

تقرير الأمين العام إلى مجلس الأمن عن حماية المدنيين في الصراع المسلح مقدمة

١ - يقدم هذا التقرير، وهو التقرير الثالث بشأن حماية المدنيين في الصراع المسلح، بناء على طلب رئيس مجلس الأمن الوارد في رسالته المؤرخة ٢١ حزيران/يونيه ٢٠٠١ (S/2001/614).

٢ - وكان التقرير الأول، المؤرخ ٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩ (S/1999/957)، قد عرض الحقائق المتعلقة بالواقع الذي تواجهه ملايين من المدنيين حول العالم في حالات الصراع المسلح، وأوصى بأن يتخذ مجلس الأمن من الإجراءات ما يشجع الأطراف الضالعة في صراع ما على توفير حماية أفضل للسكان المدنيين. أما التقرير الثاني، المؤرخ ٣٠ آذار/مارس ٢٠٠١ (S/2001/331)، فقد ركز على بعض الخطوات الإضافية التي يمكن أن تتخذها الدول الأعضاء من أجل تعزيز قدرتها على حماية المدنيين في الصراع المسلح.

٣ - وفي الأشهر الثمانية عشر التي انقضت منذ تقديم هذين التقريرين، عمل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالأمانة العامة من أجل أن يكفل طرحاً أكثر اتساقاً ومنهجية لتلك القضايا على مختلف أجهزة الأمم المتحدة، ولا سيما مجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي. وقد انطوى الأمر على إظهار المزيد من الاهتمام الذي تبدى في العدد المتزايد من الإحاطات الإعلامية لمجلس الأمن خلال الأشهر الـ ١٨ الأخيرة، مع تسليط الأضواء على القضايا ذات الأهمية الإنسانية في مسائل السلم والأمن، بما في ذلك حماية المدنيين. وقد أتاحت حلقة العمل التي عقدها المجلس ليوم واحد بشأن منطقة نهر مانو في ١٨ تموز/يوليه ٢٠٠٢، وقدمت فيها عروض من جانب إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، فرصة لاستعراض عملي لمدى فعالية وكفاءة ولاية

بعثة الأمم المتحدة في سيراليون، كما كفلت استعراضا شاملا للاحتياجات اللازمة لحماية المدنيين فيما يتصل بعمليات بناء السلام وتحقيق الغايات السياسية. وسيكون مفيدا إجراء استعراضات منتظمة أخرى لولايات مجلس الأمن من ناحية أثرها على المدنيين، على أن يتم ذلك في سياق تحليل سياسي وأمني وإنساني مشترك.

٤ - على أن الأمر يستلزم إنجاز الكثير لتعزيز ودعم المهام السياسية الموضحة في التقريرين الأول والثاني. وبناء على طلب مجلس الأمن، وضع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مذكرة اعتمدها المجلس في بيان رئيسه المؤرخ ١٥ آذار/مارس ٢٠٠٢ (S/PRST/2002/6). وتأتي المذكرة بمثابة أداة عملية تكفل الأساس لتحليل وتشخيص أفضل للقضايا الأساسية المتعلقة بحماية المدنيين، التي تنشأ وقت اندلاع الصراع. وقد استندت إلى مداولات تمت في سلسلة من اجتماعات الموائد المستديرة التي عقدت مع الدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة ولجنة الصليب الأحمر الدولية ومنظمات غير حكومية إضافة إلى خبراء أكاديميين، حيث ساهمت كل هذه الأطراف في صياغتها. ومنذ اعتمادها. ظلت المذكرة تشكل إطارا مشتركا ونقطة مرجعية لدعم حماية المدنيين.

٥ - وقد أدى توثيق التعاون والتنسيق بين إدارة عمليات حفظ السلام ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إلى تيسير الكثير من الأعمال التي أُنجزت منذ التقرير السابق. وكان التعاون بين هاتين الإدارتين التابعتين للأمانة العامة مفيدا بصورة خاصة فيما يتصل بوضع وإصدار المذكرة المشار إليها. وتجري المناقشات حاليا لتعميق التعاون بين الإدارة والمكتب ولتيسير التخطيط المشترك من خلال تنفيذ إجراءات التشغيل الدائمة. وكما هو الحال بالنسبة للمذكرة، فإن الإجراءات المذكورة ستهدف إلى وضع المسائل المتصلة بحماية المدنيين في صلب الأعمال التي تتعلق بإنشاء بعثات حفظ السلام وبإلحائها أو بتغيير الولايات المسندة إليها.

٦ - كذلك، أسهمت اجتماعات الموائد المستديرة في تصميم "خريطة طريق" كان مجلس الأمن قد طلبها في قراره ١٢٦٥ (١٩٩٩) المؤرخ ١٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩ و ١٢٩٦ (٢٠٠٠) المؤرخ ١٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٠ وترد في مرفق هذا التقرير صيغة مؤقتة لخريطة الطريق وهي مطروحة لنظر أعضاء مجلس الأمن. وهذه الصيغة عمدت إلى إعادة تنظيم التوصيات في ضوء المواضيع ذات المنحى العملي التي تم تحديدها في اجتماعات الموائد المستديرة ووجدت صدى لها في صلب المذكرة. وسوف يتعاون مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في أوائل عام ٢٠٠٣ مع جهات أخرى بالأمانة العامة وفي منظومة الأمم المتحدة على اتخاذ إجراءات ترمي إلى مزيد من تطوير مفهوم خريطة الطريق بطرح أنشطة محددة

لدعم تنفيذها من جانب الدول مع تنظيم هذه الأنشطة ضمن خطة عمل متناسقة مزوّدة بأطر زمنية للإنجاز ولتحديد المسؤوليات المؤسسية.

٧ - ولسوف يتجه التركيز الأساسي حالياً صوب التنفيذ، على نحو ما دعا إليه مجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي. ففي قراره ٣٢/٢٠٠٢ المؤرخ ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٢، يدعو المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدول الأعضاء إلى المشاركة الفعالة في حلقات العمل التي تعقد بشأن حماية المدنيين من أجل تقاسم المعارف والتجارب وتحسين سبل الممارسة. ويعكف مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على تنسيق سلسلة من ست حلقات عمل إقليمية من شأنها أن تجمع بين الممثلين المختصين من الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية وبين قادة الوزارات الحكومية الرئيسية، لا سيما وزارات الخارجية والدفاع والداخلية. وسوف يتم في حلقات العمل طرح وتحديد المفاهيم الأساسية المتعلقة بحماية المدنيين مع تزويد المشاركين فيها بالخبرات فيما يتعلق باستخدام أدوات التشخيص، ومنها مثلاً المذكورة سابقاً الإحالة إليها، مع تزويدهم بمنظور إقليمي بشأن الأخطار التي تهدد أمن وحماية المدنيين.

٨ - وبمساعدة حكومة جنوب أفريقيا، عقدت مؤخراً حلقة العمل الأولى من الحلقات المذكورة بمشاركة فعالة من جانب ثمانية بلدان في منطقة الجنوب الأفريقي. وقد عكس المشتركون في ملاحظاتهم واستنتاجاتهم بشأن حماية المدنيين خبرة منطقة إقليمية كانت بلدانها، إما قد تعرضت لصراع أو خرجت من صراع أو تضررت من جراء صراعات إقليمية ومن نتائج تلك الصراعات، ومن ذلك مثلاً التدفقات الكثيفة من اللاجئين.

٩ - كما سلطت حلقة العمل التي عقدت في جنوب أفريقيا الأضواء على أهمية الإجراءات الإقليمية وعلى الحاجة إلى إشراك المؤسسات الإقليمية في حماية المدنيين. وجاء إنشاء الاتحاد الأفريقي وكذلك الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا ليشكلا مناهج عمل جديدة ومهمّة، من أجل تأمين المزيد من الالتزام بإطار أفضل لحماية المدنيين. وتقتصر حكومة جنوب أفريقيا طرح هذه المسألة على بساط البحث في الاتحاد الأفريقي. وقد أكدت حلقة العمل على أن الرقابة الفعالة على الأسلحة الصغيرة وتنفيذ برامج إزالة الألغام أمران يتطلبان سياسات إقليمية وهيكل إنفاذ إقليمية مشتركة من أجل ممارسة الرقابة وعمليات التدمير. كما أن خبرة هذه المنطقة الإقليمية في دمج المقاتلين ضمن صفوف القوات المسلحة تصلح لتأكيد أهمية إقرار مدونات لقواعد السلوك من شأنها تحديد العلاقة بين أفراد القوات المسلحة وبين السكان المدنيين فضلاً عن الحاجة إلى تعزيز تلك المدونات من خلال أنظمة المساءلة السليمة. كذلك، فإن فصل العناصر المسلحة عن السكان اللاجئين يشكل واحدة من أهم

الأولويات بالنسبة للمنطقة الإقليمية. وقد لاحظ المشتركون زيادة الاتجاه نحو إضفاء الطابع العسكري على الفرد اللاجئ وعلى السكان المحليين الذين يستضيفون اللاجئين، حيث أن مخيمات اللاجئين تقع عند مناطق الحدود وفي أماكن تكاد تكون متاخمة لمناطق الصراع. وقد شهد الأمر مشاركة واسعة النطاق لجهات فاعلة مسلحة غير الدول بالمنطقة، حيث أكدت حلقة العمل أهمية إشراكها في المفاوضات المتعلقة بالصراعات وتأمين الاعتراف بمسؤوليتها والتزاماتها إزاء حماية المدنيين.

١٠ - أما الحلقة الثانية التي عقدت في اليابان، فقد ضمت مسؤولين وممثلين عن المجتمع المدني من ١١ بلدا في شرقي آسيا ومنطقة المحيط الهادئ. وقد لاحظت أن المنطقة الإقليمية لا تشمل هياكل إقليمية شديدة التطور وأن سياق الصراع يختلف عنه في المناطق الإقليمية الأخرى، وهو عادة ما يكون سياقاً طائفيًا أو إثنيًا من حيث طبيعته. وعلى ذلك، فإن الشواغل الإقليمية تركز على المشاكل المحتملة إثارها بسبب تدفق اللاجئين وغياب قدرة إقليمية على الاستجابة إزاءهم. كما تتسم المنطقة الإقليمية باهتمام قوي ودعم شديد لعمليات حفظ السلام برغم المشاركة الضئيلة في خبرات هذا المجال. وقد أوضحت حلقة العمل الحاجة إلى تعزيز حماية المدنيين بوصفها عنصرا أساسيا في منع نشوب الصراعات. وهذا يمتد ليشمل التدريب على حفظ السلام، لأن حفظ السلام قد لا يكونون على بينة كاملة من التحديات والمسؤوليات التي تنطوي عليها حماية المدنيين، فضلا عما يقتضيه الأمر من اتباع نهج مشترك في هذا المضمار. وقد جاءت الهجمات الأخيرة بالقنابل في بالي، بإندونيسيا، لتؤكد الشواغل التي تساور جميع دول المنطقة الإقليمية بشأن الإرهاب وعلاقته بحماية المدنيين. كما تشارك بلدان في المنطقة في وضع قوانين جديدة لمواجهة هذا التحدي للأمن. من ناحية أخرى، فتلك منطقة إقليمية قد ترحب فيها الحكومات بالتوجيه والدعم بما يكفل للتدابير الجديدة أن تهيئ تركيزا يستهدف حماية المدنيين من ضحايا الإرهاب بحيث تظل قادرة على التواءم مع المسؤوليات الشاملة لحماية المدنيين. وقد استهلت الحلقات الإقليمية العملية الهامة التي تتمثل في تطوير الفهم والدعم لثقافة للحماية على نحو ما دعا إليه التقرير الأول فضلا عما أتاحت من فرصة لإشراك الكيانات الإقليمية في تلك المهمة.

