

تقرير الأمين العام عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة

أولاً - مقدمة

١ - هذا التقرير، المقدم عملاً بالطلب الوارد في بيان رئيس مجلس الأمن المؤرخ ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠ (S/PRST/2010/25)، هو تقرير التاسع عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة.

٢ - وقد أعرب المجلس في بيانه عن أسفه العميق لأن المدنيين يشكلون الأغلبية العظمى من الضحايا في حالات النزاع المسلح، نتيجة لأسباب منها الاستهداف المتعمد، والهجمات العشوائية أو غير المتناسبة، والعنف الجنسي والجنساني، وغيرها من الأعمال التي تشكل انتهاكا للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان. وبعد مضي ثمانية عشر شهرا على ذلك، لم يطرأ تغيير يذكر على وضع حماية المدنيين المؤسف. فلا تزال الحاجة ملحة إلى تعزيز جهودنا الرامية إلى مواجهة التحديات الأساسية الخمسة المبينة في تقرير عام ٢٠٠٩ (S/2009/277) وتقرير عام ٢٠١٠ (S/2010/579).

٣ - ويقدم هذا التقرير أحدث المعلومات عن التقدم المحرز في عملية التصدي للتحديات الأساسية المتمثلة في تعزيز امتثال أطراف النزاعات للقانون الدولي؛ وتعزيز امتثال الجماعات المسلحة غير الحكومية؛ وتعزيز الحماية من خلال بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من البعثات ذات الصلة؛ وتحسين فرص إيصال المساعدات الإنسانية؛ وتعزيز المساءلة عن الانتهاكات. ويقيم التقرير التطورات المشجعة والشواغل المستمرة أو الناشئة المتعلقة بالمدنيين في النزاعات المعاصرة، ويقدم توصيات إضافية من أجل التصدي للتحديات الأساسية. وينبغي أن يُقرأ التقرير بالاقتران مع تقريرَي عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠، اللذين تظل التوصيات الواردة فيهما ذات أهمية.



ثانياً - حالة حماية المدنيين

٤ - لا تزال الحالة التي يقاسيها المدنيون في الكثير من النزاعات الحالية تستدعي الاهتمام والعمل. فعلى الرغم من إحراز بعض التقدم، لا يزال الواقع الميداني يتسم بكثرة عدم امتثال الأطراف في النزاعات لالتزاماتها بموجب القانون الإنساني الدولي باحترام المدنيين وحمايتهم وكذلك لالتزاماتها ذات الصلة بحقوق الإنسان.

ألف - الشواغل المستمرة والناشئة

٥ - يتجلى عدم الامتثال للقانون على النحو المذكور بطرق عدة، منها قتل المدنيين المتعمد؛ والهجمات التي تشن ضد أهداف مدنية من قبيل المدارس ومرافق الرعاية الصحية؛ وعرقلة تقديم المساعدة الإنسانية؛ والعنف الجنسي؛ والاختفاء القسري؛ والتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ وتجنيد الأطفال واستغلالهم؛ والاعتداءات على الصحفيين والناشطين في مجال حقوق الإنسان؛ وعدم مساءلة مرتكبي الانتهاكات أو المحرضين عليها، وعدم تقديم الدعم للضحايا وإنصافهم وجبرهم. ويظل التشرد داخل الحدود وعبرها بمثابة سمة بارزة من سمات النزاع. ففي نهاية عام ٢٠١٠، كان نحو ٢٧،٥ مليون شخص قد أصبحوا مشردين داخلياً نتيجة للنزاعات وأحداث العنف بينما كان ١٥،٤ مليون شخص آخرون لاجئين^(١). وبينما تفيد تقارير بأن عدد المشردين داخلياً تراجع قليلاً في عام ٢٠١١، ليصل إلى ٢٦،٤ مليون شخص، فإن ذلك العدد تزايد باطراد على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية^(٢).

٦ - وفي أفغانستان، قامت بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان بتوثيق ٣٠٢١ حالة وفاة في عام ٢٠١١، وهو ما يمثل زيادة قدرها ٨ في المائة عن عام ٢٠١٠. ومن هذه الحالات، يقال إن عناصر منوثة للحكومة كانت مسؤولة عن وفاة ٣٣٢ ٢ شخصاً من المدنيين، وهو ما يمثل زيادة بنسبة قدرها ١٤ في المائة عن عام ٢٠١٠. وتسببت قوات موالية للحكومة في وفاة ٤١٠ مدنيين، وهو ما يمثل نسبة قدرها ١٤ في المائة من مجمل وفيات المدنيين المتصلة بالنزاعات، ويمثل انخفاضاً بنسبة قدرها ٤ في المائة عن عام ٢٠١٠. وزاد عدد وفيات المدنيين من جراء الهجمات الجوية في عام ٢٠١١، على الرغم من انخفاض عدد هذه الهجمات. وشُرد أكثر من ١٨٥ ٠٠٠ شخص بسبب النزاع الدائر في أفغانستان

(١) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "Global Trends 2010" (جنيف، ٢٠١١).

(٢) "Global Overview 2011: People internally displaced by conflict and violence"، مركز رصد التشرد الداخلي والمجلس النرويجي المعني باللاجئين (جنيف، ٢٠١٢).

في السنة الماضية، وبذلك بلغ عدد المشردين داخليا في زهاء ٥٠٠ ٠٠٠. وهذا يشمل مئات الأسر التي سُردت في مقاطعتي كونار ونكرهار بفعل القصف في المناطق القبلية المجاورة في باكستان الخاضعة للإدارة الاتحادية. وسُرد منذ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ نحو ٢٠٠ ٠٠٠ شخص في باكستان من جراء العمليات الأمنية في وكالة خيبر.

٧ - وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، لا تزال أنشطة الجماعات المسلحة غير الحكومية، بما فيها القوات الديمقراطية لتحرير رواندا وجيش الرب للمقاومة وعناصر قوات الأمن الوطنية، تؤثر سلبا على المدنيين، لا سيما في مقاطعتي كيفو الشمالية وكيفو الجنوبية والمقاطعة الشرقية. ومع أن الحكومة اعتمدت "سياسة عدم التسامح إطلاقاً" إزاء الانتهاكات التي ترتكبها قواتها الأمنية، كثيرا ما يفلت الجناة من العقاب، بمن فيهم كبار ضباط الجيش والشرطة. وقد أدى استئناف العمليات العسكرية ضد الجماعات المسلحة غير الحكومية في شرق البلد إلى تشريد مدنيين وارتكاب أعمال انتقامية ضدهم. وإضافة إلى ذلك، لا تزال تترتب على هجمات جيش الرب للمقاومة ضد مدنيين في المناطق النائية من البلد وفي جمهورية أفريقيا الوسطى وجنوب السودان آثار إنسانية خطيرة. إذ يوجد حاليا ما يزيد على ٤٤٥ ٠٠٠ مدني في عداد المشردين في المناطق المتضررة من جيش الرب للمقاومة. وإني أرحب بالتطور المتمثل في العمل على وضع استراتيجية إقليمية مشتركة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي للتصدي للتهديدات المتعلقة بجيش الرب للمقاومة.

٨ - وفي الصومال، لا تزال الهجمات التي تشنها حركة الشباب تُوقع خسائر فادحة في صفوف المدنيين في مقديشو وفي أماكن أخرى. وأُعرب في الآونة الأخيرة عن شواغل أيضا إزاء إعدام مدنيين بإجراءات موجزة في بلدي بيليدوين وبايدوا على يد مليشيات منحازة إلى الحكومة الاتحادية الانتقالية. ولا تزال الاشتباكات بين حركة الشباب وقوات الحكومة الاتحادية الانتقالية وقوات بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال تؤدي إلى التشريد في المنطقتين الجنوبية والوسطى. وفي شباط/فبراير ٢٠١٢، بلغ عدد المشردين زهاء ٦٦ ٠٠٠ شخص مقارنة بما يبلغ ٣٦ ٠٠٠ شخص في كانون الثاني/يناير. وكان انعدام الأمن هو السبب الرئيسي للتشريد، بما في ذلك القتال بين الحكومة الاتحادية الانتقالية/بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال وحركة الشباب في ممر أفغويي.

٩ - ومنذ حزيران/يونيه ٢٠١١، أدى القتال العنيف بين القوات المسلحة السودانية والحركة الشعبية لتحرير السودان - قطاع الشمال في ولايتي جنوب كردفان والنيل الأزرق إلى نزوح عشرات الآلاف من السودانيين إلى إثيوبيا وجنوب السودان. ويدفع تجدد الاشتباكات في المناطق الحدودية المتنازع عليها بين السودان وجنوب السودان المزيد من

الناس إلى البحث عن الأمان. فقد فر البعض إلى ولاية أعالي النيل في جنوب السودان وإلى غرب إثيوبيا. وشهد العنف الطائفي في ولاية جونقلي في جنوب السودان تصعيدا في كانون الأول/ديسمبر وكانون الثاني/يناير، مما أسفر عن وفيات وإصابات وعن تشريد الآلاف.

١٠ - وفي الأشهر الثمانية عشر الماضية، تضرر المدنيون في غزة و جنوب إسرائيل من جراء الاشتباكات المتقطعة وثلاث جولات من القتال المستمر بين القوات الإسرائيلية والجماعات الفلسطينية المسلحة. ولما كانت الضربات الجوية الإسرائيلية في غزة توجه عموما ضد أهداف عسكرية، فقد قُتل في الفترة ما بين كانون الثاني/يناير ٢٠١١ ونيسان/أبريل ٢٠١٢ مدنيون فلسطينيون بلغ عددهم ٥٤ في غزة (أي نسبة قدرها ٣٩ في المائة من مجموع القتلى الفلسطينيين) وأصيب ٥٧٩ آخرون (أي نسبة قدرها ٨٨ في المائة من مجموع المصابين). وأطلق مقاتلون فلسطينيون صواريخ ومدافع هاون بشكل عشوائي على مواقع في جنوب إسرائيل، فقتلوا ٣ مدنيين إسرائيليين وأصابوا ٢٨ آخرين. وإجمالا في عام ٢٠١١، قُتل ٥٩ وأصيب ٢٠٥٩ من المدنيين الفلسطينيين في غزة والضفة الغربية، بينما قُتل ١٢ وأصيب ٥٩ من المدنيين الإسرائيليين في جنوب إسرائيل. وفي الضفة الغربية المحتلة، دمرت السلطات الإسرائيلية أكثر من ٢٦٠ منزلا فلسطينيا و ٤٧٥ منشأة من المنشآت المدنية الأخرى منذ بداية عام ٢٠١١، مما أدى إلى تشريد أكثر من ١٣٠٠ شخص، أكثر من نصفهم أطفال.

١١ - وفي الجمهورية العربية السورية، تفيد تقارير بأنه منذ آذار/مارس ٢٠١١ أدى الاستخدام المفرط للقوة من جانب القوات الأمنية الوطنية إلى حصد أرواح أكثر من ٩٠٠٠ شخص، بينما فر الآلاف من بيوتهم. وأفادت تقارير بحدوث إعدامات بدون محاكمة، وأيضا بتعذيب مدنيين على يد القوات الأمنية. وقد تحمل المدنيون وطأة العنف، إذ فرض الحصار وفرض حظر التجول على مدن مثل حمص وحماة ودرعا وإدلب. وخلال فترات الحصار، لم يتمكن السكان من الحصول على المياه والأغذية واللوازم الطبية، ويقال إن القوات الأمنية الوطنية استهدفت شبكات توفير المياه للمناطق السكنية. وكثيرا ما تعذر نقل المصابين إلى المستشفيات بسبب الحصار. وترتبت على استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق الآهلة بالسكان، كما في حمص وإدلب، آثار إنسانية بالغة، بما في ذلك الضرر الذي لحق بالمباني والبنية التحتية الأساسية والتهديد المستمر الذي تشكله مخلفات الحرب من المتفجرات. ويتباين قلق بالغ أيضا إزاء الهجمات بالقنابل التي تفيد تقارير بقيام جماعات المعارضة المسلحة بشنها في دمشق وإدلب، والتي حصدت هي الأخرى أرواح مدنيين.

١٢ - ويستمر تعرض النساء والأطفال لأشكال شتى من العنف. ففي أفغانستان، أبلغت بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان عن حدوث زيادة في عدد النساء والأطفال

الذين قتلوا من جراء العنف المتصل بالتزاع في سنة ٢٠٠١ مقارنة بسنة ٢٠١٠، ولا سيما في النصف الثاني من السنة. ويظل العنف الجنسي، بما في ذلك الاغتصاب، سمة بارزة من سمات التزاع، ولا تتعرض له النساء والفتيات فقط، بل أيضا الفتيان والرجال. وخلال السنة الماضية، ظل العنف الجنسي واسع الانتشار، بما في ذلك في كوت ديفوار وجمهورية الكونغو الديمقراطية وليبيا، وطال شمال مالي في الآونة الأخيرة. ولا تزال تُرتكب انتهاكات جسيمة أخرى ضد الأطفال، وبخاصة تجنيدهم وقتلهم وبتر أطرافهم واختطافهم. ويتضرر الأطفال أيضا من الهجمات التي تشن على المدارس والمستشفيات.

