

Distr.: General
1 June 2018
Arabic
Original: English

الجمعية العامة مجلس الأمن



مجلس الأمن
السنة الثالثة والسبعون

الجمعية العامة

الدورة الثانية والسبعون

البنود ١٤ و ١١٧ و ١٣٢ من جدول الأعمال
التنفيذ والمتابعة المتكاملان والمنسقان لنتائج المؤتمرات
الرئيسية ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة في
الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما
متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية

المسؤولية عن الحماية ومنع الإبادة الجماعية وجرائم الحرب
والتنظيف العرقي والجرائم ضد الإنسانية

المسؤولية عن الحماية: من الإنذار المبكر إلى العمل المبكر

تقرير الأمين العام

موجز

على الرغم من التقدم المحرز في تنفيذ مبدأ المسؤولية عن الحماية، لا يزال مجهود المجتمع الدولي قاصراً في المسائل الأكثر أهمية وهي: منع الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتنظيف العرقي والجرائم ضد الإنسانية^(١) وحماية الفئات الضعيفة من السكان. ففي الواقع، لا تزال الاتجاهات تسير في المنحى الخاطئ ويدفع المدنيون الثمن بأرواحهم. ولا يعود سبب هذه المشكلة إلى ضعف المبدأ أو وضعه في غير محله، بل إلى عدم إظهار المجتمع الدولي ما يكفي من الحزم في تنفيذه وتركه الخلافات بشأن الماضي تقوض وحدة الهدف في الوقت الحاضر.

(١) في هذا التقرير، يشار إلى هذه الجرائم بصورة جماعية بأنها "جرائم وحشية". ولا يستخدم مصطلح "جرائم وحشية" في هذا التقرير إلا للإشارة إلى الأعمال الأربعة المحددة في الفقرة ١٣٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ (قرار الجمعية العامة ١/٦٠). فالإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية معرّفة في القانون الجنائي الدولي، بما في ذلك في المواد من ٥ إلى ٨ من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. أما التنظيف العرقي فيشمل، رغم عدم تعريفه كجريمة في حد ذاته، الأعمال التي يمكن أن تشكل جريمة من هذه الجرائم، ولا سيما الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية.



وتكاليف لم الشستات بعد وقوع الأزمة أعلى بكثير من تكاليف منع وقوع الأزمة. ولذلك يجب أن يندرج المنع الفعال للأعمال الوحشية في إطار الجهود الأوسع نطاقاً التي يبذلها المجتمع الدولي لمنع الأزمات والمعاناة. وينبغي ألا تنشأ بتاتا ظروف تحدث فيها أعمال وحشية. ولكن في الوقت نفسه، يجب بذل كل ما يمكن من جهود لمساعدة البلدان على درء حدوث جرائم وحشية، بما في ذلك تحسين نظم الإنذار المبكر والانتقال بسرعة أكبر من الإنذار إلى العمل المبكر. وتحقيقاً لهذه الغاية، يبين هذا التقرير كيف يمكن تحسين الإنذار المبكر والتقييم، ويعرض استراتيجيات ثلاثية لتعزيز العمل المبكر: أولاً، من خلال استعراض القدرات الوقائية القائمة، وتعزيزها عند الاقتضاء؛ وثانياً، من خلال مواصلة تعزيز المساءلة عن منع الجرائم الوحشية؛ وثالثاً، من خلال الابتكار عن طريق تعزيز العمل المدني بدرجة كبيرة لمنع الأعمال الوحشية، والاستفادة من جميع الموارد المتاحة لمواجهة هذا التحدي الأكثر إلحاحاً.

وفي نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ (قرار الجمعية العامة ١/٦٠)، اتفقت الدول الأعضاء على أن المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية تقع على عاتق كل دولة على حدة، وأنه ينبغي للمجتمع الدولي أن يقوم، حسب الاقتضاء، بتشجيع ومساعدة الدول على الاضطلاع بهذه المسؤولية، ودعم الأمم المتحدة في إنشاء قدرة على الإنذار المبكر. ويبين هذا التقرير الطريقة التي يمكن من خلالها للأمم المتحدة وشركائها العمل معاً لتحسين تدابير منع الجرائم الوحشية.

أولاً - مقدمة

١ - تدعونا المسؤولية عن الحماية إلى تجنب تكرار أخطاء الماضي، إذ بذل جهد ضئيل لمنع الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية وحماية الفئات الضعيفة من السكان. ويشكل منع الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وغيرها من الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي جزءاً هاماً من عمل الأمم المتحدة. وفي تقريره السابق عن تنفيذ المسؤولية عن الحماية (A/71/1016-S/2017/556)، شدد على ضرورة التركيز على الخطوات العملية التي يتعين اتخاذها لكي يصبح منع الأعمال الوحشية حقيقة واقعة.

٢ - وخلال السنة الماضية، بذلت جهود لتنفيذ بعض التوصيات الواردة في ذلك التقرير. وقد أدرجت الجمعية العامة المسؤولية عن الحماية على جدول الأعمال الرسمي لدورتها الثانية والسبعين. ودار حوار غير رسمي بين الدول الأعضاء بشأن الطريقة الكفيلة بتحسين تسخير عملية الاستعراض الدوري الشامل لمجلس حقوق الإنسان لدعم جهود منع الأعمال الوحشية. وقام ما يزيد عن ٦٠ دولة عضواً باستعراض أو اعتماد آليات لتقوية القدرة على مواجهة الجرائم الوحشية، بسبل منها تعيين جهات تنسيق وطنية معنية بالمسؤولية عن الحماية. وقد سرتي الاطلاع على النتائج الإيجابية للاجتماع السنوي لجهات التنسيق الوطنية الذي عقد في قطر في عام ٢٠١٧، وأتطلع إلى الاجتماع التالي الذي سيعقد في فنلندا في حزيران/يونيه ٢٠١٨. وتواصل دول عديدة استكشاف وإعداد ترتيبات وطنية لتعزيز قدراتها في مجال منع الجرائم الوحشية، بما يزيد قدرتها على مواجهة هذه الجرائم. كما انكب البرلمان والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وأمناء المظالم، من خلال الشبكات الدولية، على بحث السبل التي يمكن من خلالها المساهمة في تقييم المخاطر وبذل العناية الواجبة وآليات المساءلة الوطنية. ويواصل المجتمع المدني دعم جهود منع الأعمال الوحشية، ويحث السلطات الوطنية على الوفاء بمسؤولياتها. ويؤدي الزعماء الدينيون دوراً نشطاً في منع التحريض الذي يمكن أن يؤدي إلى ارتكاب جرائم وحشية.

٣ - غير أن جهود المجتمع الدولي لا يزال قاصراً في المسائل الأكثر أهمية وهي: منع الجرائم الوحشية وحماية الفئات الضعيفة من السكان. وفي التقرير السابق، أشير إلى أن الاتجاهات تسير في المنحى الخاطئ وهي مستمرة في هذا المنحى. فمنذ عام ٢٠٠٥، ازداد عدد الوفيات المتصلة بالمعارك المبلغ عنها عشر مرات^(٢) وبلغ عدد الأشخاص المشردين قسراً مستويات قياسية. ويجد المدنيون أنفسهم أكثر فأكثر في خضم النزاعات المسلحة. واتسعت الفجوة بين عبارات الالتزام والتجربة التي تعيشها الفئات الضعيفة من السكان في جميع أنحاء العالم. ولا يمكن لأي بلد بمفرده أن يحل المشاكل التي نواجهها، مثل النزاعات وتغير المناخ والهجرة. فهناك حاجة إلى تعزيز التعاون الدولي والمؤسسات المتعددة الأطراف من أجل التصدي للتحديات الهائلة الناجمة عن الأزمات القائمة اليوم. وقد حدث تراجع مقلق في الالتزام الدولي بتعددية الأطراف واحترام القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين. ويتعين على المجتمع الدولي أن يقرن أقواله بأفعال بتخصيص ما يلزم من دعم سياسي وموارد للمؤسسات المتعددة الأطراف، بما في ذلك الأمم المتحدة.