١١ - ومن المهم كذلك النظر إلى الاتجاهات المتغيرة والسياقات الجديدة التي تتمثل في حماية المدنيين في الصراع المسلح ومنذ صدور التقارير السابقة، شارف الآن عدد من أطول الصراعات وأعنفها في العالم مرحلة الحل أو النهاية. فأنغولا تدرج الآن على طريق السلام بعد ثلاثة عقود من الحرب الأهلية التي خلّفت آلاف من القتلى وملايين من المشردين. وفي سيراليون، حيث ارتكبت أفظع أعمال العنف ضد المدنيين، تلوح الآن إشارات واضحة تنبئ بنهاية للصراع المسلح. وأفغانستان تمثل الآن نموذجا مرموقا لما بدا وكأنه صراع بغير نهاية

لكنه بلغ نهايته. إلا أن هذه الحالات الثلاث جميعا تؤكد الطابع الجوهري لحماية السكان المدنيين بما في ذلك حقهم في وصول المساعدة الإنسانية حتى في الصراعات التي تقترب من الحل ومن خلال المرحلة الانتقالية التي تشهد توطيد دعائم السلام. ومن الجوانب المهمة في تنفيذ حماية المدنيين ما يتمثل في ملاحظة ورصد حقوق الإنسان طوال العملية والتحقق منها مما يتطلب تعاوناً وثيقاً بين إدارة الشؤون الإنسانية ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ووكالات الأمم المتحدة المكلفة بمهام الحماية وبما يكفل أن تأتي اتفاقات السلم المتفاوض عليها شاملة بحيث تضم مبادئ وأولويات إنسانية فضلا عن حقوق الإنسان ومن ثم تُدمج هذه جميعا ضمن الإطار السياسي.

١٢ - وكما بات معروفا جيدا، فإن المدنيين، وليس المقاتلين، هم الضحايا الرئيسيون لصراعات اليوم، حيث تشكل النساء والأطفال عددا غير مسبوق من المحن عليهم. فأكثر من مليونين ونصف مليون من البشر لقوا حتفهم مباشرة نتيجة للصراع في العقد الماضي، كما أن أكثر من عشرة أضعاف هذا العدد (٣١ مليون نسمة) تعرضوا للتشرد أو الانتزاع من ديارهم بسبب الصراعات، مما يشكل معاناة إنسانية على نطاق هائل. ومع ارتفاع موجة الإرهاب العالمي، نشأ نوع جديد من التهديد للمدنيين وليزيد بصورة ملحوظة من نطاق المعاناة بالمستقبل كما يؤثر تأثيرا قاسيا على جهود المجتمع الدولي في حماية المدنيين ولا سيما الحاجة إلى الفصل بين المدنيين والمقاتلين. وهذا التحدي الجديد يتم تدارسه بعمق في ختام هذا التقرير.

١٣ - ومنذ التقرير السابق، فإن عددا متزايدا من الدول ومن منظمات الأمم المتحدة ومن المنظمات الإقليمية وغير الحكومية ما زال يستخدم المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق) لتدعيم الأطر القانونية المتعلقة بحماية الأشخاص المشردين داخليا. وقامت أنغولا وأوغندا، أو هما بسبيل أن تقوما، بدمج جوانب من المبادئ التوجيهية ضمن الأطر القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتوطين والعودة. وفي السودان، شاركت الحكومة وجيش الحركة الشعبية لتحرير السودان في حلقات عمل منفصلة تولت عقدها الوحدة المشتركة بين الوكالات واستضافها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية للمساهمة في صياغة أطر للسياسات. وفي بلغراد، أعرب المسؤولون على الصعيد الاتحادي (جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية) وعلى مستوى الجمهورية (صربيا) عن اهتمامهم بوضع إطار قانوني للاستجابة. وفي أفغانستان، استُخدمت المبادئ التوجيهية مرجعا لوضع قانون، ما زال في طور الصياغة، من أجل العودة الآمنة للأشخاص المشردين داخليا. وفضلا عن ذلك، تعكف الوكالات على استخدام المبادئ التوجيهية كأساس للمناقشات التي تجريها مع السلطات المحلية ولعمليات

النشر والتوجيه في تنفيذ المشاريع والبرامج. وفي إندونيسيا، بدأت السلطات عملية توعية عامة مستخدمة في ذلك المبادئ التوجيهية من أجل التعزيز الفعال لفهمها بصورة أفضل.

١٤ - على أن اعتماد المعايير المتفق عليها للمعاملة الإنسانية للأشخاص المشردين داخليا لا بد أن يتبعه بطبيعة الحال تنفيذ دقيق عندما يصبح أولئك المشردون قادرين على العودة إلى ديارهم. وعلى سبيل المثال، تبذل الجهود في أنغولا وبوروندي لكفالة الظروف اللازم تهيئتها مسبقا من أجل العودة الآمنة والمستدامة ومن ثم دمج احتياجات الحماية اللازم كفالتها للمشردين واللاجئين العائدين.

١٥ - وفي السياق الناشئ لعملية الانتقال من حالة الصراع، سيتطلب الأمر اتخاذ إجراءات عملية بما من شأنه أن يكفل حماية المدنيين في ثلاثة مجالات رئيسية يقتضيها تمهيد الظروف من أجل عملية انتقال فعالة إلى حالة السلام كما يستلزم الأمر استمرارها مدى العملية، ألا وهي: تأمين إمكانية الحصول على المساعدة الإنسانية، والفصل الواضح بين المدنيين والمقاتلين، والمساعدة إلى إعادة إقرار سيادة القانون والعدالة والمصالحة خلال مرحلة الانتقال. ويتدارس هذا التقرير عدة تحديات جديدة هي: الاستغلال الجنسي، والاستغلال التجاري، والإرهاب، وأثر هذه العوامل على حماية المدنيين.

١٦ - ولا يعرض هذا التقرير بالتفصيل للقضايا المتصلة بالنساء والأطفال في الصراع المسلح باعتبار أن تلك القضايا يعالجها في التقرير الصادر بشأن المرأة والسلام والأمن (S/2002/1154) والتقرير المتعلق بالأطفال والصراع المسلح (S/2002/1299).

الوصول إلى الفئات السكانية الضعيفة

١٧ - تساهم إمكانية الوصول لخدمة الأغراض الإنسانية، إذا جرى التفاوض حولها بعناية، مساهمة كبيرة في تحسين مستوى حماية السكان المدنيين في الأجل القريب وفي تعزيز إمكانات الانتقال بنجاح إلى تحقيق المصالحة. ويعزز تواجد الجهات الفاعلة الإنسانية فكرة الحياد - التي تعد مفهوما لا بد منه لحماية المدنيين. كما يساهم وصول الوكالات الإنسانية دون عوائق إلى جميع السكان المحتاجين، بصرف النظر عن فئتهم أو مركزهم، في إزاحة مصدر من مصادر التظلم ويساهم كثيرا في تأكيد إمكانية فض أسباب الاختلاف أو الخلاف أو التظلم. كذلك، فإن إمكانية الوصول إلى الفئات الضعيفة يمكن أن تُذكر السكان المتضررين من الصراع بالثمار التي يمكن أن تجني من السلام في الأجل الطويل فهي تتيح للمدنيين، من خلال التخفيف من حدة الصراعات والحد من شدتها والتبشير بمكاسب السلام، الاستفادة من مكاسب الحماية الفورية والحماية في الأجل القصير وتمهد السبيل للانتقال على نحو فعال ومستدام إلى تحقيق السلام.

١٨ - وقد تبين في السودان مؤخرا (في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢) ما لإمكانية وصول المساعدات الإنسانية بدون عوائق من أثر إيجابي على الانتقال إلى السلام، إذ كانت إمكانية الوصول بدون عوائق حجر الزاوية في مذكرة تفاهم وقعتها السلطات السودانية والحركة الشعبية لتحرير السودان/الجيش الشعبي لتحرير السودان، وهي أول مذكرة توقع على مدى ١٩ عاما، وكان توقيعها إيذانا بوقف أعمال القتال. وبعد أسبوعين من توقيع تلك المذكرة، وقع اتفاق تنفيذي تقني يقضي بتمديد فترة وقف أعمال القتال وإلغاء القيود المفروضة على وصول المساعدات حتى نهاية عام ٢٠٠٢، مع إمكانية تمديد لفترة أخرى.

١٩ - بيد أن ضمان إمكانية وصول المساعدات الإنسانية لا يزال يشكل تحديا في معظم حالات الصراع. ففي العديد من الصراعات، لا تزال برامج الحماية والمساعدة المقدمة إلى ملايين المدنيين الضعفاء تستخدم استخداما سيئا وتتعرض للتأخير بل وحتى للرفض، مع ما ينتج عن ذلك من آثار مدمرة. وثمة عدد من العراقيل التي تقوض الجهود المبذولة لكفالة إمكانية الوصول، ومن هذه العراقيل عدم ضمان السلامة الجسدية للعاملين في مجال المعونة، ورفض السلطات لإمكانية الوصول وعدم العمل بشكل منظم مع الجهات الفاعلة من غير الدول.

٢٠ - ويتجلى بوضوح مدى تأثير انعدام الأمن وما ينتج عنه من عدم وصول الوكالات الإنسانية إلى الفئات المستهدفة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، حيث أدى تقييد إمكانية وصول المساعدات الإنسانية إلى خسارة ضخمة في الأرواح، إذ أفادت التقارير بوفاة أكثر من مليوني شخص، من بينهم ما يقدر بـ ٣٥٠.٠٠٠ شخص كانت وفاتهم نتيجة مباشرة للعنف. ففي منطقة إيتوري بالجزء الشرقي من جمهورية الكونغو الديمقراطية، قتل ستة من موظفي لجنة الصليب الأحمر الدولية بوحشية في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠١، مما أدى إلى تقلص عدد موظفي المساعدة الإنسانية وانسحابهم. وتثير الحالة السائدة في منطقة إيتوري قلقا بالغا. إذ من المحتمل أن تعود عمليات القتل الواسعة النطاق بين المجموعات الإثنية على غرار ما حدث في أوائل عام ٢٠٠١. وفي ليبريا، التي شهدت تدهورا ملحوظا في الوضع الإنساني نتيجة استمرار الاقتتال، لا يتلقى المساعدات الإنسانية سوى ١٢٠.٠٠٠ شخص ولا يزال هناك عدد يفوق ذلك كثيرا من الأشخاص الضعفاء والمشردين الذين يتعذر الوصول إليهم. وفي أفغانستان، لا يزال الأمن يشكل شاغلا من الشواغل الرئيسية. إذ لا تزال بعض المناطق تشهد بين الفينة والأخرى اقتتالا بين الفصائل يؤدي إلى وقف إمكانية الوصول وبالتالي برامج المساعدة والرصد.

٢١ - ورغم ما تبذله الأمم المتحدة من جهود مؤسسية لتعزيز تدريب الموظفين وزيادة قدرتهم على الوفاء بالاحتياجات الأمنية، فإن العاملين في مجال المساعدة الإنسانية والمدنيين لا يزالون يُستهدفون باعتبار ذلك وسيلة لرفض إمكانية وصول المساعدات الإنسانية. فعلاوة على حالات الوفاة التي لا تعد ولا تحصى في أوساط المدنيين، قُتل أربعة من موظفي الأمم المتحدة واختطف اثنان في عام ٢٠٠٢. وعانت من أعمال القتل والاختطاف أيضا منظمات دولية أخرى من قبيل لجنة الصليب الأحمر الدولية. وتعرض عمال آخرون من عمال المساعدة الإنسانية للهجوم في بوروندي والسودان والشيشان والأراضي الفلسطينية المحتلة.

