الأمم المتحدة S/2007/643

مجلس الأمن

Distr.: General
28 October 2007
Arabic
Original: English

تقرير الأمين العام عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة

أولا – مقدمة

١ – يُقدَّم هذا التقرير السادس عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة وفقا لقراري مجلس الأمن ١٦٧٤ (٢٠٠٦) و ١٧٣٨ (٢٠٠٦). وقد شكل القرار ١٦٧٤ (٢٠٠٦) منعطفا في مسألة حماية المدنيين بتوفيره إطارا واضحا للعمل الذي يؤديه المجلس والأمم المتحدة في هذا المجال ـ وهو عمل لا يزال اليوم، من حيث الأهمية والضرورة، كما كان قبل ثمانية أعوام عندما نظر المجلس في التقرير الأول عن حماية المدنيين.

٢ – ويعرض هذا التقرير آخر المستجدات التي شهدها التقدم المحرز في تنفيذ القرار ١٦٧٤ (٢٠٠٦) وتعزيز إطار حماية المدنيين الذي وضعه المجلس وغيره من الشركاء في السنوات الأخيرة. ويقيّم التطورات الإيجابية والشواغل الحالية أو الجديدة التي تؤثر على المدنيين في حالات النزاع في مختلف أنحاء العالم. ويركز، في معرض قيامه بذلك، على أربعة تحديات نعلق عليها جميعنا أهمية خاصة وهي: حرمان المدنيين، عند الحاجة، من الحصول على الخدمات الكفيلة بإنقاذ حياتهم؛ وأعمال العنف الجنسي المقيتة التي تمارَس في النزاعات وتداعياتها المدمرة على الأفراد والمجتمعات المحلية؛ والضرورة الملحة لمعالجة نتائج النزاعات على المساكن والأراضي والممتلكات بشكل أكثر اتساقا؛ وأهمية الخلاص من الخسائر البشرية غير المقبولة التي توقعها القنابل العنقودية. وفي الختام، يقترح التقرير مجموعة من التدابير الأساسية لينظر فيها مجلس الأمن، تهدف جميعها إلى زيادة تعزيز إطار الحماية في المجالات التي تقتضي إجراءات أسرع وأكثر انتظاما.

٣ – وقد أقنعتني الزيارات التي قمت بها إلى عدد من البلدان التي تدور فيها نزاعات أنّ الذين تشرّدهم الحرب وتجعل منهم ضحايا يهتمون بأفعالنا أكثر بكثير منه بأقوالنا. وخلقت فيّ المحنة التي يعيشونها حسا كبيرا بالمسؤولية يدفعنا للعمل على جعل حماية المدنيين وإبقائها، حين لا نستطيع الحيلولة دون وقوع نزاع مسلح، أولوية مطلقة: سواء لي شخصيا بصفتي

أمينا عاما، أو للأمم المتحدة، أو لمجلس الأمن، أو، مما يقع المقام الأول، للدول الأعضاء التي تقع على عاتقها المسؤولية الأولى لحماية المدنيين، هذه الحماية، المكرسة في المدوّنات الرئيسية كافةً، الأخلاقية منها والدينية والقانونية، والتي ليست حصرا على أيّ ثقافة خاصة أو تقليد بعينه، فهي واجب تمليه الاعتبارات الإنسانية والسياسية والقانونية، يعترف بالكرامة والقيمة المتأصلة في كل كائن بشري. إنها قضيةٌ توحّدنا جميعا في مسؤوليتنا عن حماية المدنيين من الاعتداءات والتخفيف من وقع الحرب عليهم ومن حدة معاناتهم.

ثانيا – طبيعة النزاعات المسلحة المعاصرة

٤ – على الرغم من انخفاض عدد النزاعات في العالم[(١)]، لا تزال أعداد كبيرة من المدنيين، في النزاعات التي تحتدم أو يشتد سعيرها ـ وأغلبيتها نزاعات غير دولية ـ عرضةً لأعمال وحشية ومهينة أو هي تعاني بالفعل منها. ويقع بعض المدنيين ضحية لهذه الأعمال لمجرد وجودهم في المكان غير المناسب في الوقت غير المناسب. ويُستهدَف بعضهم الآخر عن عمد ويتعرّض لأفعال همجية يكاد مرتكبوها يفلتون إفلاتا كاملا من العقاب.

٥ – وقد أضحى الفرار هو الخيار الوحيد المطروح أمام ٣٥ مليون شخص. ولا يزال التهجير بالتالي إحدى أبرز سمات النزاعات المعاصرة وبالتأكيد أهم التحديات التي نواجهها على الصعيد الإنساني. غير أنه غالبا ما يكون مجرد بدايةٍ لمحنة قد تدوم سنوات لا بل عقودا من المعاناة والحرمان والكفاح اليومي من أجل البقاء. وهو يؤدي، في كثير من الحالات، إلى خسارة أسباب الرزق وضياع الفرص والهوية الثقافية بشكل دائم. ويبلغ عدد اللاجئين في العالم ٩,٩ ملايين شخص، وهو أعلى مستوى وصله منذ أربع سنوات. وتُعزى الزيادة إلى حد بعيد إلى تدهور الحالة الأمنية والإنسانية في العراق، التي أرغمت أكثر من مليوني شخص على البحث عن ملجأ في الخارج.

٦ – وتضاف هذه الأعداد إلى عدد المشردين داخليا في العالم بسبب النزاعات الذي يُقدَّر بـ ٢٤,٥ مليون شخص. ففي العراق، يبلغ عدد المشردين داخليا،المعروفين لدينا، حوالى ٢,٢ مليون شخص. وفي السودان، على الرغم من عودة زهاء مليون شخص إلى جنوب البلاد هذا العام، أسفر انعدام الأمن في دارفور عن تهجير ٢٤٠ ٠٠٠ شخص جديد، مما رفع العدد الإجمالي للمشردين داخليا في دارفور وحدها إلى ٢,٢ مليون شخص. وقد فرّ من هذا الإقليم قرابة ٢٤٢ ٠٠٠ شخص متوجهين إلى جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد، وهما بلدان

(١) شهد عام ٢٠٠٦ نزاعات مسلحة واسعة النطاق بلغ عددها ١٧ نزاعا في ١٦ موقعا، مقارنة بـ ١٩ نزاعا في ١٧ موقعا شهدها عام ٢٠٠٤. معهد ستوكهولم الدولي لبحوث السلام، حولية المعهد، ٢٠٠٧.

مجاوران فيهما أيضا أعداد كبيرة من المشردين داخليا تبلغ ٣٠٠ ٠٠٠ و ١٧٠ ٠٠٠ شخص على التوالي. وفي الصومال، هناك حوالي ٧٠٠ ٠٠٠ شخص لا يزالون مشردين داخليا، في حين أنّ أعمال القتال المتكررة في جمهورية الكونغو الديمقراطية قد أرغمت أكثر من ٥٠٠ ٠٠٠ شخص على مغادرة منازلهم هذا العام، فزاد العدد الإجمالي للسكان المشردين على ١,٢ مليون شخص. وفي كولومبيا، تسببت مجموعات مسلحة من غير الدول بتشريد ٢٠ ٠٠٠ مدني. وعموما، بلغ عدد المشردين داخليا المسجلين في كولومبيا ٢,١ مليون شخص، مع أنّ البعض يقدّر عددهم الإجمالي بـ ٣ ملايين. وفي أفغانستان، أدّت أعمال العنف وانعدام الأمن إلى عمليات تشريد متكررة ومتزايدة، وبخاصة في المقاطعات الجنوبية، حيث جرى تشريد حوالي ٤٤ ٠٠٠ شخص خلال النصف الأول من عام ٢٠٠٧. وهذا العام، تشرد بسبب أعمال العنف في سري لانكا ١٠٠ ٠٠٠ شخص حتى الآن، وخصوصا في شمال البلد وشرقه، مع أنّ زهاء ١٢٠ ٠٠٠ شخص تمكنوا من العودة إلى ديارهم في شرق البلد منذ أيار/مايو بعد أن خفّت حدة الأعمال القتالية.

٧ - ولا تزال أغلبية النزاعات اليوم غير دولية. وبينما اتسمت هذه النزاعات دائما باختلال التوازن بين طرفي النزاع من حيث القدرة العسكرية، تزايدت حدة هذا الاختلال في عدد من النزاعات في السنوات الأخيرة، وعلى الأخص في الأرض الفلسطينية المحتلة، ولكن أيضا في أفغانستان والعراق حيث تحارب القوات المتعددة الجنسيات مجموعات مسلحة شتى. وفي مثل هذه النزاعات، تلجأ الأطراف الأضعف عسكريا، للتغلب على دونيّتها من حيث القوة العسكرية التقليدية، إلى استراتيجيات تنتهك القانون الإنساني الدولي انتهاكا صارخا كشنّ الاعتداءات المتعمّدة على المدنيين، بما في ذلك العمليات الانتحارية وأخذ الرهائن وتعمّد تركيز المقاتلين ونصب الأهداف العسكرية الأخرى في وسط الأحياء المدنية. وتشكّل مثل هذه الأفعال انتهاكات للقانون الإنساني الدولي يتعذر تبريرها ويتحمّل وطأتها المدنيون. ويُخشى أيضا أن يتزايد استخدام الأطراف الأقوى عسكريا، في صراعها مع عدو من الصعب إن لم يكن من المستحيل تحديده، أساليب ووسائل حربية تنتهك مبدأي التمييز بين الأهداف وتناسب رد الفعل مع الفعل، الأمر الذي يتحمّل المدنيون عواقبه مرة أخرى.