(٢) انظر Marie Allansson, Erik Melander and Lotta Themnér, "Organized violence, 1989–2016", *Journal of Peace Research*, vol. 54, No. 4 (July 2017) و Ralph Sundberg, Kristine Eck and Joakim Kreutz, "Introducing the UCDP non-State conflict dataset", *Journal of Peace Research*, vol. 49, No. 2 (2012).

٤ - ويقصد بالمنع الفعال للأعمال الوحشية بذل كل ما يمكن من جهود لمساعدة البلدان على درء وقوع جرائم وحشية. ويتطلب ذلك إعطاء الأولوية للإنذار المبكر والعمل المبكر. فتنفيذ المسؤولية عن الحماية جزء هام من الاستراتيجية الأوسع نطاقاً التي وضعتها لإعطاء الأولوية لمسألة المنع في إطار الأمم المتحدة. وأعتقد أنه من المهم أن تتخلل جميع ركائز عمل الأمم المتحدة وأن توحدنا من أجل تحسين فعالية التنفيذ.

٥ - والعمل المبكر هو جوهر المسؤولية عن الحماية. وتشير الركيزة الأولى للمبدأ إلى المسؤولية الرئيسية للدول عن حماية جميع السكان في أقاليمها من الجرائم الوحشية. وهناك دول عديدة قادرة على الوفاء بمسؤولياتها، ويعود السبب في ذلك أساساً إلى مشبطات في صلب مؤسساتها ومجتمعاتها تكفل الحد من العوامل التي يمكن أن تؤدي إلى حصول فظائع قبل أن تتصاعد حدتها إلى درجة العنف (انظر A/67/929-S/2013/399 و A/69/981-S/2015/500) وتساعد الدول على التعامل مع فترات التوتر (انظر A/69/947-S/2014/449). ويتطلب العمل الوطني في إطار الركيزة الأولى إجراء تقييم دوري للمخاطر والفرص. ويمكن استكمال الجهود الوطنية بعمل المنظمات والترتيبات الإقليمية وغيرها لتقسيم المساعدة إلى الدول في إطار الركيزة الثانية للمبدأ. بيد أن الإنذار المبكر والتقييم في حد ذاتهما لا يؤديان إلى عمل مبكر، وأفضل النتائج تتحقق عندما يلي الإنذار المبكر تركيزاً على العمل المبكر.

٦ - ويجب علينا أن نعبئ الموارد المتاحة لنا وأن نوسع دائرة الجهات الفاعلة المشاركة في جهود منع الأعمال الوحشية لتشمل إضافة إلى الجهات التي تتحمل القدر الأكبر من المسؤولية عن حماية السكان الجهات التي هي في أفضل وضع لدعم اتخاذ إجراءات فعالة، بما في ذلك الوسطاء، والمدافعون عن حقوق الإنسان، والخبراء والمراقبون، والزعماء الدينيين، والشيوخ التقليديون، وقادة الأعمال التجارية، وممثلو الشباب، والناشطون، والصحفيون، والمهنيون. ويجب أن نضمن تمثيل النساء على قدم المساواة في عمليات السلام وتمكينهن ودعمهن باعتبارهن فاعلات في مجال منع الأعمال الوحشية. وقد شددت على أن التنمية الشاملة والمستدامة ليست هدفاً في حد ذاته فحسب، بل أيضاً أفضل سبيل متاح لنا لاتقاء جميع أنواع المخاطر، بما في ذلك خطر الجرائم الوحشية. وينبغي لنا أن نكثف جهودنا الرامية إلى مساعدة البلدان على تحقيق أهداف التنمية المستدامة وعدم ترك أحد خلف الركب.

٧ - ويجب علينا أيضاً أن نستفيد بشكل أفضل من الآليات الحالية لحقوق الإنسان، مثل الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان والهيئات المنشأة بموجب المعاهدات وعملية الاستعراض الدوري الشامل، وتوصياتها دعماً للدول الأعضاء. ويجب السعي إلى منع الأعمال الوحشية انطلاقاً من الأعلى إلى الأسفل ومن الأسفل إلى الأعلى في آن معا والربط بين جميع مستويات الحكومة والمجتمع والترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية والأمم المتحدة. وينجح مسعى المنع دائماً عن طريق الشراكات الراسخة على مر الزمن. ويجب أن نخطط وأن نعدّ حالياً لإقامة علاقات قد نحتاج إليها لضمان نجاح مسعى المنع في المستقبل. ويعرض هذا التقرير الخطوات العملية لتحقيق هذه الأهداف.

٨ - ولدى إعداد هذا التقرير، أجرى مستشاري الخاص المعني بالمسؤولية عن الحماية مشاورات واسعة النطاق. فبالإضافة إلى المساهمات الواردة من المشاركين في عدد من المناسبات، عمل مستشاري الخاص مع الدول الأعضاء وشبكات الدول. واسترشد التقرير بالردود على الاستبيان الذي أرسل إلى الدول الأعضاء، ومنظمات المجتمع المدني، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وشبكات البرلمانين وأمناء المظالم.

ثانياً - الإنذار المبكر

٩ - إن قدرة المجتمع الدولي على الإنذار المبكر بالجرائم الوحشية وتقييم مخاطر وقوعها تحسنت كثيراً على مدى السنوات القليلة الماضية. ففي الأمم المتحدة، يتضمن الإطار التحليلي للتنبؤ بالجرائم الوحشية، الذي أعده المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية، دليلاً شاملاً للكشف عن مخاطر وقوع الأعمال الوحشية. وهو يُستخدم أكثر فأكثر على نطاق منظومة الأمم المتحدة ومن جانب الدول الأعضاء ومنظمات المجتمع المدني. وقد أوصت الدول الأعضاء بإدماجه ضمن التوجيهات التنفيذية الحالية لحفظ السلام، ويعمل المكتب على إعداد منتجات جديدة ستسهل على عمليات الأمم المتحدة الميدانية والشركاء الآخرين تسخيرها في دعم الدول الأعضاء.

١٠ - ويواصل مستشاري الخصاص المعنيان بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية رصد الحالات وإسداء المشورة إلى بشأن وجود مخاطر وقوع أعمال وحشية. وهما يؤديان دوراً بالغ الأهمية في منظومة الأمم المتحدة. وتهدف مبادرة حقوق الإنسان أولاً إلى تعزيز قدرة منظومة الأمم المتحدة على منع وقوع انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، بما في ذلك انتهاكات يمكن أن تؤدي إلى وقوع جرائم وحشية، ودق ناقوس الخطر قبل أن تتصاعد حدة الانتهاكات فتصبح جرائم وحشية. وتتيح الاستعراضات الشهرية الإقليمية التي تُجرى في إطار المبادرة فرصاً لتبادل المعلومات وإجراء تقييمات متكاملة شاملة لمختلف الركائز من أجل ضمان اتساق تدابير التصدي للحالات الناشئة المثيرة للقلق. ونتيجة لذلك، فإن كيانات الأمم المتحدة أقدر على تبليغ هيئات صنع القرار في المنظمة والدول الأعضاء بالحالات المثيرة للقلق وبالحيارات المتاحة لمنع الأعمال الوحشية.

١١ - وقد عززت عدة دول أعضاء قدرتها على كشف العلامات التي تنذر مبكراً بإمكانية وقوع جرائم وحشية في الداخل والخارج، وتعديل السياسات الوطنية تبعاً لذلك. فعلى سبيل المثال، نظرت حكومتا كمبوديا وجمهورية تنزانيا المتحدة في كيفية إدماج تقييم الأزمات المبكرة وبرامج الوقاية في الشراكات الإنمائية لتمكين مجتمعاتهما المحلية وشركائهما الدوليين من العمل معاً على تحديد المخاطر والحد منها. وهذه تطورات مشجعة، ولكن يمكن القيام بمزيد من العمل، من خلال جهات منها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أو أمناء المظالم الذين يمكنهم أن يقوموا هم أنفسهم بإجراء تقييمات دورية للمخاطر.

