الأمم المتحدة

A/56/259

الجمعية العامة

Distr.: General
1 August 2001
Arabic
Original: English

الدورة السادسة والخمسون

البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت*

تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة

رسالة مؤرخة ١٠ تموز/يوليه ٢٠٠١ موجهة من الأمين العام إلى رئيس الجمعية العامة

يشرفني أن أوجه انتباهكم إلى الرسالة المؤرخة ٢١ حزيران/يونيه ٢٠٠١ التي وجهها إليَّ رئيس مجلس الأمن والتي طلب فيها مني إحالة تقريري عن حماية المدنيين في الصراع المسلح (S/2001/331) إلى أعضاء الجمعية العامة.

وأكون ممتنا لو عملتم على توجيه انتباه الدول الأعضاء إليه.

(توقيع) كوفي ع. عنان

* A/56/150.

020801 020801 01-48188 (A)
0148188

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

أولا – نحو إرساء ثقافة للحماية

١ – طلب مني مجلس الأمن في قراره ١٢٩٦ المؤرخ ١٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٠ أن أقدم إليه، بحلول ٣٠ آذار/مارس ٢٠٠١، هذا التقرير الثاني عن حماية المدنيين في الصراع المسلح، ومقصد المجلس في هذا الشأن هو الاستمرار في طلب تقارير من هذا القبيل في المستقبل. وفي تقريري الأول عن حماية المدنيين في الصراع المسلح (S/1999/957) الذي قدمته إلى مجلس الأمن في ٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩، رسمت صورة شديدة الصراحة عن الحقائق التي يواجهها ملايين المدنيين في أنحاء العالم من المنكوبين بحالات الصراع المسلح، وهم أناس محاصرون بالحرب وفي أمسّ الحاجة للعون والحماية. وبناء على ذلك، أوصيت المجلس باتباع مسار عمل واضح المعالم من أجل حمل أطراف الصراع على إسباغ حماية أفضل على السكان المدنيين واحترام الحقوق التي يكفلها لهم القانون الدولي.

٢ – وللأسف، فإن الواقع الذي يمسك بتلابيب السكان المكروبين لم يتغير، حيث ظل الجانب الأكبر من التوصيات المهمة التي شملها التقرير الأول حبرا على ورق. ومن المألوف تماما أن تحمل الحروب الملامح نفسها مثل، استنفار الأطفال الجنود واستعمالهم، وانتشار الأسلحة الصغيرة والاتجار بها، والاستخدام العشوائي للألغام الأرضية، والتشريد القسري والتطهير العرقي الواسع النطاق، واستهداف المرأة والطفل، وإنكار أبسط حقوق الإنسان والظاهرة الواسعة النطاق أي للإفلات من العقاب على ارتكاب فظائع. وثمة خصيصة مخزية أخرى تضاف إلى جملة الحقائق التي تحيط بالصراعات اليوم تتمثل في تزايد عدد المخاطر التي تتهدد حياة الموظفين المحليين والدوليين العاملين في المنظمات الدولية وفي الجماعات الأخرى المعنية بتقديم المساعدة.

٣ – فسياق هذا الموضوع واضح المعالم: فمع انتشار الصراعات المسلحة أصبح المدنيون هم ضحاياها الرئيسيين فمن المألوف الآن القول إن نسبة عدد ضحايا الحروب من المدنيين قد ارتفعت بقدر كبير لتصل إلى ٧٥ في المائة بل وتجاوزت حتى هذه النسبة. وأقول ''من المألوف'' لأن لا أحد لا يعلم في الحقيقة. وقد أحسنت وكالات الإغاثة صنعا عندما خصصت مواردها لمساعدة الأحياء بدلا من عد الأموات. ذلك أنه في الوقت الذي تعد فيه الجيوش خسائرها، لا توجد أي وكالة مخولة عد القتلى من المدنيين. فضحايا الصراعات الشرسة ليسوا مجهولين فحسب وإنما لا يمكن إحصاء عددهم. ويمكن إلى حد ما تفسير هذا التحول بالتغيرات التي ألمت بطبيعة الصراع. فانخفاض عدد الحروب بين الدول التي تشن باستعمال الجيوش التقليدية عوض عنه ارتفاع عدد الحروب بين الدول التي تشنها قوات غير نظامية. كذلك، وعلى الأخص في الصراعات التي تنطوي على عنصر للكراهية العرقية أو الدينية، لم يعد المدنيون المتضررون يشكلون ضحايا عرضيين لهذه القوى غير النظامية الجديدة بل أصبحوا أنفسهم أهدافها الرئيسية.

٤ – وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، التزمت جميع الدول الأعضاء في المنظمة، في إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية (قرار الجمعية العامة ٥٥/٢) بأن تقوم بتوسيع نطاق حماية المدنيين في حالات الطوارئ المعقدة وتعزيز هذه الحماية وفقا للقانون الإنساني الدولي. غير أنه بنفس القدر الذي تخفق فيه الدول الأعضاء غالبا في التصدي للأثر المأساوي للحرب الحديثة على المدنيين، تتسم أيضا قدرة الأمم المتحدة بعدم كفايتها في الاستجابة لاحتياجاتهم من الحماية والمساعدة.

* صدر سابقا بوصفه الوثيقة S/2001/331.

ويحدوني الآن أمل في أن نقطع خطوة أخرى إلى الأمام نتجاوز بها تحليل أخطاء الماضي ونسعى إلى التماس السبل التي يمكن بها تعزيز النظام الدولي كيما يستطيع استيفاء الاحتياجات المتزايدة للمدنيين في حالات الحرب. ويحدد تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (A/55/305-S/2000/809) الخطوات التي يمكن للأمم المتحدة اتخاذها من أجل تحسين أدائها. وأود في التقرير الحالي أن أركز على بعض الخطوات الإضافية التي يتعين على الدول الأعضاء القيام بها من أجل تدعيم قدراتها الذاتية في حماية ضحايا الحرب من المدنيين بقدر أكبر من الفعالية، وعلى المبادرات التي تتكامل مع هذه الجهود التي يمكن أن يضطلع بها مجلس الأمن وسائر هيئات الأمم المتحدة.

٥ - وأعتقد بضرورة أن تعمل الدول الأعضاء، مدعومة بالأمم المتحدة وسائر الجهات الفاعلة، من أجل إرساء ثقافة للحماية. ففي هذه الثقافة تتمسك الحكومات بمسؤولياتها، وتحترم الجماعات المسلحة للقواعد المستقرة في القانون الإنساني الدولي، ويدرك القطاع الخاص الأثر المحتمل لمشاركاته في مناطق الأزمات، وتظهر الدول الأعضاء والمنظمات الدولية الالتزام الضروري بكفالة اتخاذ إجراءات عاجلة وحاسمة في مواجهة الأزمات. غير أن إرساء مثل هذه الثقافة لا يعتمد فقط على استعداد الدول الأعضاء إقرار بعض الإجراءات الواردة تفصيلا أدناه، بل يعتمد أيضا على التعامل مع الواقع وجود الجماعات المسلحة والفاعلين غير التابعين للدول، فضلا عن اعتماده على دور المجتمع المدني في التحرك من أحوال الاستضعاف إلى الأمن ومن أحوال الحرب إلى السلام.

ثانيا - محددات الحماية

٦ - ''الحماية'' مفهوم لعملية متشابكة ومتعددة الطبقات، تشمل مجموعة متنوعة من الكيانات والنهوج، وتعتمد على الظروف والمراحل التي يجتازها الصراع المعين. وقد وقعت دول كثيرة في منطقة رمادية تتراوح بين الحرب والسلام: فقد ينفجر الصراع المسلح بوتيرة متقطعة في أجزاء من البلد، وتارة أخرى يتضاعف الصراع أو يخبو. وفي مثل هذه الحالات غالبا، يساعد تنوع جهات الحماية وتنوع الولايات المنوطة بها في تغطية قطاع كبير من الاحتياجات المطلوبة من المنطقة المعينة للصراع. ومن ضمن الأنشطة ذات الصلة، في هذا المجال، تقديم المساعدة الإنسانية ورصد وتسجيل انتهاكات القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان، ورفع تقارير بهذه الانتهاكات إلى الجهات المسؤولة وسائر صناع القرار؛ وبرامج البناء المؤسسي، وأصول الحكم وبرامج التنمية؛ وأخيرا، وفي نهاية الشوط، القيام أيضا بنشر قوات حفظ السلام. ويتعين في هذه الحالات مواءمة الأنشطة مع المتطلبات المحددة لكل حالة من حالات الصراع، وتكييفها بما يتناسب مع احتياجات السكان المنكوبين وهياكلهم وحساسياتهم.

٧ - وتقع المسؤولية الأساسية في حماية المدنيين على عاتق حكوماتهم، حسبما تنص على ذلك المبادئ التوجيهية لتقديم المساعدة الإنسانية الواردة في قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١. غير أن هناك، في الوقت نفسه، مسؤولية مباشرة تقع أيضا على عاتق الجماعات المسلحة بموجب المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع والقانون الإنساني الدولي العرفي بشأن حماية السكان المدنيين في الصراع المسلح. فالصكوك الدولية تطلب من الحكومات ومن الجماعات المسلحة على حد سواء التحلي بالمسؤولية في حالة الحرب، واتخاذ التدابير الكفيلة بتوفير الاحتياجات الأساسية للسكان المدنيين وحمايتهم. وفي الأحوال التي لا يتيسر فيها للحكومات الموارد أو القدرات لتقوم بذلك دون أي مساعدة يكون عليها التماس الدعم من منظومة المساعدة الدولية. ولا بد أن يكون الهدف المرجعي

لأي جهد حمائي هو الفرد وليس المصالح الأمنية للدولة. التي تتمثل مهمتها الأولية بالتحديد في كفالة أمن سكانها المدنيين.

٨ - ومع التركيز على الجوانب الإنسانية للحماية، يتعين التأكيد على عدم جواز أن تحل الحماية محل العمليات السياسية. لأن حماية المدنيين تتحقق كأفعل ما يكون بمنع الصراع المسلح من خلال ''ثقافة المنع'' التي دعا إليها مجلس الأمن في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩ (S/PRST/1999/34). أو يمكن تحقيقها بإنهاء الصراع برمته وبناء سلام مستدام على النحو الذي أكده مجلس الأمن في شباط/فبراير ٢٠٠١ (S/PRST/2001/5). فالحماية لا بد أن تحظى بالتعزيز، لكنها ليست حلا في ذاتها، وينبغي ألا ينظر إليها من هذا المنظور.

ثالثا - تدابير لتعزيز الحماية

ألف - المحاكمة على انتهاكات القانون الجنائي الدولي

٩ - من غير الممكن مراعاة معايير الحماية المعترف بها دوليا بصورة فعالة ما لم تُعطْ قوة القانون، وما لم يجر في إطار هذا القانون المعاقبة على الانتهاكات بشكل منتظم ومؤكد. ومن الخطوات المهمة المتخذة في هذا الصدد إنشاء المحكمتين المخصصتين ليوغوسلافيا السابقة ورواندا، واعتماد نظام روما الأساسي بشأن إنشاء محكمة جنائية دولية دائمة. كما أن الملاذات الآمنة لمرتكبي أعمال الإبادة الجماعية والتعذيب آخذة في الاختفاء. وتتكامل هذه التطورات بالمنجزات المهمة المتحققة على صعيد القانون الجنائي الدولي من خلال الفقه القانوني للمحكمتين المخصصتين والتزايد السريع في عدد التصديقات على نظام روما الأساسي. وقد أدى هذا النموذج البازغ للقضاء الجنائي الدولي إلى محاكمة مرتكبي الانتهاكات الجسيمة للقانون الجنائي الدولي بأن ثمة إمكانية واردة فعلا لملاحقتهم جنائيا عما ارتكبوه من جرائم في الماضي وأخرى يرتكبونها في الحاضر أو في المستقبل.

١ - الحرمان من العفو على الجرائم الجسيمة

١٠ - تتيح الجهود الأخيرة الرامية إلى اعتقال رؤساء دول وحكومات سابقين أو حاليين وتوجيه الإدانة إليهم وإصدار الأحكام بحقهم، فرصة للمحققين لزيادة اختراق درع الحصانة. ولقد باتت المحاكم أكثر استعدادا لإرسال إشارات مؤداها أنه لا أحد فوق القانون. ولذلك أرجو أن أكون واضحا في أنه من غير المقبول منح العفو لمرتكبي الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي والقانون الجنائي الدولي. لقد أثبتت تجربة سيراليون أن منح هذا العفو لا يحقق سلاما أو مصالحة دائمين.

٢ - أثر العدالة الجنائية

١١ - إن الملاحقات والمحاكمات العادلة للأشخاص المشتبه فيهم يمكن أن تساعد كثيرا في بناء الثقة، وأن تسهل تحقيق المصالحة في مجتمعات ما بعد الصراع بالتخلص من إلصاق الذنب الجماعي. ويمكن أيضا بتغطية إعلامية للمحاكمات ردع ارتكاب الجرائم في الصراعات الحالية والصراعات التي قد تحدث في المستقبل. غير أن ردع الجريمة ومنعها يحتاج التزاما كاملا من جانب المجتمع الدولي بتدعيم مقاصد تحقيق العدالة والمساءلة، وترجمة ذلك بتوفير الوسائل المالية والتشغيلية الضرورية للترتيبات القضائية سواء التي تنشأ برعاية الأمم المتحدة أو برعاية الحكومات الوطنية. إن إنشاء المحاكم بدون ضمان التمويل المأمون والمستمر لها، وبدون متابعة إعادة بناء النظم الوطنية للعدالة الجنائية يمكن أن يخذل ضحايا العنف الواسع النطاق وأن يهز ثقتهم في العدالة. وفي هذا السياق يتعين إيلاء عناية خاصة للمحكمة المقترحة بشأن سيراليون والفريق المعني بالجرائم الجسيمة المرتكبة في تيمور الشرقية.