٢٢ - ومثل هذه الأعمال لا تدمر حياة الأفراد فحسب، بل تمثل أيضا اعتداء على رمز الأمم المتحدة ولجنة الصليب الأحمر الدولية وغيرها من المنظمات الإنسانية، وتستهدف طردها وإنكار دورها في حماية المدنيين في أوقات الصراع. وينبغي للسلطات القضائية الوطنية ذات الصلة أو للمحكمة الجنائية الدولية أن تعتبر هذه الأعمال جرائم حرب وأن تتعامل معها على هذا النحو إذا ارتكبت في سياق الصراعات المسلحة.

٢٣ - وكثيرا ما يتم تقييد إمكانية وصول المساعدات الإنسانية بدعوى أنها تشكل تهديدا كامنا لفئات سكانية أخرى. والوضع الإنساني الخطير في الأراضي الفلسطينية المحتلة مثال على ذلك، إذ لا يمكن فصل الأزمة الإنسانية عن التدابير التي تتخذها إسرائيل ردا على التفجيرات الانتحارية وغيرها من الهجمات على الأهداف الإسرائيلية العسكرية والمدنية. فإمكانية الوصول تظل خاضعة تماما للسلطة التقديرية لقوات الدفاع الإسرائيلية وكثيرا ما يُرفض دخول موظفي الأمم المتحدة وغيرهم من موظفي المساعدة الإنسانية.

٢٤ - وقد أفادت السيدة كاثرين برتيني، مبعوثة الأمين العام الشخصية للشؤون الإنسانية في الأراضي المحتلة، في آب/أغسطس، بتفاقم الأزمة الإنسانية ووصفتها بأنها أزمة تتعلق بإمكانية الوصول والقدرة على التنقل. وأكدت مدى تأثير المدنيين بانعدام سبل الحصول على الاحتياجات والخدمات الأساسية، بما فيها العلاج الطبي والتعليم، بسبب حالات الإغلاق وحظر التجول، في وقت توضع فيه حواجز أمام وصول خدمات أخرى، كالإمدادات الغذائية والمياه، إلى المجتمعات المحلية.

٢٥ - ومن القيود الأخرى التي تحول دون كفاءة إمكانية وصول المساعدات الإنسانية عدم الاتصال بشكل منظم مع الجهات الفاعلة من غير الدول. ويتألف هذا المشكل من شقين. يتمثل الشق الأول في أن الدول قد تتمتع أو قد تعجز عن إشراك الجهات الفاعلة من غير الدول في الحوار، سواء بشأن عملية السلام أو بشأن التزاماتها إزاء السكان المدنيين. بموجب اتفاقيات جنيف. ونتيجة لذلك، فإن عددا قليلا جدا من الجهات الفاعلة من غير الدول

يدرك المسؤوليات المنوطة به إزاء إمكانية وصول المساعدات الإنسانية باعتبارها مكونا من مكونات القانون الإنساني الدولي، مما يؤدي إلى تقييد إمكانية الوصول أو إلى جعلها غير قابلة للتنبؤ أو إلى رفضها إجمالا. ومما يزيد من ضعف الوعي وقلة التقيد الكثرة المفرطة للأطراف المتحاربة في العديد من الصراعات المدنية -- وهي أطراف تشمل السلطات القائمة بحكم الواقع وأمراء الحرب والكيانات العسكرية النشيطة في القتال، والكيانات السياسية الرسمية التي قد تصبح أطرافا في اتفاق للسلام.

٢٦ - ويتمثل الشق الثاني في الأهمية الحاسمة التي تكتسيها قدرة العاملين في المجال الإنساني على الاتصال بالجهات الفاعلة من غير الدول اتصالا حرا للتفاوض معها بشأن قضايا أساسية من قبيل إمكانية وصول المساعدات الإنسانية، بصرف النظر عن العلاقة بين الدولة ومجموعات المتمردين. ولكن هذا الاتصال كثيرا ما يتم، في الصراعات التي لا تعرف لها جبهة محددة الخطوط، بضغط من عدد من الهيئات الإنسانية، من بينها وكالات الأمم المتحدة ولجنة الصليب الأحمر الدولية والمنظمات غير الحكومية. وهناك احتمالات قوية لإجراء مفاوضات متناثرة أو جزئية أو موازية بشأن إمكانية وصول المساعدات الإنسانية. وقد تثير مجموعات المتمردين ثائرة منظمة ضد أخرى، مما يزيد من المخاطر المحدقة بالأمن ويزيد من الخطر المحدق بإمكانية الوصول.

٢٧ - ولكفالة فعالية المفاوضات، ينبغي إجراؤها على نحو منظم ومنسق استنادا إلى المعايير والآليات المتفق عليها. وتوفر الاتفاقات الإطارية الشاملة أساسا أشد قوة وأكثر شفافية لضمان إمكانية وصول المساعدات الإنسانية. وقد تكون المذكرة دليلا مفيدا للقضايا التي تحتاج إلى حل. كذلك تنكب وكالات الأمم المتحدة على إعداد دليل يتعلق بشروط التعامل مع المجموعات المسلحة، للمساعدة على نحو أفضل في التنسيق ولتيسير إجراء مفاوضات أكثر فعالية.

٢٨ - وإذا ما صيغت المفاوضات بمهارة وبصورة مبدئية بشأن إمكانية وصول المساعدات الإنسانية بدون عوائق، فإنها قد تصبح أساسا للانتقال إلى تحقيق السلام والانتعاش في المستقبل، وذلك إلى حد كبير من خلال توفير منتدى من المنتديات القليلة، إن لم يكن المنتدى الوحيد الذي يحدث فيه أطراف الصراع بعضهم البعض. وقد ثبت أن أيام التحصين الوطني و"أيام الهدوء"، المخصصة لتقديم الخدمات للفئات المستهدفة، ولا سيما الأطفال، كانت بمثابة فاتحة حسنة في العديد من الصراعات، بما في ذلك الصراع في ليبيريا والصراع في سيراليون. وثمة نموذجان من نماذج الأطر الشاملة الفعالة، وهما 'عملية شريان الحياة' للسودان و'الهيئة الصومالية لتنسيق المعونة'. وعملية شريان الحياة تتيح للسودان إطارا عمليا لوكالات

الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية بالسودان لكفالة إمكانية الوصول إلى المدنيين بصرف النظر عن مواقعهم، وتوفير جسرا لضمان الالتزام بالمبادئ التي تستند إليها حماية المدنيين في محادثات السلام الجارية حاليا في مشاكوس بكينيا. أما الهيئة الصومالية لتنسيق المعونة، فإنها هيئة متكامل فيها جهود منظومة الأمم المتحدة ومجموعة من المنظمات غير الحكومية الدولية. وهي تعمل على الدوام بوصفها جهازا يوفر المساعدة الأساسية في خضم صراع مستمر ومدمر. ورغم أن المدنيين في السودان والصومال لا يزالون عرضة للهجمات، فإن هذين الإطارين يوفران منبرا لمواصلة المفاوضات بشأن إمكانية وصول المساعدات الإنسانية.

٢٩ - وفي إطار الوسائل المبتكرة لكفالة إمكانية وصول المساعدات الإنسانية، باعتبارها ركنا أساسيا من أركان الحماية المقدمة خلال الأزمات ودعامة أساسية للانتقال إلى السلام - تُحث الدول على تأييد الإقبال بدرجة أكبر على الآليات الإطارية الشاملة، لا سيما في الظروف التي تنعدم فيها عمليات السلام أو اتفاقات أخرى تتيح أساسا لإمكانية الوصول. وفي العديد من الحالات، لا يمكن أن يحدث هذا إلا بممارسة ضغط ثنائي ملحوظ على الأطراف المتحاربة. وفي هذا الإطار، فإن دعم ونفوذ مجلس الأمن والدول الأعضاء يعدان أمرا حيويا.

٣٠ - وخلاصة القول إن التدابير العملية التالية يمكن أن تحسن إمكانية الوصول إلى المدنيين في أوقات الصراع المسلح وأن تساعد في الدفع بعمليات الانتقال وتعزيزها:

- على جميع الأطراف في الصراع، بما في ذلك الجهات الفاعلة من غير الدول، أن تدرك التزاماتها ومسئولياتها إزاء المدنيين؛
- ينبغي تحديد شروط وصول المساعدات الإنسانية تحديدا واضحا في أي قواعد للتعامل؛
- ينبغي أن تضطلع الوكالات الإنسانية ووكالات الأمم المتحدة بالاتصال على نحو منسق استنادا إلى الشروط المتفق عليها؛
- ينبغي استخدام المذكرة بوصفها أداة لتنسيق وترشيد الاستجابة للمفاوضات المتعلقة بإمكانية الوصول؛
- ينبغي وضع إطار هيكلي للاتصال بين الأطراف المتحاربة بشأن قضايا إمكانية وصول المساعدات الإنسانية. وتعتبر الاتفاقات الإطارية أفضل خيار في حالة عدم وجود بعثات حفظ السلام؛

- لا ينبغي للحكومات أن تجعل الحقوق الأساسية للمدنيين في الدرجة الثانية لترد بذلك على تهديدات أمنية متصورة.

الفصل بين المدنيين والعناصر العسكرية

٣١ - كثيرا ما تؤدي الصراعات إلى تحركات سكانية متداخلة، لا تشمل اللاجئين والمشردين داخليا وغيرهم من المدنيين فحسب، بل تشمل أيضا العناصر العسكرية التي تبحث عن ملاذ في بلدان الجوار. ويؤدي استمرار وجود المقاتلين إلى تقويض عملية الانتقال إلى السلام. وعلاوة على ذلك، تترتب على وجود عناصر مسلحة في مخيمات اللاجئين ومستوطنات المشردين داخليا عواقب إنسانية وخيمة ومحددة جدا. وتكون النساء والأطفال بوجه خاص عرضة لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، من قبيل الاتجار، والتجنيد القسري، والاعتصاب، وغير ذلك من أشكال الاعتداء الجسدي والجنسي.

٣٢ - وعلى مدى السنة الماضية، تمت عمليات نقل ناجحة لفصل المدنيين عن المقاتلين. ففي الجزء الشمالي من جمهورية الكونغو الديمقراطية، نجحت السلطات، بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، في الفصل بين العناصر العسكرية وجماعة مدنيين، وفرت المأوى لـ ٢٦ ٠٠٠ لاجئ من جمهورية أفريقيا الوسطى ثم نقلتهم. وفي سيراليون، تمكنت السلطات، بمساعدة من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، من إقناع اللاجئين بالابتعاد عن الحدود وتمكنت في بيئات أكثر أمانا، من فرز المقاتلين وفصلهم عن اللاجئين وإقامة نظام منفصل لإيواء المقاتلين.

٣٣ - وثمة شاغلان منفصلان، يتعلق الأول باحتلاط المقاتلين والمدنيين في عديد من الحالات ويتعلق الثاني، تحديدا، بدخول المقاتلين إلى مخيمات اللاجئين ومستوطنات المشردين داخليا.

٣٤ - وحينما يختلط المحاربون بالمدنيين، تلجأ الحكومات أحيانا إلى اتخاذ تدابير غير عادية لمعالجة هذه المشكلة، قد لا يكون بعضها متناسبا مع المشكلة وقد يكون ذا طابع عقابي بالنسبة للسكان المدنيين. ومن الأمثلة على هذه الاستجابات، والتي أسفرت هي نفسها عن مزيد من التهديدات لأمن المدنيين وحقوقهم في الحماية، تمثلت في مخيمات إعادة التجميع، والنقل القسري، والقرى المشمولة بالحماية، وفي الشرق الأوسط تمثلت في التدابير العقابية الموجهة ضد المدنيين. وهذه الإجراءات تشكل انتهاكا للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان وينبغي إدانتها.