١٣ - وتثير الهجمات على مرافق ومقدمي الرعاية الصحية، والأشكال الأخرى لاعتراض سبيل عملها وعملهم، قلقا بالغاً في العديد من النزاعات على الرغم من الحماية الخاصة التي يمنحها القانون الإنساني الدولي للموظفين الطبيين والنقل والمستشفيات والعيادات وما شابه ذلك. فعلى سبيل المثال، تلقت لجنة التحقيق الدولية المعنية بلبيبا عدة ادعاءات بوقوع هجمات على مستشفيات وسيارات إسعاف، بينما أفادت تقارير بأن الموظفين الطبيين الذين كانوا يعالجون الثوار (من يسمون المقاتلين الثوريين) كانوا يتعرضون للقتل وللاعتقال والاحتجاز التعسفيين.

١٤ - وقد أبرز العنف في الجمهورية العربية السورية والحرب التي وقعت العام الماضي في ليبيا الأخطار التي تحدى بالصحفيين وغيرهم من الإعلاميين الذين يعملون في مثل هذه الظروف. فقد قُتل ستة صحفيين في ليبيا في آذار/مارس ونيسان/أبريل ٢٠١١، بينما قُتل أحد عشر صحفياً على الأقل في الجمهورية العربية السورية منذ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١^(٣). ويقوم الصحفيون بدور حاسم من خلال الإبلاغ عن ضروب المعاملة والمعاناة التي يقاسمها المدنيون في حالات النزاع، وعن انتهاكات القانون الإنساني وحقوق الإنسان. وفي بعض الحالات، قُتل صحفيون على يد أطراف في النزاع، أو اختطفوا أو كانوا عرضة للاعتقال والاحتجاز التعسفيين، أو تعرضوا للاختفاء القسري أو للمضايقة. ولا يزال الإفلات من العقاب على ارتكاب هذه الانتهاكات واسع الانتشار.

١٥ - وأود تذكير مجلس الأمن بضرورة قيام الدول وغيرها من الأطراف في النزاع بمنع وقوع هجمات ضد الصحفيين ومحاكمة المسؤولين عنها، على النحو المنصوص عليه في قراره ١٧٣٨ (٢٠٠٦). ومنذ اعتماد القرار، أعرب المجلس عن قلقه إزاء الهجمات على الصحفيين في قرار واحد فقط يختص بحالة واحدة، تتعلق بأفغانستان، ولم يدع إلى اتخاذ أي

(٣) country profiles for Libya and Syrian Arab Republic, International News Safety Institute for Libya and

وهي متاحة من الموقع www.newssafety.org.

إجراء للتصدي لها. وإني أرحب بالمبادرات التي تتابعها حكومة النمسا في مجلس حقوق الإنسان وبعض المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة لكفالة حماية الصحفيين على نحو أفضل. وقد يرغب المجلس في تلقي إحاطة عن هذه المبادرات بهدف وضع نهج يتسم بقدر أكبر من الاستباقية إزاء هذه المسألة.

١٦ - وقد أبرز النزاع في ليبيا أيضا مخنة العمال المهاجرين وأسرههم في حالات النزاع، حيث أفادت التقارير بوقوع حوادث قتل وعنف جنسي وتمييز واحتجاز تعسفي، وهي حوادث تعرض لها على وجه الخصوص أشخاص من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وعلى الرغم من الجهود التي تبذلها المنظمات الإنسانية، واجه العديد من العمال المهاجرين صعوبة شديدة في مغادرة ليبيا، وكان الآلاف منهم يفتقرون إلى المأوى أو يمكنون في مراكز عبور مكتظة دون أن يتمكنوا من الحصول على الخدمات الأساسية. ولم تكن الحالة في ليبيا حالة فريدة من نوعها. ففي آذار/مارس ٢٠١١، أشارت التقارير إلى أن العمال المهاجرين في كوت ديفوار تعرضوا لهجوم من الميليشيات وقوات الأمن، وطردهم من أجزاء من أيدجان ومن غرب البلد.

١٧ - ولا يزال يساورني القلق إزاء استمرار استخدام الطائرات الصغيرة التي تعمل بدون طيار في شن هجمات محددة الهدف، بما في ذلك في حالات النزاع المسلح، لأنه لا يكون واضحا في تلك الحالات ما إذا كان جميع الأشخاص المستهدفين مقاتلين أو مشاركين بشكل مباشر في الأعمال الحربية؛ وهذا يثير تساؤلات بشأن مدى الامتثال لمبدأ التمييز بين المدنيين والمقاتلين. وتفيد التقارير أيضا بتسبب الهجمات التي تشنها الطائرات التي تعمل بدون طيار في وقوع مئات الإصابات في صفوف المدنيين، مما يثير تساؤلات بشأن مدى الامتثال لمبدأ التناسب. ويصعب ضمان المساءلة عن عدم الامتثال للقانون الدولي لدى تنفيذ هجمات باستخدام طائرات تعمل بدون طيار خارج التسلسل القيادي العسكري، وبعبدا عن الآليات الفعالة والشفافة للرقابة المدنية أو العسكرية. وفي ظل تزايد عدد الدول التي تحصل على هذه التكنولوجيا، ستصبح هذه المسائل أكثر حدة. وإني أحث الدول الأعضاء المعنية على زيادة شفافيتها بشأن الظروف التي تستخدم فيها الطائرات التي تعمل بدون طيار وعلى اتخاذ جميع الاحتياطات اللازمة لكفالة امتثال الهجمات التي تستخدم فيها الطائرات التي تعمل بدون طيار للقانون الدولي الساري.

باء - الإجراءات التي اتخذها مجلس الأمن

١٨ - شهدت الشهور الـ ١٨ الماضية تطورات هامة فيما يتعلق بالإجراءات التي يتخذها مجلس الأمن لتعزيز حماية المدنيين. ففي آذار/مارس ٢٠١١، استجاب المجلس على نحو حاسم

لتصاعد العنف واستخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان في كوت ديفوار. فقد أشار المجلس في قراره ١٩٧٥ (٢٠١١) إلى الإذن الذي منحه لعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار باستخدام جميع الوسائل اللازمة لتنفيذ ولايتها المتمثلة في حماية المدنيين، بما في ذلك منع استعمال الأسلحة الثقيلة ضد السكان المدنيين.

١٩ - وكانت استجابة المجلس للحالة في ليبيا حاسمة أيضا، على الرغم من أن السياق كان مختلفا جدا. فقد أدان المجلس في قراره ١٩٧٠ (٢٠١١) الانتهاكات المرتكبة ضد المدنيين، وطالب بالامتنال للقانون الدولي، وفرض حظرا شاملا على الأسلحة وعقوبات محددة الأهداف، وأحال الحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية، وهي إجراءات تتماشى مع التوصيات الواردة في تقرير الأخرين بشأن حماية المدنيين. وقد حال ما قرره لاحقا في القرار ١٩٧٣ (٢٠١١) من أن يأذن باتخاذ جميع التدابير اللازمة لحماية المدنيين دون وقوع فيات وإصابات. غير أن تصور تجاوز مدى تنفيذ القرار حماية المدنيين أثار لدى بعض الدول الأعضاء شواغل لا تزال تؤثر في مناقشات المجلس بشأن حماية المدنيين والقضايا ذات الصلة في حالات أخرى. وربما يكون قد قوض أيضا، دون قصد، برنامج حماية المدنيين، بما في ذلك كونه إطارا للعمل في الأزمات المقبلة. وإضافة إلى التقييد الصارم بالقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، يجب أن يقتصر تنفيذ مثل هذه القرارات في المستقبل على تعزيز وضمّان حماية المدنيين.

٢٠ - وعلى خلفية التدخل في ليبيا، عرضت البرازيل مفهوم "المسؤولية أثناء توفير الحماية"، الذي ينص على أن أي عمل عسكري يأذن به مجلس الأمن يجب أن يلتزم، نصا وروحا، بالقرار وأن ينفذ على نحو يتوافق تماما مع القانون الإنساني الدولي. ويدعو المفهوم أيضا إلى تعزيز إجراءات المجلس فيما يتعلق برصد وتقييم كيفية تفسير القرارات وتنفيذها. وأنه إلى أنني أوصيت في تقرير عام ٢٠٠٧ بشأن حماية المدنيين بأن يقوم المجلس بشكل منهجي بالدعوة إلى امتثال بعثات حفظ السلام، وغيرها من البعثات التي يؤذن لها باستخدام القوة، للقانون الإنساني الدولي، وأن يطلب أن تقدم هذه البعثات بانتظام معلومات عن الإجراءات المتخذة لتجنّب المدنيين آثار الأعمال الحربية (S/2007/643). ويتسم هذا النهج بالأهمية بوجه خاص عندما يؤذن باستخدام القوة صراحة لغرض حماية المدنيين.

٢١ - ويساورني قلق من الخلط المستمر وغير الدقيق بين مفهومي حماية المدنيين ومسؤولية الحماية. فلئن كان المفهومان يجمع بينهما بعض العناصر المشتركة، ولا سيما فيما يتعلق بالوقاية ودعم السلطات الوطنية في الاضطلاع بمسؤولياتها تجاه المدنيين، هناك اختلافات جوهرية بينهما. فأولا، حماية المدنيين مفهوم قانوني يستند إلى القانون الإنساني الدولي

والقانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين، في حين أن مسؤولية الحماية مفهوم سياسي، ورد في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ (انظر قرار الجمعية العامة ١/٦٠). وثانياً، هناك اختلافات هامة في نطاق كل منهما. فحماية المدنيين تتعلق بانتهاكات القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان في حالات النزاع المسلح. وتقتصر مسؤولية الحماية على الانتهاكات التي تشكل جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية أو التي يمكن أن تعتبر أعمال إبادة جماعية أو تطهير عرقي. وقد تحدث الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية والإبادة الجماعية والتطهير العرقي في الحالات التي لا تستوفي الحد الأدنى لاعتبارها نزاعاً مسلحاً. وإني أحث مجلس الأمن والدول الأعضاء على أخذ هذه الفروق في الاعتبار.

٢٢ - وقد واصل مجلس الأمن إدراج عبارات تتعلق بحماية المدنيين في معظم قراراته ذات الصلة بحالات محددة. وأبدى المجلس قدراً أكبر من الاستعداد لاستخدام الجزاءات المحددة الأهداف ضد من ينتهكون القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان. ووضعت قوائم إضافية للمرتكبين استناداً إلى معايير تتعلق بهذه الانتهاكات في إطار نظم الجزاءات القائمة، وتشمل القائمة التي وضعت في عام ٢٠١١ فيما يتعلق بليبيا الهجمات ضد المدنيين ضمن المعايير. وتشمل خمسة من نظم الجزاءات الاثني عشر المعتمدة من المجلس معايير إدراج تتعلق بانتهاكات القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

٢٣ - وإني أرحب بالدور المستمر الذي يضطلع به فريق الخبراء غير الرسمي المعني بحماية المدنيين بوصفه منتدى لإحاطة أعضاء مجلس الأمن بشأن قضايا الحماية قبل إنشاء أو تجديد ولايات البعثات ذات الصلة. وأرحب أيضاً بعقد جلسات إحاطة مخصصة لأفرقة الخبراء، من قبيل تلك التي عقدت بشأن كوت ديفوار في آذار/مارس ٢٠١١ وجلسة الإحاطة المواضيعية عن إمكانية وصول منظمات المساعدة الإنسانية في شباط/فبراير ٢٠١٢. وتنطوي جلسات الإحاطة هذه على قيمة لأنها تبقي المجلس على اطلاع، وأعتقد أنها جديرة بالتشجيع. وإضافة إلى التعاون المهم والمستمر من قبل المجلس مع مكتب تنسيق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، فإني أرحب بالدعوة التي وُجّهت إلى المفوضة السامية لحقوق الإنسان لتقدم إحاطة إلى المجلس بشأن المسائل المواضيعية، من قبيل حماية المدنيين، وكذلك بشأن الحالات المتعلقة ببلدان محددة. وإني أحث المجلس على مواصلة وتعزيز هذه الممارسة وغيرها من الممارسات، من قبيل عقد جلسات إحاطة باستخدام صيغة آريا، من أجل ضمان تقديم معلومات أوفى إليه، في الوقت المناسب، عن حماية المدنيين في جميع السياقات ذات الصلة. وفي هذا الصدد، أشجع مجلس الأمن أيضاً على أن يطلب بصفة منتظمة معلومات عن حماية المدنيين من جميع كيانات الأمم المتحدة ذات الصلة.

جيم - التطورات المشجعة

٢٤ - لقد حدث في الشهور الـ ١٨ الماضية عدد من التطورات المشجعة. فقرار الدول الأطراف في اتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر الذي اتخذته في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ ويقضي بإعادة النظر في مشكلة الألغام غير الألغام المضادة للأفراد هو قرار جدير بالترحيب (انظر CCW/CONF.IV/4/Add.1). فهذه الألغام تشكل خطرا على سلامة المدنيين، وتعوق توفير المساعدة الإنسانية في الوقت المناسب وبأمان، وتعرقل أنشطة إعادة البناء والتنمية.

٢٥ - وتواصلت المناقشات التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بمعاهدة تجارة الأسلحة المقرر عقده في تموز/يوليه ٢٠١٢. ويمثل المؤتمر فرصة بالغة الأهمية للدول الأعضاء لمعالجة التكلفة البشرية الناجمة عن تجارة الأسلحة دون ضوابط وتوافر الأسلحة على نطاق واسع وإساءة استخدامها. وينبغي أن تتضمن المعاهدة المقبلة حكما ينص على عدم نقل الأسلحة إلى أماكن يوجد فيها خطر واضح لاستخدامها في ارتكاب انتهاكات جسيمة للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وينبغي أيضا أن تغطي المعاهدة المجموعة الكاملة من الأسلحة التقليدية، بما فيها الأسلحة الصغيرة، والذخيرة.