٨ - ومن السمات الأخرى للنزاعات المعاصرة عمليات مكافحة الإرهاب التي تسعى الدول من خلالها إلى منع ومواجهة أعمال العنف التي ترتكبها مجموعات مسلحة عبر وطنية. ورغم الاعتراف بالحق الطبيعي للدول في حماية نفسها وحماية الأشخاص الخاضعين لولايتها، لا بد أن تُنفَّذ مثل هذه العمليات بجميع جوانبها، سواء أتمثلت في استخدام القوة أم في الحرمان من الحرية، مع التقيد التام بالقانون الدولي الساري.

٩ - ومن السمات البارزة الأخرى تكليف شركات عسكرية وأمنية خاصة بأداء مهام تؤديها عادةً الأجهزة الأمنية أو العسكرية التابعة للدول. ففي العراق مثلا، قُدِّر في آذار/مارس ٢٠٠٦ أنّ عدد الشركات العسكرية والأمنية الخاصة التي تقوم بأعمال لصالح القوات المتعددة الجنسيات بلغ ١٨١ شركة تضم ٠٠٠ ٤٨ موظف[٢]. وتشمل الأنشطة التي تقوم بها هذه الشركات حماية الموظفين والممتلكات، واستجواب الأسرى، وحتى المشاركة في المعارك، وهي أنشطة غالبا ما تضع موظفي هذه الشركات في اتصال مباشر بالسكان المدنيين. ومن المؤكد أنّ على موظفي الشركات المذكورة التقيّد بالقانون الإنساني الدولي. ومسؤوليات الدول التي تستعين بهم محددة بشكل مؤكد أيضا. غير أنّ تعزيز امتثال الموظفين والدول التي تستخدمهم للقانون ومساءلتهم عن أيّ انتهاكات له، لا يزال يستلزم قدرا أكبر بكثير من الجهود. وأرحّب في هذا الصدد بالمبادرة التي اتخذتها الحكومة السويسرية، بالتعاون مع لجنة الصليب الأحمر الدولية، والهادفة إلى تيسير مناقشة المسائل التي تثار بين الحكومات بشأن الشركات المذكورة، والبحث في وضع ممارسات جيدة ونماذج تنظيمية وتدابير مناسبة أخرى في هذا المجال من أجل تعزيز احترام القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان.

ثالثا - حماية المدنيين في النزاعات المسلحة: التقدم المحرز والشواغل

١٠ - أُنجز الكثير في السنوات الأخيرة في سبيل تعزيز حماية المدنيين في النزاعات المسلحة، بما في ذلك قبول مسؤولية الحماية؛ ومشاركة مجلس الأمن المتزايدة في مسائل ذات صلة بحماية المدنيين؛ وتضمين ولايات حفظ السلام، بشكل متزايد ومنتظم، أنشطةً مساندة لحماية المدنيين في النزاعات المسلحة؛ والاستثمار في مجال تعزيز قدرات الأمم المتحدة في مجال الوساطة من أجل السلام؛ وتحسين تنسيق حماية المدنيين في ما بين الجهات الفاعلة المعنية بالشؤون الإنسانية؛ وتوفير مزيد من الزخم، على الصعيدين الدولي والوطني، لمكافحة إفلات مرتكبي جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية من العقاب. غير أننا لا نزال نواجه تحديات جمّة تؤكد أنّ التقدم المحرز في مجال حماية المدنيين إنما يقاس بما يتحقق على الأرض من إنجازات.

---

(٢) مكتب المساءلة الحكومية في الولايات المتحدة، إعادة تعمير العراق - الإجراءات التي لا تزال لازمة لتحسين استخدام الأجهزة الأمنية الخاصة (*Rebuilding Iraq – Actions Still Needed to Improve the Use of Private Security Providers*)، بيان وليم سوليس، مدير قسم القدرات الدفاعية والإدارة، حزيران/يونيه ٢٠٠٦.

ألف – تطورات مشجعة

التقدم المحرز في وضع إطار معياري

١١ – يكتسي بأهمية خاصة قبول جميع الدول الأعضاء، في مؤتمر القمة العالمي ٢٠٠٥، بالمبدأ الأساسي المتمثل في ''مسؤولية الحماية''. ويمثل ذلك تأكيدا حاسم الأهمية للمسؤولية الأساسية التي تقع على عاتق كل دولة في حماية مواطنيها والأشخاص الخاضعين لولايتها من أعمال الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية. وإنه لأمر مهم أن تكون الفقرتان ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي قد وضعتا أيضا على عاتق الأمم المتحدة، بما في ذلك مجلس الأمن، مسؤولية مساندة الدول الأعضاء في حماية سكانها. فهذا إنجاز بارز يجب أن يؤدي إلى اتخاذ إجراءات سريعة وحاسمة للحيلولة دون معاناة المدنيين في مناطق النزاع أو للتخفيف من حدة هذه المعاناة. وسيقدم ممثلي الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية والفظاعات الجماعية مساهمة كبيرة في تحقيق هذه الأهداف.

١٢ – واتخذ مجلس الأمن أيضا، منذ صدور تقريري الأخير (S/2007/740)، خطوات هامة لتعزيز الإطار المعياري والعملياتي لحماية المدنيين، بما في ذلك باتخاذ القرارين ١٦٧٤ (٢٠٠٦) و ١٧٣٨ (٢٠٠٦). ويكتسي القرار الأول أهمية خاصة في سياق إعداد إطار عمل يسمح بالقيام بما يلي:

(أ) تضمين ولايات عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، عند الاقتضاء وعلى أساس كل حالة على حدة، أحكاما تنص على ما يلي:

'١' حماية المدنيين المعرضين لخطر العنف البدني الوشيك؛

'٢' منع العنف الجنسي ومواجهته؛

'٣' تيسير تقديم المساعدة الإنسانية؛

'٤' توفير الحماية في مخيمات اللاجئين والمشردين داخليا وحولها؛

'٥' تهيئة الظروف المؤاتية لعودتهم الطوعية على نحو يكفل سلامتهم؛

(ب) مواصلة مجلس الأمن التعاون مع منسق الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الطوارئ وإشراك هذا الأخير إشراكا تاما في المراحل الأولى للتخطيط لبعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من البعثات المعنية؛

(ج) إحالة المعلومات والتحليلات ذات الصلة بشأن حماية المدنيين إلى المجلس.

منح حفظة السلام دورا أكثر فعالية

١٣ - يوكل مجلس الأمن بشكل متزايد إلى عمليات حفظ السلام ولاية تنفيذ أنشطة تدعم حماية المدنيين، كما برهنت على ذلك مؤخرا العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، التي أُذن لها بأن تتخذ جميع الإجراءات اللازمة لحماية المدنيين في مناطق انتشار قواتها، حسبما تراه في حدود قدراتها (القرار ١٧٦٩ (٢٠٠٧)). وتلا ذلك، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، إنشاء بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد وتكليفها بولاية تنص صراحة على حماية المدنيين بدعم من عملية الاتحاد الأوروبي. وأيّد المجلس أيضا مفهوماً لعمل الحفاظ على الأمن يهدف إلى حفظ القانون والنظام في مخيمات اللاجئين ومواقع المشردين داخليا في تشاد (القرار ١٧٧٨ (٢٠٠٧)).

١٤ - وفي حين أنّ تلك البعثات لا تزال في مراحلها الأولى، تؤكد الأنشطة التي تضطلع بها بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية الدور الحاسم الذي يمكن لحفظة السلام تأديته في مجال حماية المدنيين، بتطبيق مفهوم عمليات يولي الأولوية لتوفير الأمن عن طريق حضور عسكري رادع ومشاركة مباشرة لمنع انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني ووضع حد لها، لكنها تؤكد أيضا حدود هذا الدور. وعلى غرار ذلك، سعت قوات بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان إلى توفير بعض الحماية للمشردين وغيرهم من السكان المستضعفين في دارفور. وقد بُذلت تلك الجهود رغم نقص القدرات وانعدام الأمن الخطيرين اللذين أكدهما مقتل ١٠ أفراد تابعين لبعثة الاتحاد الأفريقي في السودان بطريقة مروّعة في اعتداء وحشي ارتكبته إحدى ميليشيات الثوار في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.