٣ - أهمية الولايات القضائية الوطنية

١٢ - رغم أهمية الدور الذي تضطلع به المقاضاة الدولية في تشجيع الامتثال المنتظم لقواعد القانون الدولي، يعتمد أساسا

على مدى التزام وتعاون السلطات القضائية الوطنية. وتقع مسؤولية مقاضاة الأفراد في المقام الأول، على الجهاز القضائي بالدولة المعنية. وليس من شأن العدل الدولي سوى إتمام هذه الجهود عندما تكون الدول غير قادرة أو غير راغبة حقا في التحقيق والمقاضاة. وتجدر الإشارة بوجه خاص إلى تزايد عدد الدول التي أعلنت أنها ستطبق مبدأ الولاية القضائية العالمية وأشهر الأمثلة على ذلك قيام المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية بإلقاء القبض على رئيس شيلي السابق أغوستو بينوشيه بتهمة التعذيب، بناء على طلب من السلطات الإسبانية، وإلقاء السنغال القبض على حسين حبري الرئيس التشادي الأسبق بتهم مماثلة. ومن شأن ممارسة هذا المبدأ أن يكون محفزًا ضروريا على العدالة والمصالحة في البلد الأصلي التابع لها الجاني. ويتوقف نجاح ممارسته على توثيق التعاون فيما بين الدول على أن يركز في ذلك على المسائل المتعلقة بإثبات الأدلة وتسليم المجرمين. وتحقيقا لهذه الغاية، من اللازم أن تعمل الدول على إحداث التواؤم بين تشريعها الوطني والمعايير الدولية المعترف بها في القانون الإنساني الدولي والقانون الجنائي الدولي وكفالة أن تنشىء لهما جهازا قضائيا نزيها يمكن الوثوق فيه.

٤ - جهود تقصي الحقائق والمصالحة

١٣ - أوضحت، مع ذلك، الخبرات المكتسبة من رواندا وأماكن أخرى، أن النظم القضائية الدولية والوطنية لا يمتلك أي منها الموارد الضرورية لمقاضاة المشتبه في ارتكابهم جرائم تتصل بالصراعات الذين قد يصل عددهم إلى الآلاف. فقد أصبحت جهود تقصي الحقائق والمصالحة، التي كانت تعد إجراء استثنائيا منذ سنوات قلائل، جزءا لا يتجزأ من قهر العنف الماضي. ولقد أنشئت في الآونة الأخيرة لجان لتقتصي الحقائق في نيجيريا وبنما وسيراليون ويعتزم إنشاء لجان مماثلة في تيمور الشرقية؛ وتناقش إمكانية إنشاء لجان كهذه في عدة سياقات أخرى من سياقات ما بعد الصراعات. بيد أن تقصي الحقائق والمصالحة لا ينبغي أن تصبح بديلا عن المقاضاة الفردية. وينبغي أن يكون الهدف من وراء هذه الجهود هو إتمام البحث عن الحقيقة، والمساءلة عن الإساءات الماضية، وتشجيع المصالحة الوطنية، وتوطيد نظام ديمقراطي ناشئ. إن وصف طريقة التغلب على ظاهرة الإفلات من العقاب، يجب تكييفه ليتلاءم مع الظروف المحددة التي يتسم بها الصراع أو المنطقة المعنية.

التوصيات:

١ - أحث مجلس الأمن والجمعية العامة على أن يقدما، منذ البداية، تمويلا يعول عليه وكاف ومستمر للجهود الدولية، سواء للمحاكم والترتيبات الدولية القائمة أو المقبلة، المنشأة في إطار بعثات عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، أو للمبادرات التي تبذل بالاتفاق مع كل دولة عضو على حدة، لمحاكمة مرتكبي الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان.

٢ - أوصي مجلس الأمن بأن ينظر في وضع ترتيبات لمعالجة الإفلات من العقاب، وحسب الاقتضاء من أجل الحقيقة والمصالحة، في أثناء صياغة ولايات حفظ السلام، لا سيما عندما تأتي هذه العمليات كرد على انتهاكات واسعة النطاق ومنهجية للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان.

٣ - أشجع الدول الأعضاء على وضع أو تعزيز التشريعات والترتيبات الداخلية التي تنص على التحقيق والمقاضاة والمحاكمة بالنسبة لأولئك المسؤولين عن الانتهاكات المنهجية والواسعة النطاق للقانون الجنائي الدولي. وتحقيقا لهذا

الغرض، أؤيد الجهود الرامية إلى دعم الدول الأعضاء في عملية بناء مؤسسات قضائية مكينة وموثوق بها تكون مجهزة لتنفيذ الإجراءات بصورة نزيهة.

باء – إمكانية الوصول إلى الفئات السكانية الضعيفة

١٤ – في كثير من الحالات، لا تتاح إمكانية الوصول إلى الفئات السكانية المدنية الضعيفة بأمان ودون عوائق إلا بشكل متقطع، وغالبا ما تكون مشروطة أو تؤخر، أو حتى ترفض بجفاء. وغالبا ما تكون العواقب بالنسبة لهذه الفئات السكانية مدمرة: إذ تحرم مجتمعات بكاملها من حتى المساعدة والحماية الأساسية. إن ما يلاقيه المدنيون من عذاب في مثل هذه الظروف الفردية يزداد تفاقما، حيث غالبا ما يستهدفون في الحرب الحديثة، خاصة في الحروب الأهلية في إطار استراتيجية سياسية. إن تشويه المدنيين في سيراليون والتجويع المتعمد للسكان المدنيين في الصومال مثالان على ذلك. وفي هذه الحالات، تكون إمكانية الوصول إلى الأفراد والمجتمعات المتأثرين بالحرب الشرط الأساسي لأي شكل من أشكال حمايتهم.

١٥ – وبسبب الطبيعة الداخلية التي تتسم بها معظم الصراعات، تضطر وكالات الأمم المتحدة واللجنة الدولية للصليب الأحمر، والمنظمات غير الحكومية بشكل متزايد إلى التفاوض لكفالة إمكانية الوصول إلى المحتاجين. وليس بوسع السكان المعذبين انتظار أن تفضي نتائج عمليات السلام، التي غالبا ما تكون طويلة الأمد، إلى إتاحة إمكانية الوصول إليهم. ويجب فهم المفاوضات حول إمكانية الوصول على أنها ضرورة إنسانية ملحة. وفي ضوء الإطار الفائق التعقيد الذي تجري فيه معظم هذه المفاوضات، التي تضم مجموعة شتى من الأطراف المحاربة والأطراف المؤثرة الدولية، تتضح الحاجة إلى معايير مشتركة واستراتيجيات تكميلية للتفاوض فضلا عن مفاوضين مهرة. وفي الواقع العملي، غالبا ما تعيِّن قدرة المفاوضين نطاق المساعدة الإنسانية والحماية المقدمتين للفئات البائسة من السكان. وسيكون من شأن وضع ''قواعد إجرائية'' مشتركة المساعدة على زيادة إمكانية التنبؤ بنتائج المفاوضات حول إمكانية الوصول وزيادة فعاليتها، والحد من احتمالات الوقوع في أخطاء بسبب قيام أطراف الصراع بإيقاع الوكالات ضد بعضها البعض.

١ – الحصول على إمكانية وصول مفيدة

١٦ – ينبغي دائما، كقاعدة عامة، أن يوضع للمفاوضات حول إمكانية الوصول هدف واضح وأن تفضي إلى توفير حيز إنساني يمكن من الوصول إلى المحتاجين بدون عوائق وفي الوقت المطلوب وبصورة مأمونة ومستمرة. ويجب تحقيق إمكانية الوصول وتنظيمها والعمل على استمرارها طوال الصراع، وذلك من خلال العمل مع الأطراف بشكل مستمر. إن عجز وكالات المعونة العاملة في سيراليون عن القيام، على مدار عام ١٩٩٨، بمجرد إجراء اتصالات أولية مع الجبهة الموحدة الثورية يبين صعوبات الدخول في حوار منظم مع جماعات المتمردين. ومن شأن إقامة صلة منتظمة وتوفير حرية الانتقال في منطقة الصراع الإسهام في إعادة حياة السكان المتأثرين بالحرب إلى طبيعتها وبناء الثقة فيما بينهم. كذلك من شأن وجود الوكالات الإنسانية باستمرار توفير قدر من الأمن للسكان الذين، في حالة انعدام ذلك، قد يقعون تحت رحمة أطراف الصراع وحدهم أو يضطرون إلى ترك منازلهم. لذا فإن بنود مشاركة الوكالات في حالة معينة من حالات الصراع يجب أن تحدد بوضوح شروطا للعمليات الإنسانية، تتيح إجراء تقييمات تستند إلى الاحتياجات الفعلية، وتقديم المساعدة بشكل منتظم، ورصد البرامج.

٢ – التعقيدات على أرض الواقع

١٧ – رغم أن مجلس الأمن قد أعاد بصورة متكررة تأكيد أهمية إمكانية الوصول الآمنة وبدون عوائق (انظر، على سبيل

المثال، القرار ٧٠٦ (١٩٩١) بشأن العراق أو القرار ١٣٣٣ (٢٠٠٠) بشأن أفغانستان)، والحصول على إمكانية وصول آمنة بشكل منتظم، هو صراع يومي يكتنفه عدد وافر من الشواغل العملية، بما في ذلك وضع الاشتراطات، وطلب الأطراف المحاربة نصيبها من المعونة قبل إتاحة إمكانية الوصول إلى الفئات الضعيفة من السكان؛ والتجويع المتعمد للمدنيين للاستئثار بالمعونة الغذائية لتغذية المقاتلين؛ أو تقديم أصناف مزدوجة الغرض يمكن أن تخدم الجهد الحربي. وبمقتضى القانون الدولي، يخول للمشردين وغيرهم من ضحايا الصراعات الحق في الحماية والمساعدة الدوليتين عندما لا تتيح ذلك السلطات الوطنية. بيد أن المفاوضات، على أرض الواقع، غالبا ما تدور حول النتائج العملية: على سبيل المثال، عدم سماح الأطراف المحاربة بتسليم أصناف غذائية معينة نظرا لتصورها أنها تهدد أهداف جهدهم الحربي.

١٨ - وغالبا ما يحدد النهج تجاه هذه التحديات مدى موثوقية وفعالية الجهد الإنساني. ومن ثم فإن تعزيز المفاوضات حول إمكانية الوصول تتطلب وضع سياسات ومعايير مشتركة لعمل وكالات المعونة معا. وينبغي أن تتناول هذه المعايير إجراءات الحصول على الترخيص، ورصد تسليم المعونة لتقليل إمكانية وصول السلع إلى المحاربين إلى أقل قدر ممكن، مع كفاءة التنسيق.

٣ - إشراك أطراف الصراع

١٩ - في صراع بين فصائل متعددة كالصراع الدائر في جمهورية الكونغو الديمقراطية، أثبتت التجربة ضرورة الحصول على موافقة كثير من الأطراف على كل من الصعيد المحلي والإقليمي والوطني والدولي بغرض توفير إمكانية وصول مفيدة ومنتظمة للفئات السكانية الضعيفة داخل مناطق تتغير فيها يوميا خطوط جبهة القتال. وقد يشمل ذلك عددا من الجماعات المسلحة وأطرافا رئيسية أخرى لا تنتمي إلى الدولة ذات أهداف سياسية واقتصادية واستراتيجية متنوعة وغامضة في أغلب الأحوال. وفي بعض الأحوال تعمل هذه الأطراف عبر الحدود الدولية وتبقى عن عمد خارج الإطار المعياري الدولي المعمول به تحقيقا لأهدافها. وتمارس الجماعات المسلحة، في معظم حالات الصراع بين عدة دول، سيطرة فعلية على أجزاء من البلد وعلى السكان المدنيين الذين يعيشون فيها. لذا يتطلب التفاوض للحصول على إمكانية الوصول إلى هؤلاء السكان إشراك هذه الجماعات.

٢٠ - وفي حين أن الحكومات المتضررة ينتابها في بعض الأحيان القلق إزاء احتمال أن يؤدي إشراك الجماعات المسلحة على هذا النحو إلى منحها شرعية، ينبغي إحداث التوازن بين هذه الشواغل والحاجة الماسة للتحرك الإنساني. إن الالتزام بالمحافظة على السلامة البدنية لكل مدني يعيش في نطاق الولاية القضائية للحكومات، بغض النظر عن نوع جنسه، أو عرقه، أو ديانته، أو معتقده السياسي، هو الذي ينبغي أن يوجه هذه الحكومات عند ممارسة مسؤوليتها السيادية. ويجب على الحكومات، حيثما تُمنع من الوصول إلى السكان المدنيين بسبب وقوعهم تحت سيطرة الجماعات المسلحة، أن تتيح لأطراف مؤثرة محايدة تنفيذ المهمة الإنسانية المنوطة بالحكومات. ولا يعفي انعدام السيطرة على هذا الوجه الحكومات من مسؤوليتها عن جميع المدنيين الخاضعين لولايتها القضائية.

٢١ - ويكتسب أيضا إشراك الجماعات المسلحة في حوار بناء أهمية حيوية لكفالة أمن وسلامة العمليات الإنسانية في منطقة الصراع. وغالبا ما يتصور المحاربون أن توفير المساعدة والحماية الإنسانيتين للفئات السكانية الضعيفة هو عملية غير محايدة بل ذات دوافع سياسية. وفي الصراعات بين عدة دول، التي تكون فيها الدوافع السياسية والاستراتيجية لدى الأطراف في أغلب الأحوال طرد جماعة إثنية أو دينية أو سياسية أو إفنائها، فإن الوفاء بحتى أبسط الاحتياجات

الأساسية لهؤلاء السكان قد يُتصور على أنه تدخل مباشر في الجهد الحربي. وعلى إثر ذلك، ينظر دوما إلى الوكالات الإنسانية، رغم أنها تسعى إلى تحقيق أهداف محايدة مكرسة في القانون الدولي، ومن ثم تصبح الوكالات أهدافا بحد ذاتها. إن الوتيرة المتسارعة للغاية التي يسقط بها الضحايا من الأفراد المدنيين التابعين للأمم المتحدة، سواء المحليين أو الدوليين، الذين خدموا في مناطق الصراعات على مدار فترة العامين ونصف الماضية لشاهد مثير للأسى على هذا التطور. ففي الفترة الفاصلة بين ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ و٣١ آب/أغسطس ١٩٩٨، كان عدد الموظفين الذين لقوا حتفهم ١٥٣ موظفا وكان عدد الموظفين الذين أخذوا كرهائن أو اختُطفوا ٤٣ موظفا (انظر S/1998/883)، منذ آب/أغسطس ١٩٩٨، ارتفع عدد هؤلاء الموظفين إلى ١٩٨ و ٢٤٠ تباعا (حتى ٢٠ آذار/مارس ٢٠٠١).

٤ - المشردون داخليا

٢٢ - تكتسب إمكانية الوصول المفيدة أهمية عندما تتعلق بالوصول إلى المشردين داخل حدود بلدهم المقدر عددهم بما بين ٢٠ إلى ٢٥ مليون مشرد. إن محنة هذه الفئة الضعيفة بشكل استثنائي قد اكتسب سمة الإلحاح في فترة التسعينات حيث زاد عددهم زيادة كبيرة في أعقاب العديد من الصراعات المسلحة الداخلية التي شهدها ذلك العقد. وعادة ما يعانون، بسبب اضطرارهم لمغادرة منازلهم، من ظروف الحرمان الشديد، وانعدام المأوى، وعدم الأمن، والتمييز. وحيث إنهم يدخلون في نطاق ولاية الدولة المعنية فإن مسؤولية حمايتهم تقع، في المقام الأول، على السلطات الوطنية ذات الصلة.