٢٦ - ويمثل حكمان تاريخيان صدرا مؤخرا خطوتين هامتين إلى الأمام فيما يتعلق بالعدالة الدولية. ففي نيسان/أبريل ٢٠١٢، وجدت المحكمة الخاصة لسيراليون أن تشارلز تايلور، رئيس ليبيريا السابق، مذنب بتهمة مساعدة وتحريض جماعتين مسلحتين غير حكوميتين في ارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية خلال النزاع في سيراليون. ويشكل الحكم معلما هاما للعدالة الجنائية الدولية باعتباره أول إدانة لرئيس دولة سابق تصدر عن محكمة جنائية دولية فيما يتعلق بالتخطيط لجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والمساعدة في ارتكابها والتحريض عليها. وهو يرسل إشارة قوية تفيد بأن رؤساء الدول سيخضعون للمساءلة عن أفعالهم. وقبل ذلك، وجدت المحكمة الجنائية الدولية، في حكمها الأول، في آذار/مارس ٢٠١٢، أن توماس لوبانغا مذنب بارتكاب جرائم حرب لقيامه بالتجنيد الإلزامي والطوعي للأطفال دون سن الخامسة عشرة واستخدامهم للمشاركة فعليا في الأعمال الحربية في جمهورية الكونغو الديمقراطية. ويبرز هذا الحكم ضرورة إلقاء القبض على بوسكو نتانغاندا شريك لوبانغا في التهمة وتسليمه إلى المحكمة، إلى جانب جميع الأفراد الآخرين الذين أصدرت المحكمة الجنائية الدولية أوامر بإلقاء القبض عليهم ولا يزالون طليقي السراح.

٢٧ - وفي تموز/يوليه ٢٠١١، وضعتُ سياسة بذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان فيما يتعلق بدعم الأمم المتحدة لقوات الأمن غير التابعة لها. وتتضمن هذه السياسة الخبرة المكتسبة في تنفيذ سياسة المشروطة التي وضعتها بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية في عام ٢٠٠٩ والاستنتاجات التي خلص إليها تقييم مشترك بين الوكالات لتنفيذها أجري في عام ٢٠١٠. وتنطبق هذه السياسة في أي مكان يعتمزم أي كيان من كيانات الأمم المتحدة تقديم الدعم أو يقدمه فعلا إلى أي قوة أمنية غير تابعة للأمم المتحدة فيه. ووفقا لهذه السياسة، لا يجوز تقديم هذا الدعم حيثما تتوفر أسباب وجيهة تدعو إلى الاعتقاد بأن هناك خطرا حقيقيا يتمثل في قيام القوات المتلقية بارتكاب انتهاكات جسيمة للقانون الإنساني الدولي أو القانون الدولي لحقوق الإنسان أو قانون اللاجئين، وحيثما لا تتخذ السلطات المعنية تدابير تصحيحية. والتقييد بسياسة بذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان أمر بالغ الأهمية من أجل منع هذه الانتهاكات، ومن أجل الحفاظ على شرعية وموثوقية الأمم المتحدة بوصفها داعية لحقوق الإنسان ومدافعة عنها، وضمان الامتثال للالتزامات المنظمة في مجال القانون الدولي.

٢٨ - وتكتسب الحاجة إلى تحسين تسجيل الإصابات اهتماما متزايدا. فهذا التسجيل يمكن أن يوضح أسباب الضرر الذي يلحق بالمدنيين وكذلك الإجراءات اللازمة لإنهاء هذا الضرر ومنع تكراره. وفي هذا الصدد، أشعر بالتفاؤل إزاء التزام بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال بإنشاء خلية تُعنى بحصر الخسائر في صفوف المدنيين وتحليلها والاستجابة لها. وأكرر الدعوة التي وجهها مجلس الأمن في قراره ٢٠٣٦ (٢٠١٢) إلى الجهات المانحة والشركاء لدعم إنشاء هذه الخلية. وقد يكون من المفيد استعراض أدائها، وأداء آلية مماثلة أنشأتها القوة الدولية للمساعدة الأمنية في أفغانستان، وذلك بهدف كفالة تحسينهما وتكرارهما المحتمل في أماكن أخرى.

٢٩ - وقد أقرت بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال أيضا سياسة جديدة بشأن "النيران غير المباشرة"، تهدف إلى تخفيف الضرر الذي يلحق بالمدنيين وتتضمن عنصرا بشأن التعويض الطوعي عن الضرر الذي يلحق بالمدنيين نتيجة لاتخاذ إجراءات قانونية أثناء العمليات القتالية. وقد رحبت بممارسة التعويض عن الضرر، على النحو الذي نفذه معظم الدول المشاركة في القوة الدولية للمساعدة الأمنية، وأشعر بالتفاؤل لاعتمادها من جانب بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال. غير أنني أؤكد أن هذه الممارسة لا تحل محل الالتزام بإجراء تحقيق في الانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان ومحاكمة المسؤولين عن تلك الانتهاكات. وهي أيضا لا تعفي الأطراف من التزاماتها المتعلقة

بالتعويضات. وهذه تظل مسألة تتطلب المزيد من الاهتمام من جانب مجلس الأمن والدول الأعضاء.

٣٠ - وتواصلت الجهود الرامية إلى تحسين الرصد والإبلاغ فيما يتعلق بحماية المدنيين، بما في ذلك فيما يتعلق بوضع توجيهات بشأن الإبلاغ عن حماية المدنيين في التقارير التي أقدمها فيما يتعلق بحالات محددة، على النحو المطلوب في قرار مجلس الأمن ١٨٩٤ (٢٠٠٩). وفي غضون ذلك، شرع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في إجراء مشاورات مع شركاء الأمم المتحدة بشأن وضع مؤشرات لتحسين الرصد والإبلاغ فيما يتعلق باتجاهات الحماية، مع مراعاة الآليات القائمة في مجال الرصد والإبلاغ. وفي الوقت نفسه، توفر التكنولوجيا للمدنيين القدرة على الإبلاغ في الوقت الحقيقي عن أعمال العنف الجارية. وقد بدأت فحسب الأمم المتحدة، والأوساط العاملة في مجال تقديم المساعدة الإنسانية بوجه أعم، في إدراك الفرص المتاحة وفضلا عن المخاطر الماثلة المرتبطة بذلك.

ثالثاً - التحديات الأساسية الخمسة

٣١ - ما زالت التحديات الأساسية الخمسة المتعلقة بكفالة زيادة فعالية حماية المدنيين هامة.

ألف - تعزيز الامتثال

٣٢ - يفرض القانون الإنساني الدولي على أطراف النزاع تجنب السكان المدنيين آثار الأعمال الحربية، وهو ما أكدته مراراً. فعدم القيام بذلك قد يؤدي إلى مقتل وإصابة المدنيين المستهدفين استهدافاً مباشراً أو المدنيين المحاصرين بين النيران. وكثيراً ما يكون التخلف عن القيام بذلك نذيراً بالتحديد، الذي يعرّض المدنيين في العديد من الأحيان لخطر مزيد من الانتهاكات، بما في ذلك العنف الجنسي والتجنيد القسري؛ والمعاناة الجسدية والنفسية؛ واحتمال الاعتماد المزمع على المساعدات الإنسانية. وتجنب المدنيين آثار الأعمال الحربية يقتضي امتثال أطراف النزاع للقانون الإنساني الدولي، وبوجه خاص، لمبدأي التمييز والتناسب. ويقتضي من الأطراف اتخاذ جميع الاحتياطات الممكنة في أعمال الهجوم وأعمال الدفاع على حد سواء. والقانون واضح أيضاً في أنه لا يجوز، تحت أي ظرف من الظروف، أن تبرر انتهاكات أحد الأطراف لهذه القواعد قيام أي طرف آخر بارتكاب انتهاكات. لكن هذه الانتهاكات ما زالت شائعة ولها عواقب مدمرة على المدنيين.

٣٣ - وفي حين تقتضي جميع الانتهاكات أن نوليها اهتمامنا وجهودنا، يتتبع القلق بشأن الهجمات التي تستهدف خدمات الرعاية الصحية واعتراض سبيلها، وهي قضية تمثل حالياً، على نحو ما أقرت به دراسة أجرتها لجنة الصليب الأحمر الدولية في عام ٢٠١١، واحدة من

أكبر القضايا الإنسانية وأكثرها تعقيداً وأقلها نيلاً للإقرار بها في وقتنا هذا^(٤). فالنزاعات تعطل تقديم الرعاية الصحية بطرائق شتى وعندما تكون الحاجة إليها على أشدها. إذ تحول الأعمال الحربية دون وصول مقدمي الرعاية الصحية وكذلك الجرحى والمرضى إلى المرافق الطبية. وقد تُستهدف مرافق الرعاية الصحية والمركبات أو تُصاب بأضرار بصورة مباشرة؛ ويقتحم الأفراد العسكريون أو الأمنيون في بعض الأحيان هذه المرافق بحثاً عن الأعداء؛ وتشكل السيطرة على المستشفيات في بعض الأحيان هدفاً للجماعات المسلحة غير الحكومية. ويتعرض الجرحى والمرضى لاعتداءات، ويتعرض الموظفون الطبيون للتهديد أو الخطف أو الإصابة بجراح أو القتل أو المقاضاة. ونتيجةً لذلك، من الصعب أو من المستحيل توفير الرعاية الكافية إلى من يحتاجون إليها. وعلاوة على ذلك، تنجم عن عمل واحد من أعمال العنف التي تُلحق أضراراً بالمستشفيات أو تسفر عن مقتل موظفي الرعاية الصحية عواقبٌ يتأثر بها الكثير من الأشخاص الآخرين الذين يحتاجون إلى الرعاية والذين يعانون عندئذٍ بدرجة أكبر من جراء انقطاع العلاج.

٣٤ - وتُلقي لجنة الصليب الأحمر الدولية الضوء على هذه المسائل وتشير إلى ضرورة بناء قاعدة أدلة بشأن الهجمات التي تستهدف مرافق الرعاية الصحية واعتراض سبيل عملها. ولذا، فإنني أرحّب بتوصية المجلس التنفيذي لمنظمة الصحة العالمية بأن تكلف جمعية الصحة العالمية، في اجتماعها في أيار/مايو ٢٠١٢، منظمة الصحة العالمية بجمع بيانات عن الهجمات الموجهة ضد مرافق الرعاية الصحية ومقدميها ومركباتها والمرضى والإبلاغ عن تلك البيانات^(٥). وأشجع الدول الأعضاء على تأييد هذه التوصية. وأرحّب أيضاً بما قرره مجلس الأمن في القرار ١٩٩٨ (٢٠١١) من توسيع نطاق الانتهاكات الجسيمة التي يمكن أن تدرج أطراف النزاعات من جرائها في قائمة تقاريري المتعلقة بالأطفال والنزاعات المسلحة، لتشمل تلك الانتهاكات المتكررة على المستشفيات والمدارس، والهجمات المتكررة أو التهديدات بشنّ هجمات ضد الأشخاص المشمولين بالحماية في ما يتصل بالمدارس أو المستشفيات. لكن يجب على المجلس أن يعتمد نهجاً أكثر استباقاً لمنع وقوع مثل هذه الحوادث والتصدي لها.

٣٥ - ووجدت دراسة لجنة الصليب الأحمر الدولية أن الأسلحة المتفجرة تتسبب في عدد من الوفيات والإصابات والأضرار يفوق الخسائر الناجمة عن أي سلاح آخر في الهجمات على مرافق الرعاية الصحية. ولقد أعربتُ مراراً عن قلقي بشأن الآثار الإنسانية المترتبة على

(٤) لجنة الصليب الأحمر الدولية، "Health care in danger – A sixteen country study" (جنيف، ٢٠١١).

(٥) انظر قرار المجلس التنفيذي لمنظمة الصحة العالمية EB130.R14.

استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المكتظة بالسكان. وتشمل الأسلحة المتفجرة قذائف المدفعية، والرؤوس الحربية للقذائف والصواريخ، ومدافع الهاون، وقنابل الطائرات، والقنابل اليدوية، والأجهزة المتفجرة المرتجلة. والسمة المشتركة بينها هي أنها تُحدث أثراً عشوائياً داخل المناطق التي تنفجر وتنشط فيها، مما يجعل استخدامها مشكلة كبيرة في المناطق الآهلة بالسكان.

٣٦ - وقد دعت في تقريرها لعام ٢٠١٠ إلى زيادة الانتظام في جمع البيانات عن هذه المشكلة وتحليلها. وأرْحَبُ بالبحوث التي أجرتها منظمة "العمل للحد من العنف المسلح" (Action on Armed Violence)^(٦). فقد كشفت هذه المنظمة، مستخدمة البيانات التي جمعت عن استعمال الأسلحة المتفجرة في مختلف أنحاء العالم في عام ٢٠١١، أن ٤٩٩ ٢١ شخصاً على الأقل من المدنيين قُتلوا أو أُصيبوا بجراح من جراء تلك الأسلحة، وأن المدنيين يشكلون ٧١ في المائة من جميع الإصابات بهذه الأسلحة. وحدث معظم الوفيات والإصابات في صفوف المدنيين - ٨٧ في المائة - في مناطق مأهولة بالسكان، بما في ذلك الأسواق والمدارس وأماكن العبادة والمنازل الخاصة.

