الأمم المتحدة

S/1999/957

مجلس الأمن

Distr.: General
8 September 1999
Arabic
Original: English

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

أولا – مقدمة

١ - في ١٢ شباط/فبراير ١٩٩٩، عقد مجلس الأمن جلسة مفتوحة حول مسألة حماية المدنيين في النزاع المسلح. وقد لاحظ المجلس مع القلق أن المدنيين ما زالوا مستهدفين في حالات النزاع المسلح، مما يشكل انتهاكا صارخا للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي [S/PRST/1999/6]. وطلب المجلس أن أقدم تقريرا يتضمن توصيات عن السبل التي يمكن للمجلس بواسطتها تحسين الحماية المادية والقانونية للمدنيين في حالات النزاع المسلح. وفي هذا السياق، أقدم التقرير الحالي إلى مجلس الأمن استجابة لذلك الطلب.

٢ - وعلى الرغم مما تم على مدى الخمسين عاما الماضية من اعتماد اتفاقيات مختلفة تتعلق بالقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي، لا يكاد يمر يوم واحد إلا وتطرح أمامنا قرائن تدل على ما يتعرض له المدنيون العزل في حالات النزاع المسلح من أعمال الترويع والمعاملة الوحشية والتعذيب والقتل. وسواء كانت على شكل تشويه جسدي في سيراليون أو الإبادة الجماعية في رواندا أو التطهير العرقي في البلقان أو حالات الاختفاء في أمريكا اللاتينية، فإن أطراف النزاعات قد تصرفت بروح من اللامبالاة المتعمدة إزاء هذه الاتفاقيات. وما برحت فصائل المتمردين ومقاتلو المعارضة والقوات الحكومية تستهدف المدنيين الأبرياء على نحو متكرر منذر بالخطر.

٣ - وينص القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي على حقوق المدنيين وعلى التزامات المتحاربين خلال فترات النزاع. ومع ذلك يأبى المتحاربون في كل أنحاء العالم أن يحترموا هذه الأنظمة وبدلا من ذلك فهم يعولون على الرعب وسيلة للسيطرة على السكان، مما يؤدي إلى أوجه معاناة فظيعة يكابدها الذين يستهدفون وتوترات هائلة يرزح تحت وطأتها أولئك الذين يحاولون التعامل مع كل أزمة.

090999 090999 99-25813 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

٤ - وفي ١٢ آب/أغسطس ١٩٩٩، وهو يصادف الذكرى السنوية الخمسين للتوقيع على اتفاقيات جنيف، شاركت مع آخرين في التوقيع على نداء رسمي موجه إلى جميع الشعوب والدول والحكومات لرفض فكرة أن الحرب أمر محتوم وللعمل بغير هوادة على استئصال شأفة الأسباب التي تؤدي إلى نشوبها، والطلب إلى جميع المتورطين في النزاعات المسلحة أن يحترموا المبادئ الإنسانية الأساسية وقواعد القانون الدولي وأن يجنبوا المدنيين معاناة الحرب ويبادروا إلى إنشاء علاقات بين الأفراد والشعوب والأمم على أساس احترام الكرامة الإنسانية وروح التعاطف والتضامن.

٥ - ويقدم هذا التقرير توصيات واضحة بشأن ما ينبغي عمله لحماية المدنيين، بما في ذلك التدابير التي يمكن أن يتخذها مجلس الأمن وهو يعمل في نطاق مسؤوليته. ويسعى التقرير إلى التشجيع على اتخاذ المجلس إجراءات حاسمة للتصدي لهذه المسألة الدقيقة مع تعزيز ''مناخ من الامتثال'' في هذا الصدد. ولسوف تتسم طريقة استجابة المجلس إزاء هذا التحدي بأهمية جوهرية.

ثانيا - التهديدات والعنف ضد المدنيين في النزاع المسلح

٦ - يحدد القانون الدولي الإنساني معايير لأطراف أي نزاع مسلح بشأن معاملة المدنيين والأشخاص المحميين الآخرين. وقد قامت جميع الدول الأعضاء تقريبا بالتصديق على اتفاقية جنيف لعام ١٩٩٤[(١)]، في حين وقعت أغلبية منها بروتوكولي عام ١٩٧٧ أو صدقت عليهما[(٢)] وهناك كذلك قواعد قانونية في قانون حقوق الإنسان الدولي لا يمكن الانتقاص منها أو وقف العمل بها في حالة الطوارئ العامة.

٧ - مع ذلك، فقد أدى عدم امتثال الأطراف في نزاع مسلح ما للقانون من ناحية، ثم الافتقار إلى آليات إنفاذ فعالة من ناحية أخرى، إلى حالة أصبح يعاني في ظلها المدنيون بصورة غير متناسبة ويبدو المجتمع الدولي إزاءها عاجزا عن الحيلولة دون وقوعها.

ألف - الهجمات على المدنيين

٨ - في كثير من النزاعات المسلحة اليوم، ليست الخسائر في الأرواح بين المدنيين أو تدمير البنية الأساسية المدنية مجرد نواتج فرعية ناجمة عن الحرب بل هي نتيجة لاستهداف متعمد لغير المتحاربين. وكثيرا ما يرتكب العنف أطراف غير تابعة للدولة، بما في ذلك القوات غير النظامية والميليشيات الممولة تمويلا خاصا. وفي كثير من النزاعات، يستهدف المقاتلون المدنيين لكي يطردوا أو يستأصلوا شرائح من السكان أو بغرض التعجيل بالاستسلام العسكري.

٩ - ومن ملامح النزاعات الداخلية اليوم، عدم وضوح الخط الفاصل بين المدنيين والمتحاربين في كثير من الأحيان. فالمتحاربون كثيرا ما يعيشون في القرى أو يلتمسون الملجأ فيها، وهم أحيانا يستخدمون المدنيين الأبرياء بل والأطفال دروعا بشرية. وفي بعض الحالات، تقدم المجتمعات المحلية دعما لوجستيا إلى الجماعات المسلحة سواء طواعية أو تحت وطأة الإكراه ومن ثم فهي تصبح هدفا من الأهداف.

١٠ - وفي بعض الحالات، تعرض المدنيون بانتظام للتعذيب والقتل. فخلال حوادث الإبادة الجماعية في رواندا عام ١٩٩٤، تم إعدام عائلات بأكملها في بيوتها وموروست أعمال وحشية بحق قرى بأسرها في إطار حملة متناسقة من الإبادة الجماعية التي راح ضحيتها أكثر من ٠٠٠ ٥٠٠ نسمة. وفي سيراليون عانى أكثر من ٠٠٠ ٥ مدني منذ عام ١٩٩٧ من عمليات التشويه الجسدي. وفي بوروندي، تعرض للقتل أكثر من ربع مليون شخص كما تعرض للتشريد المتكرر مئات الآلاف من البشر.

باء - التشريد القسري

١١ - يوجد اليوم أكثر من ثلاثين مليونا من المشردين[٣] نصفهم من الأطفال. وبسبب تعرضهم للفظائع المستمرة في الغالب دون أن تتوافر لهم الحماية المادية الملائمة، فإنهم يضطرون إلى الهروب تاركين وراءهم ممتلكاتهم ومنازلهم وأفراد أسرهم. ومنذ أن طلب هذا التقرير، واقتصارا على مكانين فقط، تم تشريد مجموعات واسعة من سكان كوسوفو في جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية وكذلك مئات الآلاف من الأنغوليين المتأثرين باستئناف الحرب الأهلية هناك.

١٢ - ويحدث التشريد القسري عبر الحدود الوطنية وداخلها على السواء. ويتعين أن يتمتع الأشخاص الذين يجبرون على ترك وطنهم أو مكان إقامتهم الدائمة بالحماية التي يكفلها القانون الدولي للاجئين، ومع ذلك فإن كثيرا منهم لا يجد هذه الحماية. والأشخاص المشردون داخليا مشمولون من حيث المبدأ بقوانين بلدانهم كما أنهم مشمولون بالقانون الإنساني الدولي المطبق على ضحايا النزاعات غير الحكومية وبالقانون الدولي لحقوق الإنسان[٤]. ومع ذلك فغالبا ما يقوم بلد المنشأ أو حكومة الدولة المستقبلة بتجاهل الضمانات التي يوفرها القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي. وغالبا ما تكون الجهات الفاعلة من غير الدول غير راغبة أو غير قادرة على الوفاء بمتطلبات الحماية للمشردين واللاجئين. وقد أدى ذلك إلى العديد من حالات الاحتواء والإبعاد للاجئين وفي حالات أخرى كانت السلطات الوطنية غير راغبة في الاعتراف بوجود مشردين داخليا وأعاقت الجهود الدولية لمساعدتهم وحمايتهم.

١٣ - وإضافة إلى ذلك، وفي كثير من النزاعات المسلحة الداخلية الأخيرة والحالية، كان المتحاربون يقومون عن عمد بتخويف السكان المحليين والاعتداء عليهم وتشريدهم في سعيهم لتحقيق السيطرة الاقتصادية على الموارد الطبيعية. وفي مثل هذه الحالات، يعتمد المتحاربون بلا شك على تشريد المدنيين والاستفادة منه.

جيم - المتحاربون والعناصر المسلحة المختلطون بالمدنيين في مخيمات اللاجئين والمشردين داخليا

١٤ - لا تضمن المخيمات حماية المدنيين على الدوام على الرغم من الوعد بتوفير اللجوء المؤقت فيها. ويعني الفشل في الاحتفاظ بالطابع المدني والإنساني البحت للمخيمات أن المدنيين قد يجدون أنفسهم يعيشون جنبا إلى جنب مع المتحاربين أو العناصر المسلحة الأخرى. وفي مثل هذه الحالات ربما تتجه الإمدادات الغوثية إلى أفراد الفصائل المتحاربة الذين لا تتوافر لهم الأهلية لتلقي الحماية أو المساعدة الدولية. وإضافة إلى ذلك، فإن الفصائل المتحاربة تعمل من حين إلى آخر من أجل السيطرة على حركة اللاجئين، مما يعوق عودتهم أو إيجاد حلول مستدامة أخرى.

١٥ - ويمكن أن يؤدي وجود المقاتلين في مخيمات المشردين داخليا أو اللاجئين إلى تدهور الحالة في منطقة بأسرها. وكان أبرز الأمثلة على ذلك هو حالات التسلل إلى مخيمات اللاجئين في زائير (الآن جمهورية الكونغو الديمقراطية) وفي رواندا بعد انتهاء الحرب الأهلية في عام ١٩٩٤ من جانب ميليشيات انترهاموي وأمبوزاموغامبي وبقايا أفراد الجيش الرواندي السابق. وتشكل مثل هذه العناصر خطرا على سلامة وحماية المدنيين وبخاصة الأطفال الذين قد يتم تجنيدهم قسرا. وغالبا ما تكون المخيمات في الدول المجاورة لبلد اللاجئين الأصلي قريبة للغاية من الحدود وتصبح مكدسة بالأسلحة. ولذلك فإنها تصبح معرضة للاعتداءات عبر الحدود ولحالات التسلل العسكري.