٣٥ - وحيثما انطوى الأمر على وجود لاجئين، أظهرت التجربة أنه من الضروري فصل المدنيين عن العناصر المسلحة في مخيمات اللاجئين وغيرها من الأماكن على الفور. وكما

بقيت المخيمات مسلحة، زادت صعوبة إمكانية معالجة المشكلة. وتنشأ عن هذه الحالة أيضا صعوبات جمّة في المراحل الانتقالية التي تعقب انتهاء الصراع، مما يعرقل عمليات عودة اللاجئين وإعادة إدماجهم. ويعد إنشاء مخيمات اللاجئين على مسافة معقولة من الحدود أمرا أساسيا للحفاظ على الصبغة المدنية والسياسية لهذه المخيمات.

٣٦ - وكثيرا ما تكون عملية نقل اللاجئين من مناطق الحدود معقدة وصعبة التحقيق. وفي بعض الأحيان تفضل الحكومات احتواء هذه المشكلة على الحدود لخشيتها من حدوث ما يزعزع الاستقرار. وقد ترغب السلطات أيضا في ترك اللاجئين على الحدود لأسباب استراتيجية سياسية أو عسكرية. وقد يحجم اللاجئون أنفسهم عن مغادرة منطقة الحدود رغبة منهم في العودة إلى الوطن من فترة إلى أخرى، أو أن يكونوا في وضع يمكنهم من الفرار مرة أخرى عند الضرورة. وتفرض هذه المشكلة تحديا أمام كرم ضيافة المجتمعات المضيفة والدول المستقبلية للاجئين، التي ترى أن الصراع لا يستجلب فقط سكانا محليين، لكنه يمتد بالضرورة إلى ما وراء المجتمعات المحلية المضيفة مما يؤثر على الأمن في مناطق الحدود. فالسكان المدنيون على جانبي الحدود يمكن إرغامهم على الاضطرار بأنشطة المراسلة ويتعرض الأطفال لخطر تسليحهم. وحينما تشتمل هذه التحركات الجماعية أيضا على عناصر مسلحة، يصبح الأمن الإقليمي أيضا عرضة للخطر، وتصبح الصراعات المحلية عرضة لخطر التدويل. وتعد جمهورية الكونغو الديمقراطية وزامبيا وغرب أفريقيا مثلا على وجود هذا الخطر. وفي ظل هذا السياق المتسع الذي تكتنفه الصعوبات، يتعين على المجتمع الدولي أن يتابع هدفه الرامي إلى الحفاظ على الطابع الإنساني والمدني لمخيمات اللاجئين والمشردين داخليا.

٣٧ - وتتضمن الخطة المعنية بالحماية^(١) التي أعلنتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مؤخرا طائفة من التدابير الرامية إلى الحفاظ على الطابع الإنساني للجوء. وتمثل إحدى النتائج الهامة لهذه الخطة في 'الاستنتاج المتعلق بالصبغة المدنية والسياسية للجوء'^(٢) الذي اعتمده مؤخرا اللجنة التنفيذية للمفوضية، وهو يحدد تفاهات هامة للدول الأعضاء من أجل ضمان السلامة البدنية للاجئين، ولا سيما في مخيمات اللاجئين. ويشدد هذا الاستنتاج على المسؤولية الرئيسية التي تقع على عاتق الدول المضيفة فيما يتعلق بضمان الصبغة المدنية والسياسية للجوء، ويدعو إلى نزع سلاح العناصر المسلحة، كما يتناول المسائل المتعلقة بتحديد هوية المحاربين وفصلهم عن الآخرين واحتجازهم.

٣٨ - وستقوم المفوضية، من خلال عملها مع الدول الأعضاء والوكالات الأخرى التابعة للأمم المتحدة ومنظمة الصليب الأحمر الدولية، بوضع تدابير محددة لترع سلاح العناصر

المسلحة وتحديد هوية المحاربين وفصلهم عن الآخرين واحتجازهم. وستستخدم هذه التدابير في توضيح المعايير والإجراءات التي تتفق عليها جميع الأطراف المسؤولة. وسيطلب إلى الدول على وجه التحديد أن تدعم نشر ضباط الأمن في حالات اللجوء غير المأمونة. وفي هذا السياق، ستقوم الأمم المتحدة، بموافقة من الدول المضيفة، بنشر أفرقة تقييم متعددة التخصصات في مناطق الأزمات الناشئة لتقييم الحالة على أرض الواقع، وتقييم المخاطر التي تتهدد جماعات اللاجئين وتقديم توصيات عملية في هذا الصدد.

٣٩ - وقد ساققت بعض الدول حجة مؤداها أن إحدى العقبات الرئيسية التي تعترض جهودها في الفصل المادي بين العناصر المسلحة والمدنيين تتمثل في عدم توفر الموارد والقدرات. وإذا كانت هذه المهمة تتجاوز قدرات السلطات المحلية، فلا بد من التعرف على شواغلها الحقيقية في هذا المجال والتصدي لها حيثما أمكن. ويعد توفير المساعدة من الشرطة المدنية والقوات العسكرية الدولية أمراً حيوياً، ولا سيما فيما يتعلق بترع سلاح أفراد الميليشيات وتسريحهم ونقلهم إلى أماكن أخرى. ويتمثل أحد الحلول العملية في إعداد قائمة بأسماء خبراء يمكن أن تعيرهم حكوماتهم لفترة محدودة من أجل تقييم الحالة، ووضع الاستراتيجية، ومساعدة السلطات المحلية، والقيام، إن أمكن، بتولي زمام هذه الممارسة مع السلطات المحلية. والدول الأعضاء التي تمتلك هذه القدرات مدعوة إلى توفير الدعم العملي اللازم. على أنه ينبغي أن يكون مفهوماً أن المسؤولية تقع على عاتق الدول فيما يتعلق بمنح اللجوء لضحايا العنف، وضمان حصولهم على الحماية والإغاثة والمساعدة.

٤٠ - وإيجازاً للقول، فإنه لكي يتسنى تيسير الفصل الفعال بين المدنيين والعناصر المسلحة، يلزم الأخذ بالإجراءات أو المتطلبات العملية التالية:

(أ) التزام الحكومات بأن تزيل مخيمات اللاجئين ومستوطنات المشردين داخلياً من مناطق الحدود، وبغزل المحاربين واحتجازهم؛

(ب) الإسراع في نشر أفرقة التقييم المتعددة القطاعات التابعة للأمم المتحدة للمساعدة على فصل المحاربين عن المدنيين؛

(ج) توفير الدعم للدول التي تستضيف اللاجئين بغرض تعزيز قدرة سلطات إنفاذ القانون من خلال 'مجموعة إجراءات أمنية' ملائمة، وبالذات تعزيز وحدات الشرطة في حالات اللجوء غير المأمونة؛

(د) تعزيز استخدام الحكومات للمذكرات وللخطة المعنية بالحماية في الحالات التي يختلط فيها المحاربون بالمدنيين، وذلك كوسيلة لضمان تمثلي استجاباتها للتهديدات الأمنية مع المعايير القانونية الدولية.

حكم القانون والعدالة والمصالحة

٤١ - إن استعادة حكم القانون أمر أساسي لتدعيم قدرة أي بلد على الخروج من فترة يسودها الصراع إلى فترة من السلام الدائم القائم على كفالة الحماية للمدنيين وعودة النظام العام. وكثيرا ما تكون مؤسسات الأمن والقانون والنظام والعدالة هي أولى المؤسسات التي يصيبها الوهن أو تتعرض للانهيار في الصراعات المدنية المعاصرة، مما يؤدي إلى نشوء فراغ في مجال حماية حقوق الإنسان. وتقوم بملء هذا الفراغ أحيانا بصفة مؤقتة عمليات لحفظ السلام متعددة الأبعاد، كتلك التي جرى نشرها في كوسوفو وتيمور - ليشتي، حيث يتم نشر شرطة مدنية دولية تتولى إنفاذ القانون وقوات عسكرية دولية لتوفير مناخ آمن.

٤٢ - ولا يمكن أن يتسنى وجود حل طويل الأجل لمشاكل الأمن على هذا النطاق ما لم يكن هناك جيش وطني وشرطة وطنية مدربان تدريباً جيداً، ومزودان بالمعدات على نحو جيد، ويحصل أفرادهما على أجرهم بانتظام في سياق نظام للعدالة الجنائية يعمل على أكمل وجه. وكانت الجهود التي بذلت مؤخراً لتحقيق ذلك ذات طابع حاسم، كما حدث في تيمور - ليشتي، حيث شكّل تحول القوات المسلحة لتحرير الوطني لتيمور الشرقية إلى نواة أساسية لقوة دفاع وطنية - وهو التحول الذي تم بسرعة نسبية وبدعم دولي - عاملاً حاسماً في تذليل الانتقال إلى مرحلة الاستقلال.

٤٣ - والآن يسعى المجتمع الدولي جاهداً إلى تحقيق هذا الانتقال في أفغانستان حيث لا يزال انعدام الأمن في كثير من أنحاء البلد يشكل أخطر التحديات التي تواجه السلام المهش هناك. وفي ضوء عدم توافر بيئة أمنية مستقرة، تظل حالة حقوق الإنسان في أفغانستان مدعاة للقلق في كثير من جوانبها، لا سيما بالنظر إلى ضعف الحكومة المركزية، وفي ظل وجود جنرالات الحروب، والصراعات بين الفصائل، ومع وجود نظام للعدالة بدائي إلى حد كبير وغير عامل. ولا تزال حالة المرأة تشكل إحدى المسائل مثار الاهتمام في كثير من أنحاء البلد. ومن الأهمية بمكان أن يساند المانحون، بتوفيرهم الموارد اللازمة، الجهود التي تبذلها حكومة وشعب أفغانستان لضمان أمن بلدهما.

٤٤ - ولكي يكتب الدوام لبيئة آمنة ويستتب حكم القانون في أي حالة انتقالية، يجب أن يكون على رأس الأولويات وضع برنامج شامل لتزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وفي سيراليون، شكل برنامج رسمي لتزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج إحدى السمات الأساسية لاتفاق لومي للسلام. وكان ذلك الاتفاق أيضاً هو الأول من نوعه الذي يعترف بالاحتياجات الخاصة للأطفال في عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، حيث تم بنجاح تسريح ونزع سلاح ٧ ٠٠٠ من الأطفال الجنود. وتعد هذه العملية، التي تمت في

كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢، وجهود إعادة الإدماج الجارية حالياً، عناصر أساسية لتحسين الأحوال الأمنية ذات الأهمية البالغة لتحقيق سلام دائم.

٤٥ - ويعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على تعزيز التحكم الوطني بعمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج من خلال دعم القدرة الوطنية على استيعاب المحاربين، وتوفير المشورة التقنية بشأن أطر العمل المتعلقة بالسياسات العامة في بلدان مثل أفغانستان، وسيراليون، وأنغولا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والصومال. وبالمثل، تشارك منظمة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (اليونيسيف)، مع شركائها، في أنشطة منع تجنيد الأطفال، وتسريح الأطفال الجنود وإعادة إدماجهم جماعياً في تلك البلدان وغيرها. ويكمن العنصر الرئيسي لنجاح أي عملية لإعادة الإدماج ومنع إعادة تجنيد الأطفال الجنود في الاستثمار الطويل الأجل في التعليم والتدريب المهني وفي برامج دعم الأسرة والمجتمع المحلي، مع مراعاة الاحتياجات الخاصة للفتيات.