١٢ - وينبغي أيضاً إدماج الإنذار المبكر والتقييم في سياسات الشؤون الخارجية والدفاع والتنمية والتجارة والاقتصاد، وقد بدأ بعض الدول الأعضاء بالفعل في القيام بذلك. فعلى سبيل المثال، يسعى مجلس منع وقوع الأعمال الوحشية الذي أنشأته الولايات المتحدة الأمريكية إلى توفير نهج حكومي شامل للإنذار المبكر يمكن أن يحدد المخاطر ويوجه السياسة العامة الرامية إلى منع الأعمال الوحشية والتصدي لها. وتعد حكومات أخرى عمليات خاصة بها. فعلى سبيل المثال، تقدم حكومات أستراليا وجمهورية كوريا وكولومبيا التدريب لموظفيها على تحديد عوامل الخطر المرتبطة بالجرائم الوحشية. ويسخر العديد من الدول مراكز التنسيق الوطنية المعنية بالمسؤولية عن الحماية لهذا الغرض.

١٣ - كما اتخذت ترتيبات إقليمية ودون إقليمية خطوات لتعزيز قدراتها في مجال الإنذار المبكر والتقييم. فقد اتخذ الاتحاد الأفريقي خطوات لتعزيز قدرة النظام القاري للإنذار المبكر على التنبؤ بالأزمات الناشئة، بما فيها تلك التي يتبدى فيها خطر وقوع جرائم وحشية، وعلى التصدي لها بفعالية. أما الاتحاد الأوروبي، فقد استعرض، استناداً إلى اعتماد استراتيجيته العالمية بشأن السياسة الخارجية

والأمنية في عام ٢٠١٦، نظامه للإنذار المبكر لجعله يشمل مخاطر الجرائم الوحشية وتحويل مناط تركيزه إلى العمل المبكر، ويعكف الاتحاد على وضع الصيغة النهائية لمجموعة أدوات تساعد على تحديد الأزمات المبكرة ووضع خيارات السياسة العامة لمنع وقوع الجرائم الوحشية. وتقدم شعبة منع نشوب النزاعات، وسيادة القانون، وإصلاح قطاع الأمن، والنهج المتكاملة وتحقيق الاستقرار والوساطة التابعة للدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية تدريباً على الإنذار المبكر والتقييم للأفراد المدنيين والعسكريين الموفدين في إطار بعثاتها الخارجية. وإني سأعمل على كفالة أن تعزز الأمم المتحدة قنوات الاتصال مع هذه المبادرات.

١٤ - كما أسهمت منظمات المجتمع المدني في تعزيز الإنذار المبكر والتقييم، بسبل منها على سبيل المثال القيام في الوقت المناسب بإصدار تقارير ترصد الحالات الناشئة والمستمرة. وتقدم منظمات المجتمع المدني الوطنية أيضاً إسهاماً مهماً. وتقدم الشبكات العالمية والإقليمية إسهامات مهمة في مجال الإنذار المبكر والتقييم يمكن أن تسترشد بها السلطات الوطنية في وضع السياسات.

١٥ - وفي الممارسة العملية، تستفيد تقييمات مخاطر الجرائم الوحشية من تقييمات تجريها آليات أخرى، مثل تلك التي تركز على منع انتهاكات حقوق الإنسان ونشوب النزاعات. وفي الأمم المتحدة، تنهض مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بدور لا غنى عنه في التحذير من الحالات التي تُرتكب فيها انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان والتنبيه بالمؤشرات المبكرة، مثل أنماط الانتهاكات المرتبطة بالتمييز المنهجي ضد الأفراد أو الجماعات. ويقع معظم الجرائم الوحشية في سياق نزاع مسلح. وبناء على ذلك، فإن تحليل مخاطر النزاع، من قبيل التحليل الذي تجريه إدارة الشؤون السياسية، يكتسي أهمية في توجيه تقييمات مخاطر الجرائم الوحشية و/أو الإسهام فيها، وهو مفيد بوجه خاص في تحديد الحالات التي قد يكون فيها من الضروري اللجوء إلى تدابير وقائية، مثل الدبلوماسية الوقائية أو الوساطة.

١٦ - وأحرز تقدم في وضع وتنفيذ آليات الإنذار المبكر، بما في ذلك من جانب الترتيبات الإقليمية. وتمثل شبكة الإنذار المبكر والاستجابة التابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا نموذجاً جيداً. ومع ذلك، لا تزال هناك حالات يكون فيها الإنذار غير كافٍ. وهذا يحدث أحياناً، وإن نادراً، نظراً لأن الأزمات تندلع دون أن تُكتشف مسبقاً. وتكمن المشكلة غالباً في عدم فعالية الإعلان عن علامات الإنذار. وكثيراً ما يتبين بعد وقوع الحادث أن أفراداً أو منظمات كانوا على علم بالمخاطر. ولذلك يجب إجراء مزيد من التحسينات للتخلص من هذه المشكلات الناجمة عن نظم الإنذار المبكر والتقييم. وسيقوم مستشاري الخاص المعنيان بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية بعقد مشاورات على نطاق منظومة الأمم المتحدة وطرح مقترحات عملية تعالج الخطوات الثلاث التالية التي يجب على منظومة الأمم المتحدة أن تتخذها:

(أ) أولاً، مواصلة وضع نهج أكثر منهجية وتنظيماً لجمع المعلومات والإنذار المبكر والتقييم ونشر التحليلات والمشورة حتى يتسنى موافاة الدول الأعضاء بتوصيات أفضل في وقت أبكر من أجل اتخاذ إجراءات مبكرة. ويمكن تحقيق ذلك بسبل منها على سبيل المثال الاستفادة من العمل المضطلع به في إطار مبادرة حقوق الإنسان أولاً؛

(ب) ثانياً، تعزيز قدراتها في مجال التحليل المتكامل وتقييم المخاطر، ولا سيما تلك التي تركز تحديداً على منع وقوع الجرائم الوحشية؛

(ج) ثالثاً، تقديم الدعم للترتيبات الإقليمية والدول الأعضاء لوضع نظم إنذار مبكر فعالة.

١٧ - ويجب ربط الإنذار المبكر بشكل منهجي باتخاذ القرارات المتعلقة بالإجراءات المبكرة. ففي حين أحرزت القدرات العالمية تقدماً كبيراً، فإن ربط التقييمات باتخاذ القرارات لم يواكب هذا التقدم. ويجب علينا إنشاء آليات قادرة على الربط بين الدول الأعضاء والترتيبات الإقليمية ومنظومة الأمم المتحدة والمساعدة بإطلاع أعلى هيئات صنع القرار على التحليلات ذات الصلة. ولا يزال أمام الأمم المتحدة الكثير لتقوم به من أجل ربط قدراتها في مجال الإنذار المبكر والتقييم بآليات العمل المبكر. وسأواصل توجيه انتباه الجمعية العامة ومجلس الأمن ومجلس حقوق الإنسان إلى الحالات التي أرى فيها خطراً وشيكاً لوقوع جرائم وحشية.

ثالثاً - العمل المبكر

١٨ - لا تكون الإنذارات فعالة إلا إذا كانت متبوعة بإجراءات. فالعمل المبكر يفضي إلى إنقاذ الأرواح ويحول دون وقوع أضرار اقتصادية واجتماعية وإنسانية وغيرها على المدى الطويل بفعل جرائم وحشية، ويؤدي إلى حماية حقوق الإنسان الأساسية. وفي معظم الحالات، يتم هذا التحرك في إطار الشراكة مع السلطات الوطنية المعنية. وإضافة إلى ذلك، أظهرت الدراسات أن الإجراءات المبكرة الرامية إلى منع الجرائم الوحشية تكون أكثر فعالية عندما تكون جزءاً من الجهود الواسعة النطاق التي تضطلع بها الجهات الفاعلة المحلية والوطنية والإقليمية والعالمية من طائفة واسعة من القطاعات.

١٩ - وعندما تُنفذ الإجراءات المبكرة بفعالية بمزيج مناسب من التدابير المصممة بعناية، فإنها تعزز السيادة الوطنية وتقلل الحاجة إلى اتخاذ المزيد من التدابير. وقد تنطوي تدابير تخفيف المخاطر على التكبير بحشد مجموعات مختلفة من الجهات الفاعلة في شتى الحالات، وكفالة التكامل والتعاون بينها ورصد وتقييم التقدم المحرز بانتظام. ويتحقق هذا على أكمل وجه من خلال إقامة شراكات استباقية يمكن تحريكها عند الضرورة، بطرق منها بناء العلاقات من خلال الحوار المنتظم، والتبادل المؤقت للموظفين بين المنظمات، وتنفيذ العمليات المشتركة.