دال - المشاكل الخاصة التي تواجه الأطفال

١٦ - تقدر منظمة الأمم المتحدة للطفولة أن مليوني طفل قد لقوا حتفهم كنتيجة مباشرة للنزاع المسلح على مدى العقد الأخير. وتعرض ثلاثة أضعاف هذا العدد لإصابات خطيرة أو لإعاقة مستديمة. وتموت أعداد أكبر بسبب سوء التغذية والأمراض وتم استغلال ما يزيد على ٣٠٠ ٠٠٠ طفل ممن تقل أعمارهم عن ١٨ عاما بلا شفقة كجنود في قوات مسلحة حكومية أو مجموعات معارضة مسلحة في نزاعات مستمرة[٥]. ولا مناص من أن يحرم كثير من الأطفال المجندين للخدمة العسكرية من حقوقهم الأساسية، بما فيها الحقوق المتعلقة بجمع

شمل الأسرة والتعليم. وتتعرض أعداد لا تحصى من الأطفال لصدمات عاطفية كنتيجة لتجاربهم وللأحداث التي يشهدونها.

١٧ - ووجه تقرير ماشيل عن أثر الصراع المسلح على الأطفال[٦] الانتباه إلى جوانب من حماية الأطفال في النزاع المسلح التي تستدعي تحديد السياسة والبرنامج والاستجابات العملية. ووجه الاهتمام بصفة خاصة إلى الانتهاكات الجسيمة لحقوق الأطفال الذين يجبرون بوصفهم جنودا على الاشتراك في عمليات التشويه والاغتصاب والعنف القائم على نوع الجنس والاعتداء الجنسي.

هاء - المشاكل الخاصة التي تواجهها المرأة

١٨ - تؤثر حالات الطوارئ المعقدة تأثيرا متباينا في الرجال والنساء. فالرجال يشكلون أعدادا كبيرة من المتحاربين، أما النساء والأطفال فيتمثلون بصورة غير متناسبة ضمن المدنيين المتأثيرين بالصراع. وعادة ما يترتب على هذه الحالة زيادة بالغة في عدد الأطفال والنساء من أرباب الأسر المعيشية، مما يؤدي إلى حدوث تغيرات مفاجئة في أدوارهم وإلى زيادة أعبائهم. وكثيرا ما تصبح النساء والبنات عرضة بصورة خاصة للعنف المرتكز على نوع الجنس والاستغلال الجنسي، بما في ذلك الاغتصاب والإجبار على ممارسة البغاء، من جراء انحلال النسيج الاجتماعي وتفكك الأسر خلال فترات النزاع المسلح. وتشكل النساء أيضا معظم اللاجئين والمشردين داخليا، ولذلك فهن يتحملن بصورة غير متناسبة أعباء التشريد الموصوفة أعلاه. وأما الرجال فقد كانوا من جهة أخرى الضحايا الرئيسيين لعمليات الإعدام الجماعية التي تنفذ دون محاكمة في عدد من الحروب الأخيرة.

واو - الحرمان من المساعدة الإنسانية ومن سبل الحصول عليها

١٩ - يستهدف المتحاربون المدنيين خلال النزاعات بطرق شتى، منها محاولات تقييد حصولهم على الغذاء و/أو أشكال المساعدة الأخرى للبقاء على قيد الحياة، أو القيام في الواقع بتجويعهم عمدا. ففي الصومال مثلا، عرقل أطراف الصراع، عن قصد، في عام ١٩٩٢، تسليم الإمدادات الغذائية واللوازم الطبية الأساسية، فيما حرم المدنيون بصورة منتظمة في أثناء حصار الجيوب في البوسنة والهرسك، من الحصول على المساعدة اللازمة لبقائهم على قيد الحياة.

٢٠ - وخلال هذه السنة وحدها، أصبح مئات الآلاف عرضة للخطر في أنغولا وكوسوفو (جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية) وسيراليون من جراء القيود التي فرضت على سبل وصول المنظمات الإنسانية إلى المحتاجين. وفي غياب أي وجود دولي، فإن المدنيين المتأثرين بالنزاعات

في تلك المناطق يكونون تحت رحمة الأطراف المتحاربة بل ويعتمدون عليها فيما يتعلق بالإمدادات التي يحتاجونها.

زاي – استهداف موظفي الشؤون الإنسانية وحفظة السلام

٢١ – أصبح موظفو الشؤون الإنسانية وحفظة السلام بصورة متزايدة أهدافا للعنف المنظم. ويبدو أن الشعار الحمائي للصليب الأحمر الدولي وكذلك للهلال الأحمر وعلم الأمم المتحدة اللذين يعبران عن حياد العاملين في مجال الإغاثة باتا يوفران حماية أقل من أي وقت مضى. كما أن التهديدات الموجهة إلى العاملين في مجال الإغاثة وفي عمليات حفظ السلام تحد كثيرا من قدرة المنظمات الإنسانية على كفالة توصيل المساعدات إلى السكان المستضعفين.

٢٢ – وفي السنوات الأخيرة، لقي موظفون من الأمم المتحدة وعدد آخر من موظفي الشؤون الإنسانية حتفهم في الاتحاد الروسي (الشيشان) وإثيوبيا وأفغانستان وأنغولا وأوغندا وبوروندي والبوسنة والهرسك وجورجيا ورواندا والسلفادور والسودان وسيراليون والصومال وطاجيكستان والعراق وهايتي، فيما اختطف آخرون في الاتحاد الروسي (الشيشان) والبوسنة والهرسك وبيرو وجورجيا والسودان والصومال وطاجيكستان وغواتيمالا وليبريا. وأصبح قتل موظفي الشؤون الإنسانية أو إصابتهم أو مضايقتهم يكاد يكون من الأحداث اليومية.

حاء – توافر الأسلحة الصغيرة على نطاق واسع واستمرار استخدام الألغام الأرضية المضادة للأفراد

٢٣ – نجم عن الاستخدام الواسع للأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة والألغام الأرضية المضادة للأفراد أثر كبير على نطاق ومستوى العنف الذي يتضرر منه السكان المدنيون في النزاعات المسلحة. وقد أصبحت الأسلحة الصغيرة أسلحة شعبية في نزاعات اليوم نظرا لانعدام المراقبة الفعالة على نقلها وكذلك انخفاض تكلفتها. وكان من شأن هذه الأسلحة الخفيفة، السهلة الاستعمال، أن أصبح من أسهل الأمور تحويل الأطفال إلى جنود. كما أن إتاحتها دون عناء للمحاربين غير المدربين يزيد بدرجة كبيرة من مخاطر تسليم المساعدة الإنسانية في المناطق المتأثرة.

٢٤ – وتشكل ملايين الألغام الأرضية المضادة للأفراد والأجهزة الأخرى المنخفضة التكلفة التي لم تنفجر الإرث القاتل لأكثر من ٢٤ حربا. وهي تقتل وتشوه آلاف المدنيين كل سنة. وتحول الألغام الأرضية أيضا دون استخدام الأراضي للزراعة وتعوق توصيل المساعدة

الإنسانية والمعونة الإنمائية وتعطل وتؤخر عمليات توطين المشردين داخليا واللاجئين العائدين وإعادة إدماجهم.

طاء – الأثر الإنساني للجزاءات

٢٥ – تظهر الخبرة في الآونة الأخيرة أن الجزاءات يمكن أن يكون لها أثر سلبي للغاية في السكان المدنيين، وبخاصة الأطفال والنساء. وقد اتخذت مؤخرا لجان الجزاءات التي أنشأها مجلس الأمن لمراقبة تنفيذ أنظمة الجزاءات تدابير لتبسيط وتسريع الإجراءات اللازمة لمعالجة الاستثناءات الإنسانية. بيد أن الآثار الجانبية لهذه التدابير ما زالت تدعو إلى القلق في عدة حالات.

٢٦ – وتدعو الجزاءات وأحكام الحظر الإقليمية إلى القلق بصورة خاصة. فالجزاءات الإقليمية التي تفرضها بلدان مجاورة بصورة متسرعة في حالات كثيرة ودون مبادئ توجيهية واضحة تتعلق بتقليل آثارها الإنسانية إلى أدنى حد عرقلت توفير المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ خلال السنوات الأخيرة، وبخاصة في سيراليون وبوروندي. كما أن العراقيل التي حالت دون معالجة الاستثناءات الإنسانية بصورة كفؤة من جانب سلطات الجزاءات الإقليمية أدت في مناسبات عدة إلى الحيلولة بين العمليات الإنسانية للأمم المتحدة وبين تسليم المساعدات التي كانت الحاجة ماسة إليها.

ثالثا – صون السلام والأمن – دور مجلس الأمن في حماية المدنيين في حالات الصراع المسلح

٢٧ – لاحظ مجلس الأمن، في بيانه الرئاسي المؤرخ ١٢ شباط/فبراير ١٩٩٩ [المرجع نفسه]، أن المعاناة الإنسانية على نطاق واسع تمثل نتيجة وأحيانا تكون عاملا مساهما في انعدام الاستقرار ومواصلة النزاع. وأكد المجلس، واضعا في اعتباره مسؤوليته الأساسية عن صون السلام والأمن الدوليين، حاجة المجتمع الدولي إلى مساعدة وحماية السكان المدنيين المتضررين من النزاع المسلح. وأعرب المجلس أيضا عن رغبته في الاستجابة، وفقا لميثاق الأمم المتحدة، للحالات التي يستهدف فيها المدنيون في حد ذاتهم أو التي يتعمد فيها عرقلة وصول المساعدة الإنسانية إليهم.

٢٨ – ويؤكد البيان أعلاه العلاقات الوثيقة بين انتهاكات حقوق المدنيين المنتظمة والواسعة النطاق وتدهور حالة السلام والأمن الدوليين.

٢٩ - ويعترف الآن عموما بأن صون السلام والأمن الدوليين يتطلب اتخاذ إجراءات من جانب مجلس الأمن في جميع مراحل أي نزاع، أو نزاع محتمل. ويجب اتخاذ إجراءات، كلما كان ذلك ممكنا، للتصدي للأسباب الجذرية للتراع والحيلولة دون تصاعد المنازعات وتحولها إلى عنف. وحيثما لا يمكن تنفيذ تلك النهج الوقائية، لأي سبب كان، تنفيذا فعالا أو في حالة فشلها، يجب أن يكون المرمى الرئيسي للسياسات هو التقليل إلى أدنى حد من عواقب العنف على السكان المدنيين والسعي نحو إنهاء الأعمال القتالية. وفي أعقاب الحرب، يجب أن توجه جميع الجهود نحو حفظ السلام وبناء السلام، بما في ذلك المصالحة بين الجماعات التي فرق بينها التراع وإقامة العدالة على أولئك الذين انتهكوا القانون الإنساني أو قانون حقوق الإنسان.