٤٦ - ويشكل بدء نفاذ نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (A/CONF.183/9) في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٢ رادعاً هاماً ضد جرائم الحرب، والجرائم المرتكبة بحق الإنسانية، والإبادة الجماعية. فقد جرى التصدي لثقافة الإفلات من العقاب. وعلى مدى السنوات القليلة الماضية، ركزت الأمم المتحدة تركيزاً شديداً على قضايا العدالة في المراحل الانتقالية بكل من يوغوسلافيا السابقة، ورواندا، وسيراليون، وتيمور - ليشتي. وفي تلك الحالات، كان لإعادة إقرار حكم القانون وإعادة تنشيط نظم العدالة الجنائية الأساسية أثر حاسم في تدعيم أواصر اتفاقات السلام الهشة وحماية المدنيين خلال فترة الانتقال إلى مرحلة السلام. وقد أدى ذلك إلى إنشاء محكمتين دوليتين خاصتين في حالة رواندا ويوغوسلافيا السابقة، كما أدى مؤخرًا إلى إنشاء محكمة خاصة لسيراليون. وبناءً على توصية إدارة عمليات حفظ السلام، أنشأت اللجنة التنفيذية للسلام والأمن في نيسان/أبريل ٢٠٠٢ فرقة عمل مشتركة بين الإدارات/الوكالات لوضع استراتيجيات شاملة لحكم القانون في عمليات السلام، وأيدت تأييداً تاماً تقريرها النهائي وتوصياتها في آخر أيلول/سبتمبر.

٤٧ - واعترف المجتمع الدولي بصورة متزايدة بأن قضية المساءلة عن الفظائع وانتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبت في الماضي، أي من الذي ينبغي أن يعتبر مسؤولاً عنها وكيفية مساءلته، هي قضية أساسية في المقام الأول. وقد أدى العجز عن معالجة هذه القضايا المتصلة بالعدالة في كوسوفو إلى المطالبة بالقصاص على نطاق واسع من جانب ضحايا سابقين، بما في ذلك تجدد أعمال القتل وتجدد تدفق موجات اللاجئين إلى الخارج، التي لم يتمكن أحد من منعها حتى القوات التي قادها حلف شمال الأطلسي والتي بلغ عددها ٤٠.٠٠٠ جندي.

وإذا كان لعملية إعادة البناء في أعقاب الاضطرابات التي اتسمت بالعنف أن تقوم على أساس وطيء، فإنه يتعين على نظم العدالة أن تعالج على وجه السرعة ما ارتكب من انتهاكات في الماضي. ورغم طرح الحجة القائلة بالحاجة إلى إصدار قرارات بالعفو العام عن أفراد القوات المسلحة لكي يصبح وقف الأعمال القتالية حقيقة واقعة، لا تزال قرارات العفو العام غير مقبولة وغير معترف بها من جانب الأمم المتحدة ما لم تستثن من أحكامها ما يتعلق بالإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة بحق الإنسانية وجرائم الحرب.

٤٨ - ولكي تُكفل حماية المدنيين، ينبغي إعطاء أقصى أولوية لعملية إعادة بناء المؤسسات الأساسية لحكم القانون في حالات الانتقال من مرحلة الصراع إلى مرحلة السلام. وهذا دور لا يمكن للقوات العسكرية أن تقوم به وحدها. فهو يتطلب وجود خبراء عدل مدنيين تعززهم الشرطة المدنية. وفي غياب القدرة المحلية الكافية، يكون من قبيل الضرورة الحيوية سرعة إيفاد خبراء دوليين في مجال إنفاذ القانون المدني وفي مجال العدالة الجنائية. ويقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ببناء القدرات ودعم الإصلاحات في مؤسسات العدالة والأمن، في أفغانستان وكوسوفو والسلفادور ورواندا وغواتيمالا وهاتي على سبيل المثال. وفي المناطق التي تكون فيها للأمم المتحدة ولاية توفير الإدارة المؤقتة، كما هي الحال في كوسوفو وتيمور - ليشتي، تسنى لها توفير هذا الدعم الدولي للسلطات القضائية المحلية والمهاكل الحكومية الأخرى. وفي أفغانستان، على سبيل المثال، تقوم مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بدعم بعثة الأمم المتحدة للمساعدة في أفغانستان في مجال بناء قدرة لجنة حقوق الإنسان الوطنية الأفغانية المستقلة، التي تركز على الرصد والتحقيق، والتثقيف في مجال حقوق الإنسان، وحقوق المرأة، والعدالة في المرحلة الانتقالية.

٤٩ - ومن الأهمية بمكان التمييز بين العدالة العقابية والعدالة التصحيحية. فأعمال مختلف المحاكم الدولية، وكذلك المحاكم المحلية، تندرج في إطار الفئة الأولى. أما العدالة التصحيحية، التي يمكن القول بأنها تشمل عودة اللاجئين والمشردين إلى أماكن إقامتهم السابقة في أمن وكرامة، مع الاستعادة الكاملة للحماية الوطنية، فهي على نفس الدرجة من الأهمية بالنسبة لعملية الانتقال إلى السلم والانتعاش. فالحق في العودة، الذي يطبع على جميع المواطنين والمقيمين المعتادين السابقين، علاوة على رد الممتلكات والمساكن والأراضي، هي أمور ذات أهمية أساسية. وفي واقع الأمر، فإن حل المسائل المتعلقة بالممتلكات والمساكن قبل عودة اللاجئين وبعدها يكتسب في أحيان كثيرة أهمية حيوية بالنسبة للاستقرار السياسي والأمن الاقتصادي وحماية حقوق الإنسان وإقرار حكم القانون وتوطيده.

٥٠ - ويجب أن تكون المطالبات بالعدالة والمساءلة متوازنة مع الضغوط السياسية الرامية إلى المضي قدما بعيدا عن دائرة الصراع وعلى أساس التحالفات والاتفاقات الجديدة. ويمكن لتحقيق المصالحة بين المتحاربين السابقين، سواء من الداخل أو الخارج، أن تكون له نفس الأهمية التي تكتسبها عملية تحقيق العدالة من أجل الاستقرار الطويل الأجل. وذلك هو ما أثبتته تجربة تيمور - ليشتي.

٥١ - بيد أنه ليست هناك قوالب معيارية لتحقيق المصالحة. فكل حالة لها متطلباتها التي تنفرد بها. وللتوقيت أيضا أهميته الحاسمة. فقد وجد الكوسوفيون أن من المستحيل مناقشة مسألة المصالحة خلال الفترة التي أعقبت انسحاب الصرب، أما في تيمور - ليشتي فقد تناول زعماءها موضوع المصالحة فور انسحاب إندونيسيا. وفي تيمور - ليشتي، بذلت أيضا محاولة هامة لإقامة توازن ملائم بين مقاضاة بعض مرتكبي الانتهاكات الخطيرة وإعادة إدماج مرتكبي المخالفات الأقل خطورة. وكانت لجنة الاستقبال وتقصي الحقائق والمصالحة بمثابة تدير تكميلي استهدف تبيان الحقائق وتحقيق المصالحة على مستوى المجتمع المحلي، ربما عن طريق التعويض، من جانب مرتكبي المخالفات البسيطة. وقامت سيراليون أيضا، بمساعدة من مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بإنشاء هيكل مماثل في إطار المحكمة الخاصة لسيراليون ولجنة تقصي الحقائق والمصالحة الخاصة بها. وتؤدي هذه الآليات التكميلية مهمة قيّمة من خلال البدء بعملية استعراض الماضي بصدق، ومن ثم، فهي تجمع بين ضرورات العدالة وتحقيق المصالحة. وفضلا عن ذلك، كان بمقدور هذه الهيئات بعينها، باعترافها بالنساء والأطفال وإشراكهم في أعمالها، أن ترسخ إجراءات خاصة أمكن بفضلها تيسير إعادة إدماج النساء والأطفال بصورة ناجحة. ومن شأن آليات تحقيق العدالة وتقصي الحقائق أن تتيح أيضا الفرص للجمع بين عمليات المقاضاة ذات الولايات الدولية والآليات الأكثر اتساما بالطابع التقليدي التي من قبيل الاعتراف والتعويض والقبول من جانب المجتمع المحلي. وفي الوقت ذاته، يلزم قيام المجتمع الدولي بالمزيد من التحليلات المقارنة لهذه المهام.

٥٢ - ويجب أن تسير العدالة والمصالحة جنبا إلى جنب من أجل معالجة الأسباب الكامنة للصراعات والحيلولة دون إمكانية الاقتصار المتسم بالعنف. وينبغي للجهات المحلية الفاعلة أن تشارك من البداية في عملية المصالحة وفي إصلاح نظام العدالة وإعادةه إلى نصابه. بل إن جهود المصالحة يمكن أن تبدأ حتى في خضم الصراع، وينبغي الاضطلاع بها بطريقة تراعي الحساسيات الثقافية. ويمكن للتثقيف في حالات الصراع وما بعدها أن يوفر فرصة لتعزيز التسامح والعدالة الاجتماعية داخل المجتمعات المحلية.

٥٣ - وإيجازاً للقول، فإن التوصيات العملية التي تتناول الاحتياجات المتعلقة بحكم القانون والعدالة والمصالحة، ومن ثم توفر حماية أفضل للمدنيين أثناء الصراع، تتمثل في ضرورة القيام بما يلي:

(أ) توفير الموارد وسبل الإصلاح للمؤسسات الوطنية المعنية بالأمن، ونظام القانون والعدالة من أجل الإنفاذ الأفضل لحكم القانون ومعايير حقوق الإنسان في أسرع وقت ممكن فور انتهاء الصراع؛

(ب) ضمان إتمام العملية المتعلقة بتزع سلاح المحاربين وتسريحهم وإعادة إدماجهم في أبكر وقت ممكن مع الإدراك التام للعناصر التي تتطلبها عملية المصالحة على المستوى المحلي؛

(ج) ضمان إلغاء القوانين والأنظمة غير المتمشية مع القواعد القانونية الدولية، لا سيما فيما يتعلق بالحقوق في العودة والتعويض عن الممتلكات والحقوق في سكن ملائم، وإقامة آليات فعالة ومحيدة للسماح بالعودة والتعويض عن الممتلكات؛

(د) ضمان توفير التمويل المستمر الكافي الذي يعتد به للمحاكم الدولية القائمة وللمحكمة الجنائية الدولية، وكذلك للمبادرات الأخرى الرامية إلى محاكمة مرتكبي الانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان.

الملاحظات

٥٤ - خلال الثمانية عشر شهراً الماضية، منذ صدور التقرير السابق المقدم إلى مجلس الأمن، برزت ثلاث قضايا عالمية ستشكل تحدياً خطيراً لقدرة الدول الأعضاء على حماية المدنيين. وتعلق القضية الأولى بتزايد التركيز على العنف القائم على نوع الجنس في حالات الأزمات الإنسانية وحالات الصراع، وهي مشكلة خطيرة مستمرة زادت حدتها بورود تقارير عن ارتكاب العاملين في مجال المساعدة الإنسانية وأفراد حفظ السلام للاستغلال والاعتداء الجنسيين والاتجار في النساء والفتيات.