٢٣ - بيد أن السلطات الوطنية قد فشلت، في كثير من الحالات، في توفير الحماية والمساعدة الضروريتين للسكان الذين اقتلعوا من بلدانهم أو توفير إمكانية الوصول إليهم بصورة آمنة ومفيدة أمام المنظمات الدولية، وبسبب انعدام نظام مستقر لتقديم المساعدة والحماية الدوليتين للمشردين داخل حدود بلدانهم، ظلت في كثير من الأحيان عمليات الاستجابة لاحتياجاتهم غير متسقة ومتعارضة وغير فعالة.

٢٤ - وفي هذا الصدد، أصبح يُنظر بشكل متزايد إلى المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي، التي وضعها ممثلي المعني بالمشردين داخليا، بوصفها أداة للوفاء بهذه الاحتياجات وغيرها من الاحتياجات الأساسية لدى أولئك المشردين داخل حدود دولتهم. فعلى سبيل المثال، تبذل الجهود في جورجيا وأرمينيا وأذربيجان لاستعراض التشريعات الوطنية فيما يختص بالمبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي. وفي بلدان أخرى مثل أنغولا وكولومبيا، أدرجت حكومتا البلدين المبادئ التوجيهية في تنفيذ سياساتها وتشريعاتها الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك، أنشأت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات شبكة مشتركة بين الوكالات، تتألف من مسؤول الاتصال في جميع المنظمات المعنية، لإجراء عمليات استعراض لبلدان مختارة لديها سكان مشردون داخليا، وتقديم مقترحات لتحسين عمليات الاستجابة الدولية لاحتياجاتهم الأساسية. وتحقيقا لهذه الغاية، عُيِّن منسق خاص معني بالتشرد الداخلي تابع للأمم المتحدة داخل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة لتولي قيادة عملية الاستعراض المذكورة.

٥ - النهج المنسق

٢٥ - لذا فإن وضع نهج منسق للمفاوضات حول إمكانية الوصول قد يكون مسألة حياة أو موت بالنسبة للفئات السكانية الضعيفة والعاملين في الشؤون الإنسانية على حد سواء. ويشكل العدد الكبير غالبا من وكالات المعونة الداخلية والداخلية العاملة في منطقة صراع ما تحديا في حد ذاته. فغالبا ما تقوم الوكالات الدولية، مدفوعة بولايات ومصالح متباينة، بالتفاوض حول إمكانية الوصول بشكل مستقل ومن ثم تقلل من فعالية استجابتها الذاتية واستجابة

غيرها من الوكالات. إن الازدواجية في الجهود والسلوك المراوغ الذي تبديه الأطراف المحاربة من شأنهما تهديد الاتفاقات الهشة بشأن إمكانية الوصول. لذا فمن اللازم وضع نهوج تتسم بقدر أكبر من التنسيق والابتكارية للمفاوضات حول إمكانية الوصول، على سبيل المثال، من خلال ''تجميع'' مصالح الوكالات المتسقة مع ولاياتها والاتفاق على مفاوضات قطاعية تكمل بعضها بعضا. وينبغي أن يعطي النهج المنسق ثقلا للتخطيط الاستراتيجي والإعداد الكافي حتى في حالة مواجهة أزمة ما. وتمثل حملة التطعيم التي تمت بقيادة منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة في جمهورية الكونغو الديمقراطية عام ٢٠٠٠ مثالا على الجهد المنسق الناجح.

٢٦ - إن وضوح الأهداف والفهم الصحيح للسياق المحلي وللأسباب الجذرية وراء الصراع ينبغي أن يكونا شرطَين لا غنى عنهما في أي مفاوضات حول إمكانية الوصول. لذا طلبتُ من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وضع دليل للمفاوضات والاستراتيجيات بشأن إمكانية الوصول بما في ذلك نقاط مرجعية لعمل وكالات المعونة معا ، وفض عملها معا، ومطالب المشروطية، وإجراءات الحصول على الترخيص، واحتياجات التقييم، وغير ذلك من المبادئ المجملة في هذا التقرير. وينبغي أن يساعد هذا الدليل على توجيه المفاوضين نحو تحقيق الاتساق والشفافية والمساءلة والموثوقية خلال المفاوضات، وفي السعي للوصول إلى إمكانية وصول آمنة ومستمرة وفي حينها وبلا عوائق.

٢٧ - وطلبت كذلك إلى منسق الإغاثة في حالة الطوارئ أن يقوم، بالتعاون مع اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بوضع نماذج لتحسين تنسيق المفاوضات حول إمكانية الوصول على أرض الواقع. ومن شأن العمل نحو وضع استراتيجيات متكاملة للتفاوض المساعدة على منع الفئات المحاربة من تأليب وكالات المعونة ضد بعضها بعضا، على نحو ما حدث في عدد من الصراعات الأخيرة.

التوصيات

٤ - في ضوء إقرار مجلس الأمن بأهمية كفالة إمكانية وصول أفراد الشؤون الإنسانية إلى السكان المدنيين المحتاجين للمعونة بصورة آمنة وبلا عوائق وذلك في القرار ١٢٦٥ (١٩٩٩)، أحث المجلس العمل بهمة لإشراك أطراف أي صراع في حوار يرمي إلى تحقيق الوصول الآمن وبدون عوائق لعمليات الإغاثة الإنسانية وإثبات استعدادها للتحرك عند رفض كفالة إمكانية الوصول المذكورة.

٥ - أشجع مجلس الأمن على أن يوفد، بتواتر أكبر، بعثات تقصي الحقائق إلى مناطق الصراعات لتعيين الاحتياجات المحددة من المساعدة الإنسانية، لا سيما الحاجة إلى الحصول على إمكانية الوصول الآمنة والمفيدة إلى جميع الفئات السكانية الضعيفة.

جيم - الفصل بين المدنيين والعناصر المسلحة

٢٨ - سبق لي أن سلّمت في تقريري الصادر سنة ١٩٩٨ عن أسباب النزاع في أفريقيا وتعزيز السلم الدائم والتنمية المستدامة في أفريقيا (A/52/871-S/1998/318) بأن ''سلامة اللاجئين أصبحت مسألة تدعو إلى القلق الدولي المتزايد، شأنها شأن أمن الدول التي تستضيف كثيرا من السكان اللاجئين أو التي يتجمع أولئك السكان على مقربة من حدودها''. وتقديري هذا لم يتغير. بل إن تحركات جموع المشردين عبر الحدود الدولية، التي ترجع في كثير من الأحيان إلى الحروب الأهلية الدائرة في المنطقة، تؤثر على التوازنات الإثنية الهشة في البلدان المجاورة، من ثم تزعزع استقرار المجتمعات المستقبلة لهم. وعلاوة على ذلك، فالخطر كبير من

أن يسفر تحرك هذه الجموع التي تصل في بعض الأحيان إلى مئات الآلاف من السكان في صحبة العناصر المسلحة عن تقويض الأمن في المنطقة أو المناطق دون الإقليمية بأكملها، مما يجعل الصراع الذي كان في الأصل محليا صراعا دوليا.

٢٩ - وخير شاهد على هذه المخاطر هو ما حدث في زامبيا وجمهورية الكونغو وتيمور الغربية (إندونيسيا). وأحدث هذه الحالات المماثلة هو تصعيد القتال في منطقة باروتس بيك في منطقة الحدود الواقعة بين ليبريا وسيراليون وغينيا. فقد صارت هذه البقعة الصغيرة من غينيا ملاذا لنحو ١٨٠ ٠٠٠ لاجئ من سيراليون وليبريا. ومع انتقال القتال بين العناصر المسلحة من ليبريا وسيراليون إلى غينيا، أصبح هناك ما يدعو هؤلاء المشردين إلى الهروب مرة أخرى، مما تسبب في واحدة من أسوأ أزمات اللاجئين في العالم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن ٧٠ ٠٠٠ مواطن غيني أصبحوا معرضين لخطر شديد. ولذلك، فقد صار من الضروري إلى أقصى حد الإسراع بالحفاظ على الطابع المدني لمخيمات المشردين ومستوطناتهم - اللاجئون والمشردون داخليا - في أقرب وقت ممكن، عن طريق الفصل بين المدنيين والعناصر المسلحة التي تتحرك معهم. فمن شأن هذا الفصل أن يساعد على منع تصعيد الصراعات وأن يكفل للهاربين من الاضطهاد أو الحرب أن يتلقوا ما يلزمهم من حماية ومساعدة.

١ - الأثر المترتب على اختلاط السكان المشردين بالعناصر المسلحة

٣٠ - أدى عدم الفصل بين العناصر المسلحة والمدنيين إلى حالات يرثى لها داخل هذه المخيمات والمستوطنات وحولها. فكما يبرهن على ذلك ما حدث في تيمور الغربية (إندونيسيا)، فإن عدم الفصل بين المحاربين والمدنيين يتيح عادة للمجموعات المسلحة السيطرة على المخيمات ونزلائها، مما يضفي على الحالة فيها طابعا سياسيا وينشئ تدريجيا ثقافة عسكرية في داخلها. ويكون الأثر المترتب على الأمن والأمان لكل من اللاجئين والسكان المحليين المحيطين بها خطيرا. إذ يمكن أن تقوم الميليشيات التي تتحرك بحرية في المعسكرات باحتجاز نزلائها كافة كرهائن، وبث الرعب، وتجنيد المدنيين، بما في ذلك الأطفال للخدمة في قواتها، والاعتداء على النساء واستغلالهن جنسيا، ومنع المشردين عنوة من العودة إلى ديارهم. وبالإضافة إلى ذلك، فكثيرا ما يتم تحويل مسار المعونة واللوازم الإنسانية إلى تلك العناصر المسلحة بدلا من المستفيدين المدنيين الموجهة إليهم. وفي النهاية، فإن عدم وضوح الخط الفاصل بين الطابع المدني والطابع العسكري للمخيمات يعرض المدنيين المقيمين بها إلى خطر التعرض لهجوم من القوات المتحاربة التي ترى في المخيمات مدخلا إلى إحياء القتال.

٢ - معوقات الاستجابة

٣١ - لا تزال الاستجابة لهذه الظاهرة غير مناسبة لأسباب عملية وسياسية. فالبلدان المضيفة التي تتحمل المسؤولية الرئيسية عن كفالة أمن اللاجئين على إقليمها تشعر بأن أعباء التحديات التشغيلية والمادية التي ينطوي عليها توفير سبل العيش لهذه الجموع الغفيرة المتوافدة تتزايد يوما بعد يوم. وعليها أن تحافظ على الطابع المدني والإنساني لمستوطنات المشردين، وتحديد أماكن منفصلة للمخيمات، وفصل المحاربين فصلا عن المدنيين، باللجوء إلى عدة تدابير منها نزع السلاح عن أفراد القوات وتسريحهم واحتجازهم. فالواقع هو أن الرغبة في تجنب هذه المتاعب والخوف من الانزلاق إلى المشاركة في الصراع يجعلان العديد من البلدان المؤهلة لاستضافة اللاجئين ترفض بصورة متزايدة منح اللجوء للسكان المشردين عن طريق إغلاق حدودها، مما يزيد من تفاقم حالة المدنيين المشردين داخل منطقة الصراع. ومع التسليم تماما بأهمية الدول المضيفة في الحفاظ على

حيادها في الصراع، لا بد لنا من أن نبين بوضوح أن منح حق اللجوء إلى المكروبين والمضطهدين، وكفالة حمايتهم، وتوفير الإغاثة والمساعدة لهم، من المسؤوليات التي تتحملها الدول.

٣٢ - وليس باستطاعة الوكالات الإنسانية التي كثيرا ما تكون أول الحاضرين إلى الموقع وآخرهم في تلك الحالات أن تتعرف على العناصر المسلحة الموجودة في مخيمات اللاجئين، فتلقي القبض عليهم وتنزع السلاح عنهم وتسرحهم. إذ أن هذه الوكالات لا تتمتع لا بالولاية القضائية ولا بالوسائل اللازمة للاضطلاع بهذه الأنشطة. ثم إن التعرف على العناصر المسلحة يؤدي في حد ذاته إلى مشاكل عملية عديدة. فمن الناحية القانونية، لا يقدم القانون الإنساني الدولي تعريفا للمحاربين المشاركين في الحروب الداخلية نظرا لتخوف الدول الأعضاء من إضفاء صفة رسمية على أشخاص تعتبرهم من العصاة أو المتمردين. ومن الناحية العملية، كثيرا ما يحاول أفراد الميليشيات والعناصر المسلحة الاختفاء بين السكان المدنيين الهاربين، ومن ثم فهم لا يرتدون بالضرورة الزي العسكري حتى لا تنكشف هويتهم. وعلاوة على ذلك، فالصراعات المسلحة الداخلية تمر بمراحل مختلفة من وقف إطلاق النار أو وقف القتال واستئنافه وما يترتب على ذلك من تعاقب عمليات التسريح والتعبئة. ثم إن وجود المحاربين غير المتفرغين (كأن يكون الشخص مزارعا في النهار ومحاربا في الليل) وقيام المدنيين بتقديم مساعدات أساسية للمحاربين وتوفير الملجأ لهم لمما يزيد هذه المسألة صعوبة، فتكون النتيجة ازدياد المخاطر التي تتعرض لها العمليات الإنسانية بسبب عدم توافر الأمن في هذه المخيمات. ومن الشواهد المؤلمة على ذلك عمليات القتل التي راح ضحيتها موظفو الإغاثة الدولية في تيمور الغربية (اندونيسيا) وغينيا. وقد اضطرت عمليات حفظ السلام نتيجة لذلك إلى الانسحاب من المخيمات، بل ومن مناطق بأسرها في كثير من الحالات، مما زاد من محنة نزلاء المخيمات المدنيين.

٣٣ - ولا تزال الدول الأعضاء متخوفة من دعم أعمال الوكالات الإنسانية في هذه الظروف، نظرا للمخاطر الأمنية التي تتوقع أن يتعرض لها موظفوها العسكريون، والخطر من احتدام الصراع مرة أخرى نتيجة للمواجهات المباشرة مع العناصر المسلحة. ويتطلب إرساء الأمن وكفالته في المخيمات اشتراك قوات الشرطة والقوات المسلحة، على الأقل في عمليات نزع السلاح عن أفراد الميليشيات وتسريحهم ونقلهم إلى مواقع مختلفة.