٣٠ - وفي مجموعة من القرارات اتخذت منذ عام ١٩٩١، أكد المجلس من جديد ''مسؤوليته الأساسية عن صون السلام والأمن الدوليين'' بالصيغة المبينة في المادة ٢٤ من الميثاق. ويسلم المجلس أيضا بأن انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي الجسيمة والمنتظمة تشكل تهديدا للسلام والأمن الدوليين، ومن ثم تتطلب أن يوليها المجلس اهتمامه وأن يتخذ إجراءات بشأنها.

٣١ - وأقر المجلس، في قراره ٦٨٨ (١٩٩١) المؤرخ ٥ نيسان/أبريل ١٩٩١ والمتعلق بالعراق، أن القمع الذي يتعرض له السكان المدنيون أدى إلى نتائج تهدد السلام والأمن في المنطقة. وسلم المجلس في القرار ٩٤١ (١٩٩٤) المؤرخ ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ والمتعلق بالبوسنة والهرسك أن التطهير العرقي يشكل انتهاكا سافرا للقانون الإنساني الدولي ويشكل تهديدا للجهود المبذولة من أجل السلام. وأشار المجلس، في القرار ٩٥٥ (١٩٩٤) المؤرخ ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤ والمتعلق برواندا، إلى أن الإبادة الجماعية وغيرها من الانتهاكات المنتظمة والواسعة النطاق والصارخة للقانون الإنساني الدولي تشكل تهديدا للسلام والأمن الدوليين. وفي القرار ١٢٠٣ (١٩٩٨) المؤرخ ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨ والمتعلق بكوسوفو، جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، أكد مجلس الأمن أن الحالة داخل حدود البلد تشكل تهديدا مستمرا للسلام والأمن في المنطقة. وأخيرا، ومنذ فترة وجيزة، أكد من جديد القرار ١٢٤٤ (١٩٩٩) المؤرخ ١٠ حزيران/يونيه ١٩٩٩ والمتعلق بكوسوفو، جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، احترام سيادة يوغوسلافيا وسلامتها الإقليمية، ولكنه عهد أيضا لبعثة تابعة للأمم المتحدة بولاية استعادة الأمن داخل أرض المقاطعة والحفاظ عليه.

٣٢ - والقلق المتزايد الذي يساور مجلس الأمن إزاء محنة المدنيين في التراع المسلح قد جرى تأكيده في الإحاطات الإعلامية المتواترة التي تلقاها بشأن الحالة الإنسانية في البلدان المتضررة

مـن الـنزاع كمـا يتـضح مـن إنـشاء المجلـس للمحكمـتين الجنـائيتين الـدوليتين المخصـصتين ليوغوسلافيا السابقة ورواندا.

٣٣ - والوقاية وصنع السلام وحفظ السلام وبناء السلام عمليات يعزز بعضها البعض ويجب أحيانا أن تحدث في نفس الوقت إذا كان لمجلس الأمن أن يتبع نهجا شاملا ومتكاملا لحماية المدنيين في النزاع المسلح. ودعا المجلس، في بيانه الرئاسي المؤرخ ١٢ شباط/فبراير ١٩٩٩، إلى أن تأخذ الدول الأعضاء والمنظمات والوكالات الدولية بنهج شامل منسق بهدف معالجة مشكلة حماية المدنيين في النزاعات المسلحة. وفي الواقع، فقد طلب المجلس في هذا السياق بالتحديد تقديم هذا التقرير الذي يتضمن توصيات عملية عن السبل التي يمكن للمجلس بواسطتها، وهو يعمل في نطاق مسؤوليته، تحسين الحماية المادية والقانونية للمدنيين في النزاعات المسلحة.

٣٤ - وفي الفرع التالي، ذكرت بالتفصيل عددا من التوصيات المحددة كيما ينظر فيها المجلس. وقد انبثقت هذه التوصيات من المشاورات الواسعة النطاق بما فيها، حسبما طلب، المشاورات مع اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وتشمل الإجراءات في جميع مراحل نزاع ما وتتضمن نطاقا عريضا من الأنشطة التي تتصل بالحماية المادية والقانونية على السواء. وتتراوح من تدابير لتشجيع التمسك بالقانون الدولي من خلال اتخاذ مبادرات سياسية ودبلوماسية ترمي إلى التأثير في سلوك أطراف الصراع إلى تدابير إنفاذ بموجب الفصل السابع من الميثاق.

رابعا - التدابير الموصى بها لتعزيز الحماية القانونية

٣٥ - سيتسنى ضمان حماية المدنيين في النزاع المسلح بدرجة كبيرة إذا ما احترم المتحاربون أحكام القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي. ولذا تستهدف التوصيات الواردة في هذا الفرع تحديد السبل التي يمكن بها لمجلس الأمن أن يعزز الاحترام الكامل للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي وقانون اللاجئين الدولي من جانب الدول والجهات الفاعلة من غير الدول، وبخاصة أطراف النزاعات. كما تتضمن التوصيات مقترحات بإجراءات يتخذها المجلس لضمان أن يجري من خلال العمليات القضائية المناسبة التصدي للانتهاكات التي تحدث لتلك الصكوك.

ألف - التصديق على الصكوك الدولية وتطبيقها

٣٦ - تشكل الصكوك الدولية أدوات أساسية للحماية القانونية للمدنيين في النزاع المسلح، ولذا ينبغي أن تكون موضع تركيز رئيسي في الجهود التي يبذلها مجلس الأمن. وينبغي تركيز

تلك الجهود في بادئ الأمر على تشجيع الدول الأعضاء على التصديق على الصكوك الرئيسية واتخاذ خطوات لضمان تطبيقها في الواقع العملي ورفع درجة الوعي بتلك القواعد الدولية الأساسية وقبولها بين القوات المسلحة الوطنية والشرطة الوطنية وبين جميع قطاعات المجتمع. ولتعزيز ''مناخ الامتثال''، ينبغي للدول الأعضاء أن تستفيد من الخدمات التقنية التي تقدمها هيئات الأمم المتحدة والمنظمات الأخرى المختصة، بما في ذلك لجنة الصليب الأحمر الدولية، دعما لإدماج تلك الصكوك الدولية في القانون الوطني، وإنشاء مؤسسات وطنية قوية تكلف بنشر تلك الصكوك ومراقبتها وإنفاذها، وإنشاء برامج تدريب نظامية للقوات المسلحة والشرطة في مجال القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي وقانون اللاجئين الدولي، بما في ذلك الأحكام المتصلة بحقوق الطفل ونوع الجنس. وفي هذا السياق، يمكن للدول الأعضاء أن تحقق فائدة من تبادل المعلومات بشأن أفضل الممارسات في مجال تطبيق الصكوك الرئيسية للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي وقانون اللاجئين الدولي[٧].

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

١ - حث الدول الأعضاء على التصديق على الصكوك الرئيسية للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي وقانون اللاجئين الدولي، وسحب التحفظات، واتخاذ جميع التدابير التشريعية والقضائية والإدارية المناسبة لتطبيق تلك الصكوك، بما في ذلك نشرها بين جميع قطاعات المجتمع وإبلاغ المجلس بالإجراءات المتخذة في هذا الصدد.

٢ - دعوة الدول الأعضاء والجهات الفاعلة من غير لدول، حسب الاقتضاء، إلى التقيد باحترام القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي وقانون اللاجئين الدولي، وبخاصة الحقوق التي لا يمكن الانتقاص منها المنصوص عليها في المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[٨].

باء - المساءلة عن جرائم الحرب

٣٧ - مرت في حالات كثيرة جدا الانتهاكات الواسعة النطاق والمنظمة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي دون أن تقوم السلطات المحلية بمحاكمة مرتكبيها. ويشكل إنشاء مجلس الأمن لمحكمتين مخصصتين ليوغوسلافيا السابقة ورواندا خطوة رئيسية إلى الأمام في سبيل معالجة هذا القصور ومكافحة ثقافة الإفلات من العقاب. ويهيئ اعتماد النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في عام ١٩٩٨ السبيل لإنشاء آلية إنفاذ عالمية لمواجهة الإفلات من العقاب، يمكن أن تستخدم أيضا كرادع لمقترفي الانتهاكات مستقبلا.

ويشكل القبض على الذين صدرت بحقهم قرارات اتهام من المشتبه في ارتكابهم جرائم حرب عنصرا لا غنى عنه لإنفاذ القانون الدولي والعدالة الدولية.

٣٨ - وأشير أيضا، في هذا السياق، إلى التوصية التي قدمتها إلى مجلس الأمن في تقريري عن أسباب النزاع في أفريقيا وتعزيز السلم الدائم والتنمية المستدامة فيها [*S/1998/318*] بأن يتحمل المتحاربون المسؤولية المالية عن ضحاياهم بمقتضى القانون الدولي، حيثما يكون المدنيون مستهدفين بالعدوان عمدا، وأن يتم تطوير آلية قانونية دولية لتسهيل محاولات العثور على أموال الأطراف المعتدية وزعمائها والتحفظ عليها ومصادرتها.

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

٣ - النظر، في حالات عدم الامتثال، في استخدام تدابير الإنفاذ الواردة في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة للتشجيع على الامتثال لأوامر وطلبات المحكمتين المخصصتين القائمتين ليوغوسلافيا السابقة ورواندا، على التوالي، المتعلقة بالقبض على المتهمين وتسليمهم.

٤ - حث الدول الأعضاء على التصديق على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية باعتبار ذلك تدبيرا محددا يستهدف فرض احترام القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي[٩].

٥ - التشجيع، ريثما يتم إنشاء المحكمة الجنائية الدولية، على إنشاء آليات قضائية وآليات للتحقيق تتضمن عناصر وطنية ودولية يمكن استخدامهما عندما يبدو أن من غير المحتمل محاكمة المسؤولين عن الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب في أي من المحاكم الوطنية أو الدولية، بالنظر إلى عدم رغبة الأطراف المعنية في محاكمتهم أو عدم قدرتها على ذلك.

٦ - حث الدول الأعضاء على سن تشريعات وطنية لمحاكمة الأفراد المسؤولين عن الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب وينبغي للدول الأعضاء أن تبدأ عمليات محاكمة الأشخاص الخاضعين لسلطتها أو المقيمين في إقليمها عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي استنادا إلى مبدأ الاختصاص الشامل، وأن تقدم تقارير عن ذلك إلى مجلس الأمن.