٥٥ - واعترافاً بأن هذه المشكلة الخطيرة قد تجاوزت حدود منظومة الأمم المتحدة، اتفق الرأي على أن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات - التي لا تمثل وكالات الأمم المتحدة وحدها، بل تمثل أيضاً حركة الصليب الأحمر والمنظمات غير الحكومية - هي الحفل المناسب لعلاج المشكلة على نطاق العالم. وبأدركت اللجنة الدائمة على الفور إلى تشكيل فرقة عمل معنية بتوفير الحماية من الاستغلال والاعتداء الجنسيين في الأزمات الإنسانية يتشارك في رئاستها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف).

وكُلفت الفرقة صراحة بتقييم جوانب الضعف أو الثغرات التي تعتري الإجراءات ومعايير السلوك القائمة، واقتراح تدابير محددة لتداركها. وأجرت الفرقة في حضم عملية التقييم هذه مشاورات واسعة النطاق مع الشركاء في مجال المساعدة الإنسانية، والدول الأعضاء، والجهات الأخرى صاحبة المصلحة المهتمة بالأمر، ومن بينها إدارة عمليات حفظ السلام.

٥٦ - والعلة في الاعتداءات، التي تشمل عمليات الاتجار والعنف الجنساني، نابعة من عدم التكافؤ في علاقات القوى الذي يمثل ظاهرة متفشية في حالات النزوح الجماعي أو الصراعات أو الاضطرابات المدنية. وتطبق الأمم المتحدة، بالتعاون مع مجموعة متنوعة من الشركاء في محيط الأنشطة الإنسانية، عددا من التدابير الوقائية والعلاجية الرامية إلى تعزيز وتوطيد سبل الحماية والرعاية للضعفاء في حالات الأزمات الإنسانية والصراعات. وهذا يشمل اعتماد مبادئ أساسية تمثل قواعد السلوك الدنيا لجميع موظفي الأمم المتحدة المدنيين و سنّ إجراءات واضحة للإبلاغ. والمبادئ الأساسية هي فيما يلي: (أ) اعتبار الاستغلال الجنسي ضربا جسيما من سوء السلوك وسببا للفصل من العمل؛ و (ب) حظر ممارسة الأنشطة الجنسية مع أي شخص دون الثامنة عشر؛ و (ج) حظر مبادلة النقود أو العمالة أو السلع أو الخدمات بالجنس؛ و (د) النهي بشدة عن قيام علاقة جنسية بين العاملين في محيط المساعدة الإنسانية والمستفيدين من هذه الأنشطة؛ و (هـ) التزام الموظفين بالإبلاغ عما يتردد من احتمالات لوقوع اعتداءات من قِبَل أي من زملائهم؛ و (و) ضرورة تهيئة بيئة واقية من الاستغلال الجنسي، وإنفاضة مسؤوليات خاصة بالمديرين عن دعم وتطوير النظم الكفيلة بالحفاظ على هذه البيئة.

٥٧ - وفضلا عن هذا، تسعى الأمم المتحدة إلى ضمان احتواء تصميم عمليات حفظ السلام وتقديم الإغاثة على تدابير تحمي الفئات الضعيفة من الاعتداء والاستغلال. ولكن من سوء الطالع أن الأطراف الأخرى المرتبطة بالأمم المتحدة، التي تشمل الشرطة المدنية والقوات العسكرية العاملة تحت رعاية الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية غير الحكومية، ترتكب هي الأخرى انتهاكات من هذا النوع. وفي هذا الشأن، قال الأمين العام مؤخرا إن "الرجال والنساء والأطفال الذين يشردهم الصراع أو غيره من الكوارث هم من أشد الناس ضعفا على وجه البسيطة. إنهم يتطلعون إلى الأمم المتحدة وشركائها الإنسانيين طلبا للمأوى والحماية. وكل من يخون هذه الأمانة المقدسة سواء كان موظفا لدى الأمم المتحدة أو تابعا لها يجب أن يحاسب، وأن يقدم إلى المحاكمة إذا كانت الظروف تستدعي ذلك" (A/57/465، الفقرة ٣). ولهذا الغاية، هناك تدابير من شأنها، إن عملت بها الدول الأعضاء، أن تزيد من ترسيخ ثقافة الحماية إبان الكوارث الإنسانية؛ وهي كما يلي:

(أ) أن يبدي جميع الموظفين ذوي الزي الرسمي المساهم بهم لمعاونة الأمم المتحدة في عملها الاحترام "للقواعد العشر المتمثلة في مدونة قواعد السلوك الشخصي لذوي الخوذات الزرقاء"؛

(ب) أن ينظر مجلس الأمن في إدراج فقرة موحدة في القرارات ذات الصلة تقضي بالإبلاغ عن إجراءات المتابعة وعمليات الملاحقة القضائية المنفذة استجابة للادعاءات القائلة بوقوع اعتداء جنسي أو استغلال جنسي؛

(ج) تشجيع الدول الأطراف على الاستعانة بالمبادئ الأساسية فيما تضعه من معايير ومدونات سلوك لقواتها المسلحة الوطنية وقوات الشرطة التابعة لها، مما يكفل إيلاء الاهتمام الواجب للحماية من ضروب الاعتداء والاستغلال الجنسية؛

(د) أن تصر البلدان المانحة على أن يُدرج شركاؤها المنفذون جميعهم المبادئ الرئيسية في مدونات السلوك الخاصة بهم قبل صرف الأموال الممنوحة لهم.

٥٨ - وثاني القضايا التي تؤثر تأثيراً متزايداً على حماية المدنيين متصلة باستغلال الصراعات لأغراض تجارية، حيث بات استغلال الموارد الطبيعية في إطار غير مشروع وعلى نحو مخالف للقانون مشكلة متفاقمة تعمل على تأجيج الصراعات وتمس أمن السكان المدنيين وتضر به على نحو متزايد. وهذه هي السمة المميزة للصراع المحتدم في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وإن كانت شائعة أيضاً في الكثير من حالات الصراع. ومن الأفراد والشركات من يستفيد من الصراعات المسلحة، ويعمل على الإبقاء عليها، بل ويشعلها بغية نهب البلدان المزعزعة طمعا في الإثراء على حسابها بينما يعاني سكانها المدنيون من العواقب المدمرة.

٥٩ - وهذه الآثار سجلها فريقا الخبراء المعنيين بالاستغلال غير القانوني للموارد الطبيعية وأشكال الثروة الأخرى لجمهورية الكونغو الديمقراطية (A/2002/1146، المرفق) ولليبريا (A/2002/1115، المرفق)، اللذين أصدرتا تقريرهما مؤخرًا. ودعا أعضاء الفريقين الدول الأعضاء إلى تعبئة جهودها في إطار مستدام للحيلولة دون هذه الأنشطة غير القانونية ومكافحتها. وبالتوازي مع هذه الجهود، ينبغي لمجلس الأمن أن ينظر في اتخاذ تدابير قسرية تستهدف الشركات والأفراد المتورطين في نهب الموارد في حالات الصراع، على أن تشمل ما يلي:

(أ) منع الأفراد الذين يتم التعرف عليهم من السفر؛

(ب) تجريد الأصول الشخصية المملوكة للأفراد المتورطين في الاستغلال غير

المشروع؛

(ج) منع مجموعة مختارة من الشركات والأفراد من التعامل مع المرافق المصرفية وغيرها من المؤسسات المالية ومن تلقي الأموال أو تأسيس الشراكات أو غير ذلك من العلاقات التجارية مع المؤسسات المالية الدولية.

٦٠ - وكثيرا ما لا تجد الأطراف المتورطة في الاستغلال غير القانوني حافزا يدفعها إلى تغيير سلوكها. وعليه، يلزم تحديد تدابير تستهدف تبديد مخاوفها من ضياع إيراداتها، وتشجع في الوقت ذاته الاستفادة المشروعة من الموارد. ومن الضروري معالجة الجوانب الاجتماعية الاقتصادية للمرحلة الانتقالية على نحو مناسب وإيجاد نظام عادل لتوزيع الثروة في مجتمع تمزقت أوصاله. ويجب العمل على تعزيز ودعم التكامل الاقتصادي الإقليمي وأنشطة التنمية التجارية المشروعة الشفافة. كما يجب حفز الأنشطة الاقتصادية، بما يشمل تهيئة فرص العمل، مع توفير الدعم لتنفيذ عمليات سياسية متزامنة توفر تربة لغرس هذه الأنشطة.

٦١ - وفي نهاية المطاف، فإن بروز الإرهاب على الساحة وتورط المنظمات الإرهابية في الصراعات المسلحة عاملان يضيفان مجموعة جديدة صعبة من التحديات في مواجهة جهودنا المبذولة لحماية المدنيين. ويجب إدانة الإرهاب دون تحفظ، وتركيز الطاقات على محاربة هذا التهديد الخطير للسلام والأمن الدوليين بأساليب فعالة، على أن تظل الدول واعية، وهي تتصدى للأعمال الإرهابية، بضرورة حماية أرواح المدنيين وممتلكاتهم، وأن تمارس تلك الجهود في إطار من الاحترام الكامل للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان. وكل جهد يُبذل من أجل تعزيز الحماية الدولية للمدنيين في الصراعات المسلحة هو انتصار على الإرهاب، الذي يسعى، بحكم طبيعته، إلى زعزعة وضع المدنيين وإضعاف الهياكل القانونية والمؤسسية التي يحتمي بها المدنيون، رجالا ونساء وأطفالا، من ويلات العنف وليدة الحرب.

٦٢ - إن التماس الأمن على حساب حقوق الإنسان سيقوض الأمن في نهاية المطاف، فحيثما تلاشت حقوق الإنسان والقيم الديمقراطية، أصبح من الأرجح أن تعمد الجماعات الساخطة إلى اختيار طريق العنف أو التعاطف مع من يسرون على دربه. أما توسيع دائرة الاحترام لحقوق الإنسان، جنبا إلى جنب مع الديمقراطية والعدالة الاجتماعية، فهو الضمان الوحيد ضد الإرهاب الذي سيثبت في نهاية الأمر جدواه. واستهداف المدنيين واستعمال القوة بما لا يتناسب مع الأهداف العسكرية المشروعة هما انتهاكان للقانون الإنساني الدولي يجب إدانتهم بشدة.

٦٣ - وقد ناقش مجلس الأمن في بياناته السابقة الإرهاب ودور الأمم المتحدة في مكافحته. ومن المهم الانتباه في سياق هذا التقرير إلى المشاكل الخاصة التي تنشأ عندما تتورط المنظمات الإرهابية في الصراعات المسلحة. فجهود الأمم المتحدة الهادفة إلى تأمين وصول العون إلى

الفتنات الضعيفة وإلى إنشاء قنوات اتصال مناسبة مع الجهات الفاعلة المسلحة لهذا الغرض ستشهد تعقيدات هائلة إذا تورطت هذه الجهات في أنشطة إرهابية أو بدت متورطة في ارتكابها. وسيصبح العمل على بدء عمليات المصالحة وتعزيز مراحل الانتقال من الحرب إلى السلام عسيرا بصورة تجل عن الوصف إذا أسفرت الهجمات الإرهابية عن أعمال قتل عشوائية دون إنذار أو عن مواصلة ارتكاب أعمال من هذا القبيل. وعلى الأمم المتحدة أن تضع مبادئ توجيهية واضحة لعملها المقبل بشأن حماية المدنيين في الصراعات المسلحة حيثما نشطت المنظمات الإرهابية.