٢٠ - وقد تعلمنا من التجربة دروساً مهمة بشأن العوامل التي تسهم في فعالية الإجراءات المبكرة، بما في ذلك ما يلي:

(أ) ينبغي أن تكون إجراءات المنع مركزة ومحددة وفقاً للسياق. وتحقق التدابير أقصى قدر من الفعالية عندما تنفذ على أساس فردي وتتركز على معالجة مشكلات محددة أو التأثير على أفراد بعينهم؛

(ب) والقيادة مهمة على جميع المستويات. وتكون جهود منع الأعمال الوحشية أجمع عندما تتصدى للمخاطر على الصعيد المحلي بمجرد ظهورها، مع العمل بالتزامن مع المستويات الوطنية والدولية عند الضرورة. وعندما تكون الجرائم الوحشية وشيكة، تتوقف قدرة الجهات الفاعلة العالمية على إحداث فرق على مدى استعداد القيادات المحلية والوطنية للتعاون. وعلى هذا النحو، يكتسي تولى الجهات المحلية زمام الأمور أهمية بالغة، ولا تتكامل الإجراءات المبكرة بالنجاح إلا إذا كانت تحظى بدعم الجهات المستفيدة المستهدفة. والقيادة الدولية مهمة أيضاً، لأن الإجراءات المبكرة الرامية إلى منع الأعمال الوحشية تكون أكثر احتمالاً وأكثر فعالية عندما تبادر إلى القيام بذلك الدول التي تتمتع بالشرعية والقدرة على القيادة؛

(ج) والتوقيت مهم. فيجب التصدي لعوامل الخطر الكامنة في وقت مبكر لأن الفرص تتلاشى عندما تنشأ الأزمات. إن الحيز السياسي والزمني اللازم للتصدي بفعالية للأخطار الكامنة يتقلص بسرعة بمجرد انحراف المجتمعات إلى حالة الاضطراب، بل ويتلاشى تماما في بعض الأحيان. ومن المهم التأكد من أن التدابير الرامية إلى التصدي للأخطار تخضع للتقييم المستمر وتُكيف حسب الحاجة؛

(د) وتُعزز جهود منع الجرائم الوحشية بخطط أخرى. إذ يمكن الحد من مخاطر وقوع جرائم وحشية بتنفيذ أنشطة يعزز بعضها بعضا في مجالات أخرى، تشمل بذل جهود لتحسين قدرة مؤسسات الدولة على اتخاذ الإجراءات المبكرة، وتعزيز وحماية حقوق الإنسان، بسبل منها القضاء على جميع أشكال التمييز، وتعزيز استقلال مؤسسات سيادة القانون ومهام الرقابة التي تضطلع بها، ودعم المساءلة عن الجرائم الوحشية التي سبق ارتكابها من أجل منع تكرار وقوعها. وتمثل النهج الأكثر فعالية لمنع وقوع الجرائم الوحشية في النهج التي تتسم بالشمول والتكامل وقابلية التكيف والمرونة وروح التعاون والاطراد؛

(هـ) وتستند جهود المنع الفعال لأعمال الوحشية إلى ما هو قائم في عين المكان من قدرة على الصمود. فمعظم المجتمعات توجد بها، إضافة إلى المخاطر، مثبتات تحول دون وقوع الجرائم الوحشية ومصادر للقدرة على الصمود. وتسعى النهج الأكثر فعالية والأكثر كفاءة من حيث التكلفة لمنع الأعمال الوحشية إلى تحديد ودعم مصادر القدرة على الصمود القائمة داخل المجتمع المحلي. وقد سعيث في أحدث تقرير لي بشأن بناء السلام والحفاظ على السلام (A/72/707-S/2018/43) إلى وضع رؤية مشتركة وإنشاء نظم وقدرات مشتركة على نطاق الأمم المتحدة لدعم الدول الأعضاء في الحفاظ على السلام وبناء أُمم مزدهرة وقادرة على الصمود وفقا لالتزامها بعدم ترك أحد يتخلف عن الركب في إطار تحقيق أهداف التنمية المستدامة؛

(و) والوحدة والتصميم من العوامل الأساسية. فجهود منع وقوع الأعمال الوحشية تنجح عن طريق التأثير على الجهات الفاعلة لتعيد التفكير قبل ارتكاب جرائم وحشية. وتتأثر قدرة الجهات الفاعلة الدولية على التأثير بدرجة كبيرة بمدى التعبير عن الوحدة والتصميم. ولما كان التفكك يؤدي إلى إضعاف المصادقية وتعزيز الإفلات من العقاب وتشجيع ارتكاب الجرائم الوحشية، فلا بد للمجتمع الدولي أن يتصرف في إطار من الوحدة والتضامن عند وجود احتمال كبير لوقوع جرائم وحشية في أي حالة من الحالات؛

(ز) والشراكات لها أهمية حاسمة. فالأمم المتحدة ليس بوسعها تحقيق الكثير دون الشركاء الإقليميين والوطنيين. وبالمثل، يمكن أن يستفيد الشركاء من ربط أعمالهم بخطط الأمم المتحدة. ومع ذلك، فإن عددا قليلا نسبيا من رسمي السياسات الوطنية والمحلية، والزعماء الدينيين وقادة الرأي، والبرلمانيين، وأصحاب المشاريع، والمربين على دراية بالمسؤولية عن الحماية وآثارها.

٢١ - ومع تعزيز الإجراءات المبكرة، يجب أن تصبح عملية الاستفادة من الدروس أكثر منهجية للاسترشاد بها في الممارسة العملية في المستقبل. ويقود المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية عملية رائدة لاستخلاص الدروس استنادا إلى دراسات حالات إفرادية هدفها فهم أثر إجراءات الوقاية في حالات سابقة. وبناء على هذه البحوث، ستُنشر دراسة عن الدروس المستفادة في النصف الثاني من عام ٢٠١٨. وبعد خضوع فعالية التوصيات للاختبار، سيتم وضع مبادئ توجيهية قائمة على

الأدلة لتحديد أنسب الأدوات والنهج للتعامل مع مختلف أنواع الحالات، ونشرها بحلول نهاية عام ٢٠١٩ بوصفها وثيقة حية تعكس الدروس المستفادة الجديدة.

٢٢ - ولتحسين الممارسة، يجب على الأمم المتحدة أيضا التفكير في إخفاقاتها وتحسين فهمها لنجاحاتها. وقبل أكثر من عقدين من الزمن، دفعت تقارير صدرت بشأن إخفاقات المنظمة في سريريبيتشا ورواندا، الدول الأعضاء إلى إنشاء قدرة مكرسة لمنع الإبادة الجماعية في منظومة الأمم المتحدة، واعتماد مبدأ المسؤولية عن الحماية وإلزام نفسها بتنفيذه. وحان الوقت المناسب للنظر في الدروس المستفادة من الحالات والأزمات الراهنة، التي أبلغت فيها الأمم المتحدة بالخطر الوشيك لوقوع جرائم وحشية. وفي كثير من الأحيان، لا يكون الإنذار المبكر عن الجرائم الوحشية متبوعا بإجراءات مبكرة، ولا تستغل فرص حاسمة استغلالا كاملا.

٢٣ - ولمواجهة هذه التحديات، ينبغي للدول الأعضاء استعراض وتعزيز القدرات القائمة لمنع وقوع الأعمال الوحشية، وضمان المساءلة عن منع وقوع الأعمال الوحشية، والابتكار عن طريق تعزيز إسهام الجهات الفاعلة المدنية بدرجة كبيرة في منع وقوع الأعمال الوحشية.

ألف - تعزيز القدرات الحالية

٢٤ - يجب بداية تحسين الاستفادة من القدرات الحالية لمنع وقوع الجرائم الوحشية. ويبدأ اتخاذ إجراءات منع الأعمال الوحشية في الدولة، التي تتحمل المسؤولية الرئيسية عن حماية جميع السكان الموجودين في إقليمها من هذه الجرائم. ويمثل التصديق على صكوك القانون الدولي الأساسية المتعلقة بحظر ومنع الجرائم الوحشية ومنعها وتوفير الحماية للسكان وإدماجها في القانون الداخلي خطوتين هامتين نحو تحقيق التزام البلد بوضع الأساس القانوني اللازم لاتخاذ إجراءات منع الأعمال الوحشية^(٣). وضمم الإطار التحليلي للتنبؤ بالجرائم الوحشية لمساعدة الدول على إجراء تقييمات للمخاطر وللقدررة على الصمود وتحديد المجالات التي يمكن أن تعزز فيها قدراتها لمنع الجرائم الوحشية، بالاستفادة من المساعدة، حسب الاقتضاء.