١٥ - ومع أنّ اللجوء المتزايد إلى مثل هذه الولايات يعتبر مسألة إيجابية، إلا أنه ليس سوى خطوة أولى في سبيل تعزيز حماية بعثات حفظ السلام للمدنيين. فبعد مرور ثمانية أعوام على إسناد أول ولاية من هذا النوع، يُعِدّ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وإدارة عمليات حفظ السلام دراسة مشتركة للنظر في إدراج مثل هذه الولايات في بعثات حفظ السلام وبحث ما تخلّفه من آثار على الأرض من أجل استخلاص الدروس لاستثمارها عند تحديد الولايات ونشر البعثات في المستقبل.

تعزيز دور المنظمات الإقليمية

١٦ - اعترفت الدول الأعضاء بالدور المهم الذي تؤديه المنظمات الإقليمية في حماية المدنيين، خلال مناقشة المجلس بشأن حماية المدنيين في حزيران/يونيه ٢٠٠٧، وكان ذلك الدور محور تركيز اجتماع نظمه مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في داكار في نيسان/أبريل ٢٠٠٧، كجزء من عملية الاجتماعات الرفيعة المستوى التي تعقدها الأمم المتحدة. وكان من

بين المشاركين مسؤولون كبار من الاتحاد الأفريقي، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، ومنظمة المؤتمر الإسلامي ، وجامعة الدول العربية، وغيرها من المنظمات الإقليمية. وتمثلت إحدى النتائج المهمة في الاتفاق على الحاجة إلى قيام المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية بتشكيل بيئة مؤيدة لحماية المدنيين، ووضع سياسات لذلك – وهي عملية يقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بتيسيرها في الوقت الحاضر. ويجري التخطيط لأنشطة مماثلة في الأقاليم أخرى. وإنني أحث المنظمات الإقليمية على أن تظل منخرطة في هذه العملية، بغرض تحقيق ما لديها من طاقات كامنة في معالجة الشواغل المتعلقة بالحماية، عن طريق أنشطتها في الوساطة، وحل النزاع، وحفظ السلام حيثما كان ذلك منطبقا.

مكافحة الإفلات من العقاب

١٧ – حدثت أيضا تطورات حاسمة الأهمية، منذ صدور التقرير السابق، في توسيع مدى تطبيق العدالة الدولية، لا سيما من خلال عمل المحكمة الجنائية الدولية. فبالإضافة إلى المذكرات الصادرة في تموز/يوليه ٢٠٠٥ للقبض على أربعة أعضاء في جيش الرب للمقاومة في أوغندا، أصدرت المحكمة الجنائية الدولية، في شباط/فبراير ٢٠٠٦، مذكرة القبض على أحد الأشخاص بسبب ما زُعم من تجنيد أو استخدام أطفال دون ١٥ سنة من العمر للمشاركة في أعمال عدوانية في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وجرى القبض على المتهمين، وسُلّموا إلى المحكمة في الشهر التالي. وجرى تسليم مشتبه به ثانٍ ينتمي إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى المحكمة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧، فيما يتعلق بما يُدَّعى به من جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية، من بينها القتل والاستعباد الجنسي.

١٨ – وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٧، أصدرت المحكمة مذكرتي قبض بسبب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية يُدَّعى بارتكابها في دارفور، من بينها القتل وهجمات على المدنيين وتدمير الممتلكات. وإنني أحث حكومة السودان على أن تتخذ خطوات فورية لتسليم المتهمَين إلى المحكمة، وأحدهم هو وزير الدولة للشؤون الإنسانية في السودان. وفي الشهر التالي، شرع المدعي العام في تحقيق في الوضع في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وخصوصا في الادعاءات التي تفيد بوقوع اغتصاب وغيره من أعمال العنف الجنسي.

١٩ – هذه تطورات حاسمة الأهمية من حيث إنهاء الإفلات من العقاب، الذي يكمن وراء عديد من هذه الاعتداءات ويؤدي إلى ارتكابها. وحيثما كنا غير قادرين على منع هذه الاعتداءات، فإنه يجب على الأقل أن نضمن أن تجري محاسبة مرتكبيها على أعمالهم، وكذلك محاسبة من يتحمل المسؤولية السياسية عن العنف ضد المدنيين. وإنني أهيب بجميع الدول الأعضاء أن تتعاون تعاونا كاملا مع المحكمة الجنائية الدولية – وغيرها من الآليات

الدولية التي تعالج الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية – كما أهيب بالمجلس أن يتخذ خطوات ملائمة لتشجيع وتيسير ذلك التعاون إن لم يكن موجودا.

باء – المسائل المثيرة للقلق

٢٠ – تساعد التطورات المذكورة أعلاه على إقامة بيئة تميل على نحو متزايد إلى حماية المدنيين في النزاع المسلح، وإن كانت غير مواتية لذلك بشكل كامل بعد. ومع ذلك، فإنها ما زالت تتعارض على نحو صارخ مع الواقع اليوم: فما زال المدنيون في النزاعات في أنحاء العالم، يُقتلون ويُشوهون ويُغتصبون ويُشردون ولا يستطيعون تلبية احتياجاتهم الأساسية. وينطوي الأمر على العديد من المسائل المهمة. وأود في هذا التقرير أن ألفت الانتباه بصورة خاصة إلى الأمور التالية، إما بسبب زيادة تفشيها في النزاعات المسلحة المعاصرة، أو لطبيعتها الملحة، أو عواقبها الوخيمة فيما يخص احترام القانون الإنساني الدولي.

سير الأعمال القتالية: مزيد من الانتقاص من مبدأي التمييز والتناسب

٢١ – الأول هو حدوث مزيد من الانتقاص من مبدأي التمييز والتناسب. ويستلزم مبدأ التمييز من الأطراف المتحاربة أن تميز، في كل الأوقات، بين المقاتلين والمدنيين وأن توجه الهجمات إلى المقاتلين وغير ذلك من الأهداف العسكرية فقط. وطبقا لمبدأ التناسب، يجب ألا تكون الخسائر في أرواح المدنيين أو إصابتهم أو الأضرار بالأهداف المدنية مفرطة بالقياس إلى المكاسب العسكرية المتوقعة الملموسة المباشرة. وقد شهدنا استهدافا متعمدا للمدنيين في عدد من المناسبات في نزاعات حديثة وجارية، وكذلك ميلا إلى تفسير مبدأ التناسب بطريقة تؤدي إلى توسع غير مبرر ومثير للانزعاج فيما يشكل الخسائر المدنية المسموح بها.

٢٢ – وأصبح الاستهداف المتعمد للمدنيين أكثر شيوعا في أماكن مثل أفغانستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان والصومال والعراق، مما يوجد مناخا من الخوف يهدف إلى زعزعة استقرار السكان المدنيين وتشريدهم. ويتمثل أحد الاتجاهات المثيرة للانزعاج على وجه الخصوص في تزايد اللجوء إلى الهجمات الانتحارية في أماكن من بينها أفغانستان وإسرائيل والصومال والعراق. وفي بعض الحالات، كانت تلك الهجمات موجهة إلى أهداف عسكرية، ولكنها تسفر عن خسائر بين المدنيين بسبب طبيعة تلك الهجمات التي لا تميز بين الأهداف. وفي حالات أخرى عديدة، ارتُكبت الهجمات عمدا ضد مدنيين وأهداف مدنية. وأكثر ما تحدث هذه الهجمات في الأماكن العامة: أماكن العبادة وساحات الأسواق والأماكن المدنية التي يتجمع فيها الناس أثناء حياتهم المعتادة، وحيث لا توجد ميزة عسكرية يمكن كسبها. والنتيجة الحتمية لذلك هي حدوث المجازر بين المدنيين والشعور الطاغي

بانعدام الأمن، مما يعطل الحياة العامة بشدة. ففي العراق، قُتل ما يربو على ٧٠٠ مدني وأصيب ما يربو على ١ ٢٠٠ في هجمات انتحارية في الشهور الثلاثة الأولى فقط من عام ٢٠٠٧[٣]. وفي حادث مسرف في القتل وقع في آب/أغسطس ٢٠٠٧، هاجم مفجرون انتحاريون مجمعات تسكنها طائفة اليزيديين، وهي من الأقليات، في سنجار بشمال العراق، مما أسفر عن مصرع ما يزيد على ٤٣٠ مدنيا وجرح ما يزيد على ٥٠٠. وفي أفغانستان، ارتفع عدد الهجمات الانتحارية من ١٧ هجوما في عام ٢٠٠٥ إلى ١٢٣ في عام ٢٠٠٦، مما أسفر عن مصرع ٢٣٧ مدنيا وجرح ٦٢٤[٤].