٦٤ - وهذا التقرير أبرز صورة البيئة المتغيرة التي تجري فيها حماية المدنيين، ولاحظ بدء عمليات انتقالية تستهدف إحلال السلام في عدد من البلدان التي كانت في السابق مسرحا لصراعات طويلة الأمد. وتوفير الحماية الفعالة للمدنيين عنصرا حاسما في إرساء دعائم عملية السلام. واستمرار السلام مرهون بالالتزام بحماية المدنيين من اللحظة الأولى لميلاده. ويعرض التقرير، في إطار البيئة الحالية، لعدد من التدابير العملية في ثلاثة من المجالات الأساسية التي سيكون للتنفيذ فيها تأثير مباشر إيجابي على عمليات التحول إلى السلام. والمجال الأول منها، والدعامة الأساسية لها كلها، هو وعي الدول الأعضاء بالتزاماتها ومسؤولياتها صوب حماية المدنيين في حالات الصراع وفهمها لهذه الالتزامات. وثانيها هو الالتزام بإجراء مفاوضات منظمة شاملة تناول القضايا المتعلقة بتوصيل المساعدات الإنسانية إلى مستحقيها، وفصل العناصر المسلحة عن المدنيين، لا سيما في حالات اللاجئين، والعزم على ضمان السلامة البدنية لموظفي الوكالات الإنسانية وللسكان المدنيين الذين يعمل هؤلاء الموظفون على مساعدتهم. أما المجال الثالث، فهو ضرورة زيادة الوعي بأهمية الترابط بين المساعدات الإنسانية والسلام والتنمية واعتماد كل منهما على الآخر. وأخيرا، يلزم إيجاد إرادة جماعية تستهدف مجابهة التحديات العويصة التي تعترض سبيل العمل على حماية المدنيين، وهي تحديات يفرضها استغلال الصراعات لأغراض تجارية والاستغلال الجنسي للمدنيين في خضم الصراعات والخطر الذي يتهدد العالم بفعل الإرهاب.

٦٥ - ويورد التقرير في خاتمه عددا من المبادرات العملية التي من شأنها تعزيز الوعي بضرورة حماية المدنيين في إطار الأعمال اليومية للأمم المتحدة. وستوفر حلقات العمل الإقليمية التي ينظمها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الفرصة للدول الأعضاء المهيأة بأفضل القدرات لكي تتعرف على التهديدات المترتبة بالسلام والأمن الإقليميين والسبل التي يفضلها يمكن التصدي لهذه التهديدات في إطار جماعي من خلال الهيئات والآليات الإقليمية القائمة. ويشجع التقرير على اعتماد 'المذكرة' والاستفادة منها في رسم أطر وتحديد نهج أكثر تنظيما تتيح حماية المدنيين على يد الفرق القطرية التابعة للأمم المتحدة في مناطق

الصراع. وقد وُفِّرت المذكورة منذ اعتمادها إطاراً مفيداً للتحليل والعمل. ومن المحبذ التوسع في تطبيقها من أجل توفير أساس متسق لتدريب الموظفين العاملين في مجالي الأمن وحفظ السلام على مجابهة التحديات والنهوض بالمسؤوليات التي تواجههم في مجال حماية المدنيين إبان الصراعات. وعلاوة على ذلك، من المهم مواصلة عملية الاستعراض التي بدأها مجلس الأمن مع حلقة العمل التي نظمها في ١٨ تموز/يوليه ٢٠٠٢ بشأن منطقة نهر مانو. وينبغي مراعاة الاستعراضات الأخرى للولايات والقرارات الأساسية التي تظل فيها حماية المدنيين شاغلاً هاماً. وهذا يتطلب مزيداً من التعزيز للتعاون المشترك بين مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وإدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والكيانات الأخرى ذات الصلة التابعة للأمم المتحدة بشأن إدماج حماية المدنيين في تخطيط أطر عمل بعثات السلام وعمليات السلام.

الحواشي

- (١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والخمسون، الملحق رقم ١٢ ألف (A/57/12/Add.1)، المرفق الرابع.
- (٢) المرجع نفسه، الملحق رقم ١٢ ألف (A/57/12/Add.1)، الفصل الثالث، الفرع جيم.

خريطة طريق لحماية المدنيين تعزيز هيكل الحماية

الموضوع	توصيات	رمز الوثيقة
توسيع الإطار القانوني	حث الدول الأعضاء على التصديق على الصكوك الرئيسية للقانون الإنساني الدولي، وقانون حقوق الإنسان، وقانون اللاجئين، وعلى تنفيذها جميعاً، وإبلاغ المجلس بالإجراءات المتخذة في هذا الصدد	S/1999/957
ضمان الامتثال	يطلب إلى الدول الأعضاء والأطراف الفاعلة التي ليست دولاً احترام القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين	S/1999/957
توسيع الإطار القانوني	حث الدول الأعضاء على اعتماد تشريعات وطنية لمحاكمة الأفراد المسؤولين عن الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة بحق الإنسانية وجرائم الحرب، وينبغي للدول الأعضاء أن تبدأ، استناداً إلى مبدأ الاختصاص الشامل، عمليات مقاضاة الأشخاص الخاضعين لسلطتها أو المقيمين في إقليمها بصدد الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي، وأن تقدم تقارير عن ذلك إلى مجلس الأمن	S/1999/957
إنشاء آليات لإنفاذ العدالة	تشجيع الدول الأعضاء على وضع أو تعزيز التشريعات والترتيبات التي تنص على التحقيق والمقاضاة والمحاكمة بالنسبة لأولئك المسؤولين عن الانتهاكات المنتظمة والواسعة النطاق للقانون الجنائي الدولي. بما في ذلك دعم الدول الأعضاء في عملية بناء مؤسسات قضائية موثوق بها تكون مجهزة لتنفيذ الإجراءات بصورة نزيهة	S/2001/331
توسيع الإطار القانوني	حث الدول الأعضاء على تأييد الاقتراح الداعي إلى رفع الحد الأدنى لسن التجنيد والمشاركة في الأعمال القتالية إلى ١٨ سنة، والإسراع بصياغة بروتوكول اختياري لاتفاقية حقوق الطفل يتعلق بحالة الأطفال في الصراع المسلح	S/1999/957
توسيع الإطار القانوني	حث الدول الأعضاء على التصديق على اتفاقية عام ١٩٩٤ المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، وعلى تنفيذها بصورة كاملة	S/1999/957
توسيع الإطار القانوني	دعوة الجمعية العامة إلى السعي على وجه الاستعجال إلى وضع بروتوكول لاتفاقية عام ١٩٩٤، من شأنه أن يوسع نطاق الحماية القانونية ليشمل جميع موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها	S/1999/957
توسيع الإطار القانوني	حث الدول الأعضاء على اعتماد وإنفاذ تدابير لمنع الجهات الفاعلة المنتمية إلى القطاع الخاص من ممارسة أنشطة تجارية مع أطراف الصراعات المسلحة يمكن أن تسهم في حدوث انتهاكات للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان	S/2001/331
ضمان الامتثال	مواصلة بحث الصلات بين التجارة غير المشروعة في الموارد الطبيعية وإدارة ربحي الحروب وحث الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية على اتخاذ التدابير المناسبة ضد من يشارك، من الجهات الفاعلة من الشركات والأفراد والكيانات، في الاتجار غير المشروع بالموارد الطبيعية والأسلحة الصغيرة	S/2001/331
إنشاء آليات لإنفاذ العدالة	حث الدول الأعضاء على التصديق على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية	S/1999/957

الموضوع	توصيات	رمز الوثيقة
إنشاء آليات لإنفاذ العدالة	تشجيع إنشاء آليات قضائية وآليات للتحقيق تستخدم عندما يبدو من غير المحتمل مقاضاة المسؤولين عن الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة بحق الإنسانية وجرائم الحرب، نظرا لعدم رغبة الأطراف المعنية في ذلك أو عدم قدرتها على ذلك، إلى حين إنشاء المحكمة الجنائية الدولية	S/1999/957
زيادة القدرات التنظيمية	استحداث تبادل منتظم للمعلومات بين مجلس الأمن والجمعية العامة وأجهزة الأمم المتحدة الأخرى بشأن المسائل المتعلقة بتوفير الحماية للمدنيين في الصراع المسلح	S/2001/331
زيادة القدرات التنظيمية	إقامة تعاون أكثر انتظاما بين مجلس الأمن والمنظمات الإقليمية لضمان اتخاذ القرارات عن علم وتحقيق تكامل الموارد الإضافية واستغلال المزايا النسبية لهذه المنظمات، بوسائل شتى تشمل آلية للإبلاغ المنتظم حسب المنطقة وتقديم إحاطات إلى مجلس الأمن وإقامة مشاورات رفيعة المستوى لزيادة تطوير التعاون بشأن تعزيز حماية المدنيين أثناء الصراع المسلح	S/2001/331
زيادة القدرات التنظيمية	اتخاذ خطوات لتعزيز قدرة المنظمة على التخطيط والانتشار السريع، ويشمل ذلك تعزيز المشاركة في نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية وتوفير وحدات عسكرية ووحدات للشرطة معدة للنشر السريع، والقدرة على إقامة مقر للبعثة	S/1999/957
زيادة القدرات التنظيمية	كفالة تدريب هذه الوحدات في مجال حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، بما في ذلك الأحكام المتصلة بالطفل وبنوع الجنس، والتنسيق بين العنصرين المدني والعسكري، ومهارات الاتصال والتفاوض	S/1999/957
التدريب والتأهب	حث الدول الأعضاء على نشر تعليمات تتعلق بالقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان بين أفرادها العاملين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، وبين المشتركين في عمليات مأذون بها تجري في ظل القيادة والسيطرة الوطنيتين أو الإقليميتين	S/1999/957
تخفيف الأثر المحتمل	تشجيع الدول الأعضاء على تقديم الدعم السياسي والمالي للدول الأخرى لتيسير الامتثال لاتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام (اتفاقية أوتاوا)	S/1999/957
تخفيف الأثر المحتمل	إنشاء آلية تقنية دائمة لاستعراض نظم الأمم المتحدة للجزاءات والنظم الإقليمية للجزاءات للتحقق من الآثار التي يحتمل أن تخلفها الجزاءات في صفوف المدنيين	S/1999/957
تخفيف الأثر المحتمل	زيادة تطوير المعايير والقواعد بهدف التخفيف إلى أدنى حد من حدة الآثار الإنسانية المترتبة على الجزاءات، وبصفة خاصة لضمان ألا تفرض الجزاءات دون أن تتضمن شرطا للإعفاءات الإنسانية	S/1999/957

توفير الحماية بواسطة اتقاء الصراعات

التأهب	إنشاء أفرقة عاملة تابعة لمجلس الأمن تعنى ببعض الحالات المتقلبة المحددة من أجل تحسين فهم أسباب الصراع وآثاره، فضلا عن إتاحة محفل ثابت لبحث خيارات منع اندلاع العنف في كل حالة من الحالات	S/1999/957
التأهب	الاستفادة من المعلومات والتحليلات المتعلقة بحقوق الإنسان التي تنتش عن هيئات الخبراء المستقلة المنشأة بمعاهدات والآليات التابعة للجنة حقوق الإنسان وغيرها من المصادر الموثوقة الأخرى، وذلك بوصفها مؤشرات لإجراءات وقائية محتملة تتخذها الأمم المتحدة	S/1999/957