جيم – ثغرات في القانون الدولي الحالي

١ – التشرد الداخلي

٣٩ – في عام ١٩٩٢، واستجابة لطلب لجنة حقوق الإنسان، عين الأمين العام آنذاك ممثلا معنيا بالمشردين داخليا، بهدف دراسة حماية المشردين داخليا. ونظرا لعدم وجود إطار قانوني دولي يوضح بصورة محددة حقوق المشردين داخليا وحرياتهم، وضع الممثل المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، التي تستند إلى الصكوك الموجودة في القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي، والتي قدمت إلى لجنة حقوق الإنسان في عام ١٩٩٨[١٠].

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

٧ – تشجيع الدول، في حالات التشرد الداخلي على نطاق واسع، على اتباع الإرشادات القانونية الواردة في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي.

٢ – الحد الأدنى لسن التجنيد في القوات المسلحة والجماعات المسلحة الأخرى

٤٠ – الحد الأدنى المقبول دوليا لسن التجنيد والمشاركة في الأعمال القتالية حاليا هو ١٥ سنة[١١]. ويصنف النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (١٩٩٨) تجنيد الأطفال دون سن ١٥ سنة إلزاميا أو الاستعانة بهم أو استعمالهم لهذا الغرض على أنه جريمة حرب. وتحظر اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال (١٩٩٩) التجنيد القسري أو الإجباري للأطفال دون سن ١٨ سنة لاستخدامهم في النزاع المسلح، ولكنها تجيز قيدهم الطوعي وتجنيدهم لأغراض أخرى غير القتال. ويحظر الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه (١٩٩٠) تجنيد أو استخدام الأطفال دون سن ١٨ سنة. وتلك الاتفاقيات الثلاث كلها غير سارية حاليا و لم تفلح بعد الجهود التي تبذلها لجنة حقوق الإنسان لوضع واعتماد بروتوكول اختياري لاتفاقية حقوق الطفل، يستهدف رفع الحد الأدنى لسن التجنيد والمشاركة في الأعمال القتالية إلى ١٨ سنة.

٤١ – وعلى الرغم من أن التشريعات الوطنية في معظم الدول الأعضاء تقرر سن ١٨ سنة باعتبارها سن الخدمة العسكرية الإلزامية، فإن من النادر مع الأسف مراعاة ذلك في أوقات النزاع المسلح. وتبرز صعوبة إضافية في هذا الصدد سببها أن معظم الجنود الأطفال المشاركين في النزاع المسلح يفعلون ذلك في صفوف جماعات مسلحة من غير الدول كثيرا ما يتسم تسلسل القيادة والمسؤولية فيها بعدم الوضوح.

٤٢ - وفي تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨، أعلنت مطلبا يتعلق بحد أدنى لسن حفظة السلام التابعين للأمم المتحدة الذين تتيحهم الدول الأعضاء للأمم المتحدة وطلبت إلى الحكومات المساهمة أنه يفضل ألا تقل سن المشاركين في وحداتها الوطنية التي سترسلها عن ٢١ سنة، وأنه ينبغي ألا يقل العمر عن ١٨ سنة بأي حال من الأحوال. وإضافة إلى ذلك، طلب إلى الدول الأعضاء أيضا ألا ترسل لعمليات حفظ السلام مراقبين شرطة مدنية أو مراقبين عسكريين يقل عمرهم عن ٢٥ سنة[١٢]. واتخذ هذا القرار لضمان أن يكون استعمال الأمم المتحدة للأفراد ذوي الزي الموحد مثلا تحتذي به قوات الشرطة والقوات العسكرية في العالم أجمع.

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

٨ - حث الدول الأعضاء على تأييد الاقتراح الداعي إلى رفع الحد الأدنى لسن التجنيد والمشاركة في الأعمال القتالية إلى ١٨ سنة، والإسراع بصياغة بروتوكول اختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن حالة الأطفال في الصراع المسلح لكي تنظر فيه الجمعية العامة.

٩ - المطالبة بألا تستعمل الجهات الفاعلة من غير الدول المشتركة في النزاع أطفالا تقل أعمارهم عن ١٨ سنة في الأعمال القتالية، وإلا تعرضت لفرض جزاءات محددة الهدف.

٣ - سلامة موظفي الشؤون الإنسانية

٤٣ - تشمل الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام ١٩٩٤، التي بدأ نفاذها في ١٥ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩، موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها المشتركين في عمليات أذن بها مجلس الأمن أو الجمعية العامة بصورة محددة. وأعتقد أن هناك توافقا في الآراء آخذا في الظهور على وجوب توسيع نطاق اتفاقية عام ١٩٩٤ ليشمل فئات أخرى من موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لا تشملها الاتفاقية حاليا، ومنها الموظفون المعينون محليا. كما وينبغي للدول أيضا أن تنظر في اعتماد تشريعات وطنية مناسبة بشأن تلك المسألة.

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

١٠ - حث الدول الأعضاء التي لم تصدق بعد على الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام ١٩٩٤ على أن تفعل ذلك، وتشجيع الدول التي صدقت عليها بالفعل على تنفيذها بصورة كاملة.

١١ - دعوة الجمعية العامة إلى السعي على وجه الاستعجال إلى وضع بروتوكول لاتفاقية عام ١٩٩٤، من شأنه أن يوسع نطاق الحماية القانونية ليشمل جميع موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها.

خامسا - التدابير الموصى بها لتعزيز الحماية المادية

٤٤ - بالإضافة إلى تطبيق التدابير القانونية، باستطاعة مجلس الأمن أن يعزز حماية المدنيين في النزاع باتخاذه تدابير سياسية ودبلوماسية وكذلك تدابير حفظ السلام أو تدابير الإنفاذ بموجب الفصل السادس أو السابع أو الثامن من الميثاق. لذلك فإن الهدف من التوصيات الواردة في هذا الفصل هو تحديد الأساليب التي يستطيع بها المجلس تعزيز الحماية المادية للمدنيين من خلال مجموعة كبيرة من التدابير التي يمكن تنفيذها في مختلف مراحل النزاع.

ألف - منع النزاع

٤٥ - تنص المادة ١-١ من الميثاق على أن الهدف الأساسي للأمم المتحدة هو ''حفظ السلم والأمن عن طريق منع الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها''. ونظرا لأن مجلس الأمن هو الهيئة الرئيسية المسؤولة عن صيانة السلام والأمن الدوليين، فإنه يتعين عليه أن يكرس اهتماما أكبر لمنع النزاع، وأن يتصدر بفعالية الجهود المبذولة في هذا المجال ويدعمها بقوة. وفي هذا السياق، أكدت في تقريري عن إصلاح الأمم المتحدة الصادر في تموز/يوليه ١٩٩٧ أنه ينبغي التأكيد بقوة أكبر على منع النزاع في الوقت المناسب وعلى النحو الملائم. ويجب أن تصبح الأمم المتحدة في القرن الحادي والعشرين بؤرة للتدابير الوقائية.

٤٦ - وفي حين أن أسباب النزاع معقدة وينبغي معالجتها بطريقة شاملة، فإن هناك عددا من الخطوات التي يمكن أن يتخذها المجلس، ضمن نطاق مسؤوليته، لتحديد النزاعات المحتملة في وقت مبكر أكثر مما عليه الحال الآن، واتخاذ إجراءات لمنع اندلاع الأعمال القتالية. وعلى سبيل المثال، فإن آليات الإنذار المبكر تعتبر على نطاق واسع أداة مهمة لمنع نشوب النزاع. وستعزز الاستجابة للإنذار المبكر في الوقت المناسب وعلى النحو الملائم فرص منع نشوب النزاع المسلح.

٤٧ - ومن الأمثلة الجيدة على الإجراءات الفعالة المبكرة لمنع النزاع قوة الأمم المتحدة للانتشار الوقائي في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة. وينبغي للمجلس أن ينظر في استخدام مثل هذا الانتشار في حالات أخرى. وسيكتسب الانتشار الوقائي قيمة خاصة في الحالات التي تزيد فيها مخلفات النزاع السابق من خطر انتهاك حقوق الإنسان على نطاق واسع. ومن المهم أيضا أن نضع في الاعتبار أنه في حين أن عمليات القتل الجماعي والأعمال

الوحشية يمكن أن تندلع بسرعة مخيفة، فإن ذلك لا يتم عادة إلا بعد تخطيط كبير ونشر مسبق لقوات الميليشيات وغيرها من القوات.

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

١٢ - النظر في القيام في حالات معينة بتنفيذ عملية وقائية لحفظ السلام، أو بتوفير وجود من نوع آخر للرصد الوقائي.

١٣ - زيادة استخدام الأحكام ذات الصلة في الميثاق، مثل المادتين ٣٤ و ٣٦، عن طريق التحقيق في المنازعات في مرحلة مبكرة ودعوة الدول الأعضاء إلى عرض خلافاتها على مجلس الأمن والتوصية باتخاذ إجراءات ملائمة لمعالجة المنازعات وتعزيز المادة ٩٩ ذات الصلة من الميثاق عن طريق اتخاذ إجراءات عملية لمواجهة المخاطر التي تهدد السلام والأمن، نظرا إلى أن هذه المخاطر تحددها الأمانة العامة.

١٤ - إنشاء أفرقة عاملة تابعة لمجلس الأمن تعنى ببعض الحالات المتقلبة المحددة من أجل تحسين فهم أسباب النزاع وآثاره، وكذلك إتاحة منتدى ثابت لبحث خيارات منع اندلاع العنف في كل حالة من الحالات.

١٥ - الاستفادة من المعلومات والتحليلات المتعلقة بحقوق الإنسان والمنبثقة من هيئات الخبراء والآليات المستقلة المنشأة بمعاهدات والتابعة للجنة حقوق الإنسان، وكذلك المصادر الأخرى الموثوق بها، بوصفها مؤشرات لإجراءات وقائية محتملة تتخذها الأمم المتحدة.