٢٥ - ويتسم العمل المبكر لمنع الأعمال الوحشية بأعلى قدر من الفعالية عندما تؤدي الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية دوراً داعماً. ويمكن لهذه الترتيبات أن تساعد في العمل المبكر من خلال دعم الحكومات في إنشاء الآليات اللازمة. فعندما تزداد حدة المخاطر، يمكن لها أن توفر الدعم لاتخاذ إجراءات وطنية لمواجهة هذه المخاطر وأن تعمل مع الأمم المتحدة والجهات الفاعلة المعنية الأخرى من أجل حل النزاعات التي قد تؤدي إلى ارتكاب جرائم وحشية. والترتيبات الإقليمية في وضع يؤهلها لقيادة الجهود في إطار أنشطة الرصد والمراقبة، من خلال تقديم توصيات بشأن سبل الحد من المخاطر ومنع العوامل المحركة التي قد تؤدي إلى التصعيد ومن خلال دعم السلطات الوطنية لاتخاذ الخطوات اللازمة. ويمكن للترتيبات الإقليمية، عند الاقتضاء، أن تدعم العمل الجماعي لمنع الجرائم الوحشية.

(٣) تشمل هذه الصكوك اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وبروتوكوله الاختياري الثاني (١٩٨٩)؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛ واتفاقية القضاء على التمييز العنصري بكافة أشكاله؛ والاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧؛ واتفاقية حقوق الطفل؛ ونظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية؛ ومعاهدة تجارة الأسلحة.

٢٦ - ولا تزال الجمعية العامة الوسيلة الأكثر شمولاً لتنفيذ المسؤولية عن الحماية، لا سيما في توصية الدول الأعضاء باتخاذ تدابير وقائية عند الحاجة. وينبغي أن تواصل الجمعية التدبير في الدروس المستفادة وتحديد الأولويات والاتجاهات المستقبلية. ومن المهم أيضاً تقييم نتائج الإجراءات المتخذة لمنع الجرائم الوحشية، وتعديل التدابير لكي تؤخذ الخبرة المكتسبة ميدانياً في الحسبان.

٢٧ - ومن المرجح أن تؤدي معالجة الأسباب الجذرية للأزمات المنهجية للتمييز وانتهاكات حقوق الإنسان إلى إحداث فرق. ولنظومة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان دور مهم، لكنه غير مستغل، في هذا الصدد. فهي توفر إطاراً قانونياً راسخاً للمعايير والآليات العالمية التي تتيح للمجتمع الدولي أن يساعد الدول على معالجة مسائل تزيد، إن تركت دون معالجة، خطر وقوع جرائم وحشية. وتحدد عملية الاستعراض الدوري الشامل التي ينفذها مجلس حقوق الإنسان، وإجراءاته الخاصة والهيئات المنشأة بموجب معاهدات في كثير من الأحيان الإمارات المبكرة سنوات قبل أن يصبح الخطر وشيكاً. وعلى نفس المنوال، تساعد بعثات تقصي الحقائق ولجان التحقيق والتحقيقات التي يصدر بها مجلس حقوق الإنسان تكليفاً على كشف المصادر المحددة للمخاطر، بما في ذلك الأفراد والمجموعات ممن قد يكونون مسؤولين عن إعداد وتدابير الجرائم الوحشية، وعلى الحيلولة دون تكرارها. ولذلك، فإن مجلس حقوق الإنسان في وضع يؤهله للتوصية باتخاذ التدابير اللازمة للحيلولة دون حدوث تصاعد في الأوضاع يؤدي إلى وقوع جرائم وحشية، وإبراز الحالات التي يجب أن يعالجها مجلس الأمن على غرار ما قام به بالفعل.

٢٨ - وفي الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، أُكِّدَت مسؤولية مجلس الأمن الخاصة عن منع الجرائم الوحشية. ففي الماضي، لم يكن رد فعل المجلس على الأوضاع يأتي أحياناً إلا بعد أن تكون الجرائم الوحشية قد ارتكبت. ولكنه اتخذ مبادرات تساهم في اتخاذ الإجراءات المبكرة. فعلى سبيل المثال، يدعو أكثر فأكثر مستشاري الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية إلى تقديم إحاطات. وهناك مبادرات من قبيل جلسات الإحاطة التي تنظم وفق "صيغة آريا"، وبعثات المجلس إلى البلدان المتضررة من النزاعات، والمناقشات المواضيعية المفتوحة، ولساعات الإحاطة بشأن الإلزام بالحالة، ولساعات الاحتتام التي لا بد أن تستفضي إلى تعزيز فعالية المجلس في جهوده الرامية إلى منع الأعمال الوحشية. ويمكن أن ينظر المجلس في الطريقة التي تتيح استخدام التدابير القائمة لمنع الجرائم الوحشية. وعندما تحدّد مخاطر الجرائم الوحشية، يمكن للمجلس أن يستخدم الأدوات المتاحة له للتحقق بصورة أفضل من الحالة والاسترشاد بها في اتخاذ القرارات.

٢٩ - وينبغي التصدي لمخاطر الجرائم الوحشية من خلال إجراءات متضافرة ومنسقة تتخذها الكيانات الميدانية التابعة للأمم المتحدة. ومن المهم التأكد من أن الكيانات الميدانية تفهم مخاطر الجرائم الوحشية، والنظر في الطريقة التي يمكن من خلالها أن يوفر عملها الدعم للجهود الرامية إلى منع وقوع الجرائم الوحشية وتعزيز القدرة على الصمود، وإطلاع الشركاء المحليين والجهات المعنية المكلفة بولايات من الأمم المتحدة على شواغلها بصورة واضحة وفعالة. وينبغي تشكيل الكيانات الميدانية من أجل الاستجابة لتطورات الأوضاع بأكثر قدر ممكن من الفعالية. وعندما تكون مخاطر وقوع جرائم وحشية عالية، تؤدي عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام والأفرقة القطرية والمكاتب الميدانية لمفوضية حقوق الإنسان دوراً هاماً في مساعدة الدول والمجتمعات على الحد من التوترات ومعالجة المسائل الكامنة وراءها. وهناك حاجة أيضاً إلى تعزيز الأنشطة الرامية إلى حماية المدنيين التي تقوم بها عمليات حفظ السلام عن طريق تنفيذ توصيات

الاستعراضات الأخيرة (انظر، على سبيل المثال، A/70/357-S/2015/683) ومبادئ كيغالي المتعلقة بحماية المدنيين، بدعم من شبكة المكاتب الإقليمية التابعة للأمم المتحدة.

باء - تعزيز المساءلة

٣٠ - ما زال تعزيز المساءلة يشكل جزءاً أساسياً من استراتيجيتي الرامية إلى منع وقوع الأعمال الوحشية. وفي تقريرتي السابق (A/71/1016-S/2017/556)، شددت على ضرورة تغيير طريقة تفكيرنا بشأن منع وقوع الأعمال الوحشية والتأكد من أن الدول، التي تتحمل المسؤولية الرئيسية عن منع الجرائم الوحشية، تخضع للمساءلة أمام سكانها. وتستطيع البرلمانات والمؤسسات المعنية بحقوق الإنسان على الصعيد الوطني مساءلة الحكومات عن طريق استعراض التدابير الرامية إلى منع وقوع الجرائم الوحشية والتأكد من أن الحكومات تنفذ التوصيات ذات الصلة التي تقدمها هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان وغيرها من الالتزامات والتعهدات الوطنية والدولية ذات الصلة وتخصص موارد كافية للبرامج وخطط العمل ذات الصلة. وتقع على عاتق الدول والآليات الحكومية الدولية مسؤولية مساعدة الدول على الوفاء بمسؤوليتها الرئيسية لحماية السكان، واعتماد التدابير اللازمة، عند الضرورة، لمنع وقوع الجرائم الوحشية.