٢٣ - كما أن مما يثير القلق أيضا حجم الخسائر العارضة بين المدنيين، الناجمة عن عمليات عسكرية يجري القيام بها ضد جماعات مسلحة غير تابعة للدولة في أماكن مثل الصومال والعراق وأفغانستان. ففي الصومال، قامت القوات الحكومية والإثيوبية في بعض الأحيان باستخدام القوة الشديدة والأسلحة الثقيلة في مناطق مدنية، ردا على هجمات من قوات مناوئة للحكومة. وتشير معلومات من المستشفيات الجراحية الرئيسية في مقديشو إلى أن ٣ ٢٠٠ مدنيا أصيبوا بجروح من جراء أسلحة فيما بين كانون الثاني/يناير وتموز/يوليه ٢٠٠٧، من بينهم ما يربو على ١ ٠٠٠ من النساء والأطفال. وفي العراق، قُتل ٨٨ مدنيا بين نيسان/أبريل وتموز/يوليه من هذا العام، خلال غارات جوية قامت بها القوات المتعددة الجنسيات في العراق. ولم ترد إجابة على معظم طلبات بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق للحصول على معلومات عن نتيجة التحقيقات التي أجرتها القوات المتعددة الجنسيات في تلك الأحداث.

٢٤ - وفي أفغانستان، نجمت خسائر بين المدنيين عن أعمال قصف جوي وهجمات برية نتيجة لعدم الدقة في إصابة الأهداف أو للخطأ في تحديد الهوية، مما أثار في بعض الحالات تعبيرات عن القلق من جانب الحكومة. وتزعم اللجنة الأفغانية لحقوق الإنسان أن ما يزيد على ٧٥ مدنيا قد قُتلوا خلال هجمات جوية وعمليات برية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧ وحده. ومن الأمور ذات الأهمية الحاسمة وجوب أن تلتزم القوات الأفغانية والمتعددة الجنسيات مزيدا من الحرص في القيام بعملياتها لتجنب الخسائر التي تصيب المدنيين. وللأسف، فإن الظروف الأمنية في حالات عديدة تحد من قدرة بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان على التحقق رسميا من الأحداث التي تنجم عنها خسائر بين المدنيين،

(٣) بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق، تقرير حقوق الإنسان للفترة ١ كانون الثاني/يناير - ٣١ آذار/مارس ٢٠٠٧.

(٤) A/HRC/4/98، الفقرة ٢٥.

مع أن جهودها لإبراز أهمية ذلك قد اكتسبت مزيدا من الثقل. فقد وافقت قيادة القوات المتعددة الجنسيات، في اجتماع برعاية الأمم المتحدة بشأن حماية المدنيين عقد في كابول في آب/أغسطس ٢٠٠٧، على تيسير مشاطرة المعلومات مع البعثة، وأعلنت عن تدابير ملموسة لتخفيض الخسائر بين المدنيين. كما ستجري ''استعراضات عقب العمليات''، بالتعاون مع حكومة أفغانستان، في حالات وقوة خسائر بين المدنيين.

٢٥ - وكممارسة جارية، ينبغي أن يبذل مجلس الأمن كل جهوده ليهيب بأطراف النزاع والقوات المتعددة الجنسيات التي فوضها، أن تحترم التزاماتها المتعلقة بالقانون الإنساني الدولي وبحقوق الإنسان. وفي هذا الصدد، أرحب بدعوة المجلس في القرار ١٧٧٦ (٢٠٠٧) بشأن تجديد ولاية القوة الدولية للمساعدة الأمنية في أفغانستان، إلى اتخاذ جميع الخطوات الممكنة لكفالة حماية حياة المدنيين واحترام القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان. وأحث قيادة القوة الدولية للمساعدة الأمنية في أفغانستان، وكذلك قيادة القوات المتعددة الجنسيات في العراق، على تقديم معلومات محددة عن الخطوات المتخذة لكفالة حماية المدنيين خلال سير الأعمال القتالية في تقاريرهما الفصلية المقدمة إلى المجلس، المطلوبة بموجب القرارين ١٧٧٦ (٢٠٠٧) و ١٧٣٢ (٢٠٠٦)، على التوالي.

٢٦ - وعلى الصعيد النظري للعمليات القتالية، هناك قلق متزايد من أن الأطراف المتحاربة تعتمد عند تطبيق مبدأ التناسب تفسيرا واسع النطاق أكثر مما يجب لما يشكل ''ميزة عسكرية ملموسة ومباشرة''، وبالتالي، لما قد يعتبر مستويات مسموحا بها من الخسائر المدنية العرضية، لا سيما في سياق الأعمال الحربية الجوية. وبدلا من مراعاة الميزات العسكرية الجوهرية والعواقب المباشرة بدرجة معقولة لهجوم محدد، كما يتوخى القانون الإنساني الدولي، كان هناك نزوع إلى موازنة الخسائر المدنية بالميزات العسكرية التي ليست محسوسة إلا قليلا أو التي قد لا تنشأ إلا في الأمد الأطول أو كنتيجة للحملة العسكرية بوجه عام. وكانت تلك النزعة واضحة، على سبيل المثال، في تبرير حكومة إسرائيل للخسائر المدنية الناجمة عن حملتها العسكرية على حزب الله في عام ٢٠٠٦[٥]، وهي حملة قررت لجنة التحقيق بشأن لبنان (التي أُنشئت إعمالا لقرار مجلس حقوق الإنسان دإ-١/٢) فيما بعد أنها تشكل نمطا ملحوظا من استعمال القوة المفرط وغير المميز وغير المتناسب.

(٥) انظر، على سبيل المثال، التقرير المعنون، ''الرد على هجمات حزب الله من لبنان - قضايا التناسب'' الصادر عن وزارة الخارجية الإسرائيلية في ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٦.

أثر النزاع المسلح على كبار السن والمعوقين

٢٧ - حسبما نوقش بمزيد من التفصيل في تقارير مواضيعية أخرى مقدمة إلى مجلس الأمن، فإن النساء والأطفال لا يزالون عُرضة لأقصى درجات العنف والمشقة خلال النزاع المسلح. على أن المخاطر الخاصة التي يشكلها النزاع المسلح بالنسبة لكبار السن والمعوقين تحظى باهتمام أقل. إن كبار السن أقل قدرة على الوصول إلى المساعدات بسبب قدرتهم المحدودة على التحرك وضعفهم البدني، وقد يُتركون لحراسة الممتلكات، أو يُهملون عندما تعم الفوضى ويلوذ بقية أفراد أسرهم بالفرار. وبالمثل، يكون المعوقون أكثر عرضة للإصابة أو الوفاة إذا لم يجدوا المساعدة على التماس السلامة. ولعلهم يفقدون معداتهم المساعدة على الحركة مثل الكراسي المتحركة، علما بأن البيئة المادية المحيطة بهم غالبا ما تتغير بفعل الدمار. وفي الكثير من الأحيان تتعطل شبكات الدعم، مما يزيد من عزلتهم وإهمالهم. وكان كبار السن والمعوقون من بين الذين لم يتمكنوا من الفرار من القتال الذي دار في جنوب لبنان عام ٢٠٠٦ فواجهوا خطر التعرض للإصابة والموت. وتبقى القدرة على التحرك مشكلة بالنسبة للمعوقين حتى إذا تمكنوا من الوصول إلى نقاط تجمع المشردين، مما يعوق وصولهم إلى الخدمات.

٢٨ - واعترافا بوجود مثل هذه التحديات، تطلب اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التي اعتُمدت مؤخرا، إلى جميع الدول الأطراف أن تتخذ كافة التدابير الضرورية لكفالة حماية وسلامة الأشخاص المعوقين في أوضاع النزاع المسلح. وأحث الدول الأعضاء على التصديق على الاتفاقية، وتقديم معلومات عما اتُخذ من تدابير في هذا الصدد في تقاريرهم إلى هيئة الإشراف التي ستُنشأ بعد دخول الاتفاقية حيز النفاذ. والأمر الأكثر إلحاحا هو ضرورة أن تكفل السلطات الوطنية والجهات العاملة في المجال الإنساني الاهتمام بشكل منهجي بكبار السن والمعوقين، وذلك في إطار ما تبذله من جهود لحماية ومساعدة المدنيين.

توفير الحماية للصحفيين

٢٩ - إن المسألة الأخرى المثيرة للقلق هي زيادة عدد الصحفيين والمساعدين الإعلاميين الذين قُتلوا أو أُصيبوا أثناء قيامهم بإعداد تقارير من مناطق تشهد نزاعات مسلحة. ففي عام ٢٠٠٦، وللسنة الرابعة على التوالي، ورد أن العراق هو أخطر البلدان بالنسبة لوسائل الإعلام، حيث قُتل ٦٤ من الصحفيين والمساعدين الإعلاميين غالبيتهم من المواطنين العراقيين[٦]. وقُتل ٤٣ شخصا آخر في العراق خلال الأشهر الستة الأولى من

(٦) منظمة صحفيون بلا حدود، حرية الصحافة في عام ٢٠٠٦ (٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦).