باء - بناء الثقة

١ - وسائط الإعلام

٤٨ - ينبغي إيلاء اهتمام خاص لدور وسائط الإعلام في النزاع المسلح. وكانت حملات الكراهية المدفوعة بالنزعة القومية المتطرفة والتحيز العرقي التي تروج لها وسائط الإعلام هي السبب جزئيا في الإبادة الجماعية في رواندا والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية في البوسنة والهرسك. وهناك أسباب تتعلق بالسيادة الوطنية وحرية الصحافة تعوق الجهود الرامية إلى تسوية مشكلة وسائط الإعلام المروجة للكراهية. ومع ذلك، فإن الالتزام باتخاذ جميع الإجراءات الممكنة لمنع الحث العلني على العنف ضد مجموعة بعينها لا يحتاج إلى تأكيد. وبناء على ذلك، فإني سأصدر تعليماتي إلى الإدارات ذات الصلة في المقر، وإلى ممثلي والمنسقين المقيمين في البلدان المتأثرة بهذه الظاهرة، لتشجيع ودعم البث الموضوعي للمعلومات وغير ذلك من المبادرات الإعلامية، بما في ذلك التدابير الرامية إلى تبديد الشائعات والتصدي

للمعلومات المضللة وتشجيع التبادل الحر للمعلومات. وقررت أيضا بذل جهد دولي لاستكشاف الردود الملائمة لمواجهة ''وسائط الإعلام المروجة للكراهية'' التي تسعى إلى الحث على ارتكاب العنف ضد المدنيين.

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

١٦ - **كفالة القيام، في حالات النزاع المستمر، كلما اقتضى الأمر، باتخاذ التدابير الملائمة لمراقبة مصادر قوة وسائط الإعلام المروجة للكراهية أو إغلاقها.**

١٧ - **كفالة أن تشمل بعثات الأمم المتحدة التي تهدف إلى صنع السلام وحفظ السلام وبناء السلام عنصرا يتعلق بوسائط الإعلام يمكن أن يبث معلومات عن القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي، بما في ذلك التثقيف في مجال السلام وحماية الأطفال، وفي الوقت نفسه تقديم معلومات موضوعية عن أنشطة الأمم المتحدة وتشجيع البعثات الإقليمية المأذون بها على أن تشمل مثل هذا العنصر.**

٢ - الآليات الأخرى

٤٩ - تم في السنوات الأخيرة تجريب أنواع مختلفة من تدابير بناء الثقة في مرحلة بناء السلام بعد انتهاء النزاع مباشرة. وشملت هذه الأنواع أمورا عدة، منها تدابير لتشجيع الزيارات والمبادلات بين أفراد مختلف المجموعات المتحاربة سابقا؛ والمناسبات الثقافية والرياضية؛ وتعديل الأنظمة المتعلقة بإصدار الوثائق الرسمية مثل جوازات السفر وبطاقات الهوية ولوحات ترخيص المركبات وعقد مؤتمرات وندوات يشارك فيها الموظفون الفنيون والتقنيون من مختلف المناطق في البلد المتأثر بالنزاع. وتكون بعض هذه الأنشطة مفيدة أيضا في المراحل الأولى من الأعمال القتالية وقبل تغلغل النزاع، أو كوسيلة للخروج من مأزق خلال مفاوضات فض النزاعات. لذلك قررت وضع دليل ميداني للممارسة الجيدة يتضمن تفاصيل التدابير الناجحة في مجال بناء الثقة في عمليات بناء السلام لتستخدمه هذه العمليات في المستقبل.

٥٠ - وفي مجال بناء الثقة، فقد يستفيد المجلس من التعاون مع المنظمات غير الحكومية وسائر الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، التي تساهم بالخبرة والقيمة المضافة في هذه المجالات.

جيم - فرص الوصول إلى المساعدة الإنسانية

٥١ - من واجب الدول أن تكفل حصول السكان المتضررين على المساعدة التي يحتاجونها من أجل بقائهم على قيد الحياة. وإذا عجزت دولة ما عن الوفاء بالتزامها، فإن المجتمع الدولي هو المسؤول عن ضمان تقديم المساعدة الإنسانية. والنشر السريع لعمليات المساعدة الإنسانية

أمر حاسم عند الاستجابة لاحتياجات المدنيين المتضررين بالنزاع المسلح. ويستلزم العمل الإنساني الفعال والمقدم في الوقت المناسب الوصول دون قيود إلى السكان المحتاجين للمساعدة. لذلك فإن المنظمات الإنسانية تشترك على أساس يومي في المفاوضات مع أطراف النزاع للحصول على إمكانية الوصول إلى المدنيين المحتاجين إلى المساعدة ومواصلة تقديم تلك المساعدة، وكذلك الحصول على ضمانات أمنية للعاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية. ولإنجاز هذه المهمة، يجب أن تكون الجهات الفاعلة الإنسانية قادرة على إقامة حوار مع أطراف النزاع من غير الدول دون أن يضفي ذلك عليها شرعية سياسية.

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

١٨ - **التشديد في قراراته، في بداية كل نزاع، على أنه يتحتم تيسير وصول السكان المدنيين دون عوائق إلى المساعدة الإنسانية، وعلى أنه يتعين على الأطراف المعنية، بمن فيها الأطراف من غير الدول، التعاون مع منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية في إتاحة ذلك الوصول، وكذلك ضمان أمن المنظمات الإنسانية، وفقا للمبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة، والإصرار على أن عدم الامتثال يؤدي إلى فرض جزاءات محددة الهدف.**

١٩ - **حث الدول الأعضاء المجاورة على ضمان الوصول إلى المساعدة الإنسانية ودعوتها إلى توجيه انتباه مجلس الأمن إلى أي مسألة قد تعرض حق المدنيين في المساعدة إلى الخطر، بوصفها مسألة تؤثر في السلام والأمن.**

دال - التدابير الخاصة لصالح الأطفال والنساء

٥٢ - لاحظ المجلس في قراره الشامل المؤرخ ٢٥ آب/أغسطس ١٩٩٩ بشأن بند ''الأطفال والنزاع المسلح''، في جملة أمور، الجهود المبذولة مؤخرا من أجل إنهاء استخدام الأطفال كجنود، وبخاصة اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٢، التي تحظر الأشغال الشاقة أو العمل الإلزامي. ولاحظ المجلس أيضا نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الذي ينص على أن تجنيد الأطفال دون سن ١٥ سنة أو استخدامهم للاشتراك بالفعل في الأعمال القتالية جريمة حرب. وأدان المجلس بقوة استهداف الأطفال في حالات النزاع المسلح، ودعا جميع الأطراف إلى أن تمتثل بدقة لالتزاماتها بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل، وشدد على مسؤولية جميع الدول عن وضع حد للإفلات من العقاب. وأدى اعتراف المجلس بأهمية حماية الأطفال إلى تهيئة ظروف ملائمة لبحث اتخاذ تدابير عملية جديدة في هذا المجال.

٥٣ - وقد تم بالفعل بيان مدى ضعف المرأة للخطر بوجه خاص في النزاع المسلح الحديث. وينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لمعالجة هذا الضعف في جميع مراحل النزاع. وسأطلب إلى الوكالات المعنية أن تنشئ نظما للرصد والإبلاغ تشمل توثيق أعمال العنف ضد المرأة والأطفال في حالات النزاع.

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

٢٠ - أن يكفل، حسب الاقتضاء، التلبية الكاملة للاحتياجات الخاصة للأطفال والنساء من الحماية والمساعدة في جميع عمليات حفظ السلام وبناء السلام.

٢١ - أن يطلب في جميع الحالات إلى أطراف النزاع أن تتخذ ترتيبات خاصة لتلبية احتياجات الأطفال والنساء من الحماية والمساعدة. ويمكن أن تشمل تلك الترتيبات الترويج "لأيام تحصين" ومبادرات مماثلة.

هاء - الجزاءات المحددة الهدف

٥٤ - إننا نرحب بمواصلة الدول الأعضاء بذل الجهود الرامية إلى وضع نظم جزاءات ذات أهداف محددة أكثر. ومفهوم الجزاءات المحددة الهدف[١٣]، بما في ذلك الجزاءات المالية، مثل تجميد الأموال في الخارج والحظر التجاري على الأسلحة والبضاعة الفاخرة وحظر السفر، يشكل أداة يمكن أن تكون قيمة في الضغط على النخبة المستهدفة، وفي الوقت نفسه التخفيف إلى أدنى حد ممكن من حدة الآثار الإنسانية السلبية على السكان المدنيين الضعفاء وهو ما كان يشكل السمة الأساسية للجزاءات الاقتصادية الشاملة[١٤]. وإني أتعهد، بالتعاون مع عدد من الدول الأعضاء ومنظمات المجتمع المدني، بمواصلة بعض الجهود الجارية من أجل تحسين فعالية الجزاءات المحددة الهدف.

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

٢٢ - التوسع في استعمال الجزاءات المحددة الهدف لردع واحتواء مرتكبي الانتهاكات الفظيعة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي، وكذلك أطراف النزاع التي تتحدى باستمرار قرارات مجلس الأمن، وبالتالي تزدري بسلطته.

٢٣ - إنشاء آلية تقنية دائمة لاستعراض نظم الأمم المتحدة والنظم الإقليمية للجزاءات يمكن أن تستعمل المعلومات التي يوفرها أعضاء المجلس والمؤسسات المالية ذات الصلة والأمانة العامة والوكالات وسائر الجهات الفاعلة الإنسانية للتحقق من الآثار المحتملة للجزاءات على المدنيين[١٥].

٢٤ - زيادة تطوير المعايير والقواعد بهدف التخفيف إلى أدنى حد ممكن من حدة الآثار الإنسانية المترتبة على الجزاءات على أساس المقترحات المقدمة من رئيس المجلس إلى لجنة الجزاءات، والتأكد بصورة خاصة من أن الجزاءات لا تفرض دون أن تتضمن شرطا يتعلق بالإعفاءات الإنسانية الإلزامية والفورية والممكنة الإنفاذ.

٢٥ - الطلب إلى المنظمات الإقليمية أو مجموعات البلدان أن تقدم معلومات كاملة تتعلق بإنشاء آليات الإعفاء الإنسانية وإجراءات الموافقة الملائمة قبل الإذن بفرض الجزاءات الإقليمية. وقد يرغب المجلس أيضا في رصد قدرة السلطات المسؤولة عن تنفيذ الجزاءات الإقليمية على تنفيذ الإعفاءات والموافقة على الشحنات من البضائع الإنسانية وعلى وضع الإجراءات اللازمة لممارسة نفوذها لمعالجة حالات القصور.

واو - الأسلحة الصغيرة والألغام المضادة للأفراد

٥٥ - يؤدي انتشار الأسلحة الخفيفة والأسلحة الصغيرة وإساءة استعمالها إلى إثارة النزاعات وتفاقم معاناة الضحايا المدنيين ويساهم في انهيار المجتمعات. وهناك عدد من المبادرات الدولية والإقليمية التي تسعى إلى معالجة هذه المشكلة الصعبة. وأؤيد هذه المبادرات تأييدا تاما. فمراقبة توافر الأسلحة شرط أساسي لا غنى عنه في نجاح أي عملية لبناء السلام. وهي تتطلب نهجا متعدد الأبعاد يتضمن التسريح وتأهيل المتحاربين وإنفاذ القانون وتدابير لوقف الاتجار غير المشروع بالأسلحة وأنظمة لتسجيلها واستعمالها بصورة قانونية.