٣٧ - وتبرز هذه البحوث خطورة المشكلة. ولقد سلّط منسقي لعمليات الإغاثة في حالات الطوارئ الضوء على هذه المسألة في السودان والجمهورية العربية السورية وكوت ديفوار وليبيا، ودعا الأطراف إلى الامتناع عن استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المكتظة بالسكان. وأذن المجلس لعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار على وجه التحديد بأن تتخذ إجراءات لمنع استخدام الأسلحة الثقيلة ضد المدنيين في كوت ديفوار، ودعا حكومة الجمهورية العربية السورية إلى الوقف الفوري لاستخدام الأسلحة الثقيلة في المراكز السكانية (القرارات ٢٠٤٢ (٢٠١٢) و ٢٠٤٣ (٢٠١٢)). وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، ذكرت لجنة الصليب الأحمر الدولية أنه بالنظر إلى الاحتمال الكبير لوقوع آثار عشوائية، ورغم عدم وجود حظر قانوني صريح لأنواع محددة من الأسلحة، ينبغي تجنب استخدام الأسلحة المتفجرة التي تُحدث أثراً واسعاً في المناطق المكتظة بالسكان^(٧). واحتشد المجتمع المدني أيضاً حول المسألة، بحيث أنشأ في آذار/مارس ٢٠١١ ائتلاف المنظمات غير الحكومية وهو "الشبكة الدولية لحظر الأسلحة المتفجرة" (International Network on Explosive Weapons)، الذي يدعو الدول والجهات الفاعلة الأخرى إلى السعي لتجنب الضرر الناجم عن الأسلحة المتفجرة

(٦) Action on Armed Violence، "Monitoring explosive violence: the EVMP dataset 2011" (لندن، ٢٠١٢).

(٧) لجنة الصليب الأحمر الدولية، "International humanitarian law and the challenges of contemporary conflicts" (الوثيقة 31IC/11/5.1.2 التي أعدت من أجل المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين لجمعية الصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف، ٢٠١١).

في المناطق المأهولة بالسكان؛ وجمع وإتاحة البيانات ذات الصلة؛ وإعمال حقوق الضحايا؛ ووضع معايير دولية أقوى.

٣٨ - وفي الكثير من النزاعات، يشكل استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان سبباً رئيسياً للتزوح. وثمة مسببات أخرى للتزوح: فالناس يهربون خوفاً من العنف ومن الانتهاكات الأخرى؛ أو يجبرون على مغادرة ديارهم تحت تهديد السلاح أو بوسائل أخرى. وأياً كان السبب، فإنني أشعر بالقلق إزاء التسرع للغاية في قبول التزوح باعتباره نتيجة محتومة للنزاع. وفي بعض الحالات، قد يكون التزوح استجابة وقائية بالنسبة للجماعات المعرضة للتهديد، وكثيراً ما يستمر ما دام التهديد يظل قائماً، بحيث يعود الناس بعد ذلك إلى ديارهم. وعلاوة على ذلك، يجب على الدوام احترام الحق في حرية التنقل ومغادرة الشخص لبلده والتماسه اللجوء. لكن القبول بالتشريد بوصفه أمراً محتوماً يهدد بالحكم على ملايين من البشر بالبؤس الدائم وتدهور الأحوال. وإذا كان من الصعب منع نشوب النزاعات، فلا بد من بذل المزيد لمنع نشوء الظروف المؤدية إلى التشريد.

٣٩ - وبدايةً، علينا أن ندافع بقوة عن احترام القانون الدولي الساري. إذ سيختار عدد أقل من المدنيين الحرب إذا جنبتهم أطراف النزاع تأثيرات الأعمال الحربية وامتثلت لمبدأي التمييز والتناسب، على نحو ما يقضي به القانون الإنساني الدولي. ثانياً، يجب على أطراف النزاع أن تُحجم عن استخدام التهجير القسري كتكتيك متعمد. وعلى نحو ما ينص عليه القانون الإنساني الدولي، لا يجوز اللجوء إلى التهجير إلا في الحالات التي يقتضي أمن السكان المدنيين أو تقتضي دواعٍ عسكرية ضرورية ذلك. وحتى في تلك الحالات، ينص القانون أيضاً على أن التهجير يجب ألا يدوم وقتاً أطول من اللازم، وعلى وجوب توفير المأوى والمساعدة إلى السكان المتضررين وإعادةهم إلى ديارهم حالما تتوقف الأعمال الحربية في المنطقة. وفي حالات كثيرة جداً لا يكون الأمر كذلك.

٤٠ - والتخلف عن القيام بذلك يزيد من العبء الواقع على عاتق المجتمع الدولي، بما في ذلك مجلس الأمن، في السعي إلى منع التشريد عن طريق المطالبة بالامتثال للقانون والسعي إلى تحقيق هذا الامتثال، بما يشمل مساهلة المتسببين في تشريد المدنيين بالقوة. وعلينا أن نرفض التشريد بوصفه إحدى النتائج الثانوية للنزاع، وهو في بعض الظروف قد يشكل جريمة حرب أو جريمة مرتكبة ضد الإنسانية. ومن هذا المنطلق، يجب التحقيق فيه وملاحقة مرتكبيه.

باء - تعزيز امتثال الجماعات المسلحة غير الحكومية

٤١ - تؤدي الجماعات المسلحة غير الحكومية دوراً معيناً - وإن لم يكن حصرياً - في ارتكاب انتهاكات ضد المدنيين من قبيل مهاجمة خدمات الرعاية الصحية واستخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان، والتسبب في التشريد القسري. ولذلك، أكدت مراراً على الحاجة إلى التعامل المستمر مع تلك الجماعات للسعي إلى تحسين الامتثال للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي والوصول بشكل مأمون إلى الأشخاص الذين يحتاجون إلى المساعدة.

٤٢ - وقد أشرت في تقريرتي السابق إلى بحث حدد الحوافز التي يمكن أن تؤدي إلى امتثال الجماعات المسلحة غير الحكومية للمعايير الدولية لحماية المدنيين^(٨). ونشر مؤلفوه تقريراً جديداً لمساعدة المجتمع الدولي على التعامل مع عدم امتثال هذه الجماعات^(٩). ويذكر التقرير، بعد التأكيد مجدداً على الحاجة الملحة إلى تعاون أكبر وأكثر انتظاماً مع الجماعات المسلحة غير الحكومية بخصوص الامتثال، أن التعامل يجب أن يبدأ في أقرب وقت ممكن؛ ويجب أن يجرى على مستوى رفيع من جانب جميع الأطراف المعنية؛ ويجب أن يستمر طوال فترة النزاع. ويشدد التقرير أيضاً على أن فهم العوامل التي تؤثر في مستوى امتثال جماعة معينة للمعايير الدولية أمر بالغ الأهمية لو أردنا لهذا التعامل أن يتكفل بالنجاح. وتشمل هذه العوامل الحاجة إلى الدعم الشعبي، والطريقة التي تنظر بها الجماعة إلى نفسها، ومصالحها الذاتية.

٤٣ - ويشدد التقرير على أن موافقات وتعهدات الجماعات المسلحة غير الحكومية بشأن احترام المعايير الدولية ينبغي أن تكون خطية لتتيح لتلك الجماعات نشر ورصد وإنفاذ المعايير في صفوفها. ويتسم الرصد الخارجي المحايد لأعمال تلك الجماعات بأهمية بالغة. وينطوي أيضاً الاعتراف بتحسُّن الامتثال على أهمية لأنه يمكن أن يعزز احترام المعايير الدولية.

٤٤ - ويشدد التقرير على ضرورة أن يكون واضحاً منذ البداية أن هذا التعامل لا يشكل اعترافاً سياسياً. وهذا أمر أساسي، بالنظر إلى أن المخاوف من أن يُفضي التعامل مع تلك الجماعات إلى اعتراف سياسي بها وإلى إضفاء "الشرعية" عليها حالت دون سماح بعض الدول بممارسته. ومع ذلك، ثمة حالات يسرت فيها الدول استباقياً التعامل بشكل أو بآخر.

(٨) "Armed non-state actors and international norms: towards a better protection of civilians in armed conflict" (جنيف، ٢٠١٠).

(٩) المرجع نفسه. *Rules of Engagement: Protecting Civilians through Dialogue with Armed Non-State Actors* (جنيف، ٢٠١١).

ففي الفلبين عام ٢٠٠٩، دعمت كلٌّ من الحكومة وجبهة مورو الإسلامية للتحرير دعماً نشطاً لمنظمة "نداء جنيف" غير الحكومية، وتعاونت معها لتيسير مهمة بعثة التحقق المتمثلة في التحقيق في ما زُعم أن الجبهة ارتكبه من انتهاكات "لوثيقة التزام" منظمة نداء جنيف التي تحظر الألغام المضادة للأفراد^(١٠). وهناك أيضاً أمثلة على إبرام دول وجماعات مسلحة غير حكومية اتفاقات من أجل احترام القانون الإنساني الدولي، من قبيل اتفاق الفلبين والجبهة الديمقراطية الوطنية، واتفاق السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان. وعلاوة على ذلك، أبرمت الأمم المتحدة خطط عمل لإنهاء تجنيد واستخدام الأطفال في النزاعات المسلحة. وفي السودان والفلبين وأمكنة أخرى، وضعت الأمم المتحدة خططاً من هذا القبيل مع الجماعات المسلحة غير الحكومية. بموافقة الدول المعنية في سياق قرار مجلس الأمن ١٦١٢ (٢٠٠٥).

٤٥ - ويمثل التركيز على الاعتراف والشرعية إشكالية لأنه ينتقص من المسألة الأكثر خطورة المتمثلة في ما يخلفه عدم التعامل من عواقب على المدنيين. فعلى الرغم من أن التعامل لا يؤدي دائماً إلى تحسين الحماية، فإن انعدامه يعني، بالتأكيد تقريباً، سقوط مزيد من الضحايا المدنيين في النزاعات الحالية. وعلاوة على ذلك، فإن عدم التعامل واعتماد نهج قمعي حصراً إزاء الجماعات المسلحة غير الحكومية، من قبيل التعامل معها من منظور مكافحة الإرهاب ووضعها على قوائم الإرهاب، أو رفض قبول منحها عفواً عن المشاركة في الأعمال الحربية التي لا ترقى إلى مستوى جرائم حرب أو انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان هو أمر ينطوي على مخاطر زيادة تطرف هذه الجماعات. فهذا النهج لا يوفر حافزاً لها على الامتثال للقانون الإنساني الدولي.

٤٦ - وفي هذا الصدد، أؤكد قلقي المستمر بشأن تشريعات مكافحة الإرهاب والتدابير الأخرى التي تجرّم تعامل المنظمات الإنسانية مع بعض الجماعات المسلحة غير الحكومية أو تعوق على نحو آخر العمل الإنساني القائم على المبادئ. وقد أصدر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والمجلس الترويجي المعني باللاجئين تكليفاً بإجراء دراسة عن أثر التدابير الوطنية لمكافحة الإرهاب على العمل الإنساني. وستشمل الدراسة استعراضاً للتشريعات الوطنية المعنية التي تجرّم تقديم الدعم للكيانات المحددة، أو التعامل معها؛ وتحليلاً للأحكام الواردة في اتفاقات التمويل التي تحد من الأنشطة الإنسانية أو تفرض شروطاً عليها؛ وبجنا للتدابير التي تفرضها الدول المضيفة وتحويل دون تعامل الجهات الفاعلة الإنسانية مع جماعات تعتبر

(١٠) "Report of the 2009 verification mission to the Philippines to investigate allegations of Geneva Call anti-personnel landmine use by the moro islamic liberation front" (جنيف، ٢٠١٠).

”جماعات إرهابية“ أو تقديم الدعم لها، أو تحُدُّ من هذا التعامل أو الدعم، أو تفرض عليهما شروطاً؛ واستعراضاً لكيفية اختلاف ردود فعل العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية إزاء هذه التدابير. وعلاوة على ذلك، سيجرى تقييم أثر هذه التدابير على العمليات الإنسانية، والتوصية بالسبل الكفيلة بالحد من آثارها السلبية على العمل الإنساني.

جيم - حماية بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام والبعثات الأخرى للمدنيين

٤٧ - لا يزال تكليف بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام بحماية المدنيين يشكل أحد أهم الإجراءات التي يتخذها مجلس الأمن لتعزيز الحماية. فمنذ تقريره السابق، أنشئت بعثتان جديدتان لكل منهما ولاية حماية المدنيين، هما بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان وقوة الأمم المتحدة الأمنية المؤقتة لأبيي. ولا يزال يشكل تحدياً تنفيذ ولايات من هذا القبيل، بما في ذلك إنشاء آليات فعالة للإنذار المبكر، وضمان توفير ما يكفي من الموارد لرصد الحوادث ومنع وقوعها والاستجابة لها، ودعم السلطات المضيفة لتنفيذ مسؤولياتها عن حماية المدنيين. وفي بعض الحالات، أثرت محدودية درجة التعاون الذي تبديه الدول المضيفة، ومحدودية قدرتها على العمل، في قدرة البعثات على أداء ولاياتها، بما في ذلك تلك المتعلقة بحماية المدنيين.

٤٨ - فقد أكدت عمليات الاغتصاب الجماعي التي حدثت في واليكالي بجمهورية الكونغو الديمقراطية في تموز/يوليه وآب/أغسطس ٢٠١٠ ضرورة التوصل إلى فهم أفضل للتهديدات التي تواجه المدنيين وأوجه ضعفهم. وفي محاولة لمنع هذه الحالات في المستقبل، عملت بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية مع الشركاء على إنشاء مجموعة من آليات التنسيق وأدوات الإنذار المبكر والاستجابة من أجل إعطاء الأولوية للحماية في الممارسة العملية. كذلك، أظهرت استجابة بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان لأعمال العنف الطائفية التي وقعت أثناء عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢ في ولاية جونقلي أن الإنذار المبكر يتوقف على وجود علاقات فعالة مع المجتمعات المحلية، وأن الاستجابات يجب أن تنسق مع السلطات الوطنية وأن تكون داعمة لها. وتؤكد كلتا الحالتين التحدي الذي يواجهه البعثات في حماية المدنيين المنتشرين على مناطق شاسعة مع كون مواردها محدودة وقدرات الاستجابة المتنقلة المتوافرة لديها محدودة. بيد أن البعثات ستواصل بذل قصارى جهدها، في الوقت الذي تسعى فيه أيضاً إلى تلبية التطلعات.

٤٩ - وتواصل البعثات، إضافة إلى توفير الحماية المادية، تقديم المساعدة في تهيئة بيئات مواتية للحماية من خلال دعم إقامة مؤسسات سيادة القانون والمؤسسات الأمنية المتسمة بالفعالية. وهذا الدعم جوهرى. فكما استنتج مؤخرًا خبير الأمم المتحدة المستقل المعني

بحقوق الإنسان في كوت ديفوار، كان معظم الانتهاكات التي حدثت مؤخرا في البلد نابعا، إلى حد كبير، من عدم قيام الدولة بمنع وقوعها بسبب صعوبة إصلاح قطاعها الأمني وإعادة بسط سلطتها في جميع أنحاء البلد. وقد يكون تقديم هذا الدعم مستعصيا عندما تتورط في الانتهاكات عناصر من القوات الأمنية الوطنية. وتحدد سياسة بذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان المعايير اللازمة لتقديم الأمم المتحدة الدعم في مثل هذه الحالات.

٥٠ - وتواصل إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني عملهما على تأمين ما يلزم من الدعم التنفيذي لحفظ السلام من أجل حماية المدنيين. وبعد قيام إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني في عام ٢٠١٠ بصياغة المفهوم التنفيذي بشأن حماية المدنيين وإطار صياغة الاستراتيجيات الشاملة لحماية المدنيين، تقوم البعثات العاملة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان ودارفور وكوت ديفوار بمراجعة استراتيجياتها المتعلقة بالحماية. وتقوم بعثات معينة أخرى بتقييم مدى إمكانية وضع استراتيجيات من هذا القبيل، بالتشاور مع الجهات الفاعلة في مجال تقديم المساعدة الإنسانية. وضمانا لكون جميع مكونات البعثات مهيأة بدرجة كافية لحماية المدنيين، يجري وضع إرشاد عملياتي من أجل المكون العسكري ومكون الشرطة فيها. وإضافة إلى ذلك، فإن إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني وإدارة الشؤون السياسية ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان انتهت من وضع سياسة بشأن تبادل المعلومات فيما بين مكونات البعثات من أجل منع وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان أو التصدي لتلك الانتهاكات. وإني أتطلع إلى تنفيذ الكيانات المعنية لهذه السياسة تنفيذا تاما.

٥١ - ووضعت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني مصفوفة للموارد والقدرات اللازمة لحماية المدنيين من أجل مساعدة البعثات على توظيف مواردها وقدراتها القائمة في تنفيذ ولايات الحماية. وتساعد المصفوفة على إبراز الثغرات في القدرات والموارد، وتوفر إطارا مرجعيا لتحديد أنشطة الحماية الممكنة. وإضافة إلى ذلك، انتهى إعداد الوحدات التدريبية بشأن حماية المدنيين. وهذه الجهود ستساعد على ضمان إعداد حفظة السلام في المستقبل إعدادا أفضل.

٥٢ - ولكن بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام ليست الجهة الوحيدة الموكلة إليها الحماية في الميدان. وعلاوة على ذلك، فإنها لا تُنشر دائما في البيئات التي يواجه فيها المدنيون مخاطر جسيمة. وتضطلع الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية الأخرى، بما في ذلك لجنة الصليب الأحمر الدولية ومنظمات غير حكومية شتى، بدور بالغ الأهمية منذ أمد طويل في السعي إلى

تعزيز حماية المدنيين في النزاعات المسلحة، بما في ذلك حمايتهم في أماكن لا وجود فيها لبعثات حفظ السلام.

٥٣ - وتباين طبيعة ومدى التفاعل والتنسيق بين بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام والبعثات السياسية والجهات الفاعلة في المجال الإنساني. وتوجد تجارب إيجابية في هذا الصدد. ففي جمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان، على سبيل المثال، توجد آليات رسمية للتفاعل مع المنظمات الإنسانية، بما في ذلك فيما يتعلق بتبادل المعلومات غير السرية المتعلقة بالمخاطر والتهديدات التي يتعرض لها السكان، والتعاون من أجل ضمان اتخاذ قرارات أكثر استنارة بشأن تحديد أولويات الأنشطة العسكرية. وفي بعض الحالات، دعمت بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام تأمين وصول العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية، مثلاً بتوفير الأمن.

٥٤ - ولكن الشواغل التي تساور العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية بشأن ما يمكن أن تخلفه العلاقة الوثيقة مع بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام والبعثات السياسية من تأثير على قدرتهم على العمل بطريقة مستقلة ومحيدة ونزيهة، والنظر إليهم على أنهم يعملون بهذه الطريقة، أعاققت في بعض الأحيان التفاعل والتنسيق الفعالين مع تلك البعثات. ويتمثل الشاغل الرئيسي للعاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية في أن تتقوض قدرتهم على الوصول ويتقوض أمنهم، وخاصة في حالات النزاع، إذا اعتبرتهم أطراف متحاربة أو فئات سكانية منحازين إلى الأهداف السياسية للبعثات. ففي أفغانستان، انسحبت بعض المنظمات غير الحكومية من آليات الأمم المتحدة للتنسيق في مجال تقديم المساعدة الإنسانية، وهدد بعضها في الصومال بالانسحاب، بسبب مخاوف من افتقار الجهات العاملة في مجال تقديم المساعدة الإنسانية إلى الاستقلال الكافي عن الأهداف السياسية الأوسع نطاقاً للمنظمة^(١١).

٥٥ - ووجدت دراسة أجريت مؤخراً بناء على طلب من فريق الأمم المتحدة التوجيهي للتكامل أن مدى تأكيد هذه المخاوف عملياً يختلف بحسب السياق. وبالرغم من هذه المخاوف، ينبغي الاعتراف بأن بعثات حفظ السلام يمكن أن توفر قدراً من الحماية المادية للسكان المدنيين لا يمكن أن توفره الجهات الفاعلة في مجال تقديم المساعدة الإنسانية. وقد تكون قادرة أيضاً على تهيئة البيئة الأمنية اللازمة لتسهيل تقديم المساعدات الإنسانية. وإضافة إلى ذلك، يمكن للبعثات المكلفة بالحماية والمنظمات الإنسانية القيام بأنشطة تكميلية في مجال

(١١) "UN Integration and humanitarian space: an independent, study commissioned by the UN integration steering group" V. Metcalfe, A. Giffen and S. Elhawary, معهد التنمية فيما وراء البحار، كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١.

الحماية، من قبيل حماية الأطفال. والتفاعل والتنسيق الفعالان فيما بين هذه الجهات الفاعلة المختلفة أساسيان لتحسين وتعزيز استجابة كل منها، وكذلك الاستجابة بوجه عام، على صعيد الحماية. وتحقيقاً لتلك الغاية، يقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بقيادة عملية ستقوم من خلالها مجموعة الحماية العالمية بإعداد إرشاد من أجل مجموعات الحماية الميدانية بهدف كفالة زيادة فعالية الحوار والتفاعل مع بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية.

٥٦ - وينبغي النظر أيضاً في حماية المدنيين في سياق نُهج تحقيق الاستقرار التي اعتمدها فرادى الدول الأعضاء وبعض المنظمات المتعددة الأطراف. وفي السنوات الأخيرة، وُقِر تحقيق الاستقرار إطاراً للتدخلات الدولية في الدول الهشة والدول المتضررة بالنزاعات، بما في ذلك أفغانستان وجنوب السودان والسودان والعراق وليبيا. ويُفهم عموماً من تحقيق الاستقرار أنه استراتيجية قصيرة الأجل وطويلة الأجل على السواء تجمع بين مجالات متعددة، بما في ذلك مكافحة التمرد ومكافحة الإرهاب وبناء السلام والتنمية وبناء الدولة، بهدف تحسين الأمن والاستقرار^(١٢). فمن الضروري أن تحترم الجهات الفاعلة العسكرية المشاركة في تنفيذ نُهج تحقيق الاستقرار للمدنيين وتقوم بحمايتهم وفقاً للقانون الإنساني الدولي وأن تحترم قانون حقوق الإنسان. وإضافة إلى ذلك، ففي حين لا تشكل حماية المدنيين دائماً أولوية لاستراتيجيات تحقيق الاستقرار أو هدفاً من أهدافها الرئيسية، فإن هذه الاستراتيجيات قد تسعى إلى الحد من العنف وانعدام الاستقرار. والحوار والتفاعل بين العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وبعثات تحقيق الاستقرار مهمان في تحقيق نتائج إيجابية على صعيد الحماية، بما في ذلك بتعزيز تنفيذ التزام بعثات تحقيق الاستقرار باحترام المدنيين وحمايتهم في عملياتها العسكرية.

دال - إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية

٥٧ - تشكل إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية شرطاً أساسياً من شروط العمل الإنساني، الذي يمثل في كثير من الحالات الوسيلة الوحيدة التي يمكن بها للملايين السكان الضعفاء المحاصرين في النزاعات البقاء على قيد الحياة. ولكن، وعلى نحو ما هو مبين في مرفق هذا التقرير، فإن إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية لا تزال محدودة، سواء عن عمد أو غير عمد، ولا يتلقى عشرات الآلاف من الأشخاص الذين هم في حاجة إلى المساعدة والحماية أيًا منهما. ولا تزال ضرورة اهتمام المجلس بهذه المسألة قائمة.

(١٢) Collinson, S. "States of fragility: stabilization and its implications for S. humanitarian action", Elhawary and R. Muggal ورقة عمل فريق السياسات الإنسانية (معهد التنمية فيما وراء البحار، ٢٠١٠).

٥٨ - ويشدد المرفق أيضا على الطبيعة المعقدة والمتباينة لمعوقات إمكانية إيصال المساعدة الإنسانية. ويتطلب فهم تلك المعوقات والعوامل التي يمكن أن تؤثر فيها وخيارات الاستجابة لها إجراء قدر كبير من عمليات التحليل. ويتطلب أيضا فهما شاملا للخيارات المتاحة للوصول إلى المدنيين، وخاصة أثناء الأعمال الحربية الفعلية.

٥٩ - وتوجد نُهْج شتى للوصول إلى الأشخاص المتضررين من النزاع أثناء الأعمال الحربية الفعلية، من بينها الوقف المؤقت للعمليات العسكرية؛ والهدنة الإنسانية؛ وإقامة ممرات إنسانية؛ ووضع ترتيبات وقف النزاع، وتحديد أيام للهدوء. وتُستخدم أحيانا تلك المصطلحات بنفس المعنى، ولكن لها معانٍ محددة. ومن الضروري اختيار النهج الأنسب للظروف المعينة.

٦٠ - والوقف المؤقت للأعمال الحربية هو وقف للقتال تتفق عليه الأطراف المعنية جميعها لمدة محددة. ويمكن القيام به لأسباب مختلفة، بما في ذلك الأغراض الإنسانية. وفي هذه الحالات، يحدد الاتفاق المنطقة الجغرافية للعمليات والفترة التي سيجري في خلالها تنفيذ أنشطة إنسانية محددة. أما الهدنة الإنسانية فهي وقف مؤقت للأعمال الحربية لأغراض إنسانية حصريا. وهي تتطلب اتفاق جميع الأطراف المعنية، وتكون عادة لمدة زمنية محددة لمنطقة جغرافية معينة يجب فيهما تنفيذ الأنشطة الإنسانية.

٦١ - وتشير الممرات الإنسانية إلى طرق وأساليب لوجستية محددة تتفق عليها جميع الأطراف المعنية للسماح بالمرور الآمن للسلع الإنسانية و/أو الناس من نقطة إلى أخرى في منطقة قتال دائر. وتشمل الشروط المسبقة لإنشاء وتشغيل ممر إنساني قبول وموافقة جميع الأطراف المعنية من أجل تنفيذ أعمال الإغاثة المحايدة؛ واتفاق جميع الأطراف المعنية على احترام شروط الممر؛ ووجود تعليمات واضحة داخل التسلسل القيادي لكل طرف في ما يتعلق بشروط الممر (من قبيل الغرض، أو الطريق، أو الإطار الزمني المحدد لاستخدامه) وترتيبات لتيسير عبور العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وعبور الإمدادات الإنسانية. ويوجد "الممر" عادة كطريق جغرافي، ويكون له في كثير من الأحيان إطار زمني محدد. وقد تكرر ثبوت صعوبة الحفاظ على الممرات الإنسانية. فخلال القتال الفعلي، حيث قد تنتقل السيطرة على الأرض من يد إلى أخرى أو قد ينتقل مكان النزاع، يجب أن ينظر إلى الممرات الإنسانية على أنها آليات دينامية تنبغي إعادة التفاوض بشأنها حسب الحاجة.

٦٢ - أما ترتيبات وقف النزاع فهي تنطوي على تبادل المعلومات بين الجهات الفاعلة في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وأطراف النزاع من أجل تنسيق زمان ومكان أنشطة الإغاثة بهدف ضمان ألا تشكل العمليات العسكرية خطرا على حياة العاملين في مجال تقديم

المساعدة الإنسانية، أو تعرقل مرور إمدادات الإغاثة أو تنفيذ الأنشطة الإنسانية، أو تشكل خطراً على المستفيدين من ذلك الوقف. وأخيراً، تمكّن "أيام الهدوء" من الحصول على خدمات الرعاية الصحية خلال النزاع، ومن ذلك مثلاً المشاركة في حملات التحصين الوطنية أو أنشطة إنسانية محضة أخرى. وتتطلب أيام الهدوء اتفاق جميع الأطراف المعنية على السماح بالوصول إلى الموظفين الطبيين والموظفين ذوي الصلة وعدم اعتراض سبيل أعمالهم في الأيام المعنية.

٦٣ - ولا يمكن فرض النهج المختلفة عسكرياً أو بشكل آخر على أطراف النزاع. بل هي تتوقف على موافقة جميع الأطراف المعنية إذا أريد أن يعتمد عليها كوسيلة آمنة وفعالة ومستدامة للوصول إلى من هم في حاجة للمساعدة.

هاء - المساءلة

٦٤ - من الأساسي لتعزيز عملية الامتثال ضرورة تعزيز مساءلة أطراف النزاع وفرادى الجنّة، على حد سواء، عن انتهاكات القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد ركز تقريرى السابق على لجان التحقيق الدولية وبعثات تقصي الحقائق، التي تزايد استخدامها للتصدي لهذه الانتهاكات. فقد تبين أن هذه اللجان والبعثات مفيدة في تشجيع السلطات الوطنية على اتخاذ ما يلزم من إجراءات لوقف الانتهاكات وتوفير المساءلة، وكذلك في التوصية بوسائل الانتصاف للضحايا، بما في ذلك التعويضات والإصلاح المؤسسي. وأرست نتائج أعمالها الأساس لعمليات المقاضاة، بما في ذلك من خلال توفير المدخلات اللازمة لاتخاذ مجلس الأمن مقرراته التي تقضي بإحالة حالات إلى المحكمة الجنائية الدولية، والمساعدة على توفير المعلومات اللازمة لتحقيق تلك المحكمة.

٦٥ - وفي الـ ١٨ شهراً الماضية، أنشأ مجلس حقوق الإنسان لجان تحقيق في ما يتعلق بالجمهورية العربية السورية وكوت ديفوار وليبيا، ووجدت كلها أن انتهاكات خطيرة للقانون الدولي قد حدثت، وتتطلب تحقيقات مستقلة ومحيدة بهدف تقديم الجنّة إلى العدالة. وتستوجب توصيات كل منها النظر فيها بعناية، ومتابعتها، من جانب الدول الأعضاء ومجلس الأمن. وإني أرحب بما قرره مجلس حقوق الإنسان في قراره ٢٢/١٩ المتخذ في آذار/مارس ٢٠١٢ من تمديد ولاية لجنة التحقيق المعنية بالجمهورية العربية السورية وأحث السلطات السورية على تيسير قيام اللجنة بأعمالها من خلال السماح لها بدخول البلد. وأرحب أيضاً بما قرره المجلس في قراره ٢/١٩ من دعوة سري لانكا إلى تنفيذ التوصيات الواردة في تقرير لجنة الدروس المستفادة والمصالحة وإلى اتخاذ جميع الخطوات الإضافية اللازمة للوفاء بالتزاماتها القانونية ذات الصلة وتعهداتها باتخاذ إجراءات ذات مصداقية ومستقلة

لضمان تحقيق العدالة والإنصاف والمساءلة والمصالحة لجميع السريلانكيين. وأشجع سري لانكا على التعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان في هذا الصدد.

٦٦ - وفي تقريره السابق، طلبت من إدارات الأمانة العامة أن تشارك مباشرة في إطلاق ودعم تحقيقات من أجل إجراء استعراض لتجربة الأمم المتحدة في عمليات لجان التحقيق الدولية وبعثات تقصي الحقائق. وفي أوائل عام ٢٠١٢، عقدت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان اجتماعاً لخبراء منها، ومن إدارة الشؤون السياسية، ومن مكتب الشؤون القانونية، ومن المكتب التنفيذي للأمين العام، من أجل تبادل الخبرات بشأن مسائل من قبيل ولايات واختصاصات لجان التحقيق الدولية وبعثات تقصي الحقائق، وأداء الأمانات لوظائفها، والتعاون مع الدول الأعضاء ووكالات الأمم المتحدة، وإجراء التحقيقات، وتقديم التقارير، ومتابعة التوصيات. وحُدِّدَت خطوات إضافية لزيادة فعالية الأمم المتحدة في إنشاء ودعم تلك الولايات، من بينها تبادل الأدوات العملية التي وضعتها المفوضية للمساعدة في التحقيقات.

٦٧ - وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، عقدت البعثة الدائمة للبرتغال ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية حلقة عمل بشأن دور مجلس الأمن في تعزيز المساءلة. وضمت حلقة العمل ممثلين من الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية وتمحورت حول ثلاثة جوانب رئيسية للمساءلة هي: المسؤولية الجنائية الفردية، وآليات تقصي الحقائق، والتعويضات.

٦٨ - وفي ما يتعلق بالمسؤولية الجنائية الفردية، أوصت الحلقة بإعداد قائمة مرجعية لتوجه عمل المجلس مع المحكمة الجنائية الدولية عندما ينظر في إمكانية القيام بإحالات. ويمكن أن تشمل القائمة أفكاراً بشأن متى تستوجب حالة ما الإحالة إلى المحكمة؛ وترتيبات التمويل للحالات المخالفة؛ والإعفاءات في الإحالات، ودور المجلس في تعزيز تعاون الدول الأعضاء مع المحكمة. وفي ما يتعلق بهذا الأمر الأخير، أوصت الحلقة باستمرار تعامل المجلس مع الحالات التي يجيلها إلى المحكمة واستمرار تشجيعه لتعاون الأطراف المعنية مع المحكمة. وأوصت كذلك بأن يجد المجلس سُبُلًا لتشجيع الدول على القيام بالمزيد على الصعيد الوطني، ولمساعدتها على ذلك إن أمكن. وينبغي أيضاً النظر في الدور الذي يمكن أن تقوم به بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية في دعم السلطات الوطنية في هذا المجال.

٦٩ - وأشارت حلقة العمل إلى الحاجة إلى قدر أكبر من الاتساق في إنشاء لجان التحقيق الدولية وبعثات تقصي الحقائق وفي ولاياتها. فعند إنشاء هذه اللجان، ينبغي النظر في مسائل

من قبيل الحاجة إلى الوضوح، وضمان أن يكون الإطار الزمني للتحقيقات وتقديم التقارير متناسبا مع تعقّد الحالة، وضرورة أن يكون لدى أعضاء الهيئة نطاق واسع من الخبرة، بما في ذلك الخبرة في المجالات القانونية والعسكرية والخبرة في مجال الطب الشرعي، والحاجة إلى التمويل الكافي، والوصول، وتعاون السلطات المعنية، والحاجة إلى ضمان حماية الشهود والضحايا. وأوصت الحلقة بإنشاء لجان التحقيق الدولية وبعثات تقصي الحقائق في وقت مبكر من أي أزمة للمساهمة في تفادي حدوث المزيد من الانتهاكات، وبتخاذ خطوات لضمان التكامل مع العمليات القضائية أو عمليات التحقيق الوطنية والدولية الأخرى. وأشارت أيضا إلى الحاجة إلى متابعة أكثر اتساقا، بما في ذلك من جانب المجلس، لتوصيات تلك اللجان والبعثات، من أجل ضمان فعاليتها ومصداقيتها وتلبية تطلعات الضحايا. وينبغي أن يكون المجلس على اطلاع منتظم على أنشطة وتقارير لجان التحقيق الدولية وبعثات تقصي الحقائق التي لم يحدد المجلس ولاياتها والتي تحقق في حالات مدرجة على جدول أعماله. وينبغي للمجلس، علاوة على ذلك، أن يطلب تعاون الدول والجهات الفاعلة الأخرى مع تحقيقاتها وفي تنفيذ توصياتها وأن يشجع ذلك التعاون.

٧٠ - وفي ما يتعلق بالتعويضات، أوصت حلقة العمل بجمع أفضل الممارسات والخبرات في هذا الميدان وتبادلها. ولاحظ المشاركون أن هذا الجانب من المسألة غالبا ما يُغفل وأن التعويضات يُنظر إليها عادة من زاوية التعويض المالي. ولكن، ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار الأشكال الأخرى الممكنة للتعويضات، بما في ذلك إعادة الممتلكات وإعادة التأهيل. كذلك، من المهم النظر إلى أبعد من الضحايا الأفراد وأن تؤخذ في الاعتبار أيضا الجماعات المتضررة كجهات تتلقى تعويضات. وإضافة إلى ذلك، ينبغي النظر في الدور الذي يمكن للمجلس أن يقوم به في الإذن باستخدام الأصول المجمدة بموجب نظم الجزاءات في تقديم مدفوعات التعويضات وفي دعم برامج التعويضات الوطنية.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٧١ - إن الحل للكثير من المشاكل التي نراها في النزاعات المعاصرة واضح نسبيا، وهو: المزيد من الالتزام من جانب أطراف النزاع بنص وروح القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان. فهذا من شأنه تجنّب المدنيين التعرض للإصابات وللموت من جراء الأعمال الحربية، والحيلولة دون تشريدتهم، والحد كثيرا من تعرضهم للانتهاكات وتدهور أوضاعهم واعتمادهم على المساعدات.

٧٢ - وضمان القدر اللازم من الامتثال وبالتالي تعزيز حماية المدنيين هو في جوهره مسألة إرادة سياسية: إرادة القيام بالأعمال الحربية ضمن حدود القانون الدولي، والامتناع عن

استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان، والسماح بالتعامل مع الجماعات المسلحة غير الحكومية، وحرية الوصول إلى من هم في حاجة للمساعدة، وفرض الانضباط ومحاسبة أولئك الذين يرتكبون الانتهاكات. وهو يعني أيضا إرادة المجلس أن يستخدم باستمرار الأدوات الموجودة تحت تصرفه وأن ينظر استباقيا في نهج جديدة لمنع انتهاكات القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان والتصدي لتلك الانتهاكات.

٧٣ - وأحذا في الحسبان هذه الاعتبارات، وعلى أساس هذا التقرير، بما في ذلك المرفق، أقترح التوصيات التالية التي ينبغي أن تُقرأ بالاقتران مع تلك الواردة في تقرير لي عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠، التي تظل ذات أهمية.

تعزير الامتثال للقانون الدولي

٧٤ - في حين أن جميع الانتهاكات مثار قلق، تركّز الاهتمام في هذا التقرير على الهجمات على مرافق ومقدمي الرعاية الصحية واعتراض سبيلها وسبيلهم، وعلى الحاجة إلى منع التشريد. ويمكن لمجلس الأمن أن يكون أكثر استباقا بشأن كلتا القضيتين. لذا فإنني أحث المجلس على:

(أ) الدعوة إلى جمع المعلومات بانتظام عن الهجمات على مرافق الرعاية الصحية ووسائل النقل الخاصة بها ومقدمي خدماتها والأشخاص الذين يسعون إلى الحصول على العلاج الطبي، وعن الأشكال الأخرى لاعتراض سبيلها وسبيلهم؛

(ب) القيام بانتظام بإدانة الهجمات على مرافق الرعاية الصحية ووسائل النقل الخاصة بها ومقدمي خدماتها والأشخاص الذين يسعون إلى الحصول على العلاج الطبي، والأشكال الأخرى لاعتراض سبيلها وسبيلهم، وكذلك أعمال التشريد، التي تشكل انتهاكا للقانون الدولي، وبالدعوة إلى الكف فورا عن هذه الممارسات؛

(ج) القيام بانتظام بالدعوة إلى الامتثال التام من جانب أطراف النزاع للقانون الدولي الساري، بما في ذلك حظر إبعاد أو نقل السكان المدنيين قسرا أو تشريدهم كليا أو جزئيا، ما لم يستدع ذلك أمن المدنيين أو أسباب عسكرية قاهرة؛

(د) اتخاذ تدابير محددة الهدف ضد قيادة الأطراف التي ترتكب هجمات على مرافق الرعاية الصحية ووسائل النقل الخاصة بها ومقدمي خدماتها، أو تتدخل بأشكال أخرى لاعتراض سبيلها وسبيلهم، أو تقوم بتشريد المدنيين في انتهاك للقانون الدولي؛

(هـ) طلب إنشاء لجان للتحقيق في الحالات التي تنطوي على تشريد واسع النطاق للمدنيين بما يمثل انتهاكا للقانون الدولي و/أو إحالة هذه الحالات إلى المحكمة الجنائية الدولية.

٧٥ - ومع أن استخدام أسلحة متفجرة معينة في المناطق المأهولة بالسكان قد يحدث في بعض الظروف ضمن حدود القانون، قد يكون الأثر الإنساني، سواء على المدى القصير أو المدى الطويل، كارثيا بالنسبة للمدنيين. لذا فإني أحث:

(أ) أطراف النزاع على الامتناع عن استخدام الأسلحة المتفجرة التي لها تأثير واسع النطاق في المناطق المكتظة بالسكان؛

(ب) مجلس الأمن على القيام، متى كان ذلك مناسباً، بدعوة أطراف النزاع إلى الامتناع عن استخدام هذه الأسلحة في المناطق المكتظة بالسكان؛

(ج) الدول الأعضاء، والجهات الفاعلة في الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية على تكثيف نظرها في هذه المسألة، بطرق من بينها إجراء مناقشات أكثر تركيزاً وزيادة جمع البيانات وتحليلها وتقديم الدعم في هذا الصدد؛

(د) الدول الأعضاء على التعاون في جمع المعلومات عن الضرر الذي يلحق بالمدنيين من جراء استخدام الأسلحة المتفجرة وإتاحة تلك المعلومات للأمم المتحدة والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة، وفي إصدار بيانات على صعيد السياسات تحدد الشروط التي يجوز أو لا يجوز بموجبها استخدام أسلحة متفجرة معينة في المناطق المأهولة بالسكان.

تعزيز امتثال الجماعات المسلحة غير الحكومية

٧٦ - إني أحث جميع الدول الأعضاء على الامتناع عن اعتماد تشريعات أو سياسات وطنية أو غيرها من التدابير التي من شأنها تثبيط العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية في جهودهم الرامية إلى إشراك الجماعات المسلحة غير الحكومية في الجهود التي تبذل لأغراض إنسانية، بما في ذلك القيام بأنشطة تهدف إلى تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني.

حماية بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام والبعثات الأخرى للمدنيين

٧٧ - حماية المدنيين من خطر التعرض للعنف الجسدي هي مسعى مشترك يشمل الدولة المضيفة وبعثة حفظ السلام الموفدة لتقديم الدعم لها. ولذلك، فإني أحث الدول المضيفة على العمل على نحو أكثر استباقاً مع بعثات حفظ السلام لحماية المدنيين.

٧٨ - وإضافة إلى ذلك، أحث:

(أ) الدول الأعضاء التي تساهم بالأفراد العسكريين وبأفراد الشرطة في البعثات المكلفة بالحماية على الاستفادة من الوحدات التدريبية الخاصة بإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني في مجال حماية المدنيين، قبل إيفاد أولئك الأفراد؛

(ب) الدول الأعضاء على توفير الموارد الكافية لبعثات حفظ السلام، ولا سيما أصول النقل الجوي وقدرات الإنذار المبكر من أجل دعم زيادة فعالية الرد السريع مؤازرةً لحماية المدنيين.

إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية

٧٩ - إني أشجع الدول الأعضاء على القيام، في إطار السعي إلى التصدي للمعوقات التي تحول دون إيصال المساعدات الإنسانية، ولا سيما في حالات القتال الفعلي، بالتشاور عن كتب مع الجهات العاملة في مجال تقديم المساعدة الإنسانية لكي تفهم على نحو أفضل طبيعة المعوقات والخيارات الممكنة لتسهيل وصول المساعدات الإنسانية بطريقة آمنة ومستدامة.

٨٠ - وإضافة إلى ذلك، واستناداً إلى مرفق هذا التقرير، أحث:

(أ) الدول الأعضاء على ضمان إصدار التأشيرات في حينها لموظفي المنظمات الإنسانية الدولية ووضع نظم مبسطة ومعالجة لإعفاء السلع الإنسانية والعاملين في مجال الأنشطة الإنسانية من المصاريف والرسوم والضرائب؛

(ب) أطراف النزاع على عدم إعاقة الأنشطة الإنسانية من خلال العوائق المادية من قبيل نقاط التفتيش أو من خلال حجب وتأخير تصاريح السفر، وتراخيص المشاريع، وأوراق التسجيل الرسمي؛

(ج) الدول الأعضاء على الاعتراف بالأهمية الأساسية للمفاوضات الإنسانية من أجل الوصول إلى الضعفاء، وعلى الامتناع عن عرقلة أو منع هذه المفاوضات؛

(د) أطراف النزاع على ضمان أن تكون الأنشطة الإنسانية في مأمن من التدخل السياسي أو العسكري، ويمكن القيام بها مع الامتثال التام للمبادئ الإنسانية والحياد والتزاهة والاستقلال؛

(هـ) الدول الأعضاء على الإدانة المستمرة للهجمات ضد العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وضمان المساءلة عن هذه الهجمات، بوسائل منها تشجيع التحقيقات وعمليات المقاضاة والحض عليها ودعمها على الصعيد الوطني.

المساءلة

٨١ - إني أحث مجلس الأمن على إيجاد سبل لتشجيع الدول، وربما مساعدتها، على ضمان المساءلة على الصعيد الوطني عن انتهاكات القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

٨٢ - وحيثما لا تتخذ السلطات الوطنية الخطوات اللازمة لضمان المساءلة، أحث مجلس الأمن على القيام بدور أكثر استباقا في ضمان استجابة دولية مناسبة. وهذا قد يشمل طلب إنشاء لجان تحقيق دولية وبعثات لتقصي الحقائق، أو التكاليف بإنشائها، ودعم عملياتها، وزيادة الاستفادة من المعلومات الناتجة عن عملها، ودعم تنفيذ توصياتها، بما في ذلك من خلال إجراءات المتابعة من قبيل إنشاء نظم التعويض والإحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية.

٨٣ - وفي هذا الصدد، أشجع المجلس على النظر في التوصيات المنبثقة من حلقة العمل بشأن المساءلة التي عقدها البعثة الدائمة للبرتغال بالاشتراك مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في عام ٢٠١١، وبدء حوار يهدف إلى تقوية دور المجلس في تعزيز المساءلة، على كل من الصعيدين الوطني والدولي.

المعوقات التي تحول دون إيصال المساعدات الإنسانية

١ - في الـ ١٨ شهرا الماضية، ظلت المعوقات التي تحول دون إيصال المساعدات الإنسانية تقوّض قدرة العاملين في المجال الإنساني على الوصول إلى الأفراد المحتاجين إلى المساعدة بطريقة آمنة وفي الوقت المناسب، من ناحية، وتقوّض قدرة هؤلاء الأفراد على الحصول على الخدمات والمساعدة الأساسية، من الناحية الأخرى. وتتسم معوقات إيصال المساعدات الإنسانية بأنها واسعة النطاق ومتنوعة بحكم طبيعتها. ومع أن لكل هذه المعوقات أثر بالغ على المدنيين، ليست كلها متعمدة، ولا تشكل جميعها انتهاكات للقانون الدولي.

٢ - وقد أحرز قدر كبير من التقدم في قدرتنا على تحليل معوقات إيصال المساعدات، ولا سيما من خلال استخدام إطار مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الخاص برصد إيصال المساعدات الإنسانية وتقديم التقارير بشأنه. وقد أدى الإطار إلى تحسين فهمنا لطبيعة المعوقات، ودعم وضع استراتيجيات محددة للتصدي لها. وأظهر أيضا أن المعوقات الأكثر شيوعا، والتي لها أشد العواقب على المتضررين هي: '١' القيود التي تُفرض على تنقل العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية أو السلع الإنسانية؛ و '٢' الأعمال الحربية الفعلية؛ و '٣' التدخل في الأنشطة الإنسانية؛ و '٤' العنف ضد العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية.

القيود على التنقل

٣ - إن نشر العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية ومواد ومعدات الإغاثة في الوقت المناسب منذ بداية حالة الطوارئ، وطوال فترة استمرارها أمر حاسم الأهمية للاستجابة الإنسانية الفعالة. وبينما يحق للدول أن تطالب بالتأشيرات وأن تفرض قيودا على دخول وتنقل موظفي الإغاثة و سلع ومعدات الإغاثة، يجب إيجاد سبل للتخفيف من أثر هذه التدابير على القيام بالأعمال الإنسانية في الوقت المناسب وبطريقة فعالة. وما زالت القيود تفرض على انتقال موظفي الشؤون الإنسانية والسلع الإنسانية إلى الدول المتضررة من النزاعات وداخل تلك الدول على حد سواء. وفي باكستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان والجمهورية العربية السورية وميانمار، نجد أن الأنشطة الإنسانية يعوقها إلى حد كبير عدم منح التأشيرات للخبراء الدوليين أو التأخر في إصدارها لهم.

٤ - وتؤدي أيضا العوائق المادية والبيروقراطية التي تحول دون التنقل داخل الدول إلى تقييد وصول المساعدات الإنسانية وتقديم المساعدة. فعلى سبيل المثال، في الـ ١٨ شهرا

الماضية، في الضفة الغربية من الأرض الفلسطينية المحتلة، عانى العاملون في المجال الإنساني من تأخيرات بلغت نحو ٢ ٢٧٢ ساعة عمل في أكثر من ٥٥٠ نقطة من نقاط التفتيش التي أقامتها السلطات الإسرائيلية. وما زالت هناك قيود أيضا على إمكانية وصول المساعدات الإنسانية إلى المناطق المعزولة في الضفة الغربية من جراء الجدار العازل الإسرائيلي، بما يشمل القدس الشرقية. ويرجع ذلك إلى النظام الإسرائيلي لتنسيق تصاريح الدخول. وفي عام ٢٠١١، أعاقت المئات من نقاط التفتيش التي تسيطر عليها جماعات مسلحة مختلفة حركة العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية إعاقه كبيرة داخل العاصمة اليمنية صنعاء وحولها. وفي حين أزيل معظمها في نهاية ذلك العام، لا يزال بعضها في مكانه وما زال يعرقل حركة العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وحركة السلع الإنسانية.

٥ - وتؤدي المعوقات البيروقراطية من قبيل إجراءات التسجيل والموافقة الخاصة بالمنظمات أو المشاريع الإنسانية ونظم تصاريح السفر إلى تأخر وصول المساعدات إلى المتضررين، أو الحيلولة دون وصولها في بعض الحالات. ففي السودان، على سبيل المثال، رفضت الحكومة إصدار تصاريح السفر للموظفين الدوليين التابعين للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية لتنسيق الأنشطة الإنسانية في ولايتي جنوب كردفان والنيل الأزرق على مدى الأشهر السبعة الأولى من الأزمة الإنسانية التي بدأت في منتصف عام ٢٠١١. وقد مُنح عدد ضئيل من الموظفين الدوليين إذنا بالعودة إلى عاصمتي الولايتين في شباط/فبراير ٢٠١٢، ولكن العاملين الدوليين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية لم يتمكنوا من السفر إلى أبعد منهما والذهاب إلى أي من المناطق المتضررة. وفي حين أن بعض العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية على الصعيد الوطني تمكنوا من التعاون مع السلطات لتقديم المساعدة في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة فقد رُفضت جميع طلبات السفر إلى المناطق الخاضعة لسيطرة الجماعات المسلحة غير الحكومية. ونتيجة لذلك، تلقى نحو ٥٠٠ ٠٠٠ شخص من المتضررين بالتزاع في هاتين الولايتين مساعدات إنسانية محدودة أو لم يتلقوا مساعدات على الإطلاق. وفي الوقت نفسه، ثمة اقتراح من الاتحاد الأفريقي وجامعة الدول العربية والأمم المتحدة يدعو إلى تسهيل إيصال المساعدات الإنسانية ما زال قيد التفاوض.

٦ - وفي دارفور، ألغت سلطات الدولة العشرات من البعثات الإنسانية في الـ ١٨ شهرا الماضية، وبخاصة البعثات الموفدة إلى المناطق الخاضعة لسيطرة الجماعات المسلحة مثل منطقة جبل مرة. وفي ولايتي وسط وشمال دارفور، أدى الإلغاء المتقطع من جانب السلطات لخدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية، وعدم الوضوح بشأن إجراءات التحكم في حركة الوقود، إلى تقييد سفر موظفي المساعدات الإنسانية إلى المواقع الميدانية العميقة. وأدى حظر فرضته السلطات المحلية في جنوب دارفور على التحركات خارج دائرة

نصف قطر قدره ١٥ كيلومترا حول نيالا إلى تقييد شديد لتقديم الخدمات الإنسانية والمساعدة إلى مخيمات المشردين داخليا الموجودة في المنطقة.

٧ - وفي حين أن هناك حاجة ملحة لقيام الدول بتنظيم وتبسيط إجراءات التسجيل والموافقة للجهات الفاعلة في المجال الإنساني ومشاريعها، هناك بعض الأمثلة الإيجابية على التعاون الفعال. فعلى سبيل المثال، في خيبر باختونخوا والمناطق القبلية الخاضعة للإدارة الاتحادية في باكستان، عملت الجهات الفاعلة في مجال تقديم المساعدة الإنسانية مع السلطات لإنشاء نظام تتبع عبر الإنترنت لعمليات تسجيل المشاريع الجديدة، يطلق عليه اسم نظام "شهادات عدم الممانعة". ويزيد هذا من الشفافية ويساعد على تحديد الاختناقات في العمليات الإدارية. وفي حين ما زالت هناك تأخرات في إطلاق المشاريع في مناطق معينة، فإنني أرحب بهذه المبادرة المشتركة الرامية إلى تسهيل تنفيذ الأنشطة الإنسانية. وأرحب أيضا بكون التصاريح الأمنية في سري لانكا لم تعد مطلوبة من أجل تنقلات العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية في المقاطعة الشمالية.