٢٠٠٧[٧]، كما أُبلغ عن سقوط قتلى في أفغانستان والأرض الفلسطينية المحتلة وجمهورية الكونغو الديمقراطية وسري لانكا والصومال وهايتي. ونتجت الإصابات القاتلة في بعض الأحيان عن مبالغة الصحفيين في المخاطرة بحياتهم، أو بسبب وقوعهم في منطقة نيران متبادلة. كما قُتل عدد آخر بسبب تعمد أطراف النزاع استهداف الصحفيين لمنعهم أو وقفهم من إعداد التقارير، وخصوصا المتعلقة بارتكاب انتهاكات. كما أن ممارسة مرافقة أحد أطراف النزاع يجعل الصحفيين على مقربة من الأهداف العسكرية، وقد يعطي الانطباع بأنهم مقاتلين، فيصبحوا بالتالي أهدافا مشروعة.

٣٠ - واعترافا بما تتسم به هذه المسألة من إلحاح، اتخذ المجلس القرار ١٧٣٨ (٢٠٠٦) الذي دعا فيه جميع أطراف النزاعات إلى الكف عن استهداف الصحفيين والعاملين في المجال الإعلامي، والامتثال التام لالتزاماتها الدولية. وحثّ الدول وجميع الأطراف الأخرى في النزاعات المسلحة على منع انتهاك القانون الإنساني الدولي المتمثل في استهداف الصحفيين والعاملين في مجال الإعلام، والسعي بشكل جاد إلى وضع حد للإفلات من العقاب ومقاضاة مرتكبي مثل هذه الانتهاكات. ولإحراز تقدم بشأن هذه المسألة، أوصى المقرر الخاص المعني بالحق في حرية الرأي والتعبير بإعداد تحليل شامل لهذه المسألة مع تقديم توصيات لتعزيز الحماية. وسيكون ذلك بمثابة خطوة هامة ينبغي أن تستفيد من عمل المنظمات ذات الخبرة العملية في هذا المضمار.

رابعا - التحديات الرئيسية التي تواجه المجلس

٣١ - كما ذكرتُ آنفا، أرى أن هناك أربعة تحديات رئيسية ذات أهمية خاصة بالنسبة لنا جميعا، وبإمكان المجلس والدول الأعضاء اتخاذ إجراءات بصددها تكفل الاستجابة بصورة أكثر منهجية وقوة.

ألف - كفالة الوصول

٣٢ - إن كفالة الوصول هي، في بعض نواحيها، من أكبر التحديات التي تواجه المجلس والدول الأعضاء. فالوصول هو الشرط الأساسي للعمل والحماية في المجال الإنساني، وكثيرا ما يمثل الأمل والوسيلة الوحيدة للنجاة بالنسبة لملايين الأشخاص الذين وقعوا رهينة لنزاع مسلح.

(٧) http://www.newssaftey.com/casualities/iraq.htm#2007, ، جرت زيارته يوم ١٤ آب/أغسطس ٢٠٠٧.

٣٣ - ووفقا للقانون الإنساني الدولي، فإن أطراف النزاع ملزمة بأن تأذن بالمرور السريع للمساعدة الإنسانية وتيسير وصولها إلى المدنيين المحتاجين وعدم اعتراض سبيلها. وقد طلبت الجمعية العامة في قرارها ١٨٢/٤٦ المتخذ عام ١٩٩١ إلى الدول التي يحتاج سكانها إلى المساعدة الإنسانية أن تيسّر عمل المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية في الاضطلاع بتقديم هذه المساعدة التي يُعد وصول الضحايا إليها أساسيا. وأوضح المجلس أن على جميع الأطراف المعنية، بما في ذلك الجهات الفاعلة غير الدول والبلدان المجاورة، أن تتعاون بشكل تام مع الأمم المتحدة من أجل كفالة الوصول إلى المدنيين بصورة آمنة وفي الوقت المناسب ومن دون عقبات خلال النزاعات المسلحة. وفي كثير من الأحيان، لا يتم الوصول بصورة آمنة على الإطلاق، و قطعا لا يكون في الوقت المناسب ويتعرض إلى كثير من العقبات. ونتيجة لذلك، يُحرم ملايين الأشخاص من الحصول على المساعدات المنقذة للحياة ومن الحد الأدنى من الحماية الذي يوفره مجرد وجود العاملين في المجال الإنساني.

٣٤ - وفي العراق، يعتبر وصول وكالات الأمم المتحدة إلى أكثر من ٤ ملايين من المدنيين المعرضين للخطر في المحافظات الوسطى والجنوبية محدودا للغاية. وفي الصومال، تتعرض الجهات العاملة في المجال الإنساني إلى قيود شديدة في الوصول إلى ٨٦ في المائة من السكان المعرضين للخطر على نحو معروف والذين يتجاوز عددهم مليون نسمة. ولا تتمكن الوكالات من الوصول إلى حوالي ٠٠٠ ٥٦٦ من الأشخاص المتأثرين بالنزاع في دارفور والبالغ عددهم ٤,١ من الملايين. وفي أفغانستان، تعجز الجهات العاملة في المجال الإنساني إلى حد كبير عن الوصول إلى ٥٣ مقاطعة موجودة في خمس محافظات في الجنوب (باستثناء بعض العواصم الإقليمية). وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، لا تتمكن الجهات العاملة في المجال الإنساني من الوصول إلا بشكل جزئي وبصورة متقطعة إلى ١٢ مليون نسمة من السكان المتأثرين بالنزاع. وفي ميانمار الشرقية، تتمكّن الجهات العاملة في المجال الإنساني من الوصول بصورة جزئية أو تواجه قيودا شديدة في الوصول إلى حوالي ٠٠٠ ٥٠٣ من الأشخاص المشردين داخليا. وإلى جانب التأثيرات التي يتعرض إليها الأشخاص المحتاجون إلى المساعدة، مثل نقص الغذاء والمأوى والرعاية الصحية وزيادة حالات سوء التغذية وارتفاع معدلات الوفيات، تؤدي القيود المفروضة على وصول المساعدات أيضا إلى تبديد تأثيرات المساعدات التي يمكن تقديمها، وإلى التقليل من قيمة الحماية المتمثلة في وجود العاملين في الحقل الإنساني بين السكان المعرضين للخطر، ويؤدي ذلك إلى ارتفاع تكاليف العمل الإنساني.

٣٥ - إن تقيد أو منع وصول المساعدة الإنسانية يمكن أن يكون بعدة طرق. أولا، ثمة قيود تفرضها بيئة العمل مثل، الدمار الذي يلحق بالهياكل الأساسية واستمرار القتال. وثانيا، يُعد

من أكثر أنواع القيود خطورة محاولات أطراف النزاع منع أو اعتراض وصول المساعدات الإنسانية، مما يعرّض حياة الملايين إلى الخطر ويطيل أمد معاناتهم. والأمر الثالث والأشد خطورة أيضا، هو القيود الناتجة عن الهجمات المتعمدة التي تستهدف العاملين في المجال الإنساني.

٣٦ - وفيما يتعلق بالجانب الأول، تسبب الافتقار إلى الطرق والمهابط في المناطق النائية من جمهورية الكونغو الديمقراطية في إعاقة الوصول إلى السكان المحتاجين. وغالبا ما يقترن ذلك بالنزاع المتواصل الذي يمنع السكان فعليا من الوصول إلى المساعدات أو تلقيها. إن انهيار سيادة القانون والنظام خلال النزاع المسلح يشكل تربة خصبة للأعمال الإجرامية التي تدفعها الرغبة في تحقيق مكاسب مالية، وينتج عن ذلك نهب الإمدادات الإنسانية والأصول المستخدمة في توصيلها. وفي دارفور، أدى انفراط سلاسل القيادة الناتج عن انقسام الجماعات المسلحة إلى تزايد مثل هذه الأعمال.

٣٧ - وقد يُعرقل وصول المساعدات الإنسانية أيضا بواسطة ما يُفرض على جلب الإمدادات من إجراءات بيروقراطية تستغرق الكثير من الوقت، وفرض قيود على إصدار تأشيرات الدخول وتصاريح السفر أو تأخيرها بالنسبة للموظفين الدوليين. ومع أن تنفيذ الإعلان المشترك قد أدى إلى تقليل القيود البيروقراطية المفروضة على العمليات الإنسانية في دارفور، لا تزال الأطراف المتحاربة تفرض أنواعا أخرى من القيود وتواصل استهداف العاملين في المجال الإنساني على الأرض.