٣ - إعداد مجموعة أدوات

٣٤ - لقد برهنت الأحداث المؤسفة التي وقعت في غرب أفريقيا وفي منطقة البحيرات الكبرى على أن الاحتمالات كبيرة في أن تؤدي تدفقات أعداد غفيرة من السكان مختلطة بعناصر مسلحة إلى زعزعة استقرار مناطق بأكملها وإلى اندلاع صراع دولي في بعض الأحيان. ولذا فأعتقد أن من صميم اختصاص المجلس أن يتصدى لما يهدد السلم والأمن الدوليين بسبب تحركات السكان هذه، وذلك عن طريق دعم الدول المضيفة عند اتخاذها التدابير الملائمة في الوقت المناسب للفصل بين المدنيين والعناصر المسلحة. وقد أوصيتُ في تقريري السابق عن حماية المدنيين بإعداد مجموعة من الأدوات تهدف إلى تحسين مستوى الأمن والسلامة للاجئين، بما في ذلك نشر قوات عسكرية إقليمية أو دولية. فبدأت كل دولة عضو تضع مفاهيم وطرائق عملية لتطبيق هذه التوصيات، منها توفير الدعم والتدريب لقوات الشرطة الوطنية بمشاركة الشرطة الدولية. وعلاوة على ذلك، فضرورة الحفاظ على الطابع المدني لأماكن اللجوء تتناسب تماما مع خطة المشاورات العالمية المتعلقة بالحماية الدولية التي تُنفَّذ تحت رعاية مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين.

٣٥ - وتستوجب خطورة المسألة وصفتها العاجلة أن نتحرك بسرعة من أجل الإسراع بتنفيذ هذه التوصيات عمليا، بهدف اختبار المفاهيم وإضافة تدابير جديدة إلى مجموعة الأدوات. وتتمثل أول خطوة على هذا الطريق في الاتفاق الموقَّع في حزيران/يونيه ٢٠٠٠ بين إدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام ومفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين الذي يكفل التعاون الوثيق بشأن جميع الجوانب المتعلقة بهذه المسألة المعقدة. وقد اتفقت الهيئتان، على أن توفِد حسب الاقتضاء، بموافقة الدولة المضيفة أفرقة تقييم متعددة التخصصات إلى مناطق الأزمات الناشئة، من أجل التعرف على حقيقة الحالة على أرض الواقع، وتقييم المخاطر التي يتعرض لها أمن اللاجئين، والتفكير في الاستجابات العملية الملائمة. وينبغي إدراج هذه النتائج، حيثما أمكن، في خطة شاملة مع إصدار توصيات بالإجراءات الإضافية التي يتعين اتخاذها، ويشمل ذلك الإجراءات التي يتخذها مجلس الأمن. ويمكن لهذا الإجراء أن يتضمن دعما تشغيليا وماديا للتدابير التي تتخذها الدولة المضيفة من أجل نزع السلاح عن المتحاربين عند دخولهم إلى البلد. فما أن يتم فصل المتحاربين ونزع الأسلحة عنهم، يتسنى نقلهم أو احتجازهم إذا لزم الأمر في مكان بعيد عن الحدود.

٣٦ - وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للدول الأعضاء أن تستخدم ما تمتلكه من وسائل التخفيف مع الدول المضيفة لدعم جهود تلك الدول عن طريق تقديم المساعدة الثنائية إلى السلطات القانونية وسلطات النظام من أجل وضع ترتيبات أمنية ملائمة في المخيمات، للحيلولة دون تسلل العناصر المسلحة إليها. ومن شأن تقديم الدعم إلى الدول المضيفة، كخطوة أولى، عن طريق إقامة المخيمات والمستوطنات على مسافة بعيدة من الحدود أن يساعد على منع أفرادها من التسلح. ويمكن أن تشمل المساعدة أيضا التدريب وجهود بناء القدرات، والمعدات، ولوازم النقل والإمداد، فضلا عن نشر وحدات للشرطة الوطنية تسيير دوريات في المخيمات وتراقب هذه المخيمات. وينبغي لأي من هذه الجهود إدراج في خطط لتدريب الشرطة المعدة من أجله ما يناسبه من خبرات وممارسات داخل بيئة اللاجئين.

٣٧ - وفي النهاية، فكما أعلنت في البيان الذي أصدرته في ٢١ شباط/فبراير ٢٠٠١ أمام مجلس الأمن بشأن عملية السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية، فإن تحرك مجموعة كبيرة من السكان مع عدم الفصل بين العناصر المسلحة وهؤلاء السكان من شأنه أن يسفر عن آثار وخيمة على البلدان المجاورة التي ليست طرفا في الصراع. وحيثما تهدد هذه المشاكل بالتأثير على المنطقة بأكملها، فقد يستلزم الأمر اتباع نهج إقليمي أوسع منذ بداية كل تدخل دولي. وقد ينطوي ذلك على إنشاء محفل للحوار بين جميع بلدان المنطقة المتضررة، والمنظمات غير الحكومية، ووكالات الأمم المتحدة، والمانحين وغيرهم. ويفضَّل أن تشتمل أهداف هذه الجهات على حل الأسباب الرئيسية للنزوح، أو إرساء السلام، أو التشجيع على إدماج المشردين في البلدان المضيفة، أو السعي إلى إعادة التوطين في بلدان ثالثة، أو إعادة جميع المشردين إلى أوطانهم. فمع انتهاء الحرب الباردة وما صحبها من انقسام جامد للعالم، حان الوقت لاستخدام إمكانيات النُّهج الإقليمية بطريقة أفضل. ويُعد المؤتمر الدولي المعني باللاجئين في أمريكا الوسطى الذي عقد في أيار/مايو ١٩٩٨ الذي ساعد على إعادة مئات الآلاف من اللاجئين إلى بلدانهم بعد استعادة السلام فيها مثالا للتقدم الهائل الذي يمكن أن تُحققه النُّهج الإقليمية. وعملا بالدعوة التي وجهها مجلس الأمن في الفقرة ١٤ من قراره ١٢٩٦ (٢٠٠٠)، سأستمر في إطلاع مجلس الأمن على كل حالة من الحالات التي قد تتطلب اتباع نهج إقليمي تجاه تعرض المشردين والمدنيين للمخاطر بسبب تسلل العناصر المسلحة بينهم، لا

سيما في الأماكن التي يشكل فيها ذلك تهديدا للسلم والأمن الدوليين.

التوصية:

٦ - أشجِّع المجلس على مواصلة تطوير مفهوم النهج الإقليمية لحل الأزمات الإقليمية ودون الإقليمية، لا سيما عند صياغة الولايات.

٧ - وأشجِّع مجلس الأمن كذلك على دعم إعداد معايير وإجراءات واضحة للفصل بين العناصر المسلحة في حالات نزوح أعداد كبيرة من السكان.

دال - المعلومات ووسائط الإعلام في الصراعات

٣٨ - يمكن أن يؤدي سوء استخدام المعلومات إلى آثار قاتلة في الصراعات المسلحة تماما كما تؤدي المعلومات المستخدمة بطريقة صحيحة إلى إنقاذ الأرواح. فوسائط الإعلام التي بثت الكراهية والتي استخدمت للحث على العنف مستهدفة الكثيرين خلال الإبادة الجماعية التي ارتكبت في رواندا تعد واحدا من أبلغ الأمثلة على المدى الذي يمكن أن يصل إليه التلاعب بالمعلومات لتأجيج الصراع والحث على العنف الجماعي. كما أن خطاب الكراهية والمعلومات المضللة والحملات الإعلامية العدائية لا تزال تستخدم كأدوات صماء ضد المدنيين مثيرة للعنف الإثني ومجبرة للسكان على النزوح. ومن ثم كان لمنع هذه الأنشطة وكفالة نشر المعلومات الدقيقة أهمية بالغة لتحسين الحماية المقدمة للمدنيين في الصراعات المسلحة. كما يمكن أن يكون للمعلومات المحايدة عن الصراعات ومناطق القتال ومواقع حقول الألغام وتوافر المساعدات الإنسانية ضرورة حيوية للسكان المنكوبين المحاصرين في المناطق التي يتفشى فيها العنف بقدر ما لها ضرورة في توفير الملجأ والغذاء والماء والخدمات الطبية لهم.

١ - التصدي لوسائط الإعلام التي تبث الكراهية بغرض التحريض على العنف

٣٩ - لئن كانت أولى ضحايا الحرب هي الحقيقة، فالضحايا القادمون هُم أولئك الذين لا يستطيعون لفت الانتباه وإلى احتياجهم للحماية. فكثيرا ما تحرمهم الحرب جميعا من التعبير عن أنفسهم، وكثيرا ما تنفي وجودهم، فيؤولون إلى مجرد تقديرات عددية تُذكر في الأنباء. ويمكن أن يكون منح هؤلاء الضحايا فرصة التعبير عن أنفسهم عنصرا حيويا لحشد الدعم اللازم لحماية أرواحهم. ويمكن للرأي العام المستنير أن يكبح جماح انتهاكات حقوق الإنسان عن طرق التصدي لثقافة الإفلات من العقاب والحث على احترام القانون الدولي. غير أنه تواصل في منطقة البحيرات الكبرى في أفريقيا إذاعة ''الكراهية'' الحث على العنف وعلى ارتكاب الأعمال الوحشية ضد المدنيين على نطاق واسع. ومن مسؤوليات المجتمع الدولي أن يتصدي بطريقة جماعية ومبتكرة لهذا النوع من سوء استخدام المعلومات ووسائط الإعلام. وفي حين أن قيام المحكمة الجنائية الدولية لرواندا بمحاكمة المسؤولين الرئيسيين عن حملة الإبادة الجماعية التي روج لها ''راديو وتليفزيون ميل كولين'' يُعد خطوة كبيرة، فلا يزال منع هذا النوع من التحريض في المستقبل مهمة عاجلة.

٤٠ - وإن الوصفة المثلى لمقاومة خطاب الكراهية والتحريض على العنف تتمثل في إنشاء وسائط إعلام حرة ومستقلة لخدمة احتياجات جميع عناصر المجتمع. وينبغي للمجتمع الدولي أن يضطلع بعدد من الأنشطة اللازمة لدعم إنشاء وسائط الإعلام هذه، وهي: التصدي للتضليل الإعلامي، وتوفير المعلومات الأساسية، وتقديم الدعم لإجراء تغطية دقيقة للأنباء المحلية، وتقديم المساعدة في وضع برامج تهدف إلى التشجيع على التفاهم والتسامح بين الأجناس، وتقديم المساعدة التقنية من أجل الارتقاء بمستوى مرافق

الإعلام المحلية، وتوفير التدريب للصحفيين المحليين في مجال الإبلاغ الدقيق، وإنشاء آليات للرقابة على وسائط الإعلام. وبالإضافة إلى ذلك، فإن توزيع أجهزة الراديو ومعدات الإعلام كثيرا ما يكون عنصرا حيويا وضرورة عملية.

٤١ - غير أن مواجهة الدعاية العدائية المستمرة قد يتطلب من المجتمع الدولي أن يزيد من سرعته في بذل جهود مكثفة تستند إلى نهج منسق يشارك في إعداده عدد من العناصر الفاعلة. وقد زاد في السنوات الأخيرة عدد العناصر الفاعلة غير الحكومية والحكومية على السواء التي تدير برامج تهدف إلى منع العنف وتعد للمصالحة الوطنية - كالمبادرات المتخذة في أنغولا وبوروندي والبوسنة والهرسك وجنوب أفريقيا وسيراليون وليبريا على سبيل المثال. غير أن هذه المبادرات كثيرا ما لا تتم متابعتها وكثيرا ما تكون مؤقتة في الأساس. كما أن بعض التجارب المكلفة كتلك التي جرت في البوسنة والهرسك لم تحقق سوى نتائج متفاوتة. ويتمثل أحد الأنشطة الرامية إلى تحقيق استجابة أكثر تنسيقا في إنشاء آليات للرقابة على وسائط الإعلام في إطار عمليات حفظ السلام، وعمليات الوكالات الأخرى حسب الاقتضاء. إذ أنه يمكن لهذه الآليات أن تكفل إجراء رقابة منتظمة على حالات إساءة استخدام المعلومات والإبلاغ عنها وتوثيقها، فضلا عن تعزيز قدرات وسائط الإعلام المحلية المستقلة. كما أن بإمكانها أن تسهم في صنع القرارات على أساس مستنير، وأن تسهم في المساءلة القانونية، وأن توصي العناصر الفاعلة المعنية بما فيها مجلس الأمن، حسب الاقتضاء، باتخاذ إجراءات محددة. وينبغي لها أن تصل إلى العناصر الفاعلة المعنية في الموقع، بمن فيهم الخبراء الإعلاميون، والمانحون، ورجال الإعلام العاملين في وسائط الإعلام المحلية.

٢ - استخدام وسائط الإعلام والمعلومات في دعم العمليات الإنسانية

٤٢ - إن منح الضحايا فرصة التعبير عن آرائهم في عصر المعلومات العالمي الذي نعيشه مسألة ضرورية لحشد الدعم اللازم للحفاظ على الأرواح والارتفاع بمستوى معيشة البشر. ومع التسليم بأن الحملات الإعلامية المكثفة قد تؤدي في بعض الأحيان إلى اضطراب الأولويات السياسية، فإن التقارير الإعلامية الموثوقة، والإدارة المناسبة للمعلومات تكون عامة أساسا لا بد منه في القرارات التي تتخذها الحكومات والمانحون والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية.

٤٣ - كما أن الإلمام بالأحداث، ولو كانت بعيدة، يتيح إجراء تقييمات مستنيرة، ويساعد بصفة خاصة الوكالات الإنسانية على التوصل إلى نوع الاستجابة الملائم قبل دخولها منطقة الصراع. ويمكن أن تكون المعلومات الثابتة والمتحقق منها عن التحركات الكثيفة لجموع المشردين، والظروف الأمنية، وانتهاكات القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان مسائل ذات أهمية حيوية للسكان المنكوبين والقائمين بتقديم المعونة الدولية على السواء. وفي الأماكن التي تتعطل فيها الاتصالات، يكون للجوء إلى وسائط الإعلام لإبلاغ السكان المنكوبين بأنشطة وكالات الإغاثة، بما في ذلك إبلاغهم بمواقع الملاجئ والأغذية والمياه والخدمات الطبية، أهمية حيوية للتخفيف من معاناة الناس على الفور. وتُعد وحدة مشاريع التعليم الأفغانية التابعة للإذاعات العالمية لهيئة الإذاعة البريطانية، وهي الوحدة التي تغطي مسائل من قبيل التوعية في مجال الألغام الأرضية، أو الصحة، أو الصرف الصحي، أو الحد من العنف ضد المرأة، أو الإنتاجية الزراعية، واحدا من الأمثلة التي تستحق الإشادة بها.

٤٤ - وكما هو مؤكد في تقرير فريق الأمم المتحدة المعني بعمليات حفظ السلام، فإن تكنولوجيا المعلومات الجديدة - الإنترنت بصفة خاصة - يؤدي دورا تتزايد أهميته في الوصول إلى النظراء المحليين وتقديم الدعم لهم. وعلينا أن نواصل الاستثمار في هذا المجال والبحث عن شركاء. وقد حققت شبكة المعلومات الإقليمية المتكاملة (IRIN) التي تديرها الأمم المتحدة، إلى جانب الموقع *ReliefWeb* على الشبكة العالمية مكاسب كبيرة في هذا الشأن لعمليات الأمم المتحدة وغيرها من العمليات عن طريق توفير معلومات دقيقة تناقلتها مع مناطق الأزمات. وأُوصي بزيادة تعزيز هذه المبادرات الإعلامية الإقليمية القيِّمة.

٣ - حماية الصحفيين

٤٥ - يعتمد العديد من هذه المبادرات على شجاعة الصحفيين ومشاركتهم في مناطق الصراع. ولذلك كان لزاما علينا أن نهتم جميعا بحمايتهم من التحرش والتخويف والتهديدات. فعدد الصحفيين الذين قُتلوا في جميع أنحاء العالم منذ عام ١٩٩٠، يبلغ حسب التقدير ٤٤٩ صحفيا، وقد سقطوا في حالات كثيرة بفعل فاعل متعمد طرف في هذه الصراعات كي يتهرب من تبعات هجماته على المدنيين بمنع الإبلاغ الدقيق عن أنشطته والحيلولة بذلك دون اتخاذ قرارات ضده بناء على معلومات مطلعة. وتتأكد في هذا الصدد أهمية المبادرات المماثلة لتلك المتخذة في كولومبيا لإعداد برامج خاصة لحماية الصحفيين كجزء من مهام مكتب المدعي العام. كما أن إقامة خطوط اتصال مباشرة بالصحفيين المهددين في مناطق الصراع، كما حدث في البوسنة والهرسك، من شأنها أن تساعد كذلك في الحد من تعرضهم للمخاطر.

التوصية:

٨ - وأوصي مجلس الأمن بأن يتخذ ترتيبات من أجل إدماج آليات رصد وسائط الإعلام بصورة منتظمة في ولايات البعثات. وتحقيقا لهذه الغاية، فإنني سأقوم بتوجيه دعوة إلى فريق خاص لوضع تصور لآلية رصد للقيام برصد ما يصدر عن "وسائط الإعلام التي تبث الكراهية" ومصادرها والإبلاغ عنها وتوثيقها بصورة فعالة. وستضم الآلية المسؤولين الإعلاميين المعنيين من داخل الأمم المتحدة وغيرها ممن له صلة بذلك من المنظمات الدولية، ومنظمات الخبراء غير الحكومية وممثلي وسائط الإعلام المحلية المستقلة.

رابعا - الكيانات التي توفر الحماية

٤٦ - كشفت التجارب الأخيرة في التصدي لهذه المشاكل القائمة على النحو المشار إليه في الصراعات التي اندلعت في غرب أفريقيا ومنطقة البحيرات الكبرى وتيمور الشرقية وغيرها من الأماكن أنه لا يمكن مواجهة التحدي الماثل في توفير الحماية للسكان المدنيين إلا من خلال تخطي الخطوط التقليدية وخلق التآزر بين طائفة واسعة من الجهات الفاعلة. ورغم أن المسؤوليات التقليدية لا تزال على حالها، فإن عددا من الجهات الفاعلة المعنية بتقديم المساعدة وتوفير الحماية ازداد إلى حد كبير: فقد دخلت جهات فاعلة جديدة إلى المسرح واكتسبت جهات فاعلة كانت مهملة في السابق أهمية أكبر. ورغم أنها غالبا ما تختلف اختلافا عميقا بالنسبة لمواردها وولاياتها وفلسفاتها ومصالحها، فإنها تستطيع أن تعزز قدرتنا في مواجهة الصراعات المتسمة بالعنف من خلال توفير موارد إضافية، ونهج جديدة ومزايا نسبية. ونظرا إلى عدم وضوح الرؤية التي غالبا ما تتسم به في صراعات اليوم السياسات المحلية والعالمية والمصالح الاقتصادية والنشاط الإجرامي، فإننا يجب أن نحسن استخدام الموارد المحدودة للمنظمات من خلال إشراك جميع الجهات الفاعلة المعنية بتحسين سبل توفير الحماية للمدنيين.

ألف – الكيانات التي تقع عليها المسؤولية الأولية

١ – الحكومات

٤٧ – إن الجهود الدولية الهادفة إلى توفير الحماية للمدنيين لا يسعها سوى أن تهدف إلى استكمال الجهود التي تبذلها الحكومات. ولهذا فإنني أوسِّع نطاق الدعوة الموجهة إلى الأطراف في جمهورية الكونغو الديمقراطية لتشمل جمهورا أوسع: إذ إن الأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها، فضلا عن الوكالات ذات الصلة الأخرى، لا يمكنها سوى أن تساعد إلا إذا كانت الجهات الأكثر مسؤولية هي نفسها ملتزمة التزاما يعتمد عليه. وبشكل خاص، يجب على الحكومات أن تبدي ما يلزم من التزام تجاه المدنيين. وهذا الأمر يقتضي منها أن تبادر إلى تقديم المساعدة الإنسانية في أراضيها وأن تنظمها وتنسقها وتنفذها. وإذا كان هناك ما يحول دون قيام حكومة بتوفير الحماية للمدنيين، إما بسبب افتقارها للموارد أو بسبب انعدام سيطرتها فعليا على جزء من أراضيها، فإن ممارستها المحتملة لمسؤوليتها قد يقتضي منها أن تطلب المساعدة من نظام المساعدة الدولي، الذي أنشئ خصيصا لهذا الغرض. ولكن مما يدعو للأسف، أنه في أوقات الصراعات، يستنكف العديد من الحكومات عن القيام بهذه المسؤولية؛ بل إنها بالفعل غالبا ما تشكل العقبة الرئيسية في طريق أي محاولة لتقديم وتوفير مساعدة إنسانية ذات معنى. لذا فإن هذه العلاقة المتبادلة بين المسؤولية الوطنية والدعم الدولي لا تزال تشكل تحديا رئيسيا في وجه المجتمع الدولي.

٢ – الجماعات المسلحة

٤٨ – إن انتشار الحروب الأهلية في الصراعات التي اندلعت في الآونة الأخيرة سلط اهتماما متزايدا على الدور المحتمل للجماعات المسلحة التي تكون طرفا في الصراع، في توفير الحماية للسكان المدنيين. فالجماعات المسلحة في معظم الصراعات التي تدور داخل إحدى الدول قد سيطرت على جزء من أراضي البلد والسكان الذين يعيشون فيه. ولكننا كثيرا ما كنا شهودا على التعسف الذي أبدته في استخدام سلطتها من خلال مهاجمة المدنيين العزل والاستهتار الفاضح بالالتزامات والمسؤوليات التي تنص عليها القواعد المعترف بها للقانون الإنساني الدولي. ولهذا أود أن أشير إلى حظر استهداف المدنيين والقيام بهجمات عشوائية على المدنيين، الذي ينص عليه القانون الإنساني الدولي العرفي، وهذا القانون ليس ملزما فقط للدول ولحكوماتها بل إنه ملزم بنفس المقدار وبصورة مباشرة للجماعات المسلحة التي هي طرف في الصراع كما جاء في صريح نص المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩. وقد أكدت الممارسة المتبعة في المحكمتين المخصصتين والنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية مبدأ المسؤولية المباشرة للمجموعات المسلحة عن انتهاكات القانون الإنساني الدولي.

٤٩ – بيد أن التجربة كشفت أن الكثير من الجماعات المسلحة يعمل عمدا خارج الإطار المعياري والأخلاقي المعترف به تحقيقا لأهدافها. وبغية تشجيع احترام كل من القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان في هذه الحالات وتيسيرا لتقديم المساعدة الإنسانية وتوفير الحماية اللازمتين للسكان المعرضين للأذى، لا بد من إشراك هذه الجماعات في حوار منظم. وفي هذا الخصوص، أرحب بما يبديه مجلس الأمن من رغبة متزايدة في مخاطبة جميع الأطراف في الصراعات المسلحة (انظر القرار ١٢٦١ (١٩٩٩)). ومن المهم لوكالات المعونة، أن تعيد تأكيد الأغراض والمبادئ التي تتوخاها من الدور الذي تقوم به، بما في ذلك المبادئ الأساسية للقانون الإنساني الدولي ولقانون حقوق الإنسان مدونات سلوكها أو من خلال إبرام اتفاقات منفردة مع الأطراف الفاعلة على الأرض. وينبغي للاتصالات التي تقوم مع الجماعات المسلحة أن تكون حيادية وألا يكون لها تأثير على شرعيتها أو شرعية مطالباتها.

٥٠ - وفي هذا الخصوص، فإنني أعتزم أن أطلب إلى اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أن تضع دليلا بأفضل الممارسات المتعلقة بإقامة حوار مع الجماعات المسلحة. وسيساعد هذا الدليل في توفير فهم أفضل مشترك لتنظيم هذه الجماعات وطريقة عملها، ولمطالباتها أو قيودها المحددة، وأن يقدم التوجيه بشأن كيفية تشجيع فهم أفضل للمبادئ التي تقوم عليها الأنشطة الإنسانية ولمتطلباتها التشغيلية في هذه الظروف.

توصيتان:

٩ - أوصي مجلس الأمن بأن يؤكد في قراراته المسؤولية المباشرة للجماعات المسلحة بموجب القانون الإنساني الدولي. ونظرا إلى طابع الصراع المسلح المعاصر، لذا فإن توفير الحماية للمدنيين يقتضي مشاركة جميع الجماعات المسلحة في حوار يستهدف تيسير توفير المساعدة الإنسانية والحماية.

١٠ - لم يصرح الكثير من الجماعات العسكرية لا بمذهبها العسكري ولا هي أدمجت مبادئ القانون الإنساني الدولي المعترف بها في أسلوب عملها. ولهذا فإنني أرحب بدعم الدول الأعضاء والمانحين للجهود التي اتخذت من أجل نشر معلومات عن القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان على الجماعات المسلحة، والقيام بأنشطة لتعزيز فهم هذه الجماعات فهما عمليا للآثار المترتبة على هذه القواعد.

باء - جوانب التكامل مع الكيانات الأخرى

٥١ - رغم أن المسؤولية الرئيسية عن توفير الحماية للمدنيين تقع على عاتق الحكومات، فإنه في الأماكن التي تعجز فيها الحكومات أو لا تكون فيها على استعداد للوفاء بالتزاماتها، بدأ المجتمع الدولي بقبول الاضطلاع بمسؤولياته. لذا فإن الأمم المتحدة، بما في ذلك مجلس الأمن، تحتاج إلى تعزيز دورها في هذا الخصوص من خلال إقامة حوار أنشط مع طائفة من الأطراف الفاعلة المعنية. ومن المهم إقامة تنسيق فعال وتحسين تدفق المعلومات وبناء شراكات جديدة بغية تأمين نجاح الاستجابة الدولية لحالات الصراع في المستقبل. ومما ستكون له أهمية بالغة أيضا إشراك الشركاء المحليين من أجل كفالة أن تبدأ أي استجابة دولية للأزمات بفهم دقيق للسياق المحلي الذي يدور فيه الصراع.

٥٢ - وقد أبدى مجلس الأمن في السنوات الأخيرة حساسية متزايدة لمسائل الحماية. إذ يمثل اتخاذ جميع القرارات ١٢٦١ (١٩٩٩) و ١٢٦٥ (١٩٩٩) و ١٢٩٦ (٢٠٠٠) و ١٣١٤ (٢٠٠٠) و ١٣٢٥ (٢٠٠٠) خطوات إيجابية في هذا الخصوص. كما أن إدراج أحكام تتعلق بإزالة الألغام في ولايات البعثات لهو دليل آخر على ما أحرز من تقدم. ومع ذلك فإن قدرة المجلس على مواجهة المسائل المتعلقة بالحماية يمكن تحسينها بعدة طرق، بما في ذلك من خلال تحسين عملية اتخاذ القرار القائم على المعرفة، ومن خلال صياغة قرارات وولايات تعكس على وجه أكمل احتياجات المدنيين للحماية. وللمساعدة في تحقيق هذا الهدف، سيكون من المفيد تقديم إحاطات بشأن الآثار الإنسانية المترتبة على القرارات المقترحة، فضلا عن إجراء مناقشات حول مسائل تشتمل على كل من السلام والأمن والشواغل الأمنية. إضافة إلى ذلك، فإن استخدام البعثات الميدانية، كما كشفت التجربة التي اكتسبها المجلس من الزيارات الأخيرة إلى سيراليون وجمهورية الكونغو الديمقراطية وتيمور الشرقية، يمكن أن يكون مهماً كأداة لتقصي الحقائق، وكفرصة للدعوة ووسيلة من وسائل الإقناع. وقد يفيد إرسال هذه البعثات إلى عدد من البلدان التي تمر بحالات طوارئ تكون فيها الاستجابة الدولية غير مستندة إلى معلومات جيدة أو لا تحظى بدعم جيد. ويفيد المجلس أيضا من الاطلاع بصورة

مستمرة على معلومات من أطراف فاعلة خارج منظومة الأمم المتحدة.

التوصية

١١ - أوصي مجلس الأمن بأن يتبادل المعلومات بصورة منتظمة مع الجمعية العامة وغيرها من أجهزة الأمم المتحدة بشأن المسائل المتعلقة بتوفير الحماية للمدنيين في الصراع المسلح. وأقترح على رئيس الجمعية العامة على أن يستغل الاجتماع الشهري مع رئيس مجلس الأمن لتنبيه المجلس إلى الحالات التي قد تقتضي اتخاذ إجراءات.