٨ - وفي حالات عدة، لم يتسن للمتضررين الحصول على المساعدة الإنسانية بسبب القيود المفروضة على حركتهم. ففي كولومبيا، افتقرت المجتمعات المحلية المتضررة من النزاعات في المناطق الريفية النائية، على فترات متقطعة، إلى إمكانية الحصول على المواد الغذائية الأساسية، والرعاية الصحية، والتعليم، وغير ذلك من الخدمات الأساسية، واستمر ذلك أحيانا لعدة أسابيع بسبب المتاريس المنصوبة على الطرق، والأعمال الحربية الفعلية، والغارات التي تشنها الجماعات المسلحة، وزرع الألغام من قبل هذه الجماعات. وفي القدس الشرقية، ما زال وصول معظم الفلسطينيين إلى الخدمات الأساسية - لا سيما المستشفيات - يتطلب تصاريح دخول خاصة لا يمكن استخدامها إلا في أربع فقط من نقاط التفتيش الست عشرة الموجودة على امتداد الجدار العازل. وما زالت مدينة الخليل القديمة معزولة عن بقية المدينة بواسطة الحواجز البالغ عددها ١٢٢ حاجزا، في حين ما زال تنقل الفلسطينيين بالسيارات، وفي بعض الحالات على الأقدام، محظورا على امتداد شوارع معينة، مما يقوّض بشدة إمكانية وصول الآلاف من الفلسطينيين إلى الخدمات الأساسية.

الأعمال الحربية الفعلية

٩ - يمكن أن تكون عملية إيصال المساعدات الإنسانية أثناء الأعمال الحربية الفعلية صعبة للغاية. ففي أفغانستان، وباكستان، وجمهورية أفريقيا الوسطى، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والسودان، والصومال، وكولومبيا،

واليمن، لا يحصل عدة ملايين من المتضررين بالتزاع على المساعدة في المناطق التي يحول القتال الدائر فيها دون مواصلة الأنشطة الإنسانية.

١٠ - وفي حالة عدم وجود آليات متفق عليها مع أطراف النزاع لتقديم المساعدة، يكاد يكون من المستحيل الاضطلاع بالأنشطة الإنسانية في خضم أعمال القتال. ولذلك، يتعين على الجهات الفاعلة في مجال المساعدة الإنسانية إقامة حوار مع جميع الأطراف المعنية والإبقاء عليه، من أجل توضيح أغراضها الإنسانية وتحقيق القبول بهذه الأغراض والتفاوض على شروط مقبولة للاضطلاع بأنشطتها. ففي جمهورية أفريقيا الوسطى، أتاحت المفاوضات التي قادها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إيصال المساعدات الإنسانية من جديد إلى بريعا عاصمة مقاطعة كوتو العليا التي كانت مركزاً للقتال بين الجماعات المسلحة. وفي مقاطعة بامينغي بانغوران في شمال البلد، أدت المفاوضات إلى موافقة الجماعات المسلحة على احترام الأنشطة الإنسانية ومنع الأعمال الإجرامية. وفي الأرض الفلسطينية المحتلة، أجرت "وحدة تنسيق وصول المساعدات" المكرسة لهذا الغرض مفاوضات مع جميع الأطراف نيابة عن الفريق القطري للعمل الإنساني من أجل حل مشاكل محددة اعترضت إيصال المساعدات.

١١ - وفي منطقة دارفور بالسودان، يسرت المفاوضات مع السلطات إرسال ثلاث بعثات إنسانية إلى منطقة غرب جبل مرة في عام ٢٠١١. ومع ذلك، قيدت سلطات ولايتي وسط وغرب دارفور، في أعقاب اندلاع القتال مجدداً في نيسان/أبريل ٢٠١٢، الوصول إلى جميع المناطق التي تسيطر عليها الجماعات المسلحة، ومنعت الجهات العاملة في مجال تقديم المساعدة الإنسانية من تلبية الاحتياجات الناجمة عن موجة التشرّد الجديدة في روكورو. وفي الجمهورية العربية السورية، تجري الجهات العاملة في مجال تقديم المساعدة الإنسانية مناقشات مع الحكومة من أجل توسيع نطاق أنشطتها عقب إفاد بعثة لتقدير الاحتياجات في نيسان/أبريل ٢٠١٢.

١٢ - وفي العام الماضي، أجرى الفريق القطري للعمل الإنساني، بدعم من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، مفاوضات ناجحة للوصول إلى أكثر من ١٦٠.٠٠٠ شخص محتاج في المناطق الخاضعة لسيطرة جماعات مسلحة غير حكومية في اليمن. وانطوى ذلك على إقامة اتصال بين هذه الجماعات والجهات العاملة في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وبناء الثقة معها عن طريق عقد سلسلة من الاجتماعات وحلقات العمل للتعريف بالمبادئ الإنسانية والتوصل إلى اتفاق على خطة للاستجابة المشتركة بين الوكالات. ومنذ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، عُقدت اجتماعات تنسيقية منتظمة من أجل إيجاد حل لمعوقات إيصال المساعدات والمشاكل المصادفة في تنفيذ الخطة.

١٣ - ونظراً لأهمية تلك المفاوضات مع جميع الأطراف ذات الصلة، فإنني لا أزال أشعر بقلق بالغ، لأن بعض المنظمات الإنسانية محظور عليها في بعض البلدان، مثل كولومبيا وباكستان، التعامل مع الجماعات المسلحة لأغراض إنسانية.

التدخل في تنفيذ الأنشطة الإنسانية

١٤ - لا تزال الأنشطة الإنسانية تعاني من تدخلات جهات حكومية وغير حكومية لها مآرب غير إنسانية ينتج عنها تعطيل المشاريع الإنسانية وتحويل وجهة المساعدات.

١٥ - فعلى سبيل المثال، في جمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان والصومال، نجد أن المحاولات التي قام بها كل من السلطات المحلية وجماعات غير حكومية لابتزاز أموال أو الاستحواذ على أصول من العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية أسفرت عن عمليات مضايقة روتينية، أدت في بعض الحالات إلى إغلاق مكاتب منظمات إنسانية، أو احتجاز موظفين. وقد يُطلب من كل وكالة أن تدفع عشرات الآلاف من دولارات الولايات المتحدة، وكثيراً ما تحدث تلك المطالبات خارج القنوات الرسمية. وفي حالة عدم دفع تلك الرسوم، أو حدوث خلاف بين السلطات المحلية والجهات العاملة في مجال تقديم المساعدة الإنسانية بشأن الاحتياجات التشغيلية، فإن السلطات تغلق مشاريع إنسانية. وفي الأشهر الـ ١٨ الماضية، طردت حركة الشباب في الصومال أكثر من ١٦ منظمة إنسانية من المناطق الخاضعة لسيطرتها.

العنف ضد العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية

١٦ - لا يزال العنف ضد العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية يشكل عائقاً رئيسياً يحول دون وصول المساعدات الإنسانية. ولعن انخفاض قليلاً المستوى العام للعنف الذي تعرّض له هؤلاء العاملون منذ تقريرى السابق، فإن عدد القتلى وعمليات الخطف لا يزال يمثل مصدر قلق كبير. فمنذ ذلك الحين، قُتل ٨٦ من العاملين في مجال المساعدة الإنسانية واختُطف ٩٦ منهم على نطاق العالم. وانخفاض عدد هذه الحوادث يرجع في المقام الأول إلى تقلص وجود المنظمات الإنسانية في المناطق التي ازدادت فيها الهجمات، فضلاً عن اعتماد المنظمات الإنسانية على تقدير للمخاطر وتدابير تخفيفية أكثر فعالية.

١٧ - وأصبحت عمليات الاختطاف، بما في ذلك الحوادث التي يُقتل فيها الضحايا، أسرع أنواع الحوادث الأمنية التي يتعرض لها العاملون في مجال تقديم المساعدة الإنسانية نمواً. ويساورني القلق بوجه خاص بشأن أثر عمليات الاختطاف على الأنشطة الإنسانية في أفغانستان، وباكستان، والصومال ومناطق الحدود مع كينيا، وكذلك في السودان واليمن.

ففي أفغانستان، اختطفت جماعات مسلحة في عام ٢٠١١ أكثر من ٢٢٠ موظفاً من موظفي المنظمات غير الحكومية. ومع أن غالبية المختطفين قد أُطلق سراحهم، وذلك غالباً في غضون ٤٨ ساعة، فقد قتل الخاطفون ثمانية منهم. وفي الصومال وعبر الحدود في كينيا، اختُطف ٦ من العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية في الأشهر الـ ١٨ الماضية، ولا يزال ما مجموعه ١١ عاملاً في مجال تقديم المساعدة الإنسانية في عداد المفقودين أو محتجزين لدى خاطفيهم (من بينهم ٨ اختطفوا في عامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩). وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١١، أدى اختطاف ثلاثة طيارين عاملين في خدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية في غرب دارفور إلى تعليق الرحلات الجوية الإنسانية إلى ٢٦ من المواقع الميدانية لعدة أشهر. وفي اليمن، اختُطف ٢٠ على الأقل من العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية في ستة حوادث منفصلة في الفترة ما بين عام ٢٠١١ ونيسان/أبريل ٢٠١٢.

١٨ - وما زالت الهجمات على العاملين في مجال المساعدة الإنسانية والقوافل الإنسانية ونهب الإمدادات والأصول تهدد الأنشطة الإنسانية في جمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والسودان، واليمن. وكانت قوات أمن الدولة، والجماعات المسلحة غير الحكومية، والجماعات الإجرامية، متورطة جميعها في هذا النوع من الحوادث. فعلى سبيل المثال، أثناء الفترة المشمولة بهذا التقرير، استولى جنود في جنوب السودان، على ٥١ مركبة على الأقل من مركبات المنظمات الإنسانية لاستخدامها في غير الأغراض الإنسانية. وانطوى أكثر من نصف تلك الحالات على عنف جسدي ضد العاملين في مجال المساعدة الإنسانية، ومنهم الموظفون الوطنيون على وجه الخصوص. وفي حادثة واحدة من حوادث النهب وقعت في آب/أغسطس ٢٠١١ في غرب بحر الغزال، نهب مدنيون وأفراد من قوات الأمن والسلطات المحلية زهاء ٦٧٥ طناً من إمدادات غذائية عاجلة موجهة إلى المجتمعات المحلية التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي، بما في ذلك الأسر التي سُردت من منطقة أبيي الحدودية.

١٩ - وعندما يتعذر إجراء مفاوضات مع أطراف النزاع أو عندما تكون تلك المفاوضات قد فشلت في التخفيف من تلك التهديدات، فإن العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية غالباً ما يقلصون من أنشطتهم أو ينسحبون من المواقع غير الآمنة. فبعد عدة حوادث نهب عنيفة في مقاطعتي كيفو في جمهورية الكونغو الديمقراطية، اضطر العديد من المنظمات الإنسانية إلى الانسحاب من المنطقتين المعينتين. وقُتل تسعة من موظفي المنظمات غير الحكومية الوطنيين في جنوب كيفو منذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، استُهدف خمسة منهم بصفة متعمدة والأربعة الباقون حوصروا وسط تبادل إطلاق النار بين جماعات مسلحة غير حكومية وقوات الأمن.

٢٠ - وأكدت دراسة مستقلة كلف مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بإجرائها بشأن موضوع العمل في البيئات الأمنية المعقدة^(١)، أن تحقيق قبول المجتمعات وأطراف النزاع للعمل الإنساني لا يزال أفضل وسيلة لإيصال المساعدات بشكل آمن ومستدام إلى المحتاجين. وأكدت أن تحقيق هذا القبول هو عملية وليس حدثاً، وهذه العملية تقتضي استثمارات طويلة الأجل في الحوار والتعامل المستمر مع جميع الأطراف المعنية. وتدعو الدراسة المنظمات الإنسانية إلى إعادة تقييم أساليبها في إدارة الأمن والمخاطر بشكل مستمر. وعلى سبيل المثال، تُلاحظ الدراسة أن "تخندق" العمليات الإنسانية واستخدام حراس ومرافقين مسلحين قد تعارضاً مع قدرة العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية على التفاعل مع المجتمعات المحلية مما يعزز الظن بالعاملين في المنظمات الإنسانية ظناً مغلوفاً أنهم ينفذون أجندة غريبة.

٢١ - وفي حين قد تتطلب بعض الحالات توفير المزيد من الأمن للعاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية، تعرض الدراسة طائفة من الممارسات الجيدة التي أثبتت فيها تدابير الحماية الخفية، ومن بينها بدائل للحراس والمرافقين المسلحين، فعاليتها. فعلى سبيل المثال، في أجزاء من باكستان والسودان، تبادل بعض العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية مع السلطات معلومات عن حركة الموظفين والسلع، مما أتاح لأجهزة إنفاذ القانون رصد وضمان سلامتهم بزيادة الدوريات مؤقتاً أو بالوجود الدائم على طول طرق معينة بدلاً من مرافقتهم.

٢٢ - واستخدام الوسائل الجوية، بما في ذلك خدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية، ساعد أيضاً العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية على تجنب مناطق معينة شديدة الخطورة. ولئن مكّن هذا أحياناً من مواصلة أنشطة المساعدة، فإن ذلك تحقق بتكلفة تشغيلية مرتفعة كثيراً، وقد يكون من العسير التفاوض بشأنه مع السلطات. ففي اليمن، على سبيل المثال، لا تزال المنظمات الإنسانية تنتظر الحصول على إذن لبدء العمليات الجوية الإنسانية بين العاصمة صنعاء ومدينة صعدة الواقعة في الشمال.

٢٣ - ومن الضروري أن تعمل الدول وأطراف النزاع الأخرى بشكل وثيق مع المنظمات الإنسانية لتحديد الحلول والاستراتيجيات المناسبة والمعينة للسياق من أجل التخفيف من المخاطر الأمنية على نحو يتيح بقاء المساعدات الإنسانية محايدة ونزيهة ومستقلة.

(١) "To stay and deliver: good practice for humanitarian in complex security environments", J. Egeland, (A. Harmer and A. Stoddard)، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (٢٠١١).