٣٨ - ويُعد المنع التعسفي لوصول المساعدات الإنسانية مشكلة كبيرة وممارسة غير مقبولة. وقد يُمنع العاملون في المجال الإنساني من تقديم المساعدة بسبب التعاطف السياسي المتصوّر لدى السكان المتأثرين. فقد منعت الحكومة الاتحادية الانتقالية في الصومال وصول المساعدات إلى بعض السكان النازحين بزعم أن بعض أفراد أسرهم ينتمون إلى جماعات إرهابية. وعلاوة على ذلك، تؤدي القيود المفروضة على حرية التنقل إلى الحد بشكل كبير من قدرة الأشخاص المحتاجين إلى المساعدة على الوصول إلى الخدمات والسلامة النسبية، بما في ذلك مغادرة البلاد، أو تمكين العاملين في المجال الإنساني من الوصول إليهم. ففي الأرض الفلسطينية المحتلة، تؤدي الحواجز الداخلية، فضلا عن القيود المشددة المفروضة على تنقل الأشخاص ونقل السلع عبر الحدود، إلى إعاقة الوصول إلى المساعدات الحيوية. ويُقيد وصول المساعدات الإنسانية في جميع أنحاء الضفة الغربية باستخدام ٥٦٣ حاجزا ماديا، ويصعب بشكل خاص في المناطق الخاضعة للسيطرة الإسرائيلية التامة.

٣٩ - وثمة عائق يدعو إلى الانزعاج بصفة خاصة يتمثل في الهجمات المتعمدة التي تستهدف العاملين في المجال الإنساني. فمثل هذه الهجمات محظورة بموجب القانون الإنساني الدولي، وهي بمثابة جرائم حرب. وورد في أحد التقارير أن العدد الكلي لأعمال العنف الرئيسية التي استهدفت العاملين في المجال الإنساني قد تضاعف تقريبا في الفترة بين عام ١٩٩٧ وعام ٢٠٠٥[٨]. ويشكل الموظفون المحليون غالبية الضحايا، مما يبين أن الموظفين الدوليين يعتمدون بشكل متزايد على الموظفين المحليين والشركاء المحليين لإدارة برامج المساعدات عند تزايد انعدام الأمن، مما يؤدي فعليا إلى تحويل عبء تحمل الأخطار. وفي دارفور، تزايدت الهجمات ضد العاملين في المجال الإنساني بنسبة ١٥٠ في المائة في الفترة من حزيران/يونيه ٢٠٠٦ إلى حزيران/يونيه ٢٠٠٧. وخلال العام الجاري، قُتل حتى الآن ثمانية من العاملين في المجال الإنساني، بينما جُرِح ١١ وتعرض أكثر من ٦٠ لاعتداءات. وتم اختطاف أو سرقة ٩٣ مركبة واختُطِف أكثر من ١٠٢ من الموظفين خلال هذه العمليات. كما نُهِبت ٦٠ قافلة إغاثة ووقع ٦٥ اعتداء مسلحا ضد مبان تابعة لجهات عاملة في المجال الإنساني. وحتى آب/أغسطس ٢٠٠٧، تعرضت ٤١ قافلة مساعدات إنسانية إلى الهجوم أو النهب في أفغانستان، ووردت تقارير عن وقوع ٢٩ هجوما على منشآت تابعة لجهات عاملة في المجال الإنساني. واختُطِف ٦٩ من العاملين في المجال الإنساني قُتِل منهم سبعة. وإجمالا، قُتل ٤١ من العاملين في المجال الإنساني خلال الأشهر السبعة الأولى من عام ٢٠٠٧.

٤٠ - وبالرغم من خطورة هذه الجرائم وانعكاساتها، فإن محاولات إلقاء القبض على الجناة غير كافية. وفي سري لانكا، لم تحرز اللجنة التي شكلتها الحكومة للتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان تقدما يُذكر في عملها حتى الآن، بما في ذلك التحقيق في قتل ١٧ من الموظفين التابعين لمنظمة العمل من أجل محاربة الجوع الذين قُتلوا دفعة واحدة إثر تعرضهم لهجوم شنيع في آب/أغسطس ٢٠٠٦.

٤١ - ويعكف مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على وضع آلية للرصد والإبلاغ سوف تيسّر إجراء تحليل أكثر تعمقا لأسباب وتبعات القيود المفروضة على وصول المساعدات الإنسانية. وسوق يُرفق هذا التحليل بالتقارير المقبلة المتعلقة بحماية المدنيين، كما سيُدرج في الإحاطات المنتظمة التي يقدمها إلى المجلس منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ. ومما له أهمية هو أن هذه الآلية سوف تتيح للمجلس فرصة اتخاذ إجراءات منسقة استجابة

(٨) أ. هارمر وآخرون، تقديم المساعدات في بيئة غير آمنة: اتجاهات السياسة والعمليات، تقرير فريق السياسة الإنسانية، ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦.

للأوضاع التي تتسم بخطورة خاصة، وتحدد ما هو متوقع في هذا الصدد؛ وتبين الإجراءات التي يجب أن تتخذ لكفالة وصول المساعدات المنقذة للحياة إلى من هم بحاجة إليها، وكفالة عمل القائمين على توصيل المساعدات في بيئة آمنة لا يُسمح فيها باستهداف العاملين في المجال الإنساني. وتشمل الإجراءات المحتملة الدعوة المنسقة والتفاوض مع الأطراف المتناحرة من أجل تحديد ما يلي:

(أ) تدابير ''فض النزاع'' التي يُتفق بموجبها على مسارات وتوقيت مرور القوافل والجسور الجوية لنقل المساعدات الإنسانية، وذلك تفاديا لوقوع هجمات عرضية ضد العمليات الإنسانية؛

(ب) العمل على أرفع المستويات الدبلوماسية من أجل تعزيز الممرات الإنسانية وتحديد أيام الهدوء على جبهات القتال؛

(ج) وضع معايير لإعفاء العاملين في المجال الإنساني من شروط الحصول على تأشيرات الدخول وتصاريح السفر، وإعفاء السلع والمعدات المستخدمة في تقديم المساعدات الإنسانية من الرسوم الجمركية ومن القيود المفروضة على الاستيراد. ويمكن بدء تطبيق هذه الإعفاءات بموجب توصية يقدمها منسق العمليات الإنسانية في حالات الطوارئ عندما تنشأ حاجة إلى تقديم مساعدات منقذة للحياة على وجه السرعة.

٤٢ - وينبغي النظر أيضا في تعزيز المساءلة في حالات الإعاقة الخطيرة لعمليات توصيل المساعدات الإنسانية. وعلى سبيل المثال، يُعد من جرائم الحرب، بموجب نظام المحكمة الجنائية الدولية، تعمد اللجوء إلى تجويع المدنيين كوسيلة من وسائل الحرب بحرمانهم من الحصول على المواد اللازمة لبقائهم على قيد الحياة، ويشمل ذلك منعهم عن قصد من الحصول على إمدادات الإغاثة خلافا لما هو منصوص عليه في اتفاقيات جنيف. ويُغض الطرف حتى الآن على ما يبدو عن هذا البعد الإجرامي لمنع وصول المساعدات الإنسانية، على الرغم من أنه يعرض حياة مئات الآلاف إلى الخطر. وسيُرحب ببذل المزيد من الجهود لإبراز الإطار المعياري الذي يحكم وصول المساعدات الإنسانية وتبعات إعاقتها. ويمكن أن يشكل نظر المحكمة الجنائية الدولية في حالات خطيرة من هذا القبيل خطوة هامة في هذا الصدد.

باء - الرد بمزيد من الحزم على العنف الجنسي

٤٣ - لم يكن إخفاقنا الجماعي في كفالة توفير حماية فعالة للمدنيين في أي مجال آخر، بأوضح منه، وبحكم طبيعته ذاتها أكثر خزيا منه، مما شهدناه في مجال العنف الجنسي الذي

يرتكب في حالات النزاع ويدمر حياة أعداد هائلة من النساء والفتيات بل وحتى الصبيان والرجال.

٤٤ - ويمثل العنف الجنسي بما فيه الاغتصاب جريمة حرب ويمكن في بعض الحالات أن يكون من الخطورة بحيث يشكل جريمة ضد الإنسانية. وقد استخدم العنف الجنسي كأسلوب متعمد للحرب في أماكن مثل البوسنة والهرسك ورواندا وسيراليون والصومال وليبريا وهو يمارس في الوقت الحالي في جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان حيث أشارت اللجنة الدولية للتحقيق المعنية بدارفور إلى أن استخدامه من قبل الجنجويد وجنود الحكومة واسع النطاق ومنهجي. ويهدف العنف الجنسي بوصفه أسلوبا للحرب إلى ترهيب السكان المدنيين بوحشية وزرع الخوف في نفوسهم عن طريق ارتكاب أعمال قسوة متعمدة؛ وإضعاف مقاومتهم وقدرتهم على التحمل من خلال إلحاق الإهانة والعار بهم وتدمير النسيج الاجتماعي للمجتمعات بأسرها. وكثيرا ما يخلف للضحايا ندوبا بدنية ونفسية مروعة و الأسوأ من ذلك هو ما يصيبهم من أمراض منقولة جنسيا بما في ذلك فيروس نقص المناعة البشرية ومتلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز). ويحدث في بعض الحالات أن تتنكر لهم أسرهم ومجتمعاتهم وأن تتخلى عنهم.