٥٦ - ولا تزال الألغام الأرضية تشوه آلاف المدنيين وتقتلهم في كل عام. وتؤدي الذخائر غير المنفجرة أيضا، وبخاصة القنابل العنقودية، إلى قتل وتشويه المدنيين بعد استعمالها بوقت طويل. وعلى الرغم من تصديق عدد كبير من الدول على اتفاقية أوتاوا بشأن الألغام الأرضية، هناك دول كثيرة لم تفعل ذلك ويحتاج بعضها إلى مساعدة من الأمم المتحدة للوفاء بالتزاماتها بموجب المعاهدات.

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

٢٦ - فرض حظر على الإمداد بالأسلحة في الحالات التي يستهدف فيها أطراف الصراع المدنيين والأشخاص المشمولين بالحماية، أو حيث يكون الأطراف معروفين بارتكاب انتهاكات منتظمة وواسعة النطاق للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي، بما في ذلك تجنيد الأطفال، وحث الدول الأطراف على إنفاذ ذلك الحظر في نطاق الولاية الوطنية لكل منها.

٢٧ - تشجيع الدول الأطراف على تقديم الدعم السياسي والمالي والمساعدة السياسية والمالية للدول الأخرى لتيسير الامتثال لاتفاقية أوتاوا.

زاي - حفظ السلام

٥٧ - قامت عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام فيما مضى بأداء مجموعة واسعة من المهام المتصلة بحماية المدنيين، منها: عدم تشجيع إساءة معاملة السكان المدنيين؛ وتوفير الاستقرار ورعاية عملية سياسية للصلح؛ ودعم جهود بناء المؤسسات، بما في ذلك، في مجالات من قبيل حقوق الإنسان وإنفاذ القانون؛ وحماية العاملين في المجال الإنساني وتوصيل المساعدة الإنسانية؛ والمحافظة على أمن معسكرات اللاجئين وحيادها، بما يشمل الفصل بين المتحاربين وغير المتحاربين؛ والاحتفاظ ''بمناطق آمنة'' لحماية السكان المدنيين؛ وردع الإساءات ومعالجتها بوسائل من بينها اعتقال مجرمي الحرب.

٥٨ - وفي الماضي، نشأت صعوبات حيث كان من المتوقع الجمع بين عناصر ولاية لحفظ السلام والقيام بدور قسري أو إنفاذي، حيث كانت الولايات غير محددة بشكل كاف أو خصصت موارد غير كافية لهذه المهمة. ولذلك من المهم التمييز بصورة واضحة بين تلك المهام التي يمكن إنجازها بوجود متواضع والمهام التي تقتضي قدرة ردع لها مصداقية والتي تتطلب إجراءات للإنفاذ.

٥٩ - ويعد تشديد مجلس الأمن المتزايد على إدماج شواغل حقوق الإنسان والشواغل الإنسانية في الإجراءات التي يتخذها لتعزيز السلام وحل المنازعات بمثابة اعتراف بضرورة الأخذ بنهج شامل لحفظ السلام، مما يساعد أيضا على تعزيز حماية المدنيين. وقد لاحظت اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام، في تقريرها الأخير أن نطاق حفظ السلام ينبغي أن يكون متعدد التخصصات في طابعه، فلا يقتصر على المهام العسكرية وحدها، بل يشمل أيضا أنشطة الشرطة المدنية والمساعدة الإنسانية وتدابير نزع السلاح والتسريح وإجراءات مكافحة انتشار الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة ورصد حقوق الإنسان.

١ - توفير الموارد والدعم

٦٠ - كقاعدة عامة، ترتبط فعالية أية عملية ارتباطا قويا بقدرتها على النشر السريع للموارد اللازمة للوفاء بولاية محددة. فإذا وصلت عملية إلى الميدان بدون القدرة اللازمة، فهذا يحد من فعاليتها العملية، بل إنه يقوض قدرتها على البقاء من الناحية السياسية أيضا. فتعرض بعثة تعتبر قوية منذ بداية انتشارها للاختبار أقل احتمالا من تعرض بعثة تعتبر ضعيفة أو غير فعالة من البداية للاختبار.

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

٢٨ - اتخاذ تدابير لتعزيز قدرة المنظمة على التخطيط والانتشار السريع. ويشمل هذا تعزيز المشاركة في نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية، بما في ذلك زيادة أعداد أفراد الشرطة المدنية والموظفين المتخصصين في مجال الإدارة المدنية والشؤون الإنسانية. ويلزم أيضا وجود وحدات عسكرية ووحدات للشرطة معدة للنشر السريع. ومن الأمور الأساسية أيضا توافر القدرة على إقامة مقر للبعثة بسرعة.

٢٩ - كفالة تدريب هذه الوحدات في مجال حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، بما في ذلك الأحكام المتصلة بالطفل ونوع الجنس والتنسيق بين العنصرين المدني والعسكري ومهارات الاتصال والتفاوض.

٢ - الامتثال للمعايير الدولية في عمليات الأمم المتحدة

٦١ - ساهم وجود أنشطة أفراد حفظ السلام التابعين للأمم المتحدة في المناطق الشديدة التقلبات مساهمة ملحوظة في حماية المدنيين في التراع المسلح. فقد قام عدد لا يحصى من الشباب، رجالا ونساء، بذلك دون أنانية، وجاد البعض بأرواحهم. ومن أجل حماية المدنيين في التراع المسلح، وكذلك حماية شرعية واحترام عمليات حفظ السلام وأفرادها، يلزم تناول تلك الحالات التي تنطوي على سلوك غير مقبول من جانب أفراد حفظ السلام، بما في ذلك حالات إساءة معاملة السكان المدنيين. لقد وفرت للمساهمين بقوات عدة نصوص عن التزامات حقوق الإنسان ومدونات قواعد السلوك. ومن المهم أن تشدد برامج التدريب الوطنية بصورة ملائمة على هذه الالتزامات. كما أصدرت مؤخرا نشرة من نشرات الأمين العام عن تقيد أعضاء قوات الأمم المتحدة بالقانون الإنساني الدولي، تضمنت إرشادات بشأن المبادئ والقواعد الأساسية التي تنظم وسائل القتال وأساليبه وحماية المدنيين وغيرهم من الأشخاص المشمولين بالحماية. وسأعتمد على مجلس الأمن في تقديم الدعم الملائم لطلباتي المقبلة بضم أمناء للمظالم وقدرات تحقيقية، عند الاقتضاء، إلى عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام.

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

٣٠ - التشديد على أهمية الامتثال للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي في إدارة جميع عمليات حفظ السلام بحث الدول الأعضاء على نشر تعليمات بذلك بين أفرادها العاملين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، وبين المشتركين في عمليات مأذون بها تجرى في ظل القيادة والمراقبة الوطنية أو الإقليمية.

٣١ - دعم وجود "أمين مظالم" عام مع جميع عمليات حفظ السلام لتناول الشكاوى الواردة من الجمهور العام بشأن سلوك أفراد حفظ السلام التابعين للأمم المتحدة، وإنشاء لجنة مخصصة لتقصي الحقائق، حسب الاقتضاء، لدراسة ما تتناقله التقارير عن وقوع انتهاكات مزعومة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي من جانب أعضاء قوات الأمم المتحدة.

٣٢ - الطلب إلى الدول الأعضاء التي تنشر قوات تقديم تقارير إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة عن التدابير المتخذة لمقاضاة أعضاء قواتها المسلحة الذين انتهكوا القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي في أثناء الخدمة في الأمم المتحدة.

٣٣ - إنشاء وجود لحفظ السلام في وقت مبكر من تحرك اللاجئين والمشردين، حيثما يكون ذلك مناسبا، من أجل ضمان قدرتهم على الاستقرار في المعسكرات بعيدا عن خطر مضايقات العناصر المسلحة وتسللها.

٣ - التعاون مع الجهات الفاعلة الأخرى

٦٢ - ترحب الأمم المتحدة بإمكانية التعاون مع الجهود الإقليمية ودون الإقليمية متى ساعد ذلك على منع النزاعات أو إدارتها أو التوصل إلى حل لها. وفي الوقت نفسه، من الواضح أن هناك قيودا وشواغل معينة. وفي حالات كثيرة، ستواجه المنظمات الإقليمية قيودا تخطيطية أو هيكلية أو مالية أخطر من التي تواجهها الأمم المتحدة. ويمكن أن يؤدي هذا إلى تفاوت في الاستجابة للنزاع في أماكن مختلفة. وهناك أيضا قلق يتمثل في أنه يمكن اتخاذ إجراءات غير سليمة باسم المنظمة، في حالة الإذن باتخاذ إجراءات دون إشراف من الأمم المتحدة.

٦٣ - وقد سلم مجلس الأمن، في سياق متابعته للتقرير عن أسباب النزاع في أفريقيا وتعزيز السلام الدائم والتنمية المستدامة فيها، بقدرة المنظمات الإقليمية على المساهمة ودعا إلى تجديد الجهود المبذولة لتعزيز هذه القدرة. وفي الوقت نفسه، حدد مجلس الأمن عددا من التدابير التي يمكن أن تساعد على معالجة بعض الشواغل المذكورة أعلاه [*S/PRST/1998/35*]. وشدد مجلس الأمن على ضرورة أن تكفل البعثات والعمليات احترام وامتثال موظفيها للقانون الدولي، بما في ذلك القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي والقانون الدولي للاجئين. وفي هذا السياق، أكد مجلس الأمن تأييده لإدخال عناصر مدنية تتناول، على سبيل المثال، قضايا الحقوق السياسية وحقوق الإنسان؛ وسلم بأهمية الإسهام الذي يمكن أن يقدمه النشر المشترك لبعثة من بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام.

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

٣٤ - تأكيد أن المنظمات الإقليمية لديها القدرة على الاضطلاع بعملية وفقا للقواعد والمعايير الدولية قبل الإذن بنشرها، ووضع آليات تمكن المجلس من رصد هذه العمليات بصورة فعالة.

حاء - فصل المتحاربين والعناصر المسلحة عن المدنيين في المخيمات

٦٤ - عندما يكون نظام إنفاذ القانون في دولة مضيفة غير قادر على فصل المتحاربين أو العناصر المسلحة عن المدنيين في المعسكرات المخصصة للمشردين داخليا أو اللاجئين، يكون من الأمور الأساسية أن تبذل جهود دولية لإعادة الطابع الإنساني لتلك المعسكرات. وقد نظر المجلس في هذه المسألة في أثناء مناقشته لتقرير الأمين العام عن توفير الحماية للمساعدة الإنسانية المقدمة إلى اللاجئين وغيرهم ممن يوجدون في حالات النزاع [*S/1998/883*] ونتيجة لهذه المشاورات، اقترحت عدة خيارات ممكنة للمجلس، وفقا للظروف المحددة في كل حالة. وستتطلب طرائق تنفيذ التوصيات التالية مزيدا من المشاورات بين إدارة عمليات حفظ السلام بالأمانة العامة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والبلدان المساهمة بقوات.