٣١ - وينبغي أن ينظر مجلس الأمن والجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان في سبل الاستفادة بشكل أفضل من الأدوات المتاحة لها من أجل تعزيز المساءلة الدولية عن الجرائم الوحشية.

٣٢ - وطرحت الدول مقترحات لتعزيز الفعالية والشفافية في أساليب عمل مجلس الأمن في مواجهته لخطر وقوع جرائم وحشية وردة بعد ارتكابها، ومن هذه المقترحات تلك التي طرحتها مجموعة المساءلة والاتساق والشفافية وحكومتا فرنسا والمكسيك.

جيم - الابتكار من أجل تسخير العمل المدني في منع وقوع الأعمال الوحشية

٣٣ - تقع المسؤولية الرئيسية عن منع وقوع الجرائم الوحشية على عاتق الدولة. ولكن لا بد لسد الفجوة بين الإنذار المبكر والعمل المبكر من الإقرار بالإسهام المحتمل لجهات فاعلة أخرى. ويجب أن نواصل تطوير القدرات المدنية للمنظمات الدولية والترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية وتسخيرها بصورة أفضل من أجل منع وقوع الجرائم الوحشية، فضلاً عن القدرات الهائلة المتوفرة خارج الدولة. وفي كل من القطاعات التابعة للدولة وغير التابعة للدولة، يجب أن نولد روحاً من النشاط العالمي الرامي إلى منع وقوع الجرائم الوحشية. ولا بد من تسخير هذه القدرة الهائلة، وربطها بالجهود الوطنية والإقليمية والدولية، وتشجيع اتساع نطاق العمل المدني على مستوى العالم لمنع وقوع الجرائم الوحشية.

٣٤ - ويسهم العمل المدني إسهاماً هاماً في المنع. فتردني تقارير متواترة عن الطريقة التي أسهم بها العمل المدني الذي نفذته مؤسسات رسمية أو منظمات تابعة للمجتمع المدني أو القطاع الخاص أو أفراد شجعان، في تخفيف حدة التوترات ومنع أعمال العنف، بما في ذلك الجرائم الوحشية، في أنحاء مختلفة من العالم. ويؤدي العمل المدني دوره من خلال تحديد وصون تطلعات المجتمع من حيث السلوك، وتحديد وشجب الأعمال التي هي دون هذه التطلعات، والإشهاد على انتهاكات حقوق الإنسان والدفاع عن حقوق الإنسان عبر دعم سيادة القانون والمساءلة القانونية وعبر البحث عن حلول عملية للمنازعات. ويساعد العمل المدني على إيجاد الوسائل اللازمة لإدارة التنوع بشكل بناء وتسوية التوترات بشكل سلمي،

وتعزيز تعددية الآراء، والتبادل المفتوح للمعلومات والآراء. وتلبي بعض الأعمال الاحتياجات الإنسانية الأساسية، وتدعم سبل العيش، وتتصدى لأوجه انعدام المساواة والتمييز ولخطاب الكراهية، وتزيل عوامل الخطر في مصدرها، وتحمي أمن الفئات الضعيفة من السكان. وينطوي العمل المدني على موارد هائلة لم تستغل بالكامل بعد لمنع الأعمال الوحشية.

٣٥ - وتملك الأمم المتحدة طائفة واسعة من القدرات المدنية التي يمكن أن يستفاد منها بصورة أفضل لمنع الأعمال الوحشية، وقد عرضت مساعي الحميدة في عدد من الحالات لمساعدة أطراف النزاع على تسوية خلافاتها. ويؤدي المكلفون بولايات ضمن الأمم المتحدة بشأن منع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية ومنع العنف الجنسي في حالات النزاع المسلح، وحماية الأطفال في النزاعات المسلحة، وحماية اللاجئين والمشردين داخلياً، دوراً بالغ الأهمية في هذا الصدد. وتماشياً مع سياستي الرامية إلى تحسين التكامل داخل الأمم المتحدة، توحد هذه الولايات قدراتها وخبراتها للاضطلاع بأعمال وقائية، بما في ذلك أعمال لمنع وقوع الجرائم الوحشية. ويمكن أن تساعد عمليات حفظ السلام القادة السياسيين المحليين على إيجاد حلول تفاوضية وأن تساعد في تنفيذ اتفاقاتهم ودرء وقوع جرائم وحشية. وتدعم وحدة دعم الوساطة في إدارة الشؤون السياسية جهود صنع السلام في جميع أنحاء العالم، وتوفر لمبعوثي الأمم المتحدة وغيرهم من كبار الوسطاء الخبرة في مجال الوساطة والمساعدة التقنية.

٣٦ - وتؤدي كيانات وآليات حقوق الإنسان التابعة لمجلس حقوق الإنسان، بما في ذلك إجراءاته الخاصة، ولجان التحقيق، أدواراً حاسمة في رصد الحالات المثيرة للقلق أو التحقيق فيها، وتحديد مصادر الخطر المحتمل في المستقبل، والعمل مع الدول والمجتمع المدني على معالجة المشاكل ووضع حلول مبكرة على أساس إطار قانوني للمعايير المقبولة. وتجمع أنشطة بناء السلام الدول وأصحاب المصلحة الوطنيين والدوليين من أجل تحديد الأولويات ذات الصلة والاتفاق عليها بغية تحقيق الأهداف المشتركة والحد من مخاطر وقوع النزاعات أو تجددتها. وتساعد حماية اللاجئين التي يشرف عليها مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين على إبعاد المستضعفين، أفراداً وجماعات، من الخطر المباشر الذي يعرضهم لأن يقعوا ضحايا جرائم وحشية. ويمكن للجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني، بفضل قربها من السكان المتضررين من الأزمة، أن تحدد المخاطر المتعلقة بالحماية وتسهم في درء مشكلات الحماية ومواجهتها.

٣٧ - وخلال السنوات القليلة الماضية، أثبتت الترتيبات الإقليمية قدرتها الكبيرة على تسخير الدبلوماسية والوساطة في إنهاء التوترات، والاضطلاع برصد حقوق الإنسان، والمساعدة في إدارة الانتخابات والإشراف عليها، وتقديم الدعم لبناء السلام وبناء القدرات المؤسسية، وتوفير الإغاثة الإنسانية وتيسيرها، وتنسيق تدابير التصدي للتشرد. وتعزز الترتيبات الإقليمية، بفضل قدراتها العملية الفريدة، النهج الشاملة للوقاية وترفع مستوى الإمساك بزمام الأمور على الصعيد الإقليمي.

٣٨ - وبالنظر إلى التجارب السابقة، كان يمكن لفرادى الدول أن تبذل جهوداً أكبر للتقليل إلى أدنى حد من مخاطر وقوع جرائم وحشية، مثل الاستفادة من العلاقات الثنائية مع الدول الأخرى. ولدى الدول وسائل سلمية للتأثير في السلوك، مثل العلاقات الدبلوماسية الطويلة الأمد والمعونة الأجنبية وسياسات اللاجئين، وطائفة من السياسات الأخرى المتعلقة بالتجارة، والسفر، والتعاون الفني. ويمكن استخدام تدابير دبلوماسية للتصدي لمصادر خطر محددة، مثل استخدام خطاب الكراهية أو التحريض أو استهداف مجموعات محددة. وتستطيع الدول استخدام شبكات غير رسمية للتنسيق والدعوة إلى اتخاذ إجراءات مبكرة لمنع الجرائم الوحشية وقيادة الجهود من خلال الترتيبات الإقليمية والمؤسسات العالمية التي

تتبعي إليها. ويمكن أن تساهم الدول أيضاً من خلال زيادة قدرتها على دعم العمل المدني الرامي إلى منع وقوع الأعمال الوحشية عن طريق وكالات مدنية أو قوائم خبراء، وزيادة الاستثمار في المساعدة الإنمائية والعمل الإنساني، وعن طريق التشجيع على مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص وتيسيرها.

٣٩ - وأسهمت منظمات المجتمع المدني إسهامات كبيرة في منع وقوع الجرائم الوحشية. وتساهم منظمات المجتمع المدني الدولية في وضع المعايير وتوفير الخبرة الفنية وإجراء التحقيقات ومساعدة الحكومات. وتقدم المنظمات الإنسانية غير الحكومية المساعدة التي يمكن أن تعني في بعض الأحيان الفرق بين الحياة والموت.