١ - المجتمع المدني

(أ) المنظمات غير الحكومية

٥٣ - شهدت السنوات الأخيرة زيادة كبيرة في عدد المنظمات غير الحكومية الوطنية وعبر الوطنية وتأثيرها. وباتت المنظمات غير الحكومية، بفضل الامتداد العالمي لوسائط الإعلام وإمكانيات تكنولوجيا المعلومات، ولا سيما الإنترنت، في وضع أفضل الآن لإقامة تحالفات وتنظيم وحشد دعم متماسك على نطاق عالمي. وأثبتت المنظمات غير الحكومية بشكل خاص أنها قادرة على التأثير تأثيرا مهما في صياغة السياسات العامة والقانون الدولي. والمنظمات غير الحكومية سباقة في الكثير من الصراعات إلى تقديم الشهادة على انتهاكات القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان، وإجراء تقييمات دقيقة للحالة الإنسانية السائدة على أرض الواقع، والمطالبة باستجابة دولية فعالة. وغالبا ما تنجح عندما تقوم بذلك في سد الفجوة بين الوعي العام بأحد الصراعات ومدى استعداد القادة السياسيين للعمل بحزم لمواجهة الأزمة.

٥٤ - وعلى صعيد الواقع، تمثل المنظمات غير الحكومية الشركاء اليوميين الذين لا يستغنى عنهم في العمليات التي تقوم بها الأمم المتحدة من أجل توفير الغوث والمساعدة الإنسانيتين للسكان المحتاجين المعرضين للأذى. وغالبا ما يضفي تواجدها في أوساط المجتمع المحلي شكلا من أشكال الحماية، ولا سيما في المناطق التي تعيش فيها أقليات. ولكن أسوة بموظفي الأمم المتحدة، أصبح موظفوها الوطنيون والدوليون هدفا للاعتداءات بصورة متزايدة. ولهذا فإن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات شكلت فريقا عاملا مشتركا بين الوكالات لتعزيز التعاون في المسائل المتعلقة بأمن الموظفين بين الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية على الصعيد الميداني. وأخيرا، تضطلع المنظمات غير الحكومية بدور تزداد أهميته ونشاطه في حمل الأطراف المتحاربة على الجلوس إلى مائدة المفاوضات، والتوسط لوقف إطلاق النار، والتفاوض لتأمين معابر وممرات لتقديم الإغاثة الإنسانية.

٥٥ - ومن المهم جدا للدول الأعضاء وللأمم المتحدة ولغيرها من المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية أن تفهم بشكل أفضل المزايا النسبية لكل منها وذلك كخطوة أولى نحو العمل بصورة أكثر فعالية الواحدة منها مع الأخرى. فالمنظمات غير الحكومية تعمل أصلا بالتنسيق الوثيق مع الأمم المتحدة على أرض الواقع ومن خلال اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وأود أن أستعرض العمل الذي تقوم به اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وأن أواصل تعزيزه بغية تحديد سبل ليصبح فيها العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية أكثر تكاملا في المستقبل القريب. وينبغي أن نوفر للمنظمات غير الحكومية التي تعرض وجهات نظر مجتمع مدني مستجد في مسائل ذات اهتمام عالمي منبراً ذا طابع منتظم تسترشد به المناقشات المتعلقة بصنع القرارات وللدفاع عن سياسات معينة.

٥٦ - وتعد معاهدة عام ١٩٩٧ لحظر استخدام وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير هذه الألغام

ونظام روما الأساسي المنشأ لمحكمة جنائية دولية التي وضع بعد عام من ذلك، مثالين على قدرة المجتمع المدني الدولي على العمل مع الحكومات لتحقيق هدفا تشريعيا يساعد على حماية المدنيين.

(ب) المجتمع المدني المحلي

٥٧ - يمثل المجتمع المدني المحلي أول مصدر للحماية وخاصة عندما تخفق كل مصادر الحماية الأخرى. ولا يقتصر المجتمع المدني في هذا السياق على المنظمات غير الحكومية وجماعات حقوق الإنسان المحلية، بل يشمل أيضا التجمعات الدينية، والهيئات الخيرية الدينية، والجامعات والنقابات العمالية، والرابطات القانونية، والنشطاء المستقلين، والمدافعين عن حقوق الإنسان والأسر، والقبائل، وغيرها. ويتعين علينا أن نواصل مد أيدينا إلى هذه الأطراف الفاعلة وإقامة شراكات معها والاستفادة من معرفتها بالظروف المحلية وخبرتها بالعمل في مناطق الصراع وإلمامها بالاحتياجات الفعلية لتلك الأطراف والمعايير الثقافية القائمة. ولهذا يشكل تمويل الكوادر المحلية وتدريبها استثمارا مهما في حماية الفئات الضعيفة من السكان. ويتعين على وجه الخصوص تعزيز الشراكات بين المجتمع المدني الدولي والمجتمع المدني المحلي في التفاوض على دخول الأماكن ومراقبة التجاوزات، وخاصة عندما تتعذر المراقبة الدولية، وفي تيسير الحوار مع الأطراف الفاعلة السياسية ذات الصلة على أرض الواقع. وأخيرا، فإن الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني المحلي كثيرا ما تكون مهيأة أكثر من كل الأطراف الأخرى لإذكاء الوعي بالقانون الدولي في منطقة الصراع، ولتعزيز احترامه.

٥٨ - ومن المهم في هذا السياق أن تتأكد الأطراف الفاعلة الدولية من أن لمجتمعات المشردين كلمة في القرارات التي تعنيهم. وإنما هذه المجتمعات ليست سلبية. ذلك أنها ترسم استراتيجياتها الخاصة بها لتلبية احتياجاتها عن طريق تبادل الموارد المحدودة والخدمات والمعلومات والمأوى. ولهذا تشكل مشاركة هذه المجتمعات في تحديد الاحتياجات وفي القرارات الأخرى التي تؤثر على حياتها وفي تنفيذ برامج المعونة عنصرا أساسيا. وفضلا عن ذلك، من الممكن أن تساعد أنشطة هذه المجتمعات إنقاذ ما تبقى من المجتمع عن طريق التشجيع على إصلاح الروابط المجتمعية أو دعم إعادة إدماج المشردين بصفة دائمة في مجتمعات جديدة. وهي تملك المعرفة والقدرة على لم شمل الأسر وإقامة مؤسسات توفر المساندة للأطفال الذين لا يرافقهم أحد ولكبار السن.

(ج) النساء والأطفال والشباب

٥٩ - النساء والأطفال هم للأسف الشديد الضحايا الرئيسيون للصراعات المسلحة. فالمرأة تتعرض للعنف الجنسي والاتجار والتشويه، سواء في البيت أو في ساحة القتال أو في مخيمات المشردين. وهي مع ذلك تضطلع بدور بارز في إعادة بناء المجتمعات والمقومات الاجتماعية التي مزقتها الحرب. وتقوم المرأة في المجتمعات المحلية بتيسير الوساطة والمصالحة وتشكلن قوة أولية للنشاط الاقتصادي وهي قوة لم تنل حظها الكافي من البحث والاستعمال. وتشكل تيمور الشرقية، والصومال، وغواتيمالا، وكولومبيا، وليبريا، وموزامبيق وأماكن أخرى كثيرة أمثلة على بناء السلام الشامل لقبائل وانتماءات سياسية وأصول عرقية مختلفة. وستزداد هذه الجهود استنارةً بالدراسة التي طلبها مجلس الأمن في قراره ١٣٢٥ (٢٠٠٠) بشأن المرأة والسلام والأمن كما ستؤدي هذه الدراسة إلى تحسين فهم آثار الصراع المسلح على المرأة والدور الذي تقوم به - ويمكن أن تقوم به - في بناء السلام.

٦٠ - والأطفال هم أيضا يتعرضون لأشكال عديدة من الإيذاء أثناء الصراعات المسلحة ومنها إجبارهم على المشاركة في الصراع، وللأطفال أيضا دور يمكنهم الاضطلاع به في بناء مستقبل أكثر استقرارا للبلدان التي مزقتها الحرب. وقد طلب مجلس الأمن في قراره ١٣١٤

(٢٠٠٠) بشأن الأطفال والصراعات المسلحة إلى الدول الأعضاء تشجيع مشاركة الشباب في برامج توطيد السلام وبناء السلام. وقد أشارت اليونيسيف وممثلي الخاص للأطفال والصراع المسلح مرارا إلى ضرورة كفالة مشاركة الأطفال والشباب في الأنشطة الإنسانية وأنشطة بناء السلام. ولهذا، فإنني أكرر الدعوة التي وردت في تقريري عن الأطفال والصراعات المسلحة (A/55/163-S/2000/712)، إلى تشجيع وتعزيز مشاركة الأطفال والشباب في جميع البرامج والسياسات الرامية إلى حماية حقوقهم وحقوق غيرهم من السكان المدنيين قبل نشوب الصراعات وأثناءها وبعدها، باعتبار ذلك وسيلة لتحسين هذه البرامج والسياسات.

(د) القطاع الخاص

٦١ - لما كان نشاط ٩٦ في المائة تقريبا من القطاع الخاص ينصب على تصنيع السلع المدنية وتقديم الخدمات المدنية، فإن للقطاع الخاص مصلحة راسخة في بناء السلام والاستقرار الاقتصادي، وفي تعزيز الجهود الإنسانية، لا التسبب في ترديها. بيد أن المؤسسات التجارية لا تسعى كلها إلى أن تكون مصدر نفع أو مسؤولة اجتماعيا. والدليل على ذلك هو الدور السلبي للمؤسسات التجارية الأجنبية في صناعة الماس في سيراليون وأنغولا. كما أن الآثار الجسيمة الناجمة عن السعي إلى خدمة المصالح الاقتصادية في مناطق الصراع أصبحت موضع تفحص وانتقادات متزايدة. فقد اتُهمت الشركات بالاشتراك في ارتكاب تجاوزات حقوق الإنسان وظلت عائدات الشركات تستخدم في تمويل آلة الحرب. وبات معلوما للجميع أن المقاتلين بإمكانهم، من خلال بيع الماس وغيره من المعادن الثمينة، التزود بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، وبالتالي إطالة أمد القتال وتكثيفه وتشديد معاناة السكان المدنيين ومن الأهمية يمكن في هذا الصدد أن تواصل الأمم المتحدة تشجيع الاستثمار المسؤول في مناطق الأزمات عن طريق الاستفادة من شراكتها مع القطاع الخاص وتوسيع نطاقها.

التوصيات:

١٢ - أشجع مجلس الأمن على مواصلة بحث الصلات بين التجارة غير المشروعة في الموارد الطبيعية وإدارة رحى الحروب وأحث الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية على اتخاذ التدابير المناسبة ضد من يشارك، من الأطراف الفاعلة من الشركات والأفراد والكيانات، في الاتجار غير المشروع بالموارد الطبيعية والأسلحة الصغيرة التي قد تتسبب في زيادة تأجيج الصراعات.

١٣ - أحث الدول الأعضاء على اعتماد وإنفاذ تدابير تنفيذية وتشريعية لثني الأطراف الفاعلة من القطاع الخاص الموجودة داخل نطاق ولاية كل منها عن ممارسة أنشطة تجارية مع أطراف الصراعات المسلحة يمكن أن تؤدي إلى حدوث انتهاكات نظامية للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان أو تسهم في حدوث تلك الانتهاكات.

٢ - المنظمات الإقليمية

٦٢ - عكفت الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة على إقامة شراكات بصورة متزايدة بشأن المسائل المتصلة بحماية المدنيين مع المنظمات الإقليمية والمنظمات الحكومية الدولية، ومنها مجلس أوروبا، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومنظمة الوحدة الأفريقية، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، ورابطة أمم جنوب شرقي آسيا، وجامعة الدول العربية، ومنظمة المؤتمر الإسلامي، ولجنة حقوق الإنسان للبلدان الأمريكية. وكثيرا ما لا يكون بوسع المنظمات الإقليمية بمفردها أن تلبي بصورة

كافية احتياجات المدنيين أثناء الحرب. ولهذا فإن قائمة الجهود التعاونية المبذولة لحل الأزمات، أو تعزيز احترام القانون الدولي، أو بناء مؤسسات وطنية هي قائمة متزايدة وتتضمن نماذج بارزة من قبيل كوسوفو (جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية) أو سيراليون أو إثيوبيا/إريتريا أو ميانمار أو الأراضي الفلسطينية المحتلة.

٦٣ - بيد أنه تظل هناك حاجة لزيادة التنسيق مع هذه المنظمات وبخاصة في التوصل إلى تحليل وفهم مشتركين للسياق المحلي ومتطلباته وما ينطوي عليه من حساسيات. وقد اعتمدت الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، في الاجتماع الرفيع المستوى الرابع المعقود بينهما في شباط/فبراير ٢٠٠١، إطارا للتعاون في بناء السلام (S/2001/138)، واتفق الجانبان على مبادئ توجيهية للتعاون في هذا الميدان، وكذلك على الأنشطة التعاونية الممكنة بينهما، مثل إنشاء وحدات لبناء السلام، وإيفاد بعثات تقييم مشتركة، ووضع قوائم بأفضل الممارسات والدروس المستفادة، والاشتراك معا في عقد مؤتمرات إعلان التبرعات. واتفق على عقد لقاء للمتابعة على مستوى رفيع قبل نهاية عام ٢٠٠١ للبحث عن سبل عملية لتنفيذ إطار التعاون في بناء السلام، وكذلك لمواصلة تحسين الطرائق الثلاثة عشرة لمنع الصراعات التي جرى تحديدها عام ١٩٩٨.

التوصية:

١٤ - أحث مجلس الأمن على إقامة تعاون أكثر انتظاما مع المنظمات والتنظيمات الإقليمية لضمان اتخاذ القرارات عن علم واستخدام موارد إضافية واستعمال المزايا النسبية لهذه المنظمات والتنظيمات. وينبغي أن يشمل هذا التعاون إنشاء آلية للإبلاغ المنتظم حسب المنطقة وتقديم إحاطات إلى مجلس الأمن. وستشكل المشاورات الرفيعة المستوى المقبلة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية فرصة مناسبة لزيادة تطوير التعاون بشأن تعزيز حماية المدنيين أثناء الصراع المسلح.

خامسا - ملاحظات ختامية

٦٤ - هناك حاجة ملحة في الوقت الراهن إلى تحديث الصكوك السياسية والقانونية المتوافرة حاليا لحماية المدنيين أثناء الصراع المسلح. فقد وُضعت هذه الصكوك في عالم كانت الغلبة الطاغية فيه للأطراف الفاعلة من الدول، وقد جاءت هذه الصكوك انعكاسا لذلك الواقع. وبالمثل، فقد ركزت ممارسة الأمم المتحدة، منذ بدايتها، تركيزا يكاد ينحصر في تفاعل الدول الأعضاء.