الموضوع	توصيات	رمز الوثيقة
الاتقاء	زيادة استخدام مجلس الأمن للأحكام ذات الصلة في ميثاق الأمم المتحدة، التي من قبيل المادتين ٣٤ و ٣٦، وذلك عن طريق التحقيق في المنازعات في مراحلها المبكرة، ودعوة الدول الأعضاء إلى عرض منازعاتها على مجلس الأمن، والتوصية باتخاذ إجراءات ملائمة لمعالجة المنازعات؛ وتعزيز أهمية المادة ٩٩ من الميثاق باتخاذ إجراءات عملية لمواجهة المخاطر المهددة للسلم والأمن التي تحددها الأمانة العامة	S/1999/957 ١٣
الاتقاء	النظر في القيام في حالات معينة بتنفيذ عملية وقائية لحفظ السلام، أو بتوفير وجود من نوع آخر للرصد الوقائي	S/1999/957 ١٢
الحماية أثناء الصراع		
إلزام أطراف الصراع	التشديد في قرارات مجلس الأمن، على أنه يتحتم تيسير حصول السكان المدنيين إلى المساعدة الإنسانية دون عوائق، وعلى أنه يتعين على الأطراف المعنية، بمن فيها الأطراف التي ليست دولاً، التعاون التام مع منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية في إتاحة ذلك فضلاً عن ضمان أمن المنظمات الإنسانية، مع فرض جزاءات محددة الأهداف عند عدم الامتثال	S/1999/957 ١٨
إلزام أطراف الصراع	التأكيد في قرارات مجلس الأمن على المسؤولية المباشرة للجماعات المسلحة بموجب القانون الإنساني الدولي.	S/2001/331 ٩
إلزام أطراف الصراع	حث الدول الأعضاء والمناخين على دعم الجهود المتخذة من أجل تعميم معلومات عن القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان على الجماعات المسلحة، والقيام بمبادرات لتعزيز فهم هذه الجماعات لها فهماً عملياً	S/2001/331 ١٠
إلزام أطراف الصراع	المطالبة بألا تستعمل الأطراف المشتركة في الصراع التي ليست في عداد الدول أطفالاً يقل عمرهم عن ١٨ سنة في الأعمال القتالية، وإلا تعرضت لفرض جزاءات محددة الهدف	S/1999/957 ٩
ولاية البعثة وتصميمها (عند الاقتضاء)	كفالة التلبية الكاملة للاحتياجات الخاصة للأطفال والنساء من الحماية والمساعدة في جميع عمليات حفظ السلام وبناء السلام	S/1999/957 ٢٠
إلزام أطراف الصراع	المدابمة على مطالبات أطراف الصراع باتخاذ ترتيبات خاصة لتلبية احتياجات الأطفال والنساء من الحماية والمساعدة	S/1999/957 ٢١
إلزام أطراف الصراع	في حالات التشرد الداخلي على نطاق واسع، تشجيع الدول على اتباع الإرشادات القانونية الواردة في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي	S/1999/957 ٧
إلزام أطراف الصراع	حث الدول الأعضاء المجاورة على ضمان الحصول على المساعدة الإنسانية ودعوتها إلى توجيه انتباه مجلس الأمن إلى أي مسألة قد تعرض حق المدنيين في المساعدة إلى الخطر، وذلك بوصفها مسألة تمس السلم والأمن	S/1999/957 ١٩
إمكانية الوصول الآمن للفئات السكانية الضعيفة	إيفاد بعثات تقصي الحقائق على نحو أكثر تواتراً إلى مناطق الصراع، لتعيين الاحتياجات المحددة من المساعدة الإنسانية، لا سيما الحاجة إلى الحصول على إمكانية الوصول الآمنة والمفيدة إلى الفئات السكانية الضعيفة	S/2001/331 ٥
إمكانية الوصول الآمن للفئات السكانية الضعيفة	العمل بهمة لإشراك أطراف أي صراع في حوار يرمي إلى تحقيق الوصول الآمن وبدون عوائق للعمليات الإنسانية وإثبات استعداد مجلس الأمن للتحرك عند رفض كفالة إمكانية الوصول المذكورة	S/2001/331 ٤
إمكانية الوصول الآمن للفئات السكانية الضعيفة	إعداد معايير وإجراءات واضحة لتمييز وفصل العناصر المسلحة في حالات نزوح أعداد كبيرة من السكان	S/2001/331 ٧

الموضوع	توصيات	رمز الوثيقة
إمكانية الوصول الآمن للفتات السكانية الضعيفة	القيام - كحل أخير - بإنشاء مناطق أمن وممرات آمنة مؤقتة لحماية المدنيين وتوصيل المساعدات في الحالات التي تنطوي على تهديد بممارسة الإبادة الجماعية وارتكاب جرائم بحق الإنسانية وجرائم حرب ضد السكان المدنيين وضمان تجريد تلك المناطق من السلاح وتوافر خيار الخروج منها بسلام	S/1999/957 ٣٩
الفصل بين المدنيين والعناصر المسلحة	إنشاء وجود لحفظ السلام في وقت مبكر من تحرك اللاجئيين والمشردين، حيثما يكون ذلك مناسباً، من أجل ضمان قدرتهم على الاستقرار في المعسكرات بعيداً عن خطر مضايقات العناصر المسلحة أو تسليحها	S/1999/957 ٣٣
الفصل بين المدنيين والعناصر المسلحة	نشر مراقبين عسكريين دوليين لرصد الحالة في مخيمات المشردين داخلها واللاجئيين عند الاشتباه في وجود أسلحة ومتحاربين وعناصر مسلحة، واتخاذ التدابير المناسبة رداً على ذلك	S/1999/957 ٣٥
الفصل بين المدنيين والعناصر المسلحة	حشد الدعم الدولي من أجل نقل المعسكرات الشديدة القرب من الحدود المشتركة مع بلدان منشأ اللاجئيين، إلى مسافة آمنة بعيداً عن تلك الحدود	S/1999/957 ٣٧
مراقبة وسائط الإعلام المروجة للكراهية	كفالة القيام، كلما اقتضى الأمر، في حالات الصراع الجاري باتخاذ التدابير الملائمة لمراقبة وسائط الإعلام المروجة للكراهية أو إغلاقها	S/1999/957 ١٦
الجزءات	فرض حظر على الإمداد بالأسلحة في الحالات التي يستهدف فيها أطراف الصراع المدنيين والأشخاص المشمولين بالحماية، أو حيث يكون الأطراف معروفين بارتكاب انتهاكات منتظمة وواسعة النطاق للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان، بما في ذلك تجنيد الأطفال؛ وحث الدول الأطراف على إنفاذ ذلك الحظر في نطاق الولاية الوطنية لكل منها	S/1999/957 ٢٦
الجزءات	التوسع في استعمال الجزاءات المحددة الأهداف لردع واحتواء مرتكبي الانتهاكات الفظيعة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان، فضلاً عن أطراف الصراع التي تتحدى باستمرار قرارات مجلس الأمن	S/1999/957 ٢٢
الجزءات	يُطلب إلى المنظمات الإقليمية أو مجموعات البلدان أن تقدم معلومات كاملة تتعلق بإنشاء آليات الإعفاء الإنساني وإجراءات الموافقة الملائمة قبل الإذن برفض الجزاءات الإقليمية؛ ورصد قدرة السلطات الإقليمية المسؤولة عن تنفيذ الجزاءات على تنفيذ الإعفاءات وإجراءات التصريح ووضع الإجراءات اللازمة لممارسة مجلس الأمن لسلطته بشأن معالجة حالات القصور	S/1999/957 ٢٥
ولاية البعثة وتصميمها (عند الاقتضاء)	تطوير مفهوم النهج الإقليمية لحل الأزمات الإقليمية ودون الإقليمية، لا سيما عند صياغة الولايات	S/2001/331 ٦
ولاية البعثة وتصميمها (عند الاقتضاء)	تأكيد امتلاك المنظمات الإقليمية للقدرة على الاضطلاع بعملية وفقاً للقواعد والمعايير الدولية قبل الإذن بنشرها، ووضع آليات تمكن المجلس من رصد هذه العمليات بصورة فعالة	S/1999/957 ٣٤
ولاية البعثة وتصميمها (عند الاقتضاء)	كفالة اشتغال بعثات الأمم المتحدة التي تهدف إلى صنع السلام وحفظ السلام وبناء السلام على عنصر يتعلق بوسائط الإعلام يمكن أن يثبت معلومات عن القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان، بما في ذلك التثقيف في مجال السلام وحماية الأطفال وعن أنشطة الأمم المتحدة، وتشجيع البعثات الإقليمية المأذون بها على أن تشمل مثل هذه القدرة	S/1999/957 ١٧
ولاية البعثة وتصميمها (عند الاقتضاء)	اتخاذ ترتيبات من أجل إدماج آليات رصد وسائط الإعلام بصورة منتظمة في ولايات البعثات لضمان الرصد الفعال لوسائط الإعلام التي تبث الكراهية والإبلاغ عنها وتوثيق أنشطتها بصورة فعالة	S/2001/331 ٨

الموضوع	توصيات	رمز الوثيقة
ولاية البعثة وتصميمها (عند الاقتضاء)	كفالة تضمن اتفاقات السلام وولايات جميع بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، حسب الاقتضاء، تدابير محددة لتزع السلاح والتسريح وتدمير ما لا لزوم له من الأسلحة والذخائر، وإيلاء اهتمام خاص لتسريح الجنود الأطفال وإعادة إدماجهم، وكفالة إتاحة الموارد في وقت مبكر وبقدر كاف	38 S/1999/957
ولاية البعثة وتصميمها (عند الاقتضاء)	القيام، عند صياغة ولايات حفظ السلام، بوضع ترتيبات لمعالجة الإفلات من العقاب و/أو التحقق والمصالحة، لا سيما عندما تأتي هذه العمليات كرد على انتهاكات واسعة النطاق ومنتظمة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان	2 S/2001/331
ولاية البعثة وتصميمها (عند الاقتضاء)	دعم وجود "أمين مظالم" عام مع جميع عمليات حفظ السلام لتناول الشكاوى الواردة من الجمهور العام بشأن سلوك أفراد حفظ السلام التابعين للأمم المتحدة، وإنشاء لجنة مخصصة لتقصي الحقائق، حسب الاقتضاء، لدراسة ما تتناقله التقارير عن وقوع انتهاكات مزعومة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان	31 S/1999/957
ولاية البعثة وتصميمها (عند الاقتضاء)	يُطلب إلى الدول الأعضاء التي تنشر قوات إبلاغ الأمانة العامة للأمم المتحدة بالتدابير المتخذة لمقاضاة أفراد قواتها المسلحة الذين انتهكوا القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان أثناء الخدمة في الأمم المتحدة	32 S/1999/957
الإنفاذ	في مواجهة الاعتداءات الواسعة النطاق والمستمرة، النظر في فرض إجراءات إنفاذ مناسبة على أساس اعتبارات أساسية معينة مثل حجم نطاق الانتهاكات لحقوق الإنسان والتعاون الإنساني الدولي واستنفاد الجهود السلمية أو الجهود القائمة على التراضي التي تستهدف معالجة الحالة	40 S/1999/957
العدالة والمصالحة	القيام منذ البداية بتوفير التمويل الموثوق الكافي والمستمر للجهود الدولية الرامية إلى محاكمة مرتكبي الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان	1 S/2001/331
توفير الحماية بعد انتهاء الصراع		
العدالة والمصالحة	حشد الدعم الدولي من أجل قوات الأمن الوطنية بما في ذلك تقديم المساعدة السوقية والتشغيلية وإسداء المشورة التقنية، والإشراف، حيثما يلزم ذلك	36 S/1999/957
العدالة والمصالحة	النظر في استخدام تدابير الإنفاذ المبينة في الفصل السابع من الميثاق لتشجيع على الامتثال لأوامر وطلبات المحكمتين القائمتين المخصصتين ليوغوسلافيا السابقة ورواندا، على التوالي، المتعلقة بالقبض على المتهمين وتسليمهم	3 S/1999/957