٤٠ - وفي الدول والمناطق المتضررة، أسهم عمل منظمات المجتمع المدني والصحفيين وقطاع الأعمال والأفراد من ذوي الأدوار القيادية، بما في ذلك الرعماء الدينيين، في منع الانتهاكات وتعزيز القدرة على الصمود والحد من التوترات. ويمكن لهؤلاء أن يساعدوا في معالجة بعض الأسباب الكامنة وراء الجرائم الوحشية، والحد من خطر التصعيد وتنبية العالم إلى المخاطر الناشئة. فعلى سبيل المثال، نجحت اللجنة الرباعية للحوار الوطني في تونس، الحائزة على جائزة نوبل، والتي تضم منظمات المجتمع المدني الممثلة للنقابات والقطاع الخاص والمهن القانونية والمدافعين عن حقوق الإنسان، في جعل البلد يجتاز بسلام عملية انتقال سياسي صعبة وحظيرة. وفي عام ٢٠١٣، أدت منظمات المجتمع المدني ومجموعات الأعمال في كينيا دوراً محورياً في دعم جهود منع الأعمال الوحشية. وفي جميع أنحاء العالم، يخاطر المدافعون عن حقوق الإنسان بحياتهم لكفالة احترام الحقوق والإبلاغ عن الانتهاكات والدفاع عن الضحايا. وبشكل أعم، يمثل وجود مجتمع مدني قوي وتمثيلي يرسخ تعددية الآراء ويدافع عن حق الجماعات في امتلاك وجهات نظر مختلفة والتعبير عنها، ويتحدى في الوقت نفسه خطاب الكراهية والتحرير، عنصراً حاسماً في منع وقوع الأعمال الوحشية (انظر A/63/677، الفقرات ١٧ و ٢٧ و ٣٧ و ٤٣ إلى ٤٥ و ٤٧ و ٥٩).

٤١ - وأكرر التأكيد على ضرورة تعزيز دور المرأة في منع وقوع الجرائم الوحشية. فقد أظهرت البحوث أن تحقيق المساواة بين الجنسين وإشراك المرأة إشراكاً كاملاً في عمليات السلام وكأطراف فاعلة في مجال الوقاية يحدان بدرجة كبيرة من تعرض المجتمع لمخاطر العنف، بما في ذلك الجرائم الوحشية. ومع ذلك، لا تزال المرأة ممثلة تمثيلاً ناقصاً، ليس في مجال منع نشوب النزاعات وصنع السلام فحسب، ولكن أيضاً في مجال منع الجرائم الوحشية. ويجب أن تراعى جهود منع الجرائم الوحشية تماماً قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، وجميع القرارات اللاحقة واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وإعلان ومنهاج عمل بيجين، وأن تحقق غايات الهدف ٥ من أهداف التنمية المستدامة. ويجب أن نعطي الأولوية للقضاء على جميع أشكال التمييز الجنساني ولتمكين المرأة لتكون جهة فاعلة في مجال منع الأعمال الوحشية. وسيعمل مستشاري الخاص المعنيان بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية مع هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة ومع المكلفين بالولايات ذات الصلة والجهات الفاعلة الإقليمية لتحقيق هذا الهدف.

٤٢ - وعندما نفكر بصورة شاملة في العمل المدني لمنع الجرائم الوحشية، يصبح من الواضح أن هناك قدرة كامنة هائلة لا يزال يتعين علينا تسخيرها والاستثمار فيها. وإذا كان من الممكن تعبئة كل هذه الموارد وهؤلاء الفاعلين المتنوعين باستمرار، فسيمكننا إيجاد سبيل للمرو من الإنذار المبكر إلى العمل المبكر. وبالرغم من الاعتراف بأن القدرة على الصمود وتقبل الأمور على الصعيد المحلي هما أمران أساسيان لمنع

وقوع الأعمال الوحشية مبكراً، فإن الجهود الرامية إلى تعزيز هذه القدرات تظل مخصصة ومحدودة، في حين لا تزال قدرة المجتمع الدولي على المساهمة بالقدرات المدنية للتصدي لمخاطر الجرائم الوحشية متواضعة.

٤٣ - وبما أن العمل المدني يمكن أن يحدث تغييراً حقيقياً، ومن أجل قيادة هذه المبادرة الجديدة، سيتشاور مستشاري الخصاص المعنيان بمنع الإبادة الجماعية وبالمسؤولية عن الحماية مع الدول الأعضاء ومع الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية والمجتمع المدني بشأن خيارات تعزيز العمل المدني لمنع وقوع الأعمال الوحشية. وسيكسب المجتمع الدولي الكثير بدعمه لهذه المبادرة الجديدة الهامة.

رابعا - استنتاجات وتوصيات

٤٤ - في حين أننا حققنا تقدماً سياسياً ومؤسسياً في جهودنا الرامية إلى تنفيذ المسؤولية عن الحماية، فإننا نواجه فجوة آخذة في الاتساع بين مسؤولياتنا والتجربة اليومية للفئات الضعيفة من السكان في جميع أنحاء العالم. فكثيراً ما نخفق في ترجمة الإنذارات المبكرة بشأن الجرائم الوحشية إلى إجراءات مبكرة حاسمة لمنع وقوعها. وإني أدعو جميع الدول إلى إسناد التزاماتها بإجراءات. وفي هذا التقرير، حددت تدابير لتحسين استجابتنا وبدء برامج عمل ستعزز منع الجرائم الوحشية في الممارسة العملية.

٤٥ - وتقع على عاتق الدول المسؤولية الرئيسية عن الحماية، وهي في وضع يؤهلها لاتخاذ أول الإجراءات الهادفة إلى منع وقوع الجرائم الوحشية. وإني أحث الدول الأعضاء على النظر في التدابير التالية:

(أ) تعيين مسؤول كبير منسقاً وطنياً معنياً بالمسؤولية عن الحماية من أجل تنسيق الأنشطة الوطنية، وتبادل الممارسات الجيدة، وقيادة جهود التعاون؛

(ب) التوقيع على صكوك القانون الدولي الأساسية المتعلقة بحظر الجرائم الوحشية ومنعها وتوفير الحماية للسكان، والتصديق عليها وتنفيذها، لا سيما اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها ونظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. وبالإضافة إلى ذلك، تمثل الذكرى السنوية السبعون للإعلان العالمي لحقوق الإنسان فرصة أمام الدول لإعادة تأكيد التزامها بحماية جميع حقوق الإنسان والقضاء على جميع أشكال التمييز. وينبغي للدول تعزيز تنفيذ التزاماتها القانونية في هذا الصدد، بما فيها تلك المنصوص عليها في العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(ج) استعراض العمليات الوطنية للإنذار المبكر وتقييم مخاطر الجرائم الوحشية، وتعزيزها عند الاقتضاء، بطرق منها استحداث نظام وطني متكامل لمعلومات الإنذار المبكر من أجل منع الجرائم الوحشية. وينبغي أيضاً إدراج الإنذار المبكر والتقييم في السياسات الخارجية والدفاعية والتجارية والاقتصادية والإنمائية؛

(د) إجراء تقييم وطني لمخاطر الجرائم الوحشية والقدرة على الصمود في وجهها باستخدام الإطار التحليلي للتنبؤ بالجرائم الوحشية الذي وضعه المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية. وينبغي أن تكون التقييمات منتظمة وشاملة، وأن تشمل تحديد الفئات الضعيفة من السكان. ومن أجل ترجمة التقييمات إلى إجراءات عملية لمنع وقوع الأعمال

الوحشية، ينبغي للدول الأعضاء اتخاذ الخطوات اللازمة لدعم الجهود الوطنية لمنع الأعمال الوحشية وتعزيز القدرة الوطنية على الصمود. وينبغي للدول أن تطلب المساعدة، إذا لزم الأمر، لتطوير قدراتها؛

(هـ) دعم وتنفيذ مبادرات لتحسين التدريب والجهازية العملية وكفاءة عمليات السلام، مع الاعتراف في هذا الصدد بمبادئ كيغالي المتعلقة بحماية المدنيين؛

(و) تعزيز المساءلة عن منع الأعمال الوحشية، من خلال تنفيذ التوصيات التي اقترحتها في عام ٢٠١٧. وعلى وجه الخصوص، ينبغي للبرلمانات والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تنشئ آليات للمساءلة لكفالة اضطلاع الحكومات بمسئوليتها عن الحماية في الداخل والخارج على السواء. وينبغي للبرلمانات الوطنية أن تسترشد بتقييمات المخاطر في المناقشات بشأن منع الجرائم الوحشية وفي إشرافها على الأنشطة الحكومية الرامية إلى منع الأعمال الوحشية؛

(ز) التعاون مع مستشاري الخاصين المعنيين بمنع الإبادة الجماعية وبالمسؤولية عن الحماية في وضع خيارات تعزيز العمل المدني لمنع الجرائم الوحشية. وينبغي للدول الأعضاء أن تستعرض بشكل منهجي قدرتها على اتخاذ إجراءات مدنية مبكرة لمنع وقوع الأعمال الوحشية، وأن تعززها عند الاقتضاء، وأن تستثمر المزيد من الموارد والدعم السياسي في هذا المجال.