٦٥ - وهناك حاجة إلى آليات واستراتيجيات جديدة للتعامل مع الظروف المتغيرة. فأشكال الصراع الأكثر شيوعا في عالم اليوم هي أشكال داخلية - العنف الطائفي والتطهير العرقي والإرهاب والحروب الخاصة التي تمولها التجارة الدولية في الماس أو النفط - وهي تنطوي على تكاثر وإنتشار الجماعات المسلحة. وهذه الظروف تعكس، بدرجات متفاوتة، تآكل الدور المركزي للدولة في الشؤون العالمية. كما أنه ورغم أن المدنيين هم الضحايا الرئيسيين لهذه التغيرات، فإن من الخطأ القول بأن النظام الجديد معاد برمته لحماية المدنيين. فهناك فرص يمكن اغتنامها، مثل التغطية العالمية لوسائل الإعلام وتكنولوجيات المعلومات الجديدة؛ والأثر المتزايد لمنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية؛ وترابط الاقتصاد العالمي ونطاق التجارة الدولية.

٦٦ - إن قدرتنا على بث ثقافة الحماية التي أشرت إليها في بداية هذا التقرير ستتوقف إلى حد بعيد على مدى قدرة الأمم المتحدة، والمجتمع الدولي ككل، على الإسهام في ذلك العالم المتغير. فهل لدينا ما يكفي من الإرادة لتعزيز نظام العدالة الجنائية - سواء على الصعيد الدولي أو في إطار

الولايات القضائية الوطنية؟ وهل هناك استعداد لإشراك الجماعات المسلحة والتفاوض معها، بالنظر إلى أن أغلبية الصراعات المسلحة تدور رحاها داخل حدود الدول؟ هل ستكون لدينا القدرة على تسخير طاقات وسائل الإعلام والإنترنت؟ هل سنقوم بإنشاء شراكات فعالة مع المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الإقليمية والقطاع الخاص؟ هذه ليست أسئلة مجردة؛ ولكنها أسئلة تثور كل يوم في النضال من أجل الحد من معاناة المدنيين أثناء الصراعات، والرد على هذه الأسئلة بنعم سيقتضي، كحد أدنى، من الدول الأعضاء اتخاذ الخطوات المحددة التي ذُكرت في هذا التقرير وفي تقريري السابق.

٦٧ - ووصولا إلى هذه الغاية، أود أن أوجه انتباه المجلس إلى مسألة تثير القلق بصفة خاصة. فهذا التقرير هو الثاني في سلسلة من التقارير. وقد انقضى نحو ١٨ شهرا منذ أن قدمت تقريري الأول عن حماية المدنيين أثناء الصراع المسلح. ويؤسفني أن أشير إلى أنه لم يُنفذ حتى الآن سوى قلة قليلة من توصياته الأربعين. ومع ذلك، يضيف هذا التقرير مجموعة جيدة تضم ١٤ توصية، أرى ضرورة تنفيذها إذا ما أريد تحقيق تحسن حقيقي في مجال الحماية. فالتقارير والتوصيات ليست بديلا للعمل الفعال. والمسؤولية الأولية عن حماية المدنيين تقع على عاتق الحكومات والجماعات المسلحة المشاركة في حالات الصراع. وعندما لا تحترم تلك الأطراف مسؤولياتها، يصبح من واجب مجلس الأمن أن يتصرف. والتقدم المحرز في حماية المدنيين المهددين بالصراع المسلح يقاس بحياة البشر وكسبهم لقوتهم، وبالتحرر من الخوف، وليس بإعلانات النوايا والتعبير عن القلق. ولهذا السبب، أحث أعضاء مجلس الأمن على استعراض التقدم المحرز في تنفيذ التوصيات الواردة في هذا التقرير والتقرير السابق. فتقديم تقارير جديدة لن يكون له معنى إلا إذا كانت هناك أدلة واضحة على أن ما تتضمنه من توصيات يُحدث تقدما حقيقيا نحو تحقيق الهدف منها. ومن خلال الانتقال بتركيزنا إلى تنفيذ التوصيات المتفق عليها بالفعل، سيكون من الممكن ضمان أن تكون الجهود المبذولة مستقبلا أكثر فاعلية في توفير الإغاثة والحماية بصورة حقيقية للمدنيين أثناء الصراع المسلح.

المرفق الأول

التوصيات والتوجيهات العامة بشأن السياسات

ألف – المقاضاة على انتهاكات القانون الجنائي الدولي

يستلزم علاج الإفلات من العقاب التزاما مستمرا ومتسقا من الأطراف المؤثرة الدولية والحكومات بكفالة التصديق على الاتفاقيات الدولية وتنفيذها، وتوفير تمويل مستمر وكاف للمحاكم الدولية، وتشجيع عمليات المقاضاة على الصعيد الوطني وفقا للمعايير الدولية حيثما تكون الدول حقا قادرة على إجراء ذلك وراغبة فيه، وأن يُرفض منح العفو لأولئك الذين يرتكبون الإبادة الجماعية، والجرائم ضد الإنسانية، وجرائم الحرب (انظر الفقرات ٩-١٣).

١ - أحث مجلس الأمن والجمعية العامة على أن يقدما، منذ البداية، تمويلا يعول عليه وكاف ومستمر للجهود الدولية، سواء للمحاكم والترتيبات الدولية القائمة أو المقبلة، المنشأة في إطار بعثات عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، أو للمبادرات التي تبذل بالاتفاق مع كل دولة عضو على حدة، لمحاكمة مرتكبي الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان.

٢ - أوصي مجلس الأمن بأن ينظر في وضع ترتيبات لمعالجة الإفلات من العقاب، وحسب الاقتضاء من أجل الحقيقة والمصالحة، في أثناء صياغة ولايات حفظ السلام، لا سيما عندما تأتي هذه العمليات كرد على انتهاكات واسعة النطاق ومنهجية للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان.

٣ - أشجع الدول الأعضاء على وضع أو تعزيز التشريعات والترتيبات الداخلية التي تنص على التحقيق والمقاضاة والمحاكمة بالنسبة لأولئك المسؤولين عن الانتهاكات المنهجية والواسعة النطاق للقانون الجنائي الدولية. وتحقيقا لهذا الغرض، أؤيد الجهود الرامية إلى دعم الدول الأعضاء في عملية بناء مؤسسات قضائية مكينة وموثوق بها تكون مجهزة لتنفيذ الإجراءات بصورة نزيهة.

باء – معايير المفاوضات حول إمكانية الوصول

يتطلب تعزيز القدرة على التفاوض حول إمكانية مفيدة للوصول وجود مفاوضين مهرة ومعايير عملية واضحة، بما في ذلك نقاط مرجعية للعمل معا أو فض العمل معا (انظر الفقرات ١٤-٢٧).

٤ - في ضوء إقرار مجلس الأمن في القرار ١٢٦٥ (١٩٩٩) بأهمية كفالة إمكانية وصول أفراد الشؤون الإنسانية إلى السكان المدنيين المحتاجين للمعونة بصورة آمنة وبلا عوائق، أحث مجلس الأمن على تأكيد هذا الحق وما يستتبعه من احتياجات عملية بصورة منتظمة فيما يتخذه من قرارات وما يقوم به من أنشطة وأن يبدي استعداده للتحرك عند رفض كفالة إمكانية الوصول المذكورة.

٥ - أشجع مجلس الأمن على أن يوفد، بتواتر أكبر، بعثات تقصي الحقائق إلى مناطق الصراعات لتعيين الاحتياجات المحددة من المساعدة الإنسانية، لا سيما الحاجة إلى كفالة إمكانية الوصول الآمنة والمفيدة إلى جميع الفئات السكانية الضعيفة.

جيم - إشراك الجماعات المسلحة

نظرا لانتشار الحروب الأهلية داخل صراعات اليوم، فإن إجراء حوار منظم مع الجماعات المسلحة أمر لا غنى عنه في الوصول إلى الفئات السكانية الضعيفة وحمايتها وقت الحرب (٣٠-٣٢ و ٤٨-٥٠).

٩ - ينبغي أن يؤكد مجلس الأمن في قراراته المسؤولية المباشرة للجماعات المسلحة بموجب القانون الإنساني الدولي. ونظرا لطابع الصراع المسلح المعاصر. فإن توفير الحماية للمدنيين يقتضي مشاركة جميع الجماعات المسلحة في حوار يستهدف تيسير توفير المساعدة الإنسانية والحماية.

١٠ - لم يصرح الكثير من الجماعات العسكرية لا بمذهبها العسكري ولا هي أدمجت مبادئ القانون الإنساني الدولي المعترف بها في أسلوب عملها. ولهذا فإنني أرحب بدعم الدول الأعضاء والمانحين للجهود التي اتخذت من أجل نشر معلومات عن القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان بين الجماعات المسلحة، وللمبادرات المتخذة لتعزيز فهم هذه الجماعات فهما عمليا للآثار المترتبة على هذه القواعد.

دال - فصل المدنيين عن العناصر المسلحة

يفضي فصل العناصر المسلحة عن السكان المدنيين في وقت مبكر إلى الحفاظ على المدنيين والطابع الإنساني لمخيمات ومستوطنات المشردين ويساعد على ردع التهديدات المحتملة للسلم والأمن الدوليين (انظر الفقرات ٢٨-٣٧).

٧ - وأشجِّع مجلس الأمن كذلك على دعم إعداد معايير وإجراءات واضحة للتعرف على العناصر المسلحة في حالات نزوح أعداد كبيرة من السكان، وكذلك اتخاذ إجراءات للفصل بينهم وبين المدنيين.

هاء – التركيز إقليميا على حالات الصراع

غالبا ما تستلزم مواجهة حالات الصراع بشكل واف تركيز صناع القرارات السياسية على الجانب الإقليمي بدلا من مجرد اتباع نهج مخصص لكل بلد. وتنطوي الحالات من هذا القبيل على احتمال زعزعة استقرار مناطق إقليمية أو دون إقليمية بكاملها ومن ثم تهديد السلم والأمن الدوليين (انظر الفقرات ٢٨-٢٩ و ٣٧ و ٦٢-٦٣).

٦ - أشجِّع مجلس الأمن على مواصلة تطوير مفهوم النهج الإقليمي تجاه الأزمات الإقليمية ودون الإقليمية، لا سيما عند صياغة الولايات.

١٤ - أحث مجلس الأمن على إقامة تعاون أكثر انتظاما مع المنظمات والتنظيمات الإقليمية لضمان اتخاذ القرارات عن علم واستخدام موارد إضافية واستعمال المزايا النسبية لهذه المنظمات والتنظيمات. وينبغي أن يشمل هذا التعاون إنشاء آلية للإبلاغ المنتظم حسب المنطقة وتقديم إحاطات إلى مجلس الأمن. وفي هذا الصدد، تشكل المشاورات الرفيعة المستوى المقبلة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية فرصة مناسبة لزيادة تطوير التعاون بشأن تعزيز حماية المدنيين أثناء الصراع المسلح.

واو – تعزيز صنع القرارات عن علم

تعزيزا لصنع القرارات عن علم من قِبل المجلس وأعضائه، من الضروري استخدام المزايا النسبية التي تتمتع بها الأطراف المؤثرة الأخرى ذات الصلة داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها (انظر الفقرات ٥١-٦٣).

١١ - أوصي مجلس الأمن بأن يتبادل المعلومات بصورة منتظمة مع الجمعية العامة وغيرها من أجهزة الأمم المتحدة بشأن المسائل المتعلقة بتوفير الحماية للمدنيين في الصراع المسلح. وأود أن أشجع رئيس الجمعية العامة على أن يستغل الاجتماع الشهري مع رئيس مجلس الأمن لتنبيه المجلس إلى الحالات التي قد تقتضي اتخاذ إجراءات.

زاي – وسائط الإعلام والمعلومات في حالات الصراع

من شأن وضع آليات أشد قوة ومنسَّقة لوسائط الإعلام والمعلومات في مناطق الصراع أداء دور حيوي في تيسير صنع القرارات عن علم، وتوجيه التحركات الإنسانية وتعظيم أثرها إلى أقصى حد، وبناء مجتمع مدني أقوى قائم على أساس إتاحة إمكانية الوصول إلى الموارد الإعلامية الحرة والمستقلة (انظر الفقرات ٣٨-٤٥).

٨ - وأوصي مجلس الأمن بأن يتخذ ترتيبات من أجل إدماج آليات رصد وسائط الإعلام بصورة منتظمة في ولايات البعثات. وتحقيقا لهذه الغاية، فإنني سأقوم بتوجيه دعوة إلى فريق خاص لوضع تصور لآلية رصد للقيام برصد ما يصدر عن ''وسائط الإعلام التي تبث الكراهية'' ومصادرها والإبلاغ عنها وتوثيقها بصورة فعالة. وستضم الآلية المسؤولين الإعلاميين المعنيين من داخل الأمم المتحدة وغيرها ممن له صلة بذلك من المنظمات الدولية، ومنظمات الخبراء غير الحكومية وممثلي وسائط الإعلام المحلية المستقلة.

حاء - إشراك القطاع الخاص

يتعين على الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى إشراك القطاع الخاص في حوار بنَّاء عن طريق إقامة شراكات خلاقة تكفل وضع ما تقوم به الشركات من عمليات داخل إطار القواعد والمعايير الدولية التي توفر البنية الأساسية التي تعتمد عليها التجارة الدولية بشكل متزايد (الفقرة ٦١).

١٢ - أحث مجلس الأمن على مواصلة بحث الصلات بين التجارة غير المشروعة في الموارد الطبيعية وإدارة رحى الحروب وأحث الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية على اتخاذ التدابير المناسبة ضد من يشارك، من الأطراف الفاعلة من الشركات والأفراد والكيانات، في الاتجار غير المشروع بالموارد الطبيعية والأسلحة الصغيرة التي قد يستمر الاعتماد عليها في إدارة رحى الصراعات.

١٣ - أحث الدول الأعضاء على اعتماد وإنفاذ تدابير تنفيذية وتشريعية لثني الأطراف الفاعلة من القطاع الخاص الموجودة داخل نطاق ولاية كل منها عن ممارسة أنشطة تجارية مع أطراف الصراعات المسلحة يمكن أن تؤدي إلى حدوث انتهاكات نظامية للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان أو تسهم في حدوث تلك الانتهاكات.

المرفق الثاني

تنفيذ التوصيات الواردة في تقرير الأمين العام المؤرخ ٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩

في التقرير المؤرخ ٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩ (S/1999/957) بشأن حماية المدنيين في الصراع المسلح، قدمت إلى مجلس الأمن ٤٠ توصية محددة تشمل طائفة واسعة من المبادرات. ووجهت الانتباه بخاصة في ملاحظاتي إلى التوصيات التسع الواردة أدناه، التي رأيت أن لها أهمية خاصة. والغرض من المصفوفة هو سرد بعض المبادرات والعمليات المضطلع بها منذ ذلك الحين لتنفيذ التوصيات.