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

٣٥ - نشر مراقبين عسكريين دوليين لرصد الحالة في مخيمات المشردين واللاجئين داخليا، عند الاشتباه في وجود أسلحة ومتحاربين وعناصر مسلحة. والنظر، إذا تبين وجود مثل تلك العناصر وعجزت القوات الوطنية على التدخل أو كانت غير راغبة فيه، في نطاق الخيارات التي أوجزتها في الوثيقة S/1998/883. ويمكن أن ينطوي ذلك على نشر قوات عسكرية إقليمية أو دولية تكون مستعدة لاتخاذ تدابير فعالة لحماية المدنيين. ويمكن أن تشمل هذه التدابير فرض نزع سلاح المتحاربين أو العناصر المسلحة.

٣٦ - حشد الدعم الدولي من أجل قوات الأمن الوطنية، من تقديم المساعدة اللوجستية والتشغيلية إلى إسداء المشورة التقنية وتوفير التدريب والإشراف، حيثما يلزم ذلك.

٣٧ - حشد الدعم الدولي من أجل نقل المعسكرات الشديدة القرب من الحدود المتاخمة لبلدان منشأ اللاجئين إلى مسافة آمنة بعيدا عن الحدود.

طاء - نزع السلاح والتسريح

٦٥ - إن وفرة الأسلحة المتاحة للأطراف المتنازعة، ولا سيما الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، تعتبر عاملا رئيسيا يساهم في عدد النزاعات المسلحة حول العالم وكثافتها، وكذلك

في انتهاكات تسويات السلام الموقعة. وينبغي أن يكون نزع سلاح المقاتلين وتسريحهم أولوية عليا في أي عملية من عمليات حفظ السلام/بناء السلام للأمم المتحدة. وأشير إلى البيان الرئاسي لمجلس الأمن المؤرخ ٨ تموز/يوليه ١٩٩٩، لما فيه من مبادئ توجيهية قيمة [*S/PRST/1999/21*].

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

٣٨ - كفالة تضمين اتفاقات السلام وولايات جميع بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، حسب الاقتضاء، تدابير محددة لنزع السلاح والتسريح وتدمير ما لا لزوم له من الأسلحة والذخائر، وكفالة إتاحة الموارد في وقت مبكر وبقدر كاف. وفي هذا الصدد، ينبغي إيلاء اهتمام خاص لتسريح الجنود الأطفال وإعادة إدماجهم.

ياء - المناطق الإنسانية، ومناطق الأمن، والممرات الآمنة

٦٦ - تعالج المناطق الإنسانية ومناطق الأمن والممرات الآمنة مسألة توفير الحماية عن طريق تخصيص مناطق أو طرق بعينها، إما يجري تحييدها بموجب ترتيب يقوم على الاتفاق بين الأطراف (المناطق الإنسانية) أو يجري تأمينها بالقوة (مناطق الأمن). ويستدل من التجارب الأخيرة، وبخاصة في البوسنة والهرسك، على أن الحاجة تدعو إلى زيادة تفهم الآثار الإنسانية والأمنية والسياسية التي تترتب على إنشاء مناطق بهدف حماية المدنيين.

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

٣٩ - القيام، كحل أخير، بإنشاء مناطق أمن وممرات آمنة مؤقتة لحماية المدنيين وتوصيل المساعدات في الحالات التي تنطوي على تهديد بممارسة الإبادة الجماعية وارتكاب جرائم ضد الإنسانية وجرائم حرب ضد السكان المدنيين، على أن يكون ذلك خاضعا لفهم واضح بأن مثل تلك الترتيبات تتطلب، قبل إنشائها، توافر قوة كافية ومقنعة لضمان سلامة السكان المدنيين المستفيدين منها وضمان تجريد تلك المناطق من السلاح وتوافر خيار الخروج منها بسلام.

كاف - التدخل في حالات انتهاك القانون الدولي بصورة منتظمة وواسعة النطاق

٦٧ - إن آليات الحماية تعتمد في المقام الأول على استعداد الدول والجهات الفاعلة من غير الدول للامتثال للقانون الدولي الواجب التطبيق. وفي الحالات التي يلجأ فيها أطراف النزاع إلى ارتكاب انتهاكات منتظمة وواسعة النطاق للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان، مما يتسبب في نشوء تهديدات بممارسة الإبادة الجماعية وارتكاب جرائم ضد

الإنسانية وجرائم حرب، ينبغي أن يكون مجلس الأمن على استعداد للتدخل بموجب الفصل السابع من الميثاق. وينبغي النظر إلى اتخاذ إجراءات قسرية على أنه آلية تمثل حلا أخيرا لحماية السكان المدنيين من تهديدات مباشرة تستهدف حياتهم، ولكفالة المرور الآمن للقوافل الإنسانية.

وأوصي بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

٤٠ - في مواجهة الإساءات الواسعة النطاق والمستمرة، النظر في فرض إجراءات إنفاذ مناسبة. وقبل التصرف في مثل تلك الحالات، سواء باستعمال ترتيب للأمم المتحدة أو ترتيب إقليمي أو ترتيب متعدد الأطراف، وتعزيزا للدعم السياسي لمثل تلك الجهود وزيادة الثقة في شرعيتها واستبعاد مظنة الميل أو التحيز لمنطقة أو أخرى، ينبغي للمجلس أن ينظر في العوامل التالية:

(أ) نطاق الانتهاكات التي وقعت لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، بما في ذلك عدد الأشخاص الذين تأثروا بتلك الانتهاكات وطبيعتها؛

(ب) عجز السلطات المحلية عن المحافظة على النظام القانوني، أو اتضاح وجود نمط من التواطؤ من جانب السلطات المحلية؛

(ج) استنفاد الجهود السلمية أو القائمة على الموافقة من أجل معالجة الحالة؛

(د) قدرة مجلس الأمن على رصد الإجراءات المضطلع بها؛

(هـ) استعمال القوة بصورة محدودة ومتناسبة مع مقتضيات الحالة، مع الاهتمام بما يترتب على ذلك من نتائج على السكان المدنيين وعلى البيئة.

سادسا - ملاحظات

٦٨ - لقد رسمت في التقرير الحالي صورة بالغة الصراحة للوقائع التي يواجهها المدنيون في التراع المسلح وللتحديات تفرضها هذه الحالات على المجتمع الدولي. ولقد أوصيت بإجراءات واضحة من جانب مجلس الأمن لحمل أطراف التراع على احترام الحقوق التي يضمنها للمدنيين القانون والعرف الدوليان. إن محنة المدنيين لم تعد شيئا يمكن إهماله، أو وضعه في مرتبة ثانوية لأنها تعمل على تعقيد المفاوضات أو المصالح السياسية. إنها محنة تحتل مكانا أساسيا في الولاية المحورية للمنظمة. ولا يمكن إحالة المسؤولية عن حماية المدنيين إلى جهات أخرى. فالأمم المتحدة هي المنظمة الدولية الوحيدة التي تملك القدرة والسلطة لإنهاء هذه الممارسات. وإني أحث مجلس الأمن على أن يأخذ على عاتقه أداء هذه المهمة.

٦٩ - وكان من دواعي سروري أن ألاحظ أن عملية إصلاح الأمم المتحدة طوال العامين الماضيين قد أدت إلى تسليم عام بالحاجة إلى اتباع نهج شامل ومتكامل في التصدي للأزمات، يضم تحت لوائه الجهات الفاعلة العاملة في الميادين السياسية والإنسانية والإنمائية وميدان حقوق الإنسان داخل إطار متفق عليه للعمل. ومن الواضح أن مجلس الأمن هو الذي يجب أن يضطلع بالدور الرائد في هذه الجهود. وإننا نتطلع إلى المجلس لكي يرسم النهج الشامل الذي يتبع في تسوية الأزمات ويشجع على قيام أوثق تعاون وتنسيق بين جميع عناصر منظومة الأمم المتحدة والقوى الإقليمية والجهات الفاعلة الثنائية والحكومات والجهات الفاعلة من غير الدول في البلدان المتأثرة وكذلك المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات الدولية غير الحكومية والقطاع الخاص. وإني أرحب باهتمام المجلس بالجوانب الإنسانية للنزاعات وأتطلع إلى مزيد من التعاون الوثيق في المستقبل.

٧٠ - ولقد قدمت إلى المجلس في هذا التقرير توصيات محددة تشمل طائفة واسعة جدا من المبادرات. واعتقادي أن كل توصية منها يمكن أن تساهم في حماية المدنيين في بعض أو كل الحالات. غير أنني أود أن أوجه الاهتمام بوجه خاص إلى تسعة مقترحات أعتقد أن لها أهمية خاصة. وفي المقام الأول هناك توصيتان ترميان إلى تعزيز قدرة المجلس والمنظمة بشكل دائم على حماية المدنيين في النزاع المسلح، هما:

١ - اتخاذ تدابير لتعزيز قدرة المنظمة على التخطيط والانتشار السريع. ويشمل ذلك تعزيز المشاركة في نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية، بما في ذلك زيادة أعداد أفراد الشرطة المدنية والموظفين المتخصصين في مجال الإدارة المدنية والشؤون الإنسانية. ويلزم أيضا وجود وحدات عسكرية ووحدات للشرطة معدة للنشر السريع. ومن الأمور الأساسية أيضا توافر القدرة على إقامة مقر للبعثة بسرعة. (التوصية ٢٨)

٢ - إنشاء آليات تقنية دائمة لاستعراض نظم الأمم المتحدة والنظم الإقليمية للجزاءات، يمكن أن تستعمل المعلومات التي يوفرها أعضاء مجلس الأمن والمؤسسات المالية ذات الصلة والأمانة العامة والوكالات وسائر الجهات الفاعلة الإنسانية للتحقق من الآثار المحتملة للجزاءات على المدنيين. (التوصية ٢٣)

٧١ - وثانيا هناك أربع توصيات يمكن للمجلس استخدامها لدى تلقي معلومات تشير إلى أن اندلاع عنف يستهدف مدنيين ربما يكون وشيكا. وهذه التوصيات هي:

٣ - فرض حظر على الإمداد بالأسلحة في الحالات التي يستهدف فيها أطراف النزاع المدنيين والأشخاص المشمولين بالحماية أو حيث يكون الأطراف معروفين بارتكاب انتهاكات منتظمة وواسعة النطاق للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي، بما في ذلك تجنيد الأطفال، وحث الدول الأعضاء على إنفاذ ذلك الحظر في نطاق الولاية الوطنية لكل منها. (التوصية ٢٦)