٤٥ - وفيما لا يقتصر هذا العنف على جمهورية الكونغو الديمقراطية، فإن الحالة الصعبة التي تشهدها مقاطعات إيتوري وكيفو الشرقية تعتبر مثالا على الأثر المدمر للعنف الجنسي في حالات النزاع. وتلاحظ المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بالعنف ضد المرأة أنه، في مقاطعة كيفو الجنوبية لوحدها حيث سجلت ٥٠٠ ٤ حالة من العنف الجنسي في الأشهر الستة الأولى لعام ٢٠٠٧، كان الهدف من أفعال الاغتصاب والاستعباد الجنسي التي ارتكبتها الجماعات المسلحة هو التدمير البدني والنفسي الكامل للمرأة بما ينطوي عليه ذلك من مضاعفات على المجتمع بأكمله. فالنساء يتعرضن للاغتصاب الجماعي الوحشي وكثيرا ما يُغتصبن على مرأى من أسرهن ومجتمعاتهن. وفي حالات عديدة أُجبر الأقارب الذكور تحت التهديد بالسلاح على اغتصاب بناتهم أو أمهاتهم أو أخواتهم. وكثيرا ما تطلق النار على النساء أو يُطعنَّ في أعضائهن التناسلية بعد أن يُغتصبن. وكانت الناجيات من الاسترقاق الجنسي الذي تعرضن له طوال أشهر يُجبرن على أكل المخلفات البشرية أو لحوم أقربائهن الذين قتلوا. وفي المقاطعة نفسها يُذكر أن وحدات الجيش الكونغولي استهدفت مجتمعات محلية، يشتبه في دعمها لجماعات الميليشيا، وارتكبت فيها أفعال الاغتصاب الجماعي والقتل. كما كان فرادى الجنود أو الشرطة يرتكبون هذه الأفعال معتبرين أنفسهم فوق القانون. وهذه الأفعال ليست مجرد أفعال عنف عشوائية ارتكبت في مسرح الحرب بل هي محاولة متعمدة لتجريد المجتمعات المحلية بأكملها من إنسانيتها وهدمها.

٤٦ - وفي المقاطعة الاستوائية، يُذكر أن أفراد الشرطة والجيش ردوا على اضطرابات مدنية بأعمال انتقام مسلح ضد المدنيين اشتملت على التعذيب والاغتصاب الجماعي. ويستقبل مستشفى بانزي في بوكافو المتخصص في معالجة ضحايا الاغتصاب الجنسي ٣٥٠٠ امرأة في العام يعانين من الناسور وغيره من الإصابات التناسلية الخطيرة الناجمة عن العنف الجنسي. وهذه ليست سوى مؤسسة واحدة في مقاطعة واحدة في بلد متأثر بالنزاع يعادل حجمه أوروبا الغربية.

٤٧ - ويفلت مرتكبو العنف الجنسي عادة من العقاب. وقد تمر جرائمهم دون الإبلاغ عنها بسبب ما يلحق بالضحايا من عار أو ما يصيبهن من خوف؛ أو بسبب الافتقار إلى المساعدة أو آليات الإبلاغ عن هذه الجرائم؛ أو بسبب الافتقار إلى الثقة بنظم الإبلاغ؛ أو لأن الضحايا فارقوا الحياة. ويعتقد أنه مقابل كل اغتصاب يبلغ عنه تمر أعداد تتراوح مابين عشرة إلى عشرين حالة اغتصاب لا يُبلغ عنها. على أن الإفلات من العقاب كثيرا ما يسود في معظم أوساط النزاع بسبب تقاعس المسؤولين عن اتخاذ أية إجراءات في ذلك، مما يحرم أولئك المتأثرين بالنزاع من حقهم في العدالة ويعمل على تعزيز مناخ يصبح فيه هذا النوع من العنف لسبب غير مفهوم مسألة عادية.

٤٨ - واشمئزاز المجتمع الدولي من العنف الجنسي واضح كما هو مبين في قرار الجمعية العامة ١٣٤/٦١ وفي قراري المجلس ١٣٢٥ (٢٠٠٠) و١٦٧٤ (٢٠٠٦) وقرارات أخرى. ومن الجلي، مع ذلك، أن هناك حاجة إلى اتخاذ المزيد من الإجراءات الحاسمة والصارمة لسد الثغرة بين ما تقوله هذه القرارات وما هو سائد على أرض الواقع، وإلى معالجة أفعال العنف الجنسي في ضوء حقيقتها، باعتبارها جرائم حرب دنيئة وجرائم ترتكب ضد الإنسانية لا بد من المعاقبة عليها. ويعني القيام بخلاف ذلك والوقوف موقف المتفرجين سنة بعد سنة مخالفة للالتزام بالمعاقبة على هذه الأفعال ونقضا للالتزام الرسمي بحماية المدنيين المعلن عنه في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥.

٤٩ - أولا، على المستوى الوطني ووفقا للالتزام الذي يقضي بالبحث عن الأشخاص الذين يشتبه في ارتكابهم للإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية ومقاضاتهم:

(أ) يجب على الدول التي تقع في ظل ولايتها القضائية أفعال العنف الجنسي التي تعتبر بمثابة جرائم أو يتواجد فيها مرتكبو الجرائم أو الضحايا أن تجري تحقيقات في الأمر وتقاضي المرتكبين وتعاقبهم. وفي حالة أفراد القوات المسلحة وقوات الشرطة ينبغي أن يشمل ذلك القادة الذين كان الجناة يخدمون في ظل قيادتهم إن لم يتخذ هؤلاء القادة إجراءات للحيلولة دون وقوع هذه الانتهاكات.

(ب) ينبغي للدول، إذا اقتضى الأمر، القيام بما يلي:

'١' سن قوانين جديدة تجّرم العنف الجنسي؛

'٢' استعراض قوانين الاغتصاب المحدودة للغاية؛

'٣' إزالة التنازع بين تطبيق القوانين التشريعية والقوانين العرفية؛

'٤' زيادة تحسين فرص وصول الضحايا إلى العدالة بما في ذلك إمكانية وضع ترتيبات قضائية مخصصة للتصدي لهذه الجرائم؛

'٥' تعزيز القدرة الوطنية والمحلية في مجالي التحقيق والمقاضاة.

٥٠ - ثانيا، يجب تعزيز أنشطة الوقاية والاستجابة التي تضطلع بها الأطراف الفاعلة في المجال الإنساني وتنسيقها على نحو أفضل. وقد اتخذت إثنتا عشرة هيئة للأمم المتحدة، علاوة على العمل المضطلع به في إطار ولاية كل منها، مبادرة الأمم المتحدة لمكافحة العنف الجنسي في حالات النزاع، وهي مبادرة ترمي إلى مضاعفة البرامج والدعوة وتحسين التنسيق والمساءلة ودعم الجهود الوطنية لمنع العنف الجنسي والاستجابة بفعالية لاحتياجات الناجين. بيد أنه بالنظر إلى ضخامة المسألة وتعقيدها لا تزال الحاجة قائمة إلى إنشاء ''هيئة مؤسسية'' واضحة ومكرسة لهذا الغرض داخل الأمم المتحدة من شأنها القيام بما يلي:

(أ) تنسيق أنشطة الوكالات العاملة في هذا المجال بما فيها جمع المعلومات بصورة منهجية وإجراء تقييمات منسقة للاحتياجات؛

(ب) ضمان توفير الخبرة والدعم للميدان؛

(ج) الاضطلاع بأنشطة الدعوة المتعلقة بالمسألة على نطاق المنظومة؛

(د) أداء دور مركز يحتوي على أفضل الممارسات فيما يخص منع العنف الجنسي والتصدي له.

٥١ - وفي سياق يتصل بذلك، تظل مكافحة العنف الجنسي الذي يرتكبه أفراد حفظ السلام والعاملون في المجال الإنساني تشكل تحديا هاما تواجهه الأمم المتحدة والبلدان المساهمة بالقوات وبالشرطة. وفي تموز/يوليه ٢٠٠٧ اعتمدت الجمعية العامة تعديلات على مذكرة التفاهم النموذجية للبلدان المساهمة بالقوات وبالشرطة ممن يشارك في بعثات حفظ السلام (انظر القرار ٦١/٢٩١). وهي تكلف البلدان المساهمة بقوات بمسؤولية التحقيق في ما يرتكبه أفراد في وحداتها الوطنية من استغلال أو اعتداء جنسي وتمنحها الولاية الحصرية على أي

جرائم ترتكب. ويتعين على الدول الأعضاء، وقد سُلمت بهذه المسؤولية، أن تؤدي مهامها بالكامل وتكفل أن تطبق باتساق سياسة ''عدم التسامح إطلاقا'' التي تتبعها للأمم المتحدة.