التوصيات	الإجراء المتخذ منذ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩
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 توفر القدرة على إقامة مقر للبعثة بسرعة. (التوصية ٢٨)	قُدم إلى الأمين العام **تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام** (A/55/305-S/2000/809) في ١٧ آب/أغسطس ٢٠٠٠، وقدمه إلى مجلس الأمن في ٢١ آب/أغسطس ٢٠٠٠. وأوصى الفريق في تقريره هذا بإدخال إصلاح على قدرة المنظمة على القيام على نحو سريع بنشر عمليات حفظ السلام (انظر الفقرات ٨٦-٩١ و ١٠٢-١٦٩). وانتهى إلى جملة أمور، منها أن يتم النشر التام لعمليات الأمم المتحدة التقليدية لحفظ السلام في غضون ٣٠ يوما، ونشر العمليات الأكثر تعقيدا الموفدة للمساعدة في حالات الصراع داخل الدول في غضون ٩٠ يوما. ودعا الفريق الدول الأعضاء إلى العمل معا لكفالة توفير قوات متجانسة متعددة الجنسيات يصل قوامها إلى حجم اللواء على أهبة الاستعداد للانتشار الفعلي في غضون هذه الحدود الزمنية. وعلى الأمانة العامة أن تضع قائمة مرشحين احتياطيين تضم حوالي ١٠٠ من العسكريين و ١٠٠ من أفراد الشرطة المدنية والخبراء من قوات الجيش والشرطة الوطنية، جاهزين للانتشار في غضون سبعة أيام. كما ينبغي مراجعة شروط خدمة الأخصائيين المدنيين لكي يمكن للأمانة العامة جذب أفضل الموظفين المؤهلين ومراعاة توفير فرص وظيفية أفضل لمن أبلوا بلاء حسنا. **وخلال قمة الألفية التي عقدتها الأمم المتحدة** في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٠ اجتمع مجلس الأمن على مستوى رؤساء الدول والحكومات لمناقشة ضرورة كفالة اضطلاع مجلس الأمن بدور فعال في صون السلم

التوصيات	الإجراء المتخذ منذ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩
	والأمن الدوليين، لا سيما في أفريقيا. وشدد المجلس، في القرار ١٣١٨ (٢٠٠٠)، على أهمية تعزيز قدرة الأمم المتحدة على النشر السريع لعمليات حفظ السلام، وحث الدول الأعضاء على أن توفر لها موارد كافية وفي حينها. وأيد مجلس الأمن تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام بموجب قراره ١٣٢٧ (٢٠٠٠)، الذي اعترف فيه بأهمية النشر السريع للقوات وأفراد الشرطة والموظفين المدنيين في مناطق البعثات، وحث الأمين العام على التشاور مع البلدان المساهمة بقوات حول أفضل سبيل لتحقيق هذا الهدف الهام.
	وأيدت الجمعية العامة، في دورتها الخامسة والخمسين، بعض التوصيات التي تضمنها التقرير ووافقت على رصد اعتمادات جديدة من الميزانية العادية تبلغ ٠٠٠ ٣٦٣ دولار في إطار الشؤون السياسية، و ٢٠٠ ٣٧ دولار في إطار الإدارة وخدمات الدعم المركزية. كما وافقت الجمعية على نفقات يبلغ إجماليها ٢٠٠ ١٩٠ ٩ دولار لعمليات حفظ السلام للفترة من ١ تموز/يوليه إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠١.
	نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية: لفت تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام الانتباه أيضا إلى أهمية تعزيز الفهم الدقيق للقوات المسلحة التابعة للدول الأعضاء وقدراتها فيما يتعلق بحفظ السلام. وقد أبدى ٨٨ بلدا حتى الآن رسميا استعداده للمساهمة. وأنشئ لواء التأهب العالي استجابة لدعوة الأمين العام إلى إنشاء قوة للانتشار السريع. وهي تتألف حاليا من وحدات مدربة وفق معايير واحدة، تابعة للأرجنتين وبولندا والدانمرك والسويد وكندا والنرويج وهولندا، لنشرها في العمليات بموجب الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة.
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	لم تنشأ بعد آلية تقنية دائمة لاستعراض نظم الأمم المتحدة والنظم الإقليمية للجزاءات. غير أن مجلس الأمن اتخذ خطوة أولى في القرار ١٣٣٣ (٢٠٠٠) الذي يفرض جزاءات على الطالبان. فقد قرر المجلس لأول مرة إدراج حكم يُعاد النظر فيه بعد مرور مدة معينة، يطلب بموجبه إلى الأمين العام

التوصيات	الإجراء المتخذ منذ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩
العامة والوكالات وسائر الجهات الفاعلة الإنسانية للتحقق من الآثار المحتملة للجزاءات على المدنيين. (التوصية ٢٣)	استعراض الآثار الإنسانية المترتبة على التدابير المفروضة ثم تقديم تقرير إلى المجلس في غضون ٩٠ يوما من اعتماد القرار ١٣٣٣ (٢٠٠٠). كما سيواصل الأمين العام، بالتشاور مع لجنة الجزاءات، تقديم تقرير على فترات منتظمة بعد ذلك عن أي آثار إنسانية، وتقديم تقرير شامل عن هذه المسألة قبل انتهاء سريان هذه التدابير بـ ٣٠ يوما.
٣ - فرض حظر على الإمداد بالأسلحة في الحالات التي يستهدف فيها أطراف الصراع المدنيين والأشخاص المشمولين بالحماية أو حيث يكون الأطراف معروفين بارتكاب انتهاكات منتظمة وواسعة النطاق للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان، بما في ذلك تجنيد الأطفال؛ وحث الدول الأعضاء على إنفاذ ذلك الحظر في نطاق الولاية الوطنية لكل منها. (التوصية ٢٦)	يتمثل أحدث مثلين للحظر على الإمداد بالأسلحة المفروض من مجلس الأمن في أفغانستان (القرار رقم ١٣٣٣ (٢٠٠٠))، وإثيوبيا وإريتريا (القرار رقم ١٢٩٨ (٢٠٠٠)). وفيما يتعلق بالقرار الأخير، لاحظ المجلس مع القلق أن القتال بين إثيوبيا وإريتريا تسبب في آثار إنسانية خطيرة بالنسبة للسكان المدنيين في الدولتين وطالب باستئناف محادثات السلام الجوهرية في أقرب وقت ممكن تحت رعاية منظمة الوحدة الأفريقية. وطلب إلى الدول الأعضاء أن تمنع بيع أو توريد الأسلحة والذخائر والمركبات والمعدات العسكرية وقطع غيارها إلى إثيوبيا وإريتريا فضلا عن منع تزويد البلدين بأي مساعدة تقنية أو تدريب فيما يتصل بصنع الأسلحة واستهدامها. وبالنسبة لأفغانستان، طلب إلى الدول أن تمنع التوريد والبيع والنقل المباشر للأسلحة إلى الأراضي الواقعة تحت سيطرة الطالبان.
٤ - النظر في القيام في حالات معينة بتنفيذ عملية وقائية لحفظ السلام أو بتوفير وجود من نوع آخر للرصد الوقائي. (التوصية ١٢)	لم تنشأ أي عملية لحفظ السلام في إطار منع الصراعات على وجه التحديد، بعد نشر قوة الأمم المتحدة للانتشار الوقائي في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة وبعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى.
٥ - التوسع في استعمال الجزاءات المحددة الأهداف لردع واحتواء مرتكبي الانتهاكات الفظيعة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان، فضلا عن أطراف النزاع التي تتحدى قرارات المجلس وبالتالي تزدري بسلطته. (التوصية ٢٢)	رغم توصيات ''عملية إنترلاكن''، لم توضع بعد نظم جزاءات تستهدف فئات محددة من الأفراد. وقد وضعت الصيغة النهائية ''لعملية إنترلاكن'' بشأن الجزاءات المالية المحددة الهدف في عام ١٩٩٩، وهي ترمي إلى تحسين فعالية نظم الجزاءات المالية والحد من الأثر الإنساني الذي يترتب على الحظر الاقتصادي الشامل. وخلص الخبراء إلى أنه ما زالت توجد صعوبات بالغة في تتبع المعاملات المالية واكتشاف مواضع الأصول المالية، رغم أن الجزاءات المالية المحددة

التوصيات	الإجراء المتخذ منذ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩
	الهدف تبدو عملية. وفضلا عن ذلك، أشير إلى الحاجة إلى إضفاء الطابع الرسمي على التعاون الدولي فيما بين الدول الأعضاء لكفالة التنفيذ السليم للجزاءات وكذلك الحاجة إلى اتخاذ قرارات بشأن الجزاءات من جانب الأمم المتحدة تكون أكثر اتساقا مع المبادئ التوجيهية العملية الملائمة.
	وحذت **عملية بون - برلين** حذو عملية إنترلاكن في تحري كيفية جعل جزاءات الأمم المتحدة محددة الهدف بصورة أفضل، ولكن مع التركيز في المقام الأول على حظر توريد الأسلحة والجزاءات المفروضة على السفر والطيران. واقتُرح إنشاء آلية للرصد الواسع النطاق للحظر المفروض على الأسلحة وإمكان النظر في فرض تدابير ثانوية في حال ثبوت ارتكاب انتهاكات.
٦ - نشر مراقبين عسكريين دوليين لرصد الحالة في مخيمات المشردين داخليا واللاجئين عند الاشتباه في وجود أسلحة ومتحاربين وعناصر مسلحة: فإذا تبين وجود مثل تلك العناصر وعجزت القوات الوطنية عن التدخل أو كانت غير راغبة فيه، نشر قوات عسكرية إقليمية أو دولية تكون مستعدة لاتخاذ تدابير فعالة لفرض نزع السلاح على المتحاربين أو العناصر المسلحة. (التوصية ٣٥)	لم يجر نشر مراقبين عسكريين دوليين لغرض رصد الحالة في مخيمات المشردين داخليا واللاجئين. غير أن المراقبين العسكريين قاموا في بعض الأحيان بهذه المهمة كجزء من أنشطتهم العادية. وبعد ازدياد مواجهة حالات خطرة في مخيمات ومستوطنات اللاجئين والمشردين داخليا، قامت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بعدة محاولات لتحسين الأمن في تلك المخيمات وكفالة طبيعتها المدنية. وفي مخيمات اللاجئين الروانديين التي أقيمت في شرق زائير (التي تعرف الآن باسم جمهورية الكونغو الديمقراطية)، قامت المفوضية بتجهيز وحدة زائيرية خاصة لرصد الأمن وبدفع تكاليفها. وبالإضافة إلى ذلك قدمت المفوضية الدعم لأفراد الشرطة التنزانيين المكلفين بتعزيز أمن اللاجئين والمساعدة في كفالة الطابع المدني والإنساني لمخيمات اللاجئين البوروندين في جمهورية تنزانيا المتحدة. وفي المخيمات المقامة في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، رتبت المفوضية لإيفاد مستشار دولي لمسائل الشرطة من أجل تحسين أمن اللاجئين الكوسوفيين من أصل ألباني.
٧ - تشديد المجلس في قراراته، في بداية اندلاع كل صراع، على أنه يتحتم تيسير وصول السكان المدنيين دون عوائق إلى المساعدة الإنسانية،	أبرز مجلس الأمن في كثير من القرارات التي اتخذها مؤخرا، ومن بينها القرارات بشأن الحالات في جمهورية الكونغو الديمقراطية وتيمور الشرقية وإثيوبيا - إريتريا وسيراليون، أهمية حصول السكان المدنيين على

التوصيات	الإجراء المتخذ منذ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩
وعلى أنه يتعين على الأطراف المعنية، بما فيها الأطراف غير التابعة لدول، التعاون التام مع منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية في إتاحة ذلك الوصول، فضلا عن ضمان أمن المنظمات الإنسانية، وفقا للمبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة والإصرار على أن عدم الامتثال يؤدي إلى فرض جزاءات محددة الأهداف. (التوصية ١٨)	المساعدة الإنسانية دون إعاقة. وعندما أنشأ المجلس بعثة الأمم المتحدة في سيراليون بموجب القرار ١٢٨٩ (١٩٩٩) أذن للبعثة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتوفير الحماية للمدنيين الذين يحدق بهم خطر العنف الجسدي، وكرر ذلك في قراره ١٣١٣ (٢٠٠٠). وتضمنت القرارات اللاحقة أحكاما مشابهة بشأن ضرورة الوصول إلى المساعدة الإنسانية دون إعاقة: القرار ١٢٧٢ (١٩٩٩) بشأن إنشاء إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية، والقرار ١٢٩١ (٢٠٠٠) بشأن جمهورية الكونغو الديمقراطية، والقراران ١٣١٢ (٢٠٠٠) و ١٣٢٠ (٢٠٠٠) بشأن الحالة بين إثيوبيا وإريتريا.
٨ - حيثما اقتضى الأمر، كفالة تمتع عمليات حفظ السلام وإنفاذ السلام بالسلطة والمعدات التي تمكّنها من السيطرة على قدرات الإعلام التي تبث الكراهية أو إغلاقها. (التوصية ١٦)	لم يؤذن بعد لأي عملية لحفظ السلام أو إنفاذ السلام بإغلاق قدرات الإعلام التي تبث الكراهية.
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:	تدور مناقشة عامة شاملة بين الدول الأعضاء حول العلاقة بين التدخل العسكري لوقف أو منع حالات الانتهاكات الواسعة النطاق والمنتظمة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان وبين سيادة الدول. ومن بين المبادرات التي اتخذت إنشاء اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠. وتسعى اللجنة إلى التوفيق بين مفهومي التدخل وسيادة الدول. وهي هيئة دولية مستقلة غرضها المساعدة على الوصل بين المفهومين. وهدفها إيجاد تفهم على نطاق واسع لهذه المسائل وتعزيز توافق آراء سياسي عام بشأن كيفية التحرك صوب العمل في منظومة الأمم المتحدة. وتعتزم اللجنة الانتهاء من إعداد تقريرها بحلول خريف عام ٢٠٠١.
(أ) نطاق الانتهاكات التي وقعت لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، بما في ذلك عدد الأشخاص الذين نالت منهم تلك الانتهاكات وطبيعتها؛	

التوصيات	الإجراء المتخذ منذ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩
(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 التي تتخذ؛	
(هـ) استعمال القوة بصورة محدودة ومتناسبة مع مقتضيات الحالة، مع الاهتمام بما يترتب على ذلك من نتائج على السكان المدنيين وعلى البيئة. (التوصية ٤٠)	