٤ - النظر في القيام، في حالات معينة، بنشر عملية وقائية لحفظ السلام أو بتوفير وجود من نوع آخر للرصد الوقائي. (التوصية ١٢)

٥ - التوسع في استعمال الجزاءات المحددة الهدف لردع واحتواء مرتكبي الانتهاكات الفظيعة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي، وكذلك أطراف النزاع التي تتحدى قرارات المجلس وبالتالي تزدري بسلطته. (التوصية ٢٢)

٦ - نشر مراقبين عسكريين دوليين لرصد الحالة في مخيمات المشردين داخليا واللاجئين عند الاشتباه في وجود أسلحة ومتحاربين وعناصر مسلحة، ونشر قوات عسكرية إقليمية أو دولية تكون مستعدة لاتخاذ تدابير فعالة لفرض نزع السلاح على المتحاربين أو العناصر المسلحة إذا تبين وجود مثل تلك العناصر وعجزت القوات الوطنية عن التدخل أو كانت غير راغبة فيه. (التوصية ٣٥)

٧٢ - وأخيرا، أطرح ثلاث توصيات القصد منها هو التخفيف من معاناة المدنيين في الحالات التي تشهد اندلاع النزاع بالفعل واستهداف المدنيين. وهذه التوصيات هي:

٧ - تشديد المجلس في قراراته، في بداية اندلاع كل نزاع، على أنه يتحتم تيسير وصول السكان المدنيين دون عوائق إلى المساعدة الإنسانية، وعلى أنه يتعين على الأطراف المعنية، بما فيها الجهات الفاعلة من غير الدول، التعاون التام مع منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية في إتاحة ذلك الوصول، وكذلك ضمان أمن المنظمات الإنسانية، وفقا للمبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة، والإصرار على أن عدم الامتثال يؤدي إلى فرض جزاءات محددة الأهداف. (التوصية ١٨)

٨ - كفالة تمتع عمليات حفظ السلام وإنفاذ السلام، حيثما يقتضي الأمر، بالسلطة والمعدات التي تمكنها من السيطرة على قدرات وسائط الإعلام التي تبث الكراهية أو إغلاقها. (التوصية ١٦)

٩ - في مواجهة الإساءات الواسعة النطاق والمستمرة، النظر في فرض إجراءات إنفاذ مناسبة. وقبل التصرف في مثل تلك الحالات، سواء باستعمال ترتيب للأمم المتحدة أو ترتيب إقليمي أو ترتيب متعدد الأطراف، وتعزيزا للدعم السياسي لمثل تلك الجهود وزيادة الثقة في شرعيتها واستبعاد مظنة الميل أو التحيز لمنطقة أو أخرى، ينبغي لمجلس الأمن أن ينظر في العوامل التالية:

(أ) نطاق الانتهاكات التي وقعت لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، بما في ذلك عدد الأشخاص الذين تأثروا بتلك الانتهاكات وطبيعتها؛

(ب) عجز السلطات المحلية عن المحافظة على النظام القانوني، أو اتضاح وجود نمط من التواطؤ من جانب السلطات المحلية؛

(ج) استنفاد الجهود السلمية أو القائمة على الموافقة من أجل معالجة الحالة؛

(د) قدرة مجلس الأمن على رصد الإجراءات المضطلع بها؛

(هـ) استعمال القوة بصورة محدودة ومتناسبة مع مقتضيات الحالة، مع الاهتمام بما يترتب على ذلك من نتائج على السكان المدنيين وعلى البيئة. (التوصية ٤٠)

٧٣ - وعلى الرغم من أسبقية القانون والقواعد والمبادئ، فكثيرا ما يحتاج الأمر إلى كفالة الأمن المادي قبل الحماية القانونية. ولا بد للمجلس من أن يتصرف بسرعة لتحويل هذا المبدأ إلى حقيقة واقعة. وإني أرحب بطلب المجلس لهذا التقرير. وآمل صادقا أن يولي المجلس كامل اهتمامه للنظر في جميع التوصيات الواردة فيه. وسيكون من المهم إنشاء آلية وجدول زمني متفق عليهما للمتابعة والاستعراض. وإني على أهبة الاستعداد لتقديم تقارير منتظمة إلى المجلس بشأن ما يحرز من تقدم.

الحواشي

(١) حتى الآن صدق ١٨٨ بلدا على اتفاقيات جنيف.

(٢) البروتوكول الأول الإضافي لاتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩ يوسع نطاق تعريف ''النزاعات الدولية المسلحة'' لتشمل النزاعات المسلحة التي يقاتل فيها الأفراد ضد السيطرة الاستعمارية والاحتلال الأجنبي وضد النظم العنصرية في إطار ممارسة حقهم في تقرير المصير. ويعمل البروتوكول الثاني الإضافي لاتفاقيات جنيف على تطوير وتكميل المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع فيما يتعلق بالنزاعات المسلحة ''التي لا تتسم بطابع دولي'' وتقع في إقليم أحد ''الأطراف السامية المتعاقدة''.

(٣) تقدر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عدد اللاجئين بـ ١٣,٢ مليون شخص (حالة اللاجئين في العالم ١٩٩٧-١٩٩٨)، ويقدر ممثل الأمين العام لشؤون المشردين داخليا أن عددهم يتراوح ما بين ٢٠ و ٢٥ مليون شخص (E/CN.4/1999/79).

(٤) ورد ملخص لحقوق المشردين داخليا في ''المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي'' التي قدمها إلى لجنة حقوق الإنسان في عام ١٩٩٨ ممثل الأمين العام لشؤون المشردين داخليا (E/CN.41/1998/53/Add.2، المرفق).

(٥) انظر: تقرير الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والنزاع المسلح المؤرخ ١٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨ (A/53/482، الفقرات ١٨ إلى ٢٢).

(٦) A/51/306 و Add.1.

(٧) الصكوك الرئيسية في مجال القانون الإنساني الدولي هي اتفاقيات جنيف الأربع (١٩٤٩) والبروتوكولان الإضافيان (١٩٧٧) اللذان يغطي البروتوكول الأخير منهما النزاعات المسلحة الداخلية. والمعاهدات الرئيسية لحقوق الإنسان هي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦) واتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (١٩٤٨) واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (١٩٧٩) واتفاقية حقوق الطفل (١٩٨٩) والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (١٩٦٥) واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (١٩٨٤). والصكان الرئيسيان لقانون اللاجئين هما اتفاقية مركز اللاجئين (١٩٥١) وبروتوكولها (١٩٦٧). والصكوك الأخرى ذات الصلة هي اتفاقية حظر استعمال

وتخزين وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام (١٩٦٧) والاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها (١٩٩٤) والنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (١٩٩٨) واتفاقية حماية الملكية الثقافية في حالة نشوب نزاع مسلح (١٩٥٤) وبروتوكولها (١٩٩٩) واتفاقية الأسلحة التقليدية (١٩٨٠) وبروتوكولاتها الإضافية الأربعة.

(٨) تؤكد المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عدم إمكانية الانتقاص من الحق في عدم التعرض للتمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي بموجب القانون الإنساني الدولي في أوقات النزاع المسلح. وأكثر الانتهاكات تواترا للحقوق غير القابلة للانتقاص هي الإعدام بإجراءات موجزة والإعدام التعسفي والتعذيب وضروب المعاملة القاسية والمهينة والاسترقاق (السخرة).

(٩) حتى حزيران/يونيه ١٩٩٩، قدمت ٣ دول فقط من الدول التي وقعت النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وعددها ٨٢ دولة صكوك تصديقها. ويلزم الحصول على ٥٧ تصديقا إضافيا لبدء نفاذ النظام الأساسي.

(١٠) E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق.

(١١) بيد أنه ينبغي ملاحظة أن المادة ٣٨-٣ من اتفاقية حقوق الطفل تنص على أن الدول الأطراف تمتنع عن تجنيد أي شخص لم يبلغ بعد سن الخامسة عشرة في قواتها المسلحة. ولدى تجنيد أشخاص ممن بلغوا سن الخامسة عشرة ولكنهم لم يبلغوا بعد سن الثامنة عشرة، يجب أن تسعى الدول الأعضاء جاهدة إلى إعطاء الأولوية لمن هم أكبر سنا.

(١٢) انظر الإحاطة الصحفية اليومية لمكتب المتحدث باسم الأمين العام، المؤرخة ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨.

(١٣) تشمل الجزاءات المحددة الأهداف التي يشار إليها أيضا بوصفها الجزاءات الذكية: تجميد الأصول المالية لأعضاء النظام أو النخبة الداعمة لهم؛ ووقف الائتمانات ومعونة الهبات؛ والمنع من الوصول إلى الأسواق المالية الخارجية والحد من ذلك؛ وفرض حظر تجاري على الأسلحة والبضائع الفاخرة؛ وحظر رحلات الطيران؛ وفرض جزاءات سياسية مثل العزل الدبلوماسي وسحب الاعتماد؛ ومنع السفر إلى الخارج وتأشيرات السفر وفرض التعليم لأعضاء النظام وأسرهم. والجزاءات المحددة الأهداف أداة أقل ضررا من الجزاءات الشاملة، وبالتالي تقلل إلى الحد الأدنى من التكاليف الإنسانية واختلال التجارة غير العسكرية واحتمال ظهور سوق سوداء، ومن الاحتياجات الإضافية من المعونة الإنسانية ووجود تأثير سلبي على الهياكل الأساسية الاجتماعية.

(١٤) ومما يشجعني أن قرارات مجلس الأمن الأخيرة التي تنشئ أو تعدل نظم الجزاءات الحالية (مثل السودان وأنغولا وسيراليون)، وأحدثها عهدا حظر الأسلحة في حالة جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، قد صيغت لتشمل تدابير لا يترتب عليها سوى قدر ضئيل من الآثار الإنسانية أو لا يترتب عليها آثار على الإطلاق. وأرحب أيضا بجهود المجلس الأخيرة الرامية إلى معالجة الجانب الإنساني للجزاءات في العراق عملا بقرار المجلس ٩٨٦ (١٩٩٥). وإضافة إلى ذلك، وافق أعضاء مجلس الأمن مؤخرا على مجموعة من المقترحات العملية الرامية إلى تحسين عمل لجنة الجزاءات في هذا المجال، وقد وردت في مذكرة رئيس مجلس الأمن المؤرخة ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩ (S/1999/92). وإني أتطلع إلى إحراز المزيد من التقدم بشأن هذه المسألة.

(١٥) أكثر المجموعات تعرضا للخطر هي الأطفال والحوامل والأمهات المرضعات وكبار السن والمرضى والعجزة.