٤٦ - وللترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية دور فريد وبالع الأهمية في منع وقوع الجرائم الوحشية. واني أحثها بشدة على القيام بما يلي:

(أ) إنشاء أو تعزيز القدرات الإقليمية في مجال الإنذار المبكر وتقييم مخاطر الجرائم الوحشية. وينبغي للكيانات الإقليمية والأمم المتحدة استكشاف طرق لتحسين نقل المعلومات والتحليلات لتيسير التقييمات والاستجابات المنسقة؛

(ب) دعم الإجراءات المبكرة لمنع وقوع الجرائم الوحشية من خلال استعراض قدراتها الوقائية وتعزيزها، بما في ذلك قدراتها لرصد ومراقبة الحالات الناشئة، واقتراح تدابير للتخفيف من المخاطر، والتفاوض والوساطة في المنازعات، والتأثير في السلطات الوطنية لاتخاذ الخطوات اللازمة؛

(ج) دعم الدول الأعضاء فيها لبناء قدرات الإنذار المبكر والتقييم التي تحتاجها لتحديد مخاطر الجرائم الوحشية والتصدي لها بفعالية؛

(د) التعاون مع مستشاري الخاصين المعنيين بمنع الإبادة الجماعية وبالمسؤولية عن الحماية في وضع خيارات تعزيز العمل المدني لمنع الجرائم الوحشية، مع توفير الدعم السياسي والمالي اللازم.

٤٧ - وأشارت الدول الأعضاء بوضوح، في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، إلى أنه تقع على عاتق المجتمع الدولي، من خلال الأمم المتحدة، مسؤولية استخدام ما هو ملائم من الوسائل الدبلوماسية والإنسانية وغيرها من الوسائل السلمية، وفقاً للفصلين السادس والثامن

من ميثاق الأمم المتحدة، للمساعدة في حماية السكان من الجرائم الوحشية. وتحقيقاً لهذه الغاية، فإني أحث:

(أ) الجمعية العامة على أن تمدد نظرها في التقدم المحرز في تنفيذ المسؤولية عن الحماية بجعله بنداً دائماً في جدول الأعمال. وينبغي أن تواصل تقديم توصيات بشأن الخطوات التي يمكن اتخاذها لمنع الجرائم الوحشية في حالات محددة، وعند الاقتضاء، إنشاء آليات مناسبة لدعمها. وبالنظر إلى أن ارتكاب الجرائم الوحشية يمثل تهديداً للسلم والأمن الدوليين، وعندما لا يتخذ مجلس الأمن إجراءً، ينبغي للجمعية العامة أن تنظر في الخيارات المنصوص عليها في الميثاق لتضمين الحالات المثيرة للقلق في جدول أعمالها وأن توصي بالتدابير التي يمكن اتخاذها؛

(ب) مجلس الأمن على أن ينظر في سبل تحسين الاستفادة من الأدوات المتاحة له لمنع الجرائم الوحشية وتعزيز المساءلة الدولية عن هذه الجرائم؛

(ج) مجلس حقوق الإنسان على مواصلة نظره في حقوق الإنسان ومنع الأعمال الوحشية وكيفية تحسين ذلك. وعلى وجه التحديد، يمكن للمجلس أن يواصل استكشاف سبل تحسين استخدام الاستعراض الدوري الشامل لمنع وقوع الجرائم الوحشية وأن يستفيد من بعثات تقصي الحقائق والإجراءات الخاصة ولجان التحقيق، من أجل دعم جهود منع الجرائم الوحشية والمساءلة القانونية عنها.

٤٨ - ويتطلب المنع الفعال للأعمال الوحشية المشاركة النشطة للمجتمع المدني وقطاع الأعمال والزعماء الدينيين والتقليديين والأفراد. وإني أشجع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، الوطنية منها والعالمية، على مضاعفة جهودها لدعم جهود الدول الأعضاء في مجال منع وقوع الأعمال الوحشية.

٤٩ - وتتطلب المسؤولية عن الحماية من جميعاً أن نفع كل ما في وسعنا لمنع الجرائم الوحشية. وتظل الأمم المتحدة على استعداد لدعم الدول الأعضاء في جهودها لممارسة هذه المسؤولية، على سبيل المثال، من خلال:

(أ) نشر وتعميم مبادئ توجيهية قائمة على الأدلة بشأن منع وقوع الأعمال الوحشية لفائدة الممارسين في عام ٢٠١٩، استناداً إلى الدروس المستفادة من الأعمال السابقة والجارية لمنع وقوع الأعمال الوحشية؛

(ب) تعزيز قدرتنا على الإنذار المبكر وتقييم مخاطر الجرائم الوحشية، مع التركيز على المجالات ذات الأولوية لتبادل المعلومات وتقييمها، وتعميم منظور منع الجرائم الوحشية، وتعزيز الشراكات الاستباقية بين الأمم المتحدة والترتيبات الإقليمية. وإني أشجع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على العمل مع المستشارين الخاصين لبلورة وتنفيذ سبل تكفل التعرف على مخاطر الجرائم الوحشية وتقييمها بشكل روتيني، وتبادل التقييمات ذات الصلة، واتخاذ الخطوات للاستفادة على نحو أفضل من الوجود الميداني لحقوق الإنسان لدعم أهداف منع الجرائم الوحشية؛

(ج) تمكين المكلفين بولايات في الأمم المتحدة بشأن منع الإبادة الجماعية، والمسؤولية عن الحماية، ومنع العنف الجنسي في النزاعات المسلحة، وحماية الأطفال في النزاعات المسلحة، وحماية اللاجئين والمشردين داخلياً، من العمل سويًا بشكل أوثق للتصدي للمخاطر التي يمكن أن تؤدي إلى وقوع الجرائم الوحشية؛

(د) مواصلة الإبلاغ عن التقدم المحرز في تنفيذ المسؤولية عن الحماية وعرض حالات الخطر الوشيك لوقوع الجرائم الوحشية على نظر الجمعية العامة ومجلس الأمن ومجلس حقوق الإنسان، حسب الاقتضاء؛

(هـ) وضع وتنفيذ نهج أكثر انتظاماً، من خلال المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية، لاستخلاص الدروس من التجارب الناجحة وغير الناجحة في مجال منع الجرائم الوحشية؛

(و) صياغة خطة شاملة على أساس تشاور مكثف لتعزيز العمل المدني من أجل منع وقوع الأعمال الوحشية. وسيشمل ذلك مواصلة استعراض قدرات الأمم المتحدة وزيادة الاستفادة منها؛

(ز) تعزيز إدماج العناصر ذات الصلة في خطة المرأة والسلام والأمن والمعاهدات والبرامج الأخرى ذات الصلة في استراتيجيات وسياسات الأمم المتحدة المتعلقة بمنع الجرائم الوحشية. ويشمل ذلك اتخاذ خطوات ملموسة لتحديد أولويات العمل من أجل وضع حد لجميع أشكال التمييز الجنساني وتمكين المرأة لتصبح طرفاً فاعلاً في جهود منع وقوع الجرائم الوحشية.