جيم – الرد بمزيد من الفعالية على مسائل السكن والأرض والملكية

٥٢ – يكمن التحدي الآخر البالغ الأهمية في الحاجة إلى التصدي بقدر أكبر من الفعالية لمسائل السكن والأرض والممتلكات العقارية والتي تكون في كثير من الأحيان إما مصدرا للنزاع أو ناشئة عنه وبناء على ذلك فهي مرتبطة ارتباطا لا انفصام فيه بتحقيق السلام الدائم وترسيخه ومنع العنف في المستقبل.

٥٣ – واشتملت أكثرية النزاعات الداخلية الماثلة في الأذهان على نزاعات كامنة وراء السكن أو الأرض أو الملكية. ففي أماكن مثل كوت ديفوار ودارفور وكيفو في جمهورية الكونغو الديمقراطية وليبريا وتيمور – ليشتي كان دافع النزاع هو، بدرجات متفاوتة، نزاعات على الأرض ناجمة عن عوامل من قبيل زيادة الضغط السكاني وشح الموارد والتحول الزراعي واستغلال الموارد الطبيعية وعدم ضمان حيازة الأراضي وعدم المساواة في توزيع الأراضي (وبوجه خاص حسب الانقسامات العرقية أو الدينية أو غيرها).

٥٤ – وتمثل أيضا النزاعات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية والمشاكل الناشئة عنها نتيجة حتمية تقريبا للنزاع المسلح لأن الناس يفرون من منازلهم وأراضيهم سعيا للحفاظ على سلامتهم أو يُجبرون على الفرار ولاسيما بسبب التطهير العرقي أو العنف الطائفي على النحو الذي يعاني منه العراق في الوقت الراهن. وتثير هذه الأوضاع بشكل دائم مسائل معقدة، وهي إن لم تمنع في المقام الأول، فيجب التصدي لها في مرحلة لاحقة إذا ما أريد للسلام في المستقبل أن يستمر وأريد منع وقوع المزيد من العنف. ويشمل ذلك عمليات الإخلاء القسري والمعاملات المتعلقة بالملكية التي تمت تحت الضغط وتدمير الممتلكات المهجورة أو الاستيلاء عليها بطريقة غير مشروعة أو احتلالها والمصادرة غير القانونية للأراضي والتطبيق التمييزي لقوانين التنازل وفقدان أدلة مستندية لإثبات الملكية أو إتلافها عن عمد. وتزداد هذه المشاكل تفاقما بسبب تطبيق قوانين الميراث التي تحرم المرأة والقُصَّر من الحق في وراثة الأرض والممتلكات أو ملكيتها أو استغلالها.

٥٥ – وتتمثل إحدى الخطوات الهامة للغاية تجاه حل هذه المسائل في التمسك علنا بحق اللاجئين والمشردين داخليا في عودة آمنة ودون عوائق وضمان هذا الحق منذ اللحظة الأولى التي يصبحون فيها مشردين. ويعني ضمان حق العودة الرفض القاطع لمكاسب التطهير العرقي والعنف الطائفي وهو يوفر بعض تدابير العدالة للمشردين من ديارهم وأراضيهم وبذلك يزيل مصدر التوتر والنزاع المحتملين في المستقبل. وبعد أربع سنوات من النزاع واستمرار التشريد

في دارفور تبين أن التوصل إلى اتفاق مشترك بشأن حيازة الأراضي والتعويض عن فقدان الممتلكات هو العنصر الأساسي لتحقيق سلام دائم. ولوحظ في تقرير أخير عن جنوب السودان أن وصول العائدين إلى جنوب كردفان قد زاد من حدة التوترات الطويلة الأمد بين مختلف مستخدمي الأراضي مع وقوع حوادث قتل وإصابات متعلقة بالنزاعات على الأراضي التي تشكل الخطر الأكبر الوحيد الذي يتعرض له العائدون والمجتمعات المحلية[٩].

٥٦ - وقد اعترف المجلس منذ زمن طويل بأهمية عودة اللاجئين والمشردين داخليا بصورة آمنة ودون عوائق وذلك على النحو المبين في القرارات المتعلقة بالأرض الفلسطينية المحتلة وتيمور - ليشتي وجورجيا والسودان وقبرص وكرواتيا وكوسوفو ويوغوسلافيا سابقا. كما أدان المجلس، في بعض الحالات، مثل البوسنة والهرسك، الاستيلاء على المنازل والممتلكات وهدمها بطريقة غير مشروعة. بيد أنه للأسباب المشار إليها أعلاه، يتعين أن يمارس المجلس الاعتراف بالحق في العودة بانتظام يتسم بقدر أكبر من المنهجية. وعلاوة على ذلك يتعين أن يقترن ذلك بزيادة الاهتمام بتنفيذه العملي بما في ذلك الحاجة إلى اتباع نهج أكثر شمولا ومنهجية واتساقا على نطاق الأمم المتحدة إزاء مسائل السكن والأرض والملكية في أوضاع النزاع وما بعد النزاع على حد سواء.

٥٧ - وتشارك بعض عمليات الأمم المتحدة للسلام مباشرة في التصدي لهذه المسائل. فقد تولت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو توجيه وإدارة مديرية الإسكان والممتلكات ولجنة المطالبات اللتين أنشأهما في البداية برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية وبتتا في ما يزيد على ٠٠٠ ٢٧ مطالبة منذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧. ووضعت وحدة الأراضي والممتلكات في إطار السلطة الانتقالية التابعة للأمم المتحدة في تيمور الشرقية مقترحات للتصدي بصورة مؤسسية لمسائل الملكية. ويُنظر إلى المظالم التي ظلت دون علاج على أنها أسهمت في العنف السياسي الأخير في تيمور - ليشتي. وبالمقابل لم تتصد سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان بصورة منهجية لمسائل الملكية. وفيما يخص مثال جنوب كردفان الوارد أعلاه، يؤكد التقرير أنه بالرغم من الخطر الذي يشكله النزاع المتعلق بالأراضي فإن المسألة لم تلق ما يكفي من الاهتمام أو التحليل في إطار جهود الأمم المتحدة لإعادة الإدماج.

٥٨ - وعندما لا تشارك عمليات السلام في هذه الأنشطة فلا يعني هذا بالضرورة أن المسألة متروكة بدون علاج. ففي أفغانستان شاركت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون

(٩) س. يانتوليانو و م. بوكانن و ب. مورفي، ”الفرص والعقبات التي تواجه إعادة اندماج المشردين محليا واللاجئين العائدين إلى جنوب السودان والمناطق الثلاث“. فريق السياسة الإنسانية، آب/أغسطس ٢٠٠٧.

اللاجئين ومنظمات غير حكومية في أنشطة ترمي إلى تعزيز استرداد الممتلكات والمساعدة على استردادها بما في ذلك تقديم المساعدة القانونية إلى العائدين. وفي بوروندي، قدم صندوق بناء السلام عن طريق المفوضية الدعم المالي الأولي لوضع آلية وطنية للمطالبات بالملكية.

٥٩ - وعلى الرغم من أهمية هذه الجهود فإنها لا تشكل نهجا يضمن معالجة مسائل السكن والأراضي والملكية بطريقة متسقة ومنهجية وشاملة. فهذا النهج ينبغي أن يشمل ما يلي:

(أ) إجراءات للمنع والردع مثل نشر قوات حفظ السلام على نحو استراتيجي لمنع عمليات الإخلاء والاستيلاء غير المشروع على الأراضي والممتلكات؛ قيام المحاكم الوطنية أو المحكمة الجنائية الدولية بتحديد هوية المسؤولين جنائيا عن الاستيلاء على الأراضي والممتلكات أو هدمها بطريقة غير مشروعة ومقاضاتهم.

(ب) اتخاذ إجراءات تحضيرية مثل القيام في مرحلة مبكرة بتحديد وتسجيل الأراضي والممتلكات التي هجرها المشردون داخليا واللاجئون لتيسير استردادها أو عند الاقتضاء التعويض عنها وإصدار وثائق بالملكية إذا تعرضت للضياع أو التلف.

(ج) اتخاذ إجراءات تصالحية مثل إدراج الحق في العودة وفي استرداد السكن أو الأرض أو الملكية في جميع اتفاقات السلام التي تبرم في المستقبل وجميع قرارات المجلس ذات الصلة وإدراج مسائل السكن والأرض والملكية كجزء لا يتجزأ من عمل بعثات حفظ السلام وغيرها من البعثات ذات الصلة مع أحكام متعلقة بتوفير خبراء مخصصين للتصدي لهذه المسائل.

دال - التخلص من الآثار الإنسانية للذخائر العنقودية

٦٠ - يتمثل أحد التحديات الرئيسية الأخيرة في الحاجة إلى التخلص من الآثار الإنسانية المروعