسطس ٢٠١٠ أيضا. وفي حين أن الاتفاقية تنطبق على

الموظفين العاملين في عمليات حفظ السلام، يوسع البروتوكول الحماية القانونية لتشمل جميع موظفي الأمم المتحدة الذين يقومون بتقديم "المساعدة الإنسانية أو السياسية أو الإنمائية في سياق بناء السلام"، أو "المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ". وأود أن أحث الدول على توقيع الاتفاقية وبروتوكولها الاختياري والتصديق عليهما دون تأخير.

٢٨ - وأشار تقريرني السابق إلى الشواغل المتصلة باستمرار الاعتماد على الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في عدد من النزاعات. وفي هذا الصدد، رحبت باعتماد وثيقة مونترنو (انظر A/63/467-S/2008/636، المرفق)، التي تعد تنويجا لعملية بدأتها سويسرا ولجنة الصليب الأحمر الدولية، والتي تسعى إلى توضيح القانون الدولي من حيث صلته بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة العاملة في النزاعات. وتقوم صناعة عمليات الأمن الخاصة، مدفوعة بهذه المبادرة، بالعمل مع عدد من الدول والمنظمات غير الحكومية على وضع مدونة لقواعد السلوك تستند إلى القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان. ويجري النظر في الإشراف على تطبيق المدونة عن طريق تكليف مؤسسة مستقلة تمتلك الوسائل اللازمة لحاسبة ومعاقبة الذين ينتهكون معاييرها. ومن شأن ذلك أن يشكل آلية هامة.

٢٩ - وفي تطور مماثل، وافق مجلس حقوق الإنسان، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، على إنشاء فريق عامل حكومي دولي مفتوح العضوية يتولى النظر في إمكانية وضع صك ملزم قانونا بشأن تنظيم تأثير الأنشطة التي تقوم بها الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في حقوق الإنسان ورصد ذلك التأثير وفرض الرقابة عليه. وأود أن أشجع الدول الأعضاء على المشاركة في ذلك الفريق العامل من أجل بناء توافق آراء إزاء وضع إطار قانوني عملي يعزز القواعد القائمة التي يستند إليها القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

٣٠ - وطوال السنة الماضية، ابتعد الحوار المتعلق بالمسؤولية عن الحماية، عن القضايا والتصورات التي تثير قدرا أكبر من الجدل فيما يتعلق بالتدخل الدولي. وركز تقريرني الأخير بشأن المسؤولية عن الحماية (A/64/864) على مجالي الإنذار المبكر والتقييم اللذين تقبل الدول الأعضاء مناقشتهما بسهولة أكبر، على نحو ما تبين في الحوار التحاوري غير الرسمي الذي أجرته الجمعية العامة في آب/أغسطس ٢٠١٠. وفي هذه الأثناء، أواصل التشجيع على إضفاء الطابع المؤسسي على التعاون بين مستشاري الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية ومستشاري الخاص المعني بالمسؤولية عن الحماية، بما في ذلك خيار إنشاء مكتب مشترك.

مكافحة الإفلات من العقاب

٣١ - ما فتئت الجهود المبذولة لمكافحة الإفلات من العقاب تكتسب المزيد من القوة. فقد شهد شهر تموز/يوليه ٢٠١٠ أول إدانة قضت بها الدوائر الاستثنائية في محاكم كمبوديا

ضد كينغ غواك إيف بتهمة ارتكاب جرائم ضد الإنسانية وانتهاكات جسيمة لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩. وفي الشهر نفسه، أصدرت المحكمة الجنائية الدولية في حق رئيس السودان لائحة اتهام تتضمن ثلاثة تهم بارتكاب الإبادة الجماعية. وجاء ذلك بالإضافة إلى الإدانة التي سبق توجيهها له بخصوص ارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية. ومن حيث الإجراءات القضائية المحلية، صدرت إدانة من محكمة عسكرية إسرائيلية، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، ضد اثنين من الجنود الإسرائيليين لاستخدامهما طفلا فلسطينيا كدرع بشري خلال عملية الرصاص المصبوب عام ٢٠٠٩؛ وكذلك الملاحقة القضائية المستمرة لعدد من الأفراد العسكريين من الولايات المتحدة الأمريكية متهمين بالتورط في قتل ثلاثة مدنيين أفغان في وقت سابق من هذا العام. يضاف إلى ذلك قيام السلطات في ألمانيا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، وفي فرنسا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، باعتقال أفراد يدعى ضلوعهم في ارتكاب جرائم حرب ضد الإنسانية في كل من رواندا وجمهورية الكونغو الديمقراطية. وشهد شهر كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ أيضا قيام السلطات الوطنية باعتقال زعيم جماعة مسلحة يُدعى بأنه ضالع في عمليات الاغتصاب المذكورة آنفا والمرتبكة في كيبوا في جمهورية الكونغو الديمقراطية. ولئن كانت تلك الاعتقالات والمحاكمات محلّ ترحيب، وهو ما سترد مناقشته بمزيد التفصيل أدناه، فإنّها لا تزال قليلة جدا حيال المزاعم القائمة والمتزايدة بشأن حدوث انتهاكات خطيرة للقانون الإنساني وقانون حقوق الإنسان في هذه الحالات وفي غيرها من السياقات.

رسم السياسات

٣٢ - اعتمدت المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وسويسرا، على مستوى السياسة العامة، استراتيجيات بشأن حماية المدنيين. وتتناول هذه الاستراتيجيات مسائل من قبيل تعزيز الإطار المعياري، واتخاذ التدابير العملية، وبناء القدرات الوطنية. وأود أن أشجع الدول الأعضاء الأخرى أيضا على التفكير في دورها في مجال دعم حماية المدنيين وعلى رسم سياسات مماثلة. والأمانة العامة على استعداد لدعم هذه الجهود.

تعزيز الحماية على أرض الواقع

٣٣ - من الملاحظ بشكل خاص أنه قد أُحرز تقدم في تعزيز الحماية على أرض الواقع. وتصدر الإشارة بالأخص إلى الولاية المحددة التي عهد بها المجتمع الدولي إلى لجنة الصليب الأحمر الدولية بأن تتولى حماية المدنيين. وبالإضافة إلى لجنة الصليب الأحمر الدولية، بمنح عدد متزايد من منظمات الشؤون الإنسانية الأولوية الآن إلى الحماية، حيث قامت إما بتعميم مراعاتها في كامل برامجها أو بتنفيذ مشاريع حماية محددة. ويُعدّ قيام الأمم المتحدة ومنظمات

أخرى للشؤون الإنسانية بتطبيق النهج العنقودي، وإنشاء مجموعات توفير الحماية في الميدان، فضلاً عن تطوير أدوات وتوجيهات ومعايير جديدة بشأن توفير الحماية، من الأمور التي تعمل على ضمان اتخاذ تدابير تتسم بمزيد التنسيق والمهنية في تناول الشواغل المتعلقة بتوفير الحماية. ومع ذلك، فإن الحاجة إلى اتخاذ إجراءات أكثر شمولاً واتساقاً لا تزال قائمة.

٣٤ - ويجري حالياً اتخاذ تدابير هامة ترمي إلى تحسين تنفيذ الولايات المخولة إلى بعثات حفظ السلام والبعثات الأخرى ذات الصلة بتوفير الحماية، وذلك بالاعتماد إلى حد كبير على التوصيات الواردة في الدراسة المستقلة الصادرة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ والمعنونة "حماية المدنيين في سياق عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام" التي أجراها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالاشتراك مع إدارة عمليات حفظ السلام. وقد تجلّى عدد من هذه التوصيات في القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩) وأفضى إلى اتخاذ مبادرات محددة (ترد مناقشتها أدناه)، منها تطوير إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني لمفهوم تشغيلي لإزاء حماية المدنيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. ويجري اتخاذ مبادرات مماثلة على الصعيد الإقليمي. فالاتحاد الأفريقي على وشك وضع الصيغة النهائية لمبادئ توجيهية بشأن حماية المدنيين في عمليات حفظ السلام التابعة له، بينما يقوم الاتحاد الأوروبي بمراجعة مبادئه التوجيهية بشأن حماية المدنيين في العمليات التي يقودها الاتحاد من أجل إدارة الأزمات. وأود أن أشجع المنظمات الإقليمية والدولية على إجراء مزيد من التنسيق فيما يتعلق بهذه المبادرات التكميلية.

٣٥ - هناك تزايد في فهم النهج المختلفة المتبعة في تطبيق الحماية في الميدان. فقد أحاط مجلس الأمن علماً في القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩) بالتدابير العملية التي اتخذتها بعثات حفظ السلام وأفرقة الأمم المتحدة القطرية بهدف حماية المدنيين، وطلب إدراج "أفضل الممارسات" ضمن هذا التقرير. وتقوم إدارة عمليات حفظ السلام ومجموعة الحماية الشاملة بجمع الدروس المستفادة والممارسات الجيدة في مجال الحماية. وتؤكد النتائج التي توصّلا إليها حتى الآن على الدور الحاسم الذي يضطلع به العاملون في المجال الإنساني وأفراد حفظ السلام وسائر الجهات الفاعلة في تعزيز الحماية في الميدان. ومن المهم بشكل خاص في هذا السياق أنهما حدّدا عدداً من المواضيع التي ستثير السبيل أمام جهود الحماية في المستقبل.

٣٦ - أولاً، لقد أكّدا أن توفير الحماية الفعالة يتطلب الوجود داخل أوساط السكان المدنيين، ولا سيما المعرضين منهم للخطر. وقد سلّم العاملون في المجال الإنساني بهذا الأمر منذ فترة طويلة، واعتمدته بعثات حفظ السلام بشكل متزايد في تنظيم الدوريات الدائمة للجيش والشرطة، وفي العمليات الأخرى التي يتم خلالها نشر القوات، مثل قواعد العمليات

المتنقلة التي تزيد من مدى وصول عدد محدود من القوات وتعزز قدرة هذه القوات على الردع والتصدي بهدف حماية المدنيين.

٣٧ - ثانياً، إن التقييمات المنتظمة للتهديدات التي قد يتعرض لها المدنيون، بما في ذلك عبر التفاعل المستمر مع السكان المعنيين وإنشاء نظم الإنذار المبكر، تكتسي أهمية حاسمة في ضمان التحرك في الوقت المناسب. فقد وضع عدد من بعثات حفظ السلام والجهات الفاعلة في المجال الإنساني آليات للتقييم والإنذار تتيح لهم التصدي للتهديدات المحتملة في وقت مبكر وتدابير وقائية. وفي تيمور - ليشتي، على سبيل المثال، تم وضع خطوط هاتفية ساخنة يمكن من خلالها للمدنيين والسلطات المحلية الاتصال ببعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمو - ليشتي.

٣٨ - ثالثاً، يُعدّ تنسيق العمل حول الأولويات الجغرافية والتشغيلية فيما بين جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة بالحماية أمراً ضرورياً بحسب الولايات المسندة لكل منها. إن انتظام إنشاء مجموعات حماية مخصصة أو أفرقة عاملة على الصعيد الوطني، وفي كثير من الحالات على الصعيد المحلي، قد أسهم كثيراً في قدرة الجهات الفاعلة في المجال الإنساني على الاستجابة بطريقة منسقة لأوجه القلق المستمرة والمتوقعة بشأن الحماية. وشملت تدابير الاستجابة ضمان حضور العاملين في المجال الإنساني في المناطق مثار القلق؛ وتنفيذ أنشطة الدعوة مع السلطات المحلية والوطنية؛ والعمل عن كثب مع بعثات حفظ السلام، والدعوة إلى تمكين هذه البعثات من الحصول على مزيد الدعم القوي. وفي بعض السياقات، تم النظر في وضع استراتيجيات مشتركة للحماية وآليات للتنفيذ. وفي السودان على سبيل المثال، تم على نطاق البلد بقيادة بعثة الأمم المتحدة في السودان، إنشاء شبكة تضم ١٥ من الأفرقة العاملة المشتركة بين الوكالات والمعنية بالحماية. وأجرت هذه الأفرقة تقييمات ميدانية وقامت بمتابعة حالات فردية ورصد حركة العائدين.

٣٩ - وضمن إطار بعثات حفظ السلام، تتوطّد حماية المدنيين كثيراً عندما تشارك فيها جميع العناصر (الجيش والشرطة والمدنيون)، وعدم إيكال هذه المهمة إلى العنصر العسكري وحده. وقد استندت بعض مبادرات الحماية إلى هذا النهج، مثل أفرقة الحماية المشتركة التي استخدمت على نطاق واسع في جمهورية الكونغو الديمقراطية. فهذه الأفرقة، التي تتكوّن من موظفين من أقسام الشؤون المدنية، وحقوق الإنسان، والمساواة بين الجنسين، والشؤون السياسية، وحماية الأطفال، والإعلام، يتم نشرها بشكل مؤقت في المخافر العسكرية لكي تجمع المعلومات وتقدّم الدعم التحليلي من أجل المساعدة على وضع خطط عمل تستهدف حماية المدنيين وتكون مصمّمة من أجل سياقات بعينها.

٤٠ - رابعاً، لا بد من دعم الجهود التي يبذلها السكان المدنيون لحماية أنفسهم. فالاجتماعات المحلية التي تواجه العنف غالباً ما تكون لديها آليات راسخة في مجال الإنذار المبكر تتيح لها الانتقال إلى مناطق أكثر أمناً قبل مواجهة أي هجوم. وفي سياقات عدة، توخّت النساء استراتيجيات مختلفة لتجنّب العنف الجنسي عندما يكنّ بصدد جمع الحطب والقيام بالمهام اليومية الأخرى. وينبغي اعتماد نهج إزاء الحماية تنطوي على مشاركة المجتمعات المحلية المتضررة والاستفادة من قدراتها، مع إشراك سلطات الدولة التي لها المسؤولية الأولية عن توفير الحماية. ففي السودان مثلاً، عملت شرطة الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والسلطات المحلية إلى تمكين المشردين داخلياً من العمل مع الشرطة الوطنية في مجال منع الجريمة والحفاظ على القانون والنظام في المخيمات.

٤١ - خامساً، يشكّل تخصيص الموارد الكافية لمختلف أنشطة ومبادرات الحماية عنصراً رئيسياً، وهو يوسّع من نطاق قدرة المنظمات الإنسانية وبعثات حفظ السلام على حماية المدنيين. فعلى سبيل المثال، قامت شرطة العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، ووحدات الشرطة المشكّلة بتثبيت أضواء وكاميرات تصوير حول محيط مخيمات المشردين من أجل ردع الهجمات، وتسجيل المعلومات عن ينوون إلحاق الأذى بالمدنيين.

٤٢ - وأخيراً وليس آخراً، فإن الأمر الذي يدعم جميع تلك الجهود هو ضرورة أن يشارك كبار مسؤولي الأمم المتحدة بمن فيهم ممثلي الخاص ومنسقو الشؤون الإنسانية، على أرض الواقع بشكل استباقي في العمل مع أطراف النزاع بغية القيام بأنشطة الدعوة نيابة عن المعرضين للخطر، والحيلولة دون تفاقم التهديدات التي يتعرض لها المدنيون.

ثالثاً - التحديات الأساسية الخمسة

٤٣ - على الرغم من هذه التطورات، لا يزال هناك المزيد مما ينبغي القيام به لمواجهة التحديات الأساسية الخمسة الكفيلة بضمان حماية المدنيين بقدر أكبر من الفعالية، وهي بحسب ما جاء في تقرير الأحيار: تعزيز امتثال أطراف النزاعات للقانون الدولي؛ وتعزيز امتثال الجماعات المسلحة من غير الدول، وتعزيز الحماية التي توفرها بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من البعثات ذات الصلة؛ وتعزيز إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية؛ وتعزيز المساءلة عن الانتهاكات للقانون.

ألف - تعزيز الامتثال

٤٤ - يجب أن تتوخى أطراف النزاع الحذر المستمر بهدف حماية السكان المدنيين من آثار الأعمال العدائية. وقد يؤدي عدم القيام بذلك إلى مقتل وإصابة المدنيين المستهدفين أو الذين

يجدون أنفسهم في مرمى نيران الهجمات. وهو يشكل أيضا في كثير من الأحيان مقدّمة للتهجير وزيادة خطر وقوع انتهاكات أخرى، بما في ذلك العنف الجنسي والتجنيد القسري؛ والمعاناة الجسدية والعقلية؛ واحتمال الاعتماد بشكل مزمن على المساعدات الإنسانية.

٤٥ - إن حماية المدنيين من آثار الأعمال العدائية يتطلب في جملة أمور التقيّد الصارم بالقانون الإنساني الدولي من جانب أطراف النزاع، وعلى الأخص بمبدأي التمييز والتناسب. وهو يقتضي من الأطراف أيضا أن تتخذ جميع الاحتياطات الممكنة في أعمال الهجوم والدفاع. والقانون واضح أيضا بهذا الشأن حيث ينص على أنه لا يجوز للخصم، تحت أي ظرف من الظروف، أن يردّ بالمثل على انتهاكات هذه القواعد من جانب أحد أطراف النزاع. ولكن، حسب ما هو مشاهد، لا تزال الانتهاكات، في السياقات المذكورة أعلاه، شائعة وتحدث عواقب مدمرة بالنسبة للمدنيين في كثير من الأحيان.

٤٦ - ولقد أدان مجلس الأمن مرارا الاستهداف المتعمد للمدنيين. ومع ذلك، ذهب المجلس بشواغله، في القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩)، إلى أبعد من ذلك. فقد أدان الهجمات الموجهة ضد المدنيين والأهداف الحمية، فضلا عن الهجمات العشوائية أو غير المتناسبة، واستغلال وجود المدنيين لجعل بعض النقاط أو المناطق أو القوات المسلحة في مأمن من العمليات العسكرية، باعتبار ذلك انتهاكا صارخا للقانون الإنساني الدولي، وطالب جميع الأطراف بإنهاء هذه الممارسات فورا. وهذه الدقة المتزايدة في تحديد نطاق مواطن قلق المجلس محلّ ترحاب، وهي تجسيد فعلي للقانون.

٤٧ - وأشار مجلس الأمن كذلك، في القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩)، إلى استعدادة لأن يتصدى لحالات النزاع التي يُستهدف فيها المدنيون أو تُعرقل فيها المساعدات الإنسانية عن عمد، بما في ذلك عبر النظر في التدابير المناسبة القائمة تحت تصرفه. وقد أوصيت في تقريره السابق جملة من التدابير التي يمكن أن يتخذها المجلس بهدف تعزيز الامتثال المنتظم للقانون الدولي، مثل تطبيق تدابير محددة الأهداف ضد الأطراف التي تتحدى باستمرار مطالب المجلس وتنتهك في كلّ مرة التزاماتها القانونية فيما يتعلق باحترام السكان المدنيين. وما تزال هذه التوصيات قائمة، ومن المأمول أن يكون القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩) بمثابة علامة على استعداد المجلس لاتخاذ مثل هذه التدابير.

٤٨ - وفي تقريره السابق أشرتُ إلى قلقي المتزايد إزاء الأثر الإنساني المترتب عن الأسلحة المتفجرة، ولا سيما عند استخدامها في المناطق المكتظة بالسكان. وتشمل هذه الأسلحة القذائف المدفعية والقذائف والرؤوس الحربية الصاروخية، وأنواعا شتى من القنابل والذخائر العنقودية والألغام الأرضية والقنابل اليدوية والعبوات الناسفة. وثمة سمة مشتركة بين الأسلحة

المتفجرة هي أنها تحدث تأثيرا عشوائيا داخل الحيز الذي تنفجر وتنشطى فيه، الأمر الذي يجعل استخدامها مشكلة كبيرة في المناطق الآهلة بالسكان.

٤٩ - وتُظهر البيانات التي جمعتها مختلف المنظمات بشأن طائفة من النزاعات، منها نزاعات أفغانستان والصومال والعراق واليمن، معاناة المدنيين الكبيرة والمستمرة بسبب الأسلحة المتفجرة المستخدمة في المناطق الآهلة بالسكان. فالمدنيون الذين يجدون أنفسهم بالقرب من انفجار من أحد الانفجارات قد يُقتلون أو يُصابون على الأرجح بسبب التفجّر والشظايا التي تخلفها تلك الأسلحة. وقد يُصابون جراء انهيار المباني، أو قد يعانون نتيجة للضرر الذي يلحق بالبنية الأساسية التي تُعدّ حيوية لرفاه السكان المدنيين، مثل المستشفيات وشبكات الصرف الصحي. واستخدام الأسلحة المتفجرة يخلف أيضا ذخائر غير منفجرة تظلّ تهدّد المدنيين إلى حين إزالتها.

التوصيات

٥٠ - أحثّ الدول الأعضاء، والجهات الفاعلة في الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية على النظر عن كثب في مسألة الأسلحة المتفجرة، بما في ذلك عبر توخي المزيد من المنهجية في جمع وتحليل البيانات عن التكاليف البشرية الناجمة عن استخدام تلك الأسلحة. وهذا ضروري لتعميق مدى فهم الآثار الإنسانية الناشئة عن تلك الأسلحة، ولإنارة السبيل أمام وضع السياسات والممارسات التي من شأنها أن تعزّر تنفيذ القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان. ويقدم التقرير السنوي عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة الذي تعده بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان لمحة عامة جيدة عن طبيعة الهجمات التي تخلف ضحايا من المدنيين. وهو مثال للممارسات الجيدة في هذا المجال، وأنا أشجع بعثات الأمم المتحدة والجهات الفاعلة الأخرى على اعتمادها وتكييفه مع ظروفها الخاصة.

٥١ - وأحثّ أيضا الدول الأعضاء على إبداء مزيد من التعاون، سواء في جمع المعلومات عن أضرار المدنيين الناجمة عن استخدام الأسلحة المتفجرة وإتاحتها للأمم المتحدة والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة، أو في إصدار بيانات السياسة العامة التي تحدد شروط استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق الآهلة بالسكان.

باء - تعزيز الامتثال من جانب الجماعات المسلحة من غير الدول

٥٢ - سيظلّ تحسين الامتثال للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان يشكل دائما مطلبا بعيد المنال في غياب القبول بالحاجة إلى التفاعل المنهجي والمتسق مع

الجماعات المسلحة من غير الدول. وحيثما تم السعي للتعامل مع هذه الجماعات في الأراضي الفلسطينية المحتلة وأفغانستان وأوغندا وباكستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان والصومال وكولومبيا واليمن وفي غيرها من الأماكن، تظهر التجربة وجود إمكانية لإنقاذ الأرواح عبر إشراك الجماعات المسلحة بهدف كفالة امتثالها للقانون الإنساني الدولي في عملياتها القتالية وسلوكها العام؛ أو إيصال المساعدات الإنسانية بأمان؛ أو إقناعها بعدم استخدام أنواع معينة من الأسلحة.

٥٣ - وبالفعل، فإنّ هناك بعض الجماعات المسلحة التي أبدت، على الرغم من تنوّع دوافعها وسلوكها، استعدادها لوضع وتنفيذ التزامات وفقا لواجباتها بمقتضى القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وأبدى البعض من الجماعات المسلحة من غير الدول قبولاً بالتدريب على هذه المواضيع. واعتمد بعض تلك الجماعات، بحسب ما هو متوخى في القانون الإنساني الدولي، مدونات قواعد سلوك وإعلانات من جانب واحد واتفاقات خاصة تلتزم بموجبها بواجباتها أو حتى الدخول في التزامات تتجاوز تلك التي يتطلبها القانون. ووافقت بعض الجماعات، عملاً بقرار مجلس الأمن ١٦١٢ (٢٠٠٥)، على خطط عمل وقامت بتنفيذ هذه الخطط لجعل سلوكها متماشياً مع المعايير الدولية المتعلقة بالأطفال في النزاعات المسلحة، وبالأخص تسريح الأطفال المجندين في صفوفها. ووقعت ٤١ جماعة من الجماعات المسلحة على "صك الالتزام" الصادر عن منظمة نداء جنيف، مما أفضى إلى تدمير حوالي ٢٠.٠٠٠ من الألغام المضادة للأفراد، والآلاف من العبوات الناسفة والذخائر المهجورة.

٥٤ - وحددت الأبحاث التي أجريت مؤخراً عدداً من الحوافز التي تدفع الجماعات المسلحة من غير الدول نحو الامتثال للمعايير الدولية اللازمة لحماية المدنيين^(١). والحوافز الأساسية للامتثال هو فيما يبدو المصلحة الذاتية للمجموعة، التي لها دوافع عسكرية وسياسية وقانونية. ففيما يتعلق بالدوافع العسكرية للامتثال، عادة ما يكون تقييد أحد أطراف النزاع بالمعايير حافزاً للطرف الآخر أو الأطراف الأخرى، على التقييد بها أيضاً. وعلى العكس من ذلك، فإن التجاوزات والانتهاكات التي يرتكبها أحد الأطراف، وإن كان القانون لا يبررها، تُقابل عادة برّد مماثل من جانب الطرف الآخر أو الأطراف الأخرى. وترتبط الدوافع السياسية للامتثال بما للعديد من الجماعات المسلحة من غير الدول و/أو القضايا التي تناضل من أجلها من رغبة في الاعتراف بها كجماعات وقضايا "مشروعة". وتتركز الدوافع القانونية للامتثال

(١) أكاديمية جنيف للقانون الإنساني الدولي وحقوق الإنسان: "Armed Non-State Actors and International Norms: Towards a Better Protection of Civilians in Armed Conflict"، متاحة على الموقع: <http://www.adh-geneve.ch/pdfs/armednonstateactors.pdf>

بالأساس على تجنّب الجزاءات الجنائية الدولية، الذي يتحقق على الوجه الأفضل بواسطة سيطرة الجماعة المسلحة وتحكمها بفعالية في عناصرها. وبالإضافة إلى ذلك، هناك حجج إنسانية هامة للامتنال تتعلق برغبة بعض الجماعات في احترام كرامة الإنسان. ولا ينبغي الاستهانة بهذه الرغبة لأنها ربما تتيح فرصاً لتجاوز الالتزامات الدولية الفعلية، وجعل هذه الجماعات تتقيد بمعايير توفر مستوى من الحماية للمدنيين أعلى من المستويات التي يطالب بها حرفياً القانون الدولي.

٥٥ - ومن الواضح أن التعامل مع الجماعات المسلحة لخدمة الأغراض الإنسانية أمرٌ ممكن ولازم بالفعل في التفاوض بشأن وصول المساعدات الإنسانية بأمان إلى المحتاجين. ومما يثلج صدري أنّ المناقشة الجارية لهذه المسألة ضمن المناقشات النصف سنوية المفتوحة التي يعقدها مجلس الأمن بشأن حماية المدنيين تكشف عن التقدير المتزايد من جانب الدول الأعضاء لأهمية المشاركة في خدمة الأغراض الإنسانية. بيد أنّ هذا الأمر لا يزال يحتاج إلى أن يتجسّد في شكل قبول واسع بهذه المشاركة، وكذلك في صورة رغبة في الامتناع عن اتخاذ التدابير التي تعرقل أو، في بعض الحالات، تحرّم التعامل مع الجماعات المسلحة من غير الدول. ففي الصومال، على سبيل المثال، يثور القلق إزاء قيام بعض الدول المانحة، لا سيما الدول التي صنفت حركة الشباب على أنها منظمة إرهابية، بإدراج شروط في اتفاقات التمويل التي أبرمتها مع المنظمات العاملة في المجال الإنساني، تفرض قيوداً على العمليات التي تجري في المناطق التي تسيطر عليها حركة الشباب. وفي غزة، تتوخى سياسات التمويل الإنساني، التي تتبعها بعض الدول المانحة، تقييد اتصال المنظمات العاملة في المجال الإنساني التي تمولها بحركة حماس، حتى على الرغم من أن حركة حماس تمارس سيطرة فعلية على غزة، ومن ثم فهي محاور رئيسي في كفالة وصول المعونة إلى من يحتاجون إليها. وأعربت أيضاً الوكالات العاملة في المجال الإنساني عن قلقها إزاء التأثير الذي قد يتعرض له المجال الإنساني جراء التشريعات الداخلية، من قبيل تلك الصادرة في الولايات المتحدة، والتي تحرّم شتى أشكال الدعم المادي المقدم إلى الجماعات المحظورة.

التوصيات

٥٦ - أودّ أن أؤكد مرة أخرى على الحاجة إلى توخي نهج شامل إزاء مسألة تحسين الامتنال للقانون من جانب الجماعات المسلحة من غير الدول. فمن شأن هذا النهج أن يتيح زيادة فهم دوافع مجموعات محددة؛ والعوامل التي تحفزها على الامتنال للقانون الدولي؛ ووضع استراتيجيات لإشراك هذه الجماعات من أجل السعي إلى تحسين حماية المدنيين، بما في ذلك وصول المساعدات الإنسانية بأمان وأمان إلى من يحتاجونها.

٥٧ - والأمر الأكثر إلحاحاً هو أنني أحث الدول الأعضاء على أن تنظر في العواقب الإنسانية التي قد تنشأ عن مبادرتها القانونية ومبادراتها في مجال السياسات، وأن تتجنب تطبيق تدابير يكون من شأنها تقييد الجهات الفاعلة العاملة في المجال الإنساني في الجهود التي تبذلها في سبيل إشراك الجماعات المسلحة لخدمة الأغراض الإنسانية المشار إليها أعلاه.

جيم - حماية المدنيين عن طريق عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من العمليات

٥٨ - لقد كان لبعثات حفظ السلام تأثير بالغ في تعزيز حماية السكان المدنيين في المنطقة الممتدة من تشاد إلى كوت ديفوار، ومن جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى ليبيريا، ومن سيراليون إلى السودان. ومع ذلك، وحسب الإشارة الواردة في تقريرتي السابق، فإن تنفيذ ولايات حماية المدنيين قد واجه عدة تحديات.

٥٩ - وهناك جهود تُبذل لتحسين الوضع. وتشمل هذه الجهود وضع مفهوم للعمليات كي تتبعه إدارة عمليات حفظ السلام - إدارة الدعم الميداني إزاء حماية المدنيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام؛ ووضع إطار عمل يستهدف توجيه قيام البعثات بإعداد استراتيجيات حماية المدنيين التي طلب مجلس الأمن إعدادها صراحة في القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩). ولما كان إطار العمل يغطي عملية إعداد استراتيجيات الحماية فقط، فسيكون مطلوباً توفير المزيد من التوجيه اللازم بشأن عمليات الجوانب الأخرى التي يشملها تنفيذ ولايات الحماية عن طريق بعثات حفظ السلام. وحتى تاريخه، أعدت بعثات الأمم المتحدة في كل من كوت ديفوار، وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان استراتيجيات تستهدف حماية المدنيين، ويجري حالياً إعداد استراتيجيات مماثلة في لبنان. وأنا أحث البعثات الأخرى المعنية أن تشرع في هذه العملية.

٦٠ - وطلب مجلس الأمن أيضاً في القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩) إدراج معلومات أشمل وأكثر تفصيلاً بشأن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة في أي تقرير عن الأوضاع في بلدان معينة وإعداد التوجيهات اللازمة لتحقيقاً لتلك الغاية. وتكتسي هذه المعلومات أهمية جوهرية في حالة اعتزام المجلس اتخاذ إجراءات فعالة ضد مرتكبي الانتهاكات، ومنح بعثات حفظ السلام ولايات تتسم بالواقعية والقابلية للتنفيذ ورصد تنفيذ تلك الولايات. وتضطلع الأمانة العامة حالياً بإعداد التوجيهات اللازمة.

٦١ - وطلب مجلس الأمن في القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩) أن تجري بعثات حفظ السلام التي لديها ولاية عن حماية المدنيين تدريباً قبل نشر الأفراد، وتدريباً للقيادات العليا بشأن حماية المدنيين. وطلب المجلس في القرار أيضاً من البلدان المساهمة بقوات وأفراد الشرطة ضمان

توفير التدريب المناسب لأفرادها المشاركين في بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام بهدف زيادة الوعي بشواغل الحماية والاستجابة لها. وقد طلبت اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام إلى إدارة عمليات حفظ السلام تشكيل وحدات نموذجية تدريبية تضم جميع أفراد حفظ السلام بحيث تغطي المهام المنوطة بهم، بما فيها حماية المدنيين. وقد بدأت إدارة عمليات حفظ السلام في إحراز تقدم بهذا الشأن، ومن المقرر الانتهاء من تشكيل الوحدات النموذجية في أوائل عام ٢٠١١. وفي إطار شراكة مع جهاز الأمم المتحدة المعني بالمساواة بين الجنسين والتمكين للمرأة ومبادرة الأمم المتحدة لمكافحة العنف الجنسي في حالات النزاع، تضطلع إدارة عمليات حفظ السلام بإعداد مواد تدريبية تقوم على سيناريوهات بشأن العنف الجنسي لتدريب أفراد حفظ السلام العسكريين.

٦٢ - ويتكرر إبداء القلق إزاء الحاجة إلى توفير الموارد الضرورية اللازمة للبعثات كي تتمكن من تنفيذ ولايات حماية المدنيين. ويشكل ذلك أهمية حاسمة في تلبيتنا لتوقعات مجلس الأمن الذي يضع الولايات، والأكثر أهمية توقعات السكان المدنيين الذين أنيط بالبعثات حمايتهم. وفي القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩)، أكد المجلس نفسه على أن أنشطة حماية المدنيين التي صدر بها تكليف يجب أن تعطى لها الأولوية في القرارات التي تتخذ بشأن استخدام القدرات والموارد المتاحة، وأكد من جديد على أهمية وجود وعي أكبر بين أعضائه بانعكاسات قراراته على صعيد الموارد والدعم الميداني. وبناء على طلب اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام، تضطلع إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني بإعداد المخطط العام للاحتياجات من الموارد والقدرات اللازمة لتنفيذ ولايات حماية المدنيين التي ستساعد على إذكاء الوعي. وفي هذا الصدد، يساورني القلق إزاء سحب الطائرات العمودية مؤخرًا، واعتزام سحب المزيد منها من بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة في السودان، وكذلك الفجوات الحالية في العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، والتداعيات السلبية الناشئة عن ذلك بالنسبة للتوقعات المتعلقة بحجم القوات، التي تشكل عنصرا جوهريا من عناصر مدى الاستجابة التي تبديها تلك البعثات لمطلب الحماية.

٦٣ - ويشكل تنفيذ ولاية الحماية تحديا كافيا بل تحديا أكبر إن كانت القوات المسلحة والأمنية التابعة للدولة المضيفة - التي كثيرا ما تتلقى الدعم التقني وغيره من أوجه الدعم من البعثة - ضالعة في ارتكاب انتهاكات قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي. وفي عام ٢٠٠٩، وجه انتقاد حاد إلى بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية في ذلك الوقت بسبب دعمها لعناصر من القوات المسلحة التابعة لجمهورية الكونغو

الديمقراطية أُهملت بارتكاب انتهاكات جسيمة للقانون الإنساني الدولي خلال العمليات التي قامت بها ضد القوات الديمقراطية لتحرير رواندا.

٦٤ - وبناء على تعليماتي، وضعت البعثة ونفذت سياسة إشرافية تمتنع وفقاً لها عن دعم العمليات العسكرية التي تقوم بها وحدات القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية في حالة وجود أسباب تدعو للاعتقاد بأن تلك الوحدات ستنتهك القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان خلال تلك العمليات. وستوفر البعثة المشاركة والدعم اللازمين فحسب لعمليات القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية التي يُخطط لها بالاشتراك مع البعثة. وستقوم، علاوة على ذلك، بالتدخل فوراً لدى قيادة القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية إن كان هناك ما يدعو إلى الاعتقاد بأن إحدى الوحدات التي تتلقى الدعم من البعثة ترتكب انتهاكات جسيمة، وستتوقف على تقديم الدعم إن لم تتخذ القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية أي إجراء، أو في حالة استمرار الانتهاكات. وقد أُدرجت أحكام لتحقيق ذلك في قرار مجلس الأمن ١٩٠٦ (٢٠٠٩).

٦٥ - ولا يقتصر هذا التحدي على جمهورية الكونغو الديمقراطية وحدها. فالأمم المتحدة تقدم أيضاً الدعم التقني والمالي إلى بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، التي أدى ما تقوم به من عمليات إلى سقوط ضحايا من المدنيين بأعداد تثير الجزع، بل وأثارت مخاوف عميقة فيما يتعلق بالامتثال للقانون الإنساني الدولي. وفي ضوء هذه الحالات تعكف الأمانة العامة على تنفيذ عملية ترمي إلى كفالة الاتساق فيما بين جميع البعثات وإعداد اتفاق بشأن المبادئ الأساسية التي يجب إدراجها في أية سياسات اشتراكية تعد لحالة معينة في المستقبل.

٦٦ - وأكد مجلس الأمن من جديد في القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩) على ممارسة المجلس التي تستلزم وضع مقاييس لقياس واستعراض مدى التقدم المحرز في تنفيذ ولايات حفظ السلام، والتشديد على أهمية إدراج مؤشرات فيما يتعلق بحماية المدنيين. وتكتسي تلك المقاييس أهمية جوهرية في قياس مدى التقدم المحرز، وإظهار أن حماية المدنيين ليست مجرد بيان عن سياسات طموحة على المستوى المعياري، بل يمكن أن يكون لها مغزى عملي على أرض الواقع، وذلك ما تحقق فعلاً. وتعمل تلك المقاييس أيضاً على إشراك أعضاء مجلس الأمن، على نحو أكثر تركيزاً واستدامة، في التصدي لتهديدات وتحديات معينة تواجه المدنيين في مناطق النزاع. وهي تشكل مقاييس ضرورية للدول وللمجتمعات المحلية المتضررة، فضلاً عن المنظمات الدولية، لقياس مدى الحاجة إلى مواصلة تقديم المزيد من الدعم، وبذل المزيد من الجهود، وفي أي مجالات محددة والمدى الزمني اللازم لذلك.

٦٧ - وتمس الحاجة بوجه خاص إلى قياس مدى التقدم المحرز مقارنة بالنقاط المرجعية لدى خفض قوام البعثة وهي مسألة تثير قلقاً متزايداً. وفي الأشهر الأخيرة، بدأ بعض أفراد حفظ السلام في الانسحاب من جمهورية الكونغو الديمقراطية، بينما يُتوقع إتمام انسحاب بعثة الأمم المتحدة في أفريقيا الوسطى وتشاد بحلول نهاية عام ٢٠١١. ويختلف التأثير الناشئ عن خفض قوام البعثات من حالة لأخرى، ومع ذلك، فرغبة في الحد من مخاطر تفاقم عدم الاستقرار، والعنف والشواغل إزاء الحماية - بما في ذلك تقلص الحماية الفعلية - من الضروري ألا يستند خفض القوام إلى جداول زمنية مفروضة عشوائياً، بل إلى تحقيق نقاط مرجعية واضحة، بما في ذلك ما يتصل بحماية المدنيين.

٦٨ - وفي ضوء ذلك، شجعتني ما نص عليه قرار مجلس الأمن ١٩٢٣ (٢٠١٠) فيما يتعلق بخفض قوام بعثة الأمم المتحدة في أفريقيا الوسطى وتشاد. إذ إن نصه على مهام ومقاييس محددة للحماية التزمت تشاد بتنفيذها والوفاء بها اكتسب أهمية حاسمة. وتشمل هذه المهام كفالة الأمن والحماية للمدنيين المعرضين للخطر؛ وكفالة العودة الطوعية أو الآمنة، أو إعادة توطين المشردين داخلياً. والأهم من ذلك، أن القرار ١٩٢٣ (٢٠١٠) ينص على إنشاء فريق عامل رفيع المستوى مشترك بين حكومة تشاد والأمم المتحدة يتولى التقييم المنتظم لحالة الحماية والتدابير المتخذة من قبل الحكومة لتنفيذ مختلف المهام. ويوفر القرار نموذجاً مفيداً للمقاييس والشروط التي يمكن للمجلس أن يصير عليها لكفالة إجراء خفض القوام في ظل إدراك تام للأثر الذي يحدثه في حماية المدنيين. وسيكون قيام الفريق العامل الرفيع المستوى بفعالية برصد مدى تنفيذ هذه الأحكام وتقديم التقارير عن ذلك أمراً حاسماً الأهمية ليس فحسب في إطلاع المجلس أولاً بأول على التقدم المحرز، بل أيضاً في إطلاع الدول المانحة على المجالات التي ستحتاج إلى دعم إضافي.

٦٩ - وفي الواقع، فإن عملية خفض القوام تبعث على القلق أيضاً من حيث العواقب الوخيمة التي ستعرض لها الموارد اللازمة للجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي التي سيستمر عملها بعد انسحاب البعثة. وهذه الجهات الفاعلة ربما اعتمدت على البعثة في الماضي لتوفير الدعم الأمني واللوجستي، وغير ذلك من أشكال الدعم المتأتي من الأنصبة المقررة وليس من التبرعات. وعندما تنسحب البعثات من سياقات لا تزال تشكل تحديات أمنية ولوجستية، ستحتاج الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي إلى قدرات وموارد إضافية لضمان أمنها واستمرارها في العمل. وينطبق المنطق نفسه على مجالات أخرى كانت تتلقى فيما سبق دعماً من البعثة ممولاً من الأنصبة المقررة، مثل الأنشطة المتعلقة بسيادة القانون، وحقوق الإنسان وحماية الطفل. وسوف أدرج معلومات بشأن الآثار العملية والمالية التي قد تنشأ عن خفض القوام في تقاريري المقدمة إلى المجلس. ويجب على الدول الأعضاء أن

تعي تماما العواقب التي قد تنشأ عن الانسحاب، ولا سيما، الحاجة إلى زيادة التبرعات لدعم الأنشطة الجوهرية الجارية حاليا في المجالين الإنساني والإنمائي، وبصفة خاصة تلك المتصلة بالحماية.

التوصيات

٧٠ - عملا بالقرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩)، ينبغي أن تضع عمليات حفظ السلام، وغيرها من العمليات ذات الصلة، مقاييس محددة يقاس ويُستعرض مقارنة بها التقدم المحرز في تنفيذ الولايات المتعلقة بحماية المدنيين.

٧١ - وقبل تصفية عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، وغيرها من العمليات ذات الصلة، ينبغي لمجلس الأمن، أو الدول الأعضاء بشكل أكثر عموما، الإصرار على صياغة نقاط مرجعية تتصل بحماية المدنيين. كما ينبغي للمجلس أن يحث على إنشاء آلية ملائمة لقياس التقدم المحرز مقارنة بالنقاط المرجعية وتقديم تقارير عنه.

٧٢ - وفي سياق خفض القوام، أشجع الدول المانحة على أن تتوقع تزايد الاحتياجات من الموارد اللازمة للجهات الفاعلة العاملة في المجالين الإنساني والإنمائي التي ستبقى عقب الانسحاب وأن تستجيب لذلك في حينه.

دال - إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية

٧٣ - تشكل إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية شرطا مسبقا أساسيا من شروط العمل الإنساني ولكنها، حسب ما يتضح من مرفق هذا التقرير، تتعرض مرارا للخطر. ولا تزال القيود البيروقراطية، والأعمال العدائية النشطة، والهجمات المتعمدة ضد العاملين في المجال الإنساني والدوافع الاقتصادية نحو سرقة الإمدادات ولوازم المجال الإنساني، أو مزيج من ذلك، تقوض الجهود المبذولة لحماية ومساعدة من هم في حاجة إلى تلك المساعدات.

٧٤ - وفي القرار ١٩٨٤ (٢٠٠٩)، لاحظ مجلس الأمن بقلق بالغ حدة وانتشار القيود المفروضة على إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية؛ وتواتر وخطورة الهجمات التي يتعرض لها العاملون في المجال الإنساني والعواقب التي تتعرض لها العمليات الإنسانية نتيجة لتلك الهجمات. وأكد أيضا على أهمية أن تتعاون أطراف النزاع المسلح مع العاملين في المجال الإنساني، بغية إتاحة وتيسير وصول المساعدة الإنسانية إلى السكان المتضررين من النزاع.

٧٥ - والأكثر أهمية من ذلك، أن مجلس الأمن أكد من جديد في ذلك القرار الدور الذي يضطلع به المجلس في تهيئة بيئة مواتية لتيسير إيصال المساعدات الإنسانية. وتحقيقا لتلك الغاية،

أعرب المجلس عن اعتزامه دعوة أطراف النزاع المسلح إلى الامتنثال للالتزامات بموجب القانون الدولي بتيسير مرور شحنات ومعدات وأفراد الإغاثة بسرعة ودون عوائق؛ وأعرب المجلس كذلك عن اعتزامه الاستمرار في إدانة جميع أعمال العنف وغيره من أشكال التهريب الموجهة إلى العاملين في المجال الإنساني، والدعوة إلى وقفها فوراً؛ واتخاذ الخطوات الملزمة إزاء الهجمات المتعمدة ضد العاملين في المجال الإنساني.

٧٦ - إن اهتمام مجلس الأمن المتواصل بالقيود التي تحول دون إيصال المساعدات الإنسانية هو محل الترحيب، على الرغم من أن تلك المسألة لا تزال تستلزم اتباع نهج أكثر شمولاً واتساقاً. لقد واصل المجلس الإعراب عن القلق إزاء القيود التي تحول دون إيصال المساعدات الإنسانية في عدة حالات، ودعا جميع الأطراف إلى إتاحة إمكانية إيصال المساعدة الإنسانية بسرعة ودون عوائق إلى جميع الأشخاص المحتاجين إلى المساعدة. ومع ذلك، فثمة حاجة إلى دقة أكبر في تحديد طبيعة تلك القيود، وكذلك الإجراءات التي ينبغي اتخاذها لمكافحتها، مثل التعجيل بإتمام إجراءات الفحص والتخليص في الجمارك والإعفاء من عمليات الحصول على تصاريح السفر أو تبسيطها. وقد أدان المجلس مراراً الهجمات ضد العاملين في المجال الإنساني في أفغانستان، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، ودارفور، والصومال وفي غيرها من المناطق. ومع ذلك، فقد دعا المجلس في حالات قليلة جداً إلى مساءلة أولئك المسؤولين عن تلك الهجمات.

٧٧ - وإضافة إلى ذلك اتباع نهج أكثر شمولاً واتساقاً، لا يزال عدد من الإجراءات التي يمكن للمجلس اتخاذها، والتي جرى تحديدها في تقرير السائق، ذا جدوى. وتشمل هذه الإجراءات، دعوة أطراف النزاع إلى هئية ممر آمن للمدنيين الساعين إلى الهروب من مناطق القتال؛ والموافقة على تدابير تتيح القيام بأعمال الإغاثة أثناء استعمار القتال، مثل تعليق الأعمال العدائية مؤقتاً، وتحديد أيام للسكينة، وإعداد ترتيبات وقف النزاع^(٢).

٧٨ - ويمكن لمجلس الأمن أيضاً أن يدعم الجهود المبذولة لمعالجة المشكلة المتمثلة في تزايد الأعمال الإجرامية في النزاعات المسلحة عن طريق تشجيع بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، وغيرها من البعثات، على تحديد وتحليل العوامل التي تسهم في تلك الأعمال الإجرامية، والإجراءات التي يمكن اتخاذها للتخفيف من تأثير تلك العوامل في على إيصال المساعدات الإنسانية. وسيكون هذا متسقاً، حسب ما ورد في القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩)، مع الدور الذي يضطلع به المجلس في هئية بيئة تفضي إلى تيسير سبل إيصال المساعدة الإنسانية،

(٢) تشمل ترتيبات وقف النزاع تنسيق وقت ومواقع الأنشطة الإغاثية وتحركات المنظمات العاملة في المجال الإنساني من خلال الاتصال بين تلك المنظمات وأطراف النزاع أثناء الأعمال العدائية.

وسيسهم كثيرا في مواصلة إيصال المساعدات بشكل آمن من خلال معالجة المشكلة التي يتزايد تهديدها للعمليات الإنسانية في تشاد، وجمهورية الكونغو الديمقراطية ودارفور، وفي غيرها من المناطق. كما سيسهم ذلك التحليل أيضا في عمل البعثات، لأن العوامل الكامنة وراء ازدياد الأعمال الإجرامية تحدث تأثيرات في عمليات نزع السلاح، والتسريح وإعادة الإدماج والتأهيل، وإصلاح قطاع الأمن، وسيادة القانون.

التوصيات

٧٩ - وأحث مجلس الأمن على أن يتبع نهجا أكثر اتساقا وشمولا إزاء التصدي إلى القيود التي تحول دون إيصال المساعدات الإنسانية، ولا سيما لدى تنفيذ أحكام القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩).

٨٠ - كما أحث مجلس الأمن على أن يكفل تعزيز المساءلة عن الحالات الخطيرة التي يتم فيها تأخير المساعدات الإنسانية بشكل متعمد أو رفض إيصالها، فضلا عن الحالات التي تشن فيها هجمات ضد العاملين في المجال الإنساني، بما في ذلك الإحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية أو التشجيع على إجراء الملاحقات القضائية محليا.

٨١ - وفي هذا الصدد ينبغي، اتساقا مع القرار ١٩٨٤ (٢٠٠٩)، لمجلس الأمن أن يطلب إلى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ أن يحيطه علما بشكل منهجي بالحالات التي تتعرض فيها العمليات في المجال الإنساني إلى عرقلة متعمدة، وأن يقترح ما يمكن اتخاذه من إجراءات لمواجهةها كي ينظر فيها المجلس.

هاء - تعزيز المساءلة

٨٢ - إن الأمر الأساسي في تعزيز عملية الامتثال هو الحاجة إلى تعزيز مساءلة أطراف النزاع وفراذى الجناة، على حد سواء، عن انتهاكات القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وحسب ما ورد في تقرير السابقي، فإن الأمر الذي يتيح تزايد الانتهاكات، في العديد من النزاعات، هو إلى حد كبير غياب المساءلة، بل الأسوأ من ذلك عدم توقع المساءلة أصلا في كثير من الحالات.

٨٣ - وقد أوجز تقرير السابقي عدة توصيات تتيح تعزيز المساءلة. ولا تزال هذه التوصيات قائمة وقرر مجلس الأمن التأكيد عليها في القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩). وعلى وجه التحديد، ودعا المجلس في ذلك القرار جميع الأطراف المعنية إلى نشر المعلومات المتعلقة بالقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين، وتوفير التدريب على هذه القوانين للمقاتلين؛ وكفالة أن تكون الأوامر والتعليمات الصادرة إلى المقاتلين

متمشية مع أحكام القانون الدولي ومراعية له، بسبل منها وضع الإجراءات التأديبية الفعالة. وعلاوة على ذلك، شدد المجلس على مسؤولية الدول عن الامتثال لالتزاماتها بالتحقيق مع الأشخاص المشتبه في ارتكابهم أيًا من جرائم الحرب، أو الجرائم ضد الإنسانية، أو الإبادة الجماعية، أو غيرها من الانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، وملاحقتهم قضائياً.

٨٤ - والتأكيد على مسؤولية الدول بالتحقيق في هذه الجرائم والملاحقة القضائية لمرتكبيها أمر له ما يبرره، وحسب ما ذكر أعلاه في الفرع ثانياً - ب، كانت هناك خطوات إيجابية أخرى، وإن كانت تدريجية، على الصعيد الوطني. وهذه تطورات بالغة الأهمية، لا سيما بالنسبة لرفع سقف التوقعات من عملية المساءلة فيما بين المتحاربين، إلا أنها تظل ببساطة قليلة جداً في مواجهة الادعاءات القائمة والمتصاعدة بوقوع انتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان في نزاعات اليوم.

٨٥ - وحسب ما يتضح من المناقشات المفتوحة التي يجريها مجلس الأمن بصورة نصف سنوية بشأن حماية المدنيين، تُعلق الدول الأعضاء أهمية كبرى على مبدأ التكاملية، وقد شددت عدة دول على ضرورة أن تعمل الجهود الدولية الرامية إلى تحسين عملية المساءلة على دعم الجهود الوطنية لا أن تحل محلها. وهذا أمر أساسي بيد أنه في كثير من الأحيان يتطلب دعماً مالياً وتقنياً. وينبغي إيلاء عناية خاصة، في هذا الصدد، إلى التدابير الرامية إلى تعزيز إمكانية وصول الضحايا إلى القضاء، الأمر الذي كثيراً ما يعتبر إشكالية على الأقل، فيما يخص قضايا العنف الجنسي.

٨٦ - وألاحظ أيضاً أن مجلس الأمن قد شدد في القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩) على ضرورة تعزيز التعاون الدولي دعماً للآليات الوطنية، ويوجه الانتباه إلى مجموعة كاملة من آليات العدل والمصالحة التي يتعين النظر فيها، بما في ذلك المحاكم العادية والخاصة سواء الجنائية أو الوطنية أو الدولية أو "المختلطة". فدائرة جرائم الحرب في محكمة البوسنة والهرسك، والدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية، والمحكمة الخاصة لسيراليون جميعها نماذج هامة لآليات دعم التحقيقات والملاحقات القضائية التي تشتد الحاجة إليها على الصعيد الوطني.

٨٧ - وفي الوقت نفسه، لا بد من اتخاذ خطوات دولية تكفل ألا تكون عملية المساءلة رهينة، دون داعٍ، لجهود وطنية بطيئة أو عديمة الجدوى. وفي هذا الصدد، تُعد الخطوة الأولى الهامة نحو ضمان المساءلة، وإن كانت في بعض الأحيان حساسة سياسياً، هي تكليف لجان بإجراء ما يلزم من تحقيقات. والقيام بعمل من هذا النوع يرسل إشارة هامة مفادها أن هذه الانتهاكات ستلاحق؛ وأن الضحايا لن يتم تجاهلهم؛ ويمكن أن يمهّد الطريق نحو اتخاذ إجراءات قضائية رسمية وطنية أو دولية. وفي القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩)، شدد مجلس الأمن

على أهمية تناول مسألة امتثال الأطراف في النزاعات المسلحة للقانون الدولي، وأشار إلى مجموعة الأساليب المستخدمة في جمع المعلومات عن الانتهاكات المدعى حدوثها. كما أبرز أهمية الحصول في حينه على معلومات موضوعية موثوق بها ودقيقة؛ ونظر، تحقيقاً لتلك الغاية، في إمكانية استخدام اللجنة الدولية لتقصي الحقائق في المسائل الإنسانية المنشأة بموجب المادة ٩٠ من البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف.

٨٨ - وتمثل اللجنة الدولية لتقصي الحقائق في المسائل الإنسانية أحد الخيارات المتاحة أمام مجلس الأمن. وكان المجلس في الماضي قد طلب أيضاً إنشاء لجان مخصصة فيما يتصل بيوغوسلافيا السابقة عملاً بالقرار ٧٨٠ (١٩٩٢)، ورواندا عملاً بالقرار ٩٣٥ (١٩٩٤)، ودارفور عملاً بالقرار ١٥٦٤ (٢٠٠٤). وأسهمت النتائج والتوصيات الصادرة عن تلك اللجان في إنشاء المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، وكذلك في قرار المجلس بإحالة الحالة في دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية.

٨٩ - ولا يقتصر الأمر على مجلس الأمن في إمكانية اتخاذ مبادرات في هذا المجال. فقد كلف مجلس حقوق الإنسان، بدعم من الأمانة العامة قدمته مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، عدداً من اللجان بتقصي الحقائق بما فيها لجنة الأمم المتحدة لتقصي الحقائق بشأن النزاع في غزة، التي أنشئت في نيسان/أبريل ٢٠٠٩. وقد خلص تقرير لجنة تقصي الحقائق، الصادر في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، إلى نتيجة مفادها أن القوات المسلحة الإسرائيلية وجماعات فلسطينية مسلحة قد ارتكبت انتهاكات جسيمة للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وأنشأ مجلس حقوق الإنسان نظاماً للإبلاغ يستهدف رصد التقدم المحرز في تنفيذ توصيات اللجنة، وأنشأ كذلك لجنة من الخبراء المستقلين كي تتولى رصد وتقييم أية إجراءات قضائية محلية أو قانونية، أو غيرها تقوم بها إسرائيل أو الجانب الفلسطيني.

٩٠ - ويمكن أن يكون إنشاء لجان التحقيق والآليات المماثلة مسألة ذات حساسية من الناحية السياسية. ومع ذلك، فمن الواضح أن لها فائدة تتمثل في التأكد من الحقائق والتوصية بإجراءات المتابعة بهدف كفالة تحقيق المساءلة عن الانتهاكات. وأعتزم أن أطلب من الإدارات، التابعة للأمانة العامة والمنخرطة مباشرة في إطلاق ودعم التحقيقات، إجراء استعراض لتجارب الأمم المتحدة المكتسبة من تلك العمليات، بالتشاور مع الإدارات المعنية الأخرى، بهدف تحديد كيفية الاستفادة من تلك العمليات على نحو أكثر اتساقاً وأقل تأثيراً بالأمور السياسية. ويجب أن يكون التمحيص هو القاعدة.

٩١ - وبالنسبة لحالة سري لانكا، فبدلاً من إنشاء آلية لتقصي الحقائق أو المساءلة، قمت في حزيران/يونيه ٢٠١٠، كمتابعة لبياني المشترك الذي أصدرته مع الرئيس راجاباكسا

في أيار/مايو ٢٠٠٩، بتعيين فريق خبراء كي يسدي النصح إلي بشأن الجهود التي تبذلها سري لانكا في سبيل معالجة الانتهاكات للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، التي ربما تكون قد وقعت خلال النزاع.

٩٢ - وحسب ما جاء في تقريره السابق، فإن للضحايا الحق في الحصول على تعويضات عن انتهاكات القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان. ويمكن للتعويضات أن تكون رادعا هاما، وأن تعيد الحقوق إلى أصحابها كذلك.

٩٣ - وألاحظ، في هذا الصدد، اتباع عدة دول لممارسة جديدة، قد ترغب الأطراف الأخرى في النزاع المسلح النظر فيها، وهي الاعتراف بالضرر الذي تلحقه بالمدنيين وجبره بتعويض الضحايا. وقد تتراوح ممارسة جبر الضرر بالتعويض ما بين تقديم اعتذارات علنية وبين دفع مبالغ مالية وتوفير مساعدات تتصل بأسباب المعيشة لصالح الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية. ومع ذلك، لا يجب النظر إلى هذه الممارسة على أنها بديل عن الملاحقة القضائية للمسؤولين عن انتهاكات القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان وتحقيق العدالة للضحايا وأسرهم ومجتمعاتهم المحلية.

٩٤ - وفي أفغانستان، على سبيل المثال، تنفذ معظم الدول المشاركة في القوة الدولية للمساعدة الأمنية هذه الممارسة من خلال الاعتذارات وشتى خطط تقديم النكود، بيد أن الدول المشاركة في القوة الدولية للمساعدة الأمنية لديها سياسات وممارسات متباينة تبينا كبيرا، ويتمتع القادة العسكريون بسلطة تقديرية كبيرة في إجراء التحقيقات وتنفيذ السياسات القائمة. وكانت منظمة حلف شمال الأطلسي قد اعتمدت مجموعة من المبادئ التوجيهية غير الملزمة في حزيران/يونيه ٢٠١٠ تهدف إلى تبسيط عملية معالجة الضرر الذي يلحق بالمدنيين، وكفالة مراعاة الضحايا وإنصافهم وتأمين استحقاقاتهم. وأود أن أشجع القوة الدولية للمساعدة الأمنية على كفالة نشر المعلومات المتعلقة بعملية تقديم المطالبات فيما بين السكان والبت في تلك المطالبات في حينها.

التوصيات

٩٥ - تشجيع الدول الأعضاء على تقديم المساعدات المالية والتقنية لدعم زيادة فعالية الجهود الوطنية الرامية إلى إجراء التحقيقات مع مرتكبي الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وملاحقتهم قضائيا.

٩٦ - تشجيع الدول الأعضاء على النظر في إمكانية اللجوء إلى المحاكم الجنائية المختلطة عندما تعجز الآليات الوطنية عن النظر في عدد القضايا القائمة أو المحتملة.

٩٧ - تشجيع الدول الأعضاء، على التوقيع والتصديق على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، إن لم تكن قد فعلت ذلك بعد.

٩٨ - وينبغي لمجلس الأمن أن يقوم بما يلي:

(أ) أن يدرج بشكل منهجي في القرارات، المتخذة بصدد الحالات المعينة، ذات الصلة، أحكاما تتعلق بما يلي:

١' الحاجة إلى نشر معلومات عن القانون الإنساني الدولي، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي للاجئين، وتوفير التدريب اللازم للمقاتلين بشأن تلك القوانين؛ ووضع إجراءات تأديبية فعالة تكفل احترام الأوامر والتعليمات الصادرة إلى المقاتلين.

٢' الحاجة إلى أن تقوم الدول باتخاذ خطوات مناسبة تكفل التقيد بالتزاماتها بالتحقيق مع الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية أو إبادة جماعية أو غيرها من الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان، وملاحقتهم قضائيا.

(ب) الإصرار على أن تتعاون الدول الأعضاء تعاوناً تاماً مع المحكمة الجنائية الدولية والآليات المماثلة. ويشمل هذا التعاون، بالنسبة للدول الأطراف في نظام روما الأساسي، احتجاز من يكون على أراضيها من الأشخاص الذين أدانتهم المحكمة الجنائية الدولية.

(ج) فرض هذا التعاون، حسب الضرورة، من خلال تدابير محددة الهدف.

(د) أن يطلب بشكل منهجي تقارير عن الانتهاكات، وأن ينظر في تكليف لجان التحقيق بدراسة الحالات التي تثير القلق إزاء وجود انتهاكات جسيمة للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، تحقيقاً لعدة أهداف منها تحديد أولئك المسؤولين ومساءلتهم على الصعيد الوطني، أو إخضاعهم لتدابير محددة الهدف، و/أو إحالة المسألة إلى المحكمة الجنائية الدولية.

(هـ) دعوة الدول إلى إنشاء آليات، أو إصدار تكليفات إليها بتلقي المطالبات من الأفراد الذين يزعمون أنهم ضحايا لانتهاكات القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

رابعاً - الاستنتاجات والإجراءات

٩٩ - بدأ هذا التقرير بتوجيه رسالة واضحة وبسيطة مفادها: أنه يجب علينا تركيز جهودنا على تعزيز الحماية، حيثما ولصالح من يعلقون عليها أهمية قصوى، على أرض الواقع، في خضم النزاعات ولصالح مئات الآلاف من المدنيين الذين هم عرضة، بشكل يومي، لخطر الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان، أو الوقوع ضحية لتلك الانتهاكات.

١٠٠ - أشرت في هذا التقرير، وفي تقريرتي السابق كذلك، إلى التوصيات ذات الصلة التي ترمي إلى مواجهة التحديات الأساسية الخمسة، وتهدف في المقام الأول، إلى تسهيل الحماية على أرض الواقع. وأود أن أحث بشدة مجلس الأمن والدول الأعضاء على النظر في هذه التوصيات ومن ثم تنفيذها وفقاً لذلك.

١٠١ - وإضافة إلى ذلك، أود أن أحث أعضاء مجلس الأمن والدول الأعضاء الأخرى على النظر في إجراءات ثلاثة ينطوي عليها هذا التقرير ولكنها عناصر أساسية مطلقة في مجال تعزيز الجهود الجماعية الرامية إلى تحسين حماية المدنيين. وفي حين ينطبق الإجراء الأول والثاني بشكل محدد على المجلس، يتعلق الإجراء الثالث بالدور الذي تضطلع به عمليات الأمم المتحدة في المجال الإنساني ومجال حفظ السلام.

الإجراء الأول

كفالة اتباع نهج شامل

١٠٢ - لا بد أن نبتعد عن النهج الانتقائي الحالي المتبع إزاء حماية المدنيين في النزاعات المسلحة وكرر مجلس الأمن في القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩) رغبته في التصدي لحالات النزاع المسلح، التي يُستهدف فيها المدنيون أو يجري فيها تعمد عرقلة تقديم المساعدات الإنسانية، وذلك من خلال عدة وسائل منها النظر في اتخاذ التدابير المناسبة المتاحة تحت تصرفه. ومن المهم أيضاً أن ينظر المجلس في مد نطاق تلك الرغبة إلى النزاعات غير المعروضة عليه، حيث إنها كثيراً ما تثير العديد من الشواغل ذاتها، وأحياناً شواغل أكثر حدة فيما يتعلق بالحماية في تلك الحالات المدرجة بالفعل على جدول أعمال المجلس. وقد تُبرر تلك النزاعات بقدر متساو، أو تتطلب بحكم طبيعتها، اهتماماً أو إدانة أو اتخاذ إجراء من المجلس، تمثيلاً مع القرارات الموضوعية بشأن حماية المدنيين والإجراءات الواردة في المذكرة.

١٠٣ - وأود أن أحث مجلس الأمن على البحث عن طرق جديدة ومبتكرة لمواجهة سياقات غير مدرجة رسمياً على جدول أعماله بيد أنها تُثير شواغل كبيرة فيما يتعلق بحماية

المدنيين، بما في ذلك عن طريق عقد اجتماعات في إطار "صيغة آريا"، واجتماعات على مستوى الخبراء أقل رسمية. والأمانة العامة مستعدة للمساعدة في هذا الصدد.

الإجراء الثاني كفالة اتباع نهج ثابت

١٠٤ - إن التزام مجلس الأمن المعلن بشأن حماية المدنيين باعتبارها مسألة موضوعية أمر واضح، ويتجلى ذلك أيضا في العمل الذي يقوم به ضمن فريق الخبراء غير الرسمي بشأن حماية المدنيين، ومع ذلك، فرغم الحاجة إلى تبني نهج أكثر شمولية، يجب أن يكون هناك قدر أكبر من الاتساق في الأسلوب الذي يتبعه المجلس والمدى الذي يصل إليه في معالجة مسألة الحماية في تلك السياقات المعروضة عليه فعلا.

١٠٥ - وأعضاء المجلس مدعوون إلى تطبيق المذكرة بشكل منهجي والاستمرار في الاستفادة الواسعة من فريق الخبراء غير الرسمي المعني بحماية المدنيين، والنظر في السبل الأخرى التي يمكن بها كذلك لفريق الخبراء توفير معلومات يستشير بها المجلس في مداولاته، ومنها تقديم إحاطات إعلامية محددة عن مواضيع شواغل الحماية، وعن التقدم المحرز في مجال التصدي لشواغل الحماية الخاصة بكل بلد على حدة قياسا على نقاط مرجعية.

الإجراء الثالث كفالة اتباع نهج يتيح المساءلة

١٠٦ - تُعد عملية رصد تأثير جهودنا من أجل تحسين حماية المدنيين وتقديم التقارير عن ذلك بصورة منهجية أمرا أساسيا. ويجب علينا تتبع التقدم المحرز، بما في ذلك من حيث مدى تنفيذ قرارات مجلس الأمن؛ وتحديد مجالات الاهتمام وإجراءات التصدي الملائمة؛ وكفالة اتباع نهج يمكن عن طريقه مساءلة القائمين بتلك المهمة عن مدى أداء أعمالهم أو النكوص عن أدائها.

١٠٧ - وقد أقر مجلس الأمن بالحاجة إلى نقاط مرجعية ينبغي قياسا عليها أن تقدم بعثات حفظ السلام التقارير اللازمة عن تنفيذ ولاياتها، بما في ذلك ما يتصل بحماية المدنيين. وهذا أمر أساسي، لا سيما بالنسبة لخفض قوام البعثات، وبخاصة تلك التي اضطلعت بدور أساسي في حماية المدنيين.

١٠٨ - ومع ذلك، فثمة حاجة إلى نهج أوسع نطاقا. نحتاج إلى المنهجية في رصد حماية المدنيين واستعراضها وتقديم التقارير عنها في جميع الحالات ذات الصلة، وكذلك عن دور جميع الجهات الفاعلة المعنية في عملية التصدي، ومنها على سبيل المثال لا الحصر بعثات

حفظ السلام، التي هي مجرد إحدى الجهات الفاعلة وموجودة فحسب في عدد محدود من الحالات. ونحتاج إلى المنهجية في تقييم المدى الذي تحقق فيه إجراءاتنا قدرًا أكبر من الأمان للمدنيين وتقديم التقارير عن ذلك.

١٠٩ - وأعزّم أن أطلب من منسق الإغاثة في حالات الطوارئ أن يقوم، بالتشاور مع الجهات ذات الصلة في الأمم المتحدة والجهات الفاعلة الأخرى، بوضع مؤشرات عن المنهجية في رصد حماية المدنيين في النزاعات المسلحة وتقديم التقارير عنها.

١١٠ - إن الجهود التي نبذلها لحماية المدنيين على أرض الواقع لا تواكب المستجدات على المستوى المعياري، إلا أنه لا يسعنا أن نرفض آثارها. فالعمل اليومي الذي تقوم به أعداد لا حصر لها من العاملين في المجال الإنساني ومجال حقوق الإنسان وأفراد حفظ السلام، والمفاوضين السياسيين، يبرهن على أنه يمكن تحقيق الحماية. ومع ذلك، نحن بحاجة لأن نولي إليها أولوية في أعمالنا، من ناحية العمليات ومن الناحية السياسية، بما يعكس صميم روح وميثاق الأمم المتحدة. وفي هذا الصدد، فإن تركيزنا، بعد مرور أكثر من ١٠ سنوات على بدء نظر مجلس الأمن في هذه المسألة، يجب أن يتحول من مجرد وصف أوجه القصور والحث على إجراء تغيير معياري، إلى تحسين أدواتنا بشكل واضح على أرض الواقع ورصد التقدم المحرز أو الإخفاق في إحرازه. وهذه هي المهمة الماثلة الآن أمام المجلس، بل وأمامنا جميعًا.

المرفق

القيود التي تحول دون إيصال المساعدات الإنسانية

- ١ - تتخذ القيود التي تحول دون إيصال المساعدات الإنسانية في حالات النزاع المسلح أشكالاً مختلفة، فتؤثر في إمكانية وصول العاملين في المجال الإنساني إلى السكان المدنيين المحتاجين، وفي إمكانية حصول السكان المدنيين على المساعدات والخدمات. وليست كل القيود متعمدة، كما أنها لا تشكل جميعها انتهاكات للقانون الإنساني الدولي.
- ٢ - وتضمن تقرير السائق مرفقاً حُدِّث فيه أنواع مختلفة من القيود. وقد أدرجَ ثلاثة أنواع منها على وجه التحديد تطرح أكبر التحديات بسبب حدوثها على نطاق واسع ومتكرر وبسبب شدة تأثيرها في العاملين بالمجال الإنساني والعمليات الإنسانية وفي السكان المحتاجين، وهي: القيود البيروقراطية التي تفرضها الحكومات والسلطات الأخرى؛ وكثافة الأعمال العدائية؛ والهجمات ضد العاملين في المجال الإنساني وسرقة الأصول. وبعد مرور ١٨ شهراً، ما زالت هذه القيود نفسها تؤثر تأثيراً بالغاً في العمليات الإنسانية، وتقوض من رفاه السكان المدنيين الذين يعيشون في مناطق النزاعات في جميع أنحاء العالم.

أولاً - القيود البيروقراطية

- ٣ - إن القيود البيروقراطية المفروضة على دخول الموظفين والبضائع والمعدات إلى إحدى الدول المتضررة، وعلى تحركاتهم داخل البلد الذي تجري فيه العمليات، يمكن أن تكون شاقة وتستغرق وقتاً طويلاً لاستيفائها، وتؤدي في كثير من الأحيان إلى تأخيرات كبيرة في تقديم المساعدة. ولئن كانت الأنشطة الإنسانية، وفقاً للقانون الإنساني الدولي، تستلزم موافقة الأطراف في النزاع وتخضع لرقابتها، فإن تلك الأطراف ملزمة بالتصريح بهذه الموافقة على عمليات الإغاثة ذات الطابع المحايد، ويجب عليها تسهيل الأنشطة الإنسانية والسماح بالاضطلاع بها، بما في ذلك إمكانية وصول العاملين في المجال الإنساني إلى السكان المدنيين المحتاجين بشكل كامل وآمن ودون عوائق. إذ ينبغي ألا تضع القيود عبئاً لا مبرر له على العمليات الإنسانية على حساب وصول المساعدة في حينها إلى السكان المتضررين، مما يضر بهم.
- ٤ - ودعماً لتسهيل دخول البضائع والمعدات في حينها إلى الدول المتضررة، قام مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومنظمة الجمارك العالمية في أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، بتوقيع مذكرة تفاهم اتفقا فيها على التعاون في وضع وتعزيز تدابير ترمي إلى التعجيل باستيراد مواد الإغاثة ومعداتها أثناء حالات الطوارئ. واستناداً إلى العناصر المتعلقة بالجمارك الواردة في الاتفاقيات القائمة، وضع المكتب ومنظمة الجمارك العالمية أيضاً صيغة نموذجية فيما يتعلق على سبيل

المثال بإجراءات التفتيش والتخليص الجمركي المعجلة. ويمكن لمجلس الأمن أن يدعم الحلول المقدمة لإزالة القيود البيروقراطية المستمرة بأن يدعو الدول المتضررة إلى الرجوع إلى الصيغة النموذجية لدى وضع الاتفاقات الثنائية مع الوكالات الإنسانية، وإلى إزالة الاختناقات في الإجراءات الجمركية في الوقت المطلوب.

٥ - وفي الوقت نفسه، ما زالت القيود البيروقراطية تحد من إمكانية دخول المساعدة ومن إيصالها إلى مَنْ هم في حاجة إليها. ففي الأراضي الفلسطينية المحتلة، على سبيل المثال، ما زالت القيود على دخول البضائع الإنسانية، المفروضة في إطار الحصار الإسرائيلي على غزة منذ حزيران/يونيه ٢٠٠٧، تعوق جهود الإنعاش وتقوض من رفاه السكان المدنيين. ومنذ حزيران/يونيه ٢٠١٠، خففت إسرائيل على نحو متزايد القيود المفروضة على البضائع التجارية الداخلة إلى غزة، ووافقت السلطات الإسرائيلية على بعض مشاريع الإنعاش التابعة للأمم المتحدة. بيد أن إعادة بناء المنازل والمرافق الطبية وشبكات توفير المياه والصرف الصحي التي تضررت أثناء شن "عملية الرصاص المصبوب"، ما زالت تواجه العراقيل نتيجة القيود المفروضة على استيراد مواد البناء وقطع الغيار الموجهة إلى المشاريع الإنسانية. إذ إن الإجراءات التي تستغرق وقتاً طويلاً لرصد دخول الشحنات الفردية، فضلاً عن القيود القائمة على أنواع المواد التي يمكن دخولها وكمياتها، وعلى تنقلات العاملين في المجال الإنساني، لا تزال تحد من الوفاء بالاحتياجات الإنسانية القائمة بما يتناسب مع حجمها.

٦ - وفي سري لانكا، خُفِّفَت القيود المفروضة على إمكانية وصول وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية إلى السكان المتضررين في شمال البلد خلال النصف الأول من عام ٢٠١٠، وذلك تقديرًا لما لهذه الوكالات والمنظمات من خبرات وقدرات على تسهيل جهود الإنعاش والتعمير بعد انتهاء النزاع. ومع ذلك، فإن تراكم حجم الإجراءات اللازمة للحصول على إذن كي يتسنى للمنظمات أن تعمل وأن تضطلع بأنشطة معينة، يخلق عبئاً كبيراً على كاهل الجهات الفاعلة في المجال الإنساني، ويقلل إلى حد كبير من كفاءة عمليات الإغاثة وحسن توقيتها. ويجب الحصول على موافقة من وزارة الدفاع للوصول إلى مخيمات المشردين ومناطق العودة إلى الوطن والعمل فيها. وبالإضافة إلى فحص المركبات، قد يضطر موظفو المنظمات غير الحكومية إلى الخضوع للتفتيش الذاتي قبل الدخول إلى مخيمات المشردين. إن اشتراطات استيفاء الإجراءات والأوراق اللازمة للموظفين والمركبات والبرامج تشكل مشكلة ليس فحسب من حيث الكم، بل أيضاً لأنها لا تُفسَّر دائماً على منوال واحد من السلطات على كل من الصعيد المحلي والإقليمي والمركزي. ويتسبب نشوء مطالب جديدة بصدد منح تأشيرات أو التصريح بالسفر أو بتنفيذ أنشطة أو رفض ذلك بشكل مفاجئ يبدو تعسفياً في حدوث تأخيرات كبرى ووجود درجة عالية من عدم إمكانية

التنبؤ في برمجة الخدمات الإنسانية وجهود الإنعاش/التعمير وتنفيذها. وبالإضافة إلى ذلك، تخضع أنشطة محددة، بالرغم من الموافقة عليها، إلى أطر زمنية للتنفيذ وتغطية جغرافية محدودة للغاية. ويحدث ذلك إلى حد انشغال غالبية الجهات الفاعلة في المجال الإنساني بعملية تستغرق وقتاً طويلاً بشكل دائم تقريباً للتقدم بطلبات الموافقة على تنفيذ الأنشطة.

٧ - وفي السودان، ما زال تعليق أنشطة العاملين في المجال الإنساني مستمراً، وشمل مؤخراً موظفي المنظمة الدولية للهجرة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، رغم أن قرار طرد موظفي المفوضية ألغي في وقت لاحق. ورداً على شكاوى المنظمات الإنسانية بشأن التهديدات المستمرة بالطرد، وافقت حكومة السودان في آب/أغسطس ٢٠١٠ على إنشاء آلية ثلاثية الأطراف تتألف من وزارتي الخارجية والشؤون الإنسانية ومنسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية، بهدف استعراض حالات الطرد المحتملة على أساس كل حالة على حدة بغية تسهيل الرجوع فيها.

٨ - وجرى توسيع وتعزيز اللجنة الرفيعة المستوى، التي أنشئت عند اختتام إعداد البيان المشترك لعام ٢٠٠٧ بين حكومة السودان والأمم المتحدة، والتي سعت إلى تبسيط الإجراءات البيروقراطية التي تؤثر في العمليات الإنسانية، وذلك بدعم من وزير الشؤون الإنسانية، في أعقاب تعليق أنشطة ١٦ منظمة من المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية في آذار/مارس ٢٠٠٩. وقد أنشئت لجان عامة ولجان فرعية مشتركة تابعة للدولة معنية بالبرامج الإنسانية وبسلامة وأمن العاملين في المجال الإنساني والممتلكات. وبصفة عامة، ورغم عقد بعض الاجتماعات على مستوى الدولة، ما زالت اللجان المشتركة في ولايات دارفور الثلاث متوقفة عن العمل. ويقلل ذلك بدرجة كبيرة من فرصة إقامة حوار بين السلطات والجهات الفاعلة في المجال الإنساني بشأن الاحتياجات الإنسانية والاستجابات المحتملة لها.

٩ - وفي اليمن، يتطلب الوصول إلى موقع محدد في تاريخ محدد إجراء مفاوضات معقدة مع جهات فاعلة متعددة، ولا يمكن التنبؤ بظروف السفر في كثير من الأحيان. ويلزم إجراء مشاورات مسبقة مع العديد من الجهات الفاعلة هي: السلطات المركزية، والحاكم المحلي، والمتمردون الحوثيين، والقادة المحليون الذين قد يمارسون سيطرة فعلية على منطقة ما، وجهات الاتصال المحلية التي يمكن أن تحذر من وجود جماعات إجرامية أو معادية بصورة أخرى. وتبرز هذه الظروف أهمية بناء الثقة محلياً على جميع مستويات الهياكل الحكومية وغير الحكومية، الأمر الذي يتطلب بدوره استثمارات كبيرة في حالة استمرار الوجود لفترة طويلة في النزاعات الطويلة الأمد.

١٠ - وبالإضافة إلى ما تسببه السياسات التي تضعها السلطات الوطنية من إعاقة وصول الجهات الفاعلة في المجال الإنساني إلى مَنْ هم بحاجة إلى خدماتها، فهي قد تؤدي إلى حرمان قطاعات من السكان المدنيين من الحصول على المساعدة. ففي باكستان، استبعدت معايير التسجيل في بعض الأحيان المدنيين الذين فروا من ديارهم خوفاً من هجوم وشيك دون أن يتلقوا تحذيراً من الجيش بالإخلاء أو دون أن تُعين منطقتهم "منطقة متضررة من النزاع". وهذا يستبعد فعلياً حصول آلاف مؤلفة من الأشخاص المحتاجين على الغذاء، وما يُوزع من خيام ومواد غير غذائية. وفي اليمن، أوقفت الحكومة تسجيل المشردين داخلياً في تموز/يوليه ٢٠١٠ بسبب مخاوف من عدم كون جميع الأشخاص الذين يلتحقون بالتسجيل مشردين فعلياً. ورغم أن هذه المخاوف قد تكون مشروعة، فإنه يجب التصدي لها بطريقة تضمن أن يجري تحديد مَنْ هم في حاجة حقيقية إلى المساعدة والخدمات، وألا يجري استبعادهم من الحصول عليها.

١١ - وتصطدم الجهات الفاعلة في المجال الإنساني العاملة في جنوب ووسط الصومال باستمرار بتنافس حركة الشباب والسلطات المحلية في المطالبة بدفع ضرائب أو اضطلاع تلك الجهات بأنشطتها بطريقة معينة. وفي كانون الثاني/يناير من هذا العام، قام برنامج الأغذية العالمي بتعليق عملياته مؤقتاً في جنوب الصومال بسبب مطالب غير مقبولة من الجهات الفاعلة المحلية من غير الدول فيما يتعلق بإيصال المساعدات. وأصدرت حركة الشباب بياناً صحفياً في وقت لاحق حظرت فيه جميع عمليات البرنامج في الصومال. ونتج عن تعليق العمليات حرمان ما يقرب من ٧٥٠.٠٠٠ من المستفيدين المخطط لخدمتهم من المواد الغذائية الموزعة، وذلك في بلد يعاني فيه طفل من كل خمسة أطفال في مناطق الجنوب والوسط من سوء التغذية.

١٢ - وعادة عند مواجهة مثل تلك المطالب، تسعى الجهات الفاعلة في المجال الإنساني إلى إقامة حوار، وإلى شرح أغراضها الإنسانية وبناء القبول لهذه الأغراض، والتفاوض على شروط تكون مقبولة من أجل مواصلة أنشطتها. والحوار مع جميع الجهات الفاعلة التابعة للدولة وغير التابعة لها للأغراض الإنسانية ليس اختيارياً بل هو ضرورة حتمية من أجل الوصول إلى جميع المدنيين المحتاجين للمساعدة وضمان توفير المساعدات بصورة محايدة. وينطبق هذا الأمر على جميع النزاعات، بما فيها أفغانستان وباكستان وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان والصومال واليمن والأراضي الفلسطينية المحتلة. ومع ذلك، فحسب المشار إليه سابقاً، قامت بعض الدول المانحة بتطبيق شروط، في اتفاقات التمويل التي أبرمتها مع المنظمات الإنسانية، أو اعتمدت سياسات للتمويل أو

تشريعات وطنية، أفضت إلى فرض قيود على اتصال المنظمات العاملة في المجال الإنساني بالجماعات المسلحة من غير الدول، بل أفضت حتى إلى تجريم ذلك.

١٣ - ولئن كانت الاستراتيجيات السياسية التي تطبقها بعض الدول الأعضاء قد تتطلب وضع سياسات أو تشريعات تهدف إلى عزل جماعات معينة سياسياً أو اقتصادياً، فإنه ينبغي لهذه التدابير ألا تتسبب في الإضرار بالسكان المدنيين بسبب فرض قيود فعالة على الجهود المبذولة لرعايتهم وكفالة قدرتهم على البقاء.

ثانياً - استمرار الأعمال العدائية

١٤ - يعوق على نحو منتظم استمرار الأعمال العدائية قدرة المنظمات الإنسانية على الوصول إلى السكان المتضررين من النزاع ومساعدتهم في الوقت المناسب في سياقات مثل أفغانستان وباكستان وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية ودارفور والصومال واليمن.

١٥ - ففي شرقي جمهورية الكونغو الديمقراطية على سبيل المثال، يُعاق الوصول بشدة نتيجة العمليات المستمرة التي تقوم بها القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية والجماعات المسلحة من غير الدول، بما في ذلك الزيادة في الهجمات التي يشنها جيش الرب للمقاومة في منطقتي أويلي العليا والسفلى. ويؤثر ذلك تأثيراً كبيراً في توزيع المساعدات والإمدادات، ومن بينها على سبيل المثال توفير العلاج الوقائي في حينه، بعد التعرض لفيروس نقص المناعة البشرية، لضحايا حوادث الاغتصاب بهدف منع الإصابة بذلك الفيروس.

١٦ - وفي الصومال، تسببت الأعمال العدائية خلال عام ٢٠١٠ في شدة إعاقه وصول الجهات الفاعلة الدولية العاملة في المجال الإنساني، وأحدثت آثاراً سلبية خطيرة في عمليات المنظمات المحلية العاملة في المجال الإنساني. والوضع متدهور بشدة بشكل خاص في مقديشو، حيث حال القتال دون الاضطلاع بجزء كبير من أنشطة المساعدة، وعُطل إمكانية الحصول على الخدمات الصحية، وأسفر عن التوقف دورياً في بعض المواقع عن تنفيذ برامج التغذية عن طريق المرضعات والتغذية التكميلية التي تُقدم إلى ٢٦٦ ٠٠٠ من المستفيدين.

١٧ - وفي باكستان، أفادت الجهات الفاعلة في المجال الإنساني بأن الأعمال العدائية المستمرة تشكل العائق الأكبر أمام إمكانية الوصول إلى المحتاجين. فعلى سبيل المثال، لا يمكن، نتيجة أعمال القتال الدائرة، إيصال المساعدة العادية في الوقت الحالي إلى السكان المشردين، أو غيرهم من السكان المتضررين من النزاع في أجزاء من المناطق القبلية الخاضعة للإدارة الاتحادية، مثل شمال وزيرستان أو مقاطعات كرم.

١٨ - وتكتسي قدرة السكان المدنيين على الحصول على المساعدة والخدمات أهمية لا تقل عن قدرة الجهات الفاعلة في المجال الإنساني على الوصول إلى المحتاجين. فقد أفاد الأخصائيون الصحيون بحدوث زيادة في معدلات الوفيات التي يمكن تجنبها عندما يعجز الناس عن الوصول في حينه إلى المرافق الطبية بأمان بسبب القتال. فقد حال القتال الأخير بين العناصر المعادية للحكومة والقوة الدولية للمساعدة الأمنية والقوات الأفغانية في قندهار دون وصول السكان المدنيين إلى مراكز الرعاية الصحية، للحصول على خدمات من بينها تلقي العلاج من الإصابات الناجمة عن النزاع.

١٩ - وفي منطقة جبل مرة الشرقية في دارفور، تسبب القتال الدائر في مطلع عام ٢٠١٠ بين فصائل المتمردين المتناحرة، وبين المتمردين وقوات الحكومة، في تشريد حوالي ١٠٠ ٠٠٠ من المدنيين، وأدى إلى تعليق الأنشطة الإنسانية في شباط/فبراير ٢٠١٠. وقد كان سكان جبل مرة معرضين بالفعل لمخاطر انعدام الأمن الغذائي وتفشي الأمراض قبل تعليق المساعدة. وقد أدى عدم تقديم المساعدات الضرورية في حينها إلى نشوء مخاوف من احتمال تفشي الأمراض، مع الاشتباه في وجود إصابات بالحصبة، وكذا أنباء عن حدوث حالات سوء التغذية والإسهال الدموي. ورغم أن الأعمال العدائية قد خفّت حدتها، فقد رفضت الحكومة مراراً التصريح للمنظمات العاملة في المجال الإنساني بالسفر إلى المناطق الخاضعة لسيطرة جيش تحرير السودان - عبد الواحد، من أجل تقييم الوضع واستئناف العمليات الإنسانية.

٢٠ - وتؤكد تلك الأمثلة أهمية تنفيذ تدابير تهدف إلى تسهيل القدرة على الوصول إلى المحتاجين أثناء وقوع الأعمال العدائية، من بينها إنشاء ممرات إيصال المساعدات الإنسانية، أو تعليق القتال مؤقتاً للسماح بإجلاء المدنيين ومرور أفراد ومواد الإغاثة. وينبغي مواصلة الترويج لتخصيص أيام من الهدوء تضمن استمرار برامج التحصين أثناء النزاع. ومن شأن فترات الهدوء أن تكون بمثابة نموذج ييسر الاضطلاع بالأنشطة الإنسانية الأخرى أثناء الأعمال العدائية. ويستلزم اتخاذ تلك التدابير أن تتواصل الجهات الفاعلة في المجال الإنساني مع جميع الأطراف في النزاع. ويمكن لمجلس الأمن أن يدعم تلك التدابير بأن يدعو أطراف النزاع إلى الموافقة عليها وتسهيل تنفيذها. ويجري مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية دراسة عن الاضطلاع بالعمليات في البيئات الأمنية المعقدة، سيُحدّد فيها جزئياً الممارسات الجيدة المتبعة فيما يتعلق بتلك الترتيبات. وقد توفر نتائج الدراسة مزيداً من المعلومات التي يمكن أن يستنير بها المجلس في ما قد يتخذه من إجراءات.

ثالثاً - العنف ضد العاملين في المجال الإنساني وسرقة الأصول

٢١ - تمثل الزيادة في العنف المرتكب ضد العاملين في المجال الإنساني على مدى العقد الماضي الاتجاه الأشد حدة في القيود التي تؤثر في إمكانية الوصول إلى المحتاجين. فقد قُتل سنوياً أكثر من ١٠٠ من العاملين في المجال الإنساني عامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ - ما يزيد على ثلاثة أضعاف عدد القتلى منذ عقد مضى، وضعف عدد القتلى عام ٢٠٠٥. وبلغ عدد المخطوفين والجرحى في الهجمات سنوياً أكثر من ٢٠٠ من أولئك العاملين على مدى السنوات الأربع الماضية. ويتحمل العاملون الوطنيون في المجال الإنساني العبء الأكبر من هذا الخطر. وفي السنة الماضية، كان موظفو الأمم المتحدة الأكثر تضرراً من انعدام الأمن في أفغانستان وباكستان والصومال، وما زالوا يواجهون تحديات خطيرة في الاضطلاع بالعمليات الإنسانية في هذه السياقات.

٢٢ - وقد قُتل عام ٢٠١٠ حتى الآن ما لا يقل عن ٥١ من العاملين في المجال الإنساني، وخطف ٨٢ منهم^(٣). ولئن كانت هذه الأرقام تشير إلى اتجاه نزولي في المعدل العام لإصابات العاملين في المجال الإنساني في النزاعات المسلحة، فإن المخاطر الفعلية التي يواجهها العاملون في المجال الإنساني لم تنخفض. وبدلاً من ذلك، يُعزى انخفاض مستويات العنف المرتكب ضد العاملين في المجال الإنساني إلى حد كبير إلى الانخفاض في وجود الجهات العاملة في المجال الإنساني وفي تحركاتها البرية، وذلك كرد فعل للزيادة في العنف، ولا سيما في دارفور والصومال. ونتيجة لذلك، تعاني الوكالات الإنسانية ليس فحسب من مستويات عالية من المخاطر التي تهدد موظفيها بشكل مستمر وغير مقبول، بل أيضاً من انخفاض كبير في القدرة على الوصول إلى السكان المتضررين.

٢٣ - وتمثل أعمال العنف المرتكبة بدوافع سياسية ضد العاملين في المجال الإنساني والجرائم المرتكبة بدوافع اقتصادية مشكلةً بوجه خاص في أفغانستان وتشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان والصومال واليمن. ففي جنوب السودان على سبيل المثال، ازداد معدل أعمال العنف والترهيب المرتكبة ضد العاملين في المجال الإنساني بالفعل خلال العام الماضي. ومنذ شباط/فبراير ٢٠١٠، جرى الإبلاغ عن ٩٩ من الحوادث ارتكبت فيها أعمال عنف ضد العاملين في المجال الإنساني كانت قوات الأمن ضالعة فيها، أو أعمال تحرش من جانب السلطات في جنوب السودان. واتسمت ٣٥ من هذه الحوادث بالخطورة بوجه خاص، حيث انطوت على الإيذاء الجسدي والاحتجاز بدون تهمة، أو الاعتداء على

(٣) انظر "قاعدة البيانات الأمنية للعاملين في مجال تقديم المعونة" في www.humanitarianoutcomes.org. الأرقام لعام ٢٠١٠ أرقام مؤقتة.

أماكن العمل الإنساني. واستهدفت الهجمات الموظفين الوطنيين والدوليين على السواء، وأدخل عدد من العاملين في المجال الإنساني إلى المستشفى لما لحق بهم من إصابات خلال الهجمات التي شنتها قوات الأمن. وشملت بعض الحالات احتلالاً للمدارس والعيادات، أو نهب مخزونات الأدوية والغذاء، وتسببت في انخفاض الخدمات الإنسانية المقدمة في بعض القطاعات إلى مستويات تنذر بالخطر. وفي بعض الأحيان، استولت قوات الأمن على المركبات التابعة للمنظمات العاملة في المجال الإنساني لتسهيل انتقال جنودها.

٢٤ - وفي دارفور، ما زالت حالات الاختطاف تمثل مصدر قلق بالغ لدى مجتمع المساعدة الإنسانية. وقد انخفضت حوادث اختطاف المركبات بشكل ملحوظ مقارنة بعام ٢٠٠٩. واختُطِفَت ١٥ مركبة عام ٢٠١٠ حتى الآن، حيث وقع تسعة من هذه الحوادث خلال شهر آب/أغسطس، في مقابل ٧٣ حادثاً عام ٢٠٠٩. ورغم وقوع العديد من الهجمات الخطيرة والمميتة في الصومال ضد العاملين في المجال الإنساني عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠، فقد انخفض العدد الإجمالي للهجمات بشكل كبير هذا العام. بيد أنه في كلا السياقين، تُعزى الاتجاهات النزولية إلى الانخفاض الكبير في الوجود الإنساني والتحركات البرية، مما خفض من القدرة على الوصول إلى المحتاجين انخفاضاً كبيراً.

٢٥ - وقد حدث تحول أكثر أهمية في أفغانستان. ففي حين أن التدابير الأمنية التي تطبقها الأمم المتحدة لا تزال تحد من حركة الجهات الفاعلة في المجال الإنساني التابعة للأمم المتحدة في المناطق التي تسيطر عليها الجماعات المسلحة من غير الدول، سعت بعض المنظمات غير الحكومية إلى تكييف التدابير التي تتبعها في إدارة الأمن، وإقامة حوار مع العناصر المعادية للحكومة والمداومة عليه، وتعديل موقفها وعلاقتها مع الجهات الفاعلة الأخرى بهدف نقل الصورة عن طبيعتها المحايدة والتريهة والمستقلة. ووفقاً لما ذكره مكتب سلامة المنظمات غير الحكومية في أفغانستان، فقد أسفر ذلك عن انخفاض في معدل كل من الهجمات بالأجهزة التفجيرية الارتجالية والأسلحة الصغيرة بنسبة تزيد عن ٣٥ في المائة خلال العام الماضي. وفي المقابل، أفاد مكتب السلامة بحدوث زيادة كبيرة في الهجمات ضد شركات المقاولات الإنمائية الخاصة التي تمثل بشكل وثيق لأنشطة مكافحة التمرد التي تتولى تنفيذها القوة الدولية للمساعدة الأمنية والحكومة. وفي حين أن التعديلات التي أجرتها المنظمات غير الحكومية على طريقة إدارتها للأمن، على النحو المبين أعلاه، قد مكّنتها من مواصلة إعداد البرامج على أرض الواقع، فإن هذا الأمن موضع، ويتوقف على إقامة اتصالات مع الجماعات المسلحة وزعماء المجتمع المحلي في المنطقة المتاخمة وعلى موافقتهم. وفي الوقت نفسه، فإن وجود التهديدات المستمرة أثناء السفر على الطرق الواقعة في مناطق لا يوجد فيها تسلسل قيادي واضح بين الجماعات المسلحة التي يحتل وجودها، تعني الاعتماد بدرجة كبيرة على السفر بالجو بتكلفة

عالية. ويؤثر ذلك في مدى قدرة الجهات الفاعلة في المجال الإنساني على تقييم الاحتياجات في مواقع جديدة وتلبية تلك الاحتياجات، ويُبرز أهمية إجراء مزيد من المفاوضات بشكل استباقي وشامل مع جميع الأطراف المعنية بشأن إتاحة الوصول إلى المحتاجين.

٢٦ - ونظراً إلى المسؤولية الرئيسية الواقعة على عاتق الدول بضمان تهيئة بيئة آمنة للعمليات الإنسانية، فكثيراً ما تصر تلك الدول على توفير حراسة مسلحة لمرافقة المنظمات الإنسانية بهدف التصدي للتهديدات المستمرة. وفي باكستان، ظل الموظفون الوطنيون في المنظمات غير الحكومية معرضين لمخاطر العنف عام ٢٠١٠ بنفس الدرجة التي كانوا عليها عام ٢٠٠٩. فقد وقع ٢٢ موظفاً ما بين قتل وجريح ومُختطف عام ٢٠١٠ حتى الآن في مقابل ٢٨ موظفاً عام ٢٠٠٩. وقد سعت السلطات الباكستانية إلى التصدي للتهديدات الموجهة إلى العمليات الإنسانية، بطرق من بينها توفير حراسة مسلحة، على سبيل المثال في مقاطعتي خيبر بختونخوا والبنجاب.

٢٧ - بيد أنه في حالات النزاع المسلح، حيث تكون الهجمات ضد العاملين في المجال الإنساني ذات طابع سياسي في المقام الأول، فإن الاستعانة بالحراسة المسلحة التي توفرها قوات الأمن الوطني قد تتسبب في تقويض حياد واستقلالية الجهات الفاعلة في المجال الإنساني، وكذلك صورتها المنظورة، وهي أمور ضرورية لأن تكون مقبولة لدى جميع أطراف النزاع، وتقليل التهديدات الموجهة إليها وإلى الأشخاص الذين تحاول مساعدتهم. وتحد أيضاً الحراسة المرافقة التي توفرها قوات أمن الدولة أو القوات المسلحة من قدرة الجهات الفاعلة في المجال الإنساني على التواصل مع الجماعات المسلحة من غير الدول من أجل إتاحة وصولها على نحو آمن إلى السكان المحتاجين، وبخاصة عندما تكون تلك القوات أطرافاً أيضاً في النزاع.

٢٨ - وفي مثل هذه الحالات، لا ينبغي الاستعانة بالحراسة المسلحة إلا كملاذ أخير. ومبدأ الملاذ الأخير، من جهة الاستعانة بأصول عسكرية في العمليات الإنسانية بما فيها الحراسة المسلحة المرافقة، مبدأ معترف به على نطاق واسع من جانب الدول^(٤). بيد أن التفهم الأعمق من جانب جميع الأطراف الساعية إلى تسهيل إيصال المساعدات الإنسانية للفكر الذي تقوم عليه معايير وشروط اللجوء إلى الملاذ الأخير، من شأنه أن يمكن من النظر في وسائل بديلة لضمان إتاحة الوصول إلى المحتاجين على نحو آمن وفي الوقت المطلوب.

(٤) انظر: اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، "المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني لدعم الجهود الإنسانية للأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة" (آذار/مارس ٢٠٠٣).

٢٩ - وفي الحالات التي تكون فيها أعمال العنف ضد العاملين في المجال الإنساني وسرقة الأصول مرتكبة أساس بدوافع اقتصادية وعلى يد جماعات إجرامية، يصبح بإمكان الحراسات المسلحة أن تؤثر تأثيراً رادعاً إيجابياً. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، أضر ١٥٢ حادثاً من هذه الحوادث بالعمليات الإنسانية هذا العام حتى الآن، من بينها ٣٣ عملية توغل مسلحة في المباني و ٤٣ حادثاً لأعمال عنف ارتكبت أثناء سرقة الأصول، وقع ثلثها في كيفو الشمالية. وكانت الجماعات المسلحة من غير الدول مسؤولة عن ٣٥ حادثاً من هذه الحوادث، وارتكبت جماعات إجرامية مجهولة ٨٩ منها، وارتكبت الحوادث المتبقية وعددها ٢٨ حادثاً القوات المسلحة التابعة لجمهورية الكونغو الديمقراطية. وفي تشاد، تُرتكب أعمال عنف ضد المنظمات الإنسانية وسرقات على يد جماعات إجرامية لأغراض تحقيق مكاسب اقتصادية، وقد انتشرت مؤخراً في مناطق جديدة، واتخذت أشكالاً جديدة من بينها حوادث اختطاف واقتحام المباني. واضطرت حوادث الاختطاف بعض المنظمات غير الحكومية إلى تخفيض ما تضطلع به من أنشطة في المناطق الحدودية مع السودان أو تعليقها.

٣٠ - وعملاً بالتدابير الأمنية التي تطبقها الأمم المتحدة، يُطلب من وكالات الأمم المتحدة أن تعتمد على الحراسات المسلحة التي تقدمها في شرق تشاد بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد، وعلى بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وذلك في معظم أنحاء جمهورية الكونغو الديمقراطية. وقد ساعد ذلك على ردع أعمال العنف المرتكبة بدوافع اقتصادية، ومن بينها اختطاف المركبات وسرقة الإمدادات، وأسهم بشكل عام في أمن المنطقة. بيد أنه في تشاد، تتوقع وكالات المساعدة الإنسانية حدوث انتكاسات في العمليات في الأشهر المقبلة نظراً إلى انسحاب قوات بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد بحلول نهاية عام ٢٠١٠، وذلك في سياق يتسم بضعف قدرات قوات الأمن الوطني، وتوقعات بزيادة معدل الأعمال الإجرامية خلال موسم الجفاف القادم. وتوجد مخاوف مماثلة فيما يتعلق بجمهورية الكونغو الديمقراطية وخفض قوام بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية التي كانت تتولى تأمين المناطق بحيث يمكن بعد ذلك الاضطلاع بالأنشطة الإنسانية.

٣١ - وأشارت حكومة تشاد إلى اعتزامها توفير حراسة مسلحة لمرافقة المنظمات الإنسانية، إلا أنه لم يتضح ما إذا كانت توجد قدرات كافية لاستيعاب تحركات العاملين في المجال الإنساني في الوقت المناسب. وبالإضافة إلى ذلك، فحيثما توجد عمليات في مناطق النزاعات المسلحة، تبقى، حسب المذكور أعلاه، المخاوف إزاء المخاطرة بالصورة المنظورة للمنظمات الإنسانية وبالتالي بأمنها، عند مرافقتها بحراسة مسلحة توفرها قوات الأمن الوطني بدلاً من بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، أي بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد

في هذه الحالة. وفي تشاد وجمهورية الكونغو الديمقراطية على حد سواء، ينبغي لقوات الأمن الوطني، وبخاصة من خلال قدرات حفظ النظام المعززة، أن تضع نهجاً بديلة تتيح تقليل هذه المخاطر، بينما تساعد على هئية بيئة مواتية للعمل الإنساني، من قبيل القيام بدوريات على طول طرق الإمداد الرئيسية، وفي المناطق التي تجري فيها الأنشطة الإنسانية، بدلاً من المرافقة المباشرة.

٣٢ - وأخيراً، ينبغي الإشارة إلى التهديد المستمر الذي تشكله أعمال القرصنة التي تتعرض لها شحنات المساعدات الإنسانية قبالة الساحل الشرقي لأفريقيا، رغم أن توفير الحراسة البحرية نجح في تسهيل المرور الآمن ولم تتعرض شحنات إنسانية لضرر عام ٢٠١٠. بيد أن قدرات القراصنة الصوماليين على مهاجمة السفن التجارية على بعد يصل إلى ٨٩٧ ميلاً بحرياً (١ ٦٦١ كم) من الساحل الصومالي تمثل تطوراً مثيراً للقلق، وتؤكد أهمية استمرار الحراسة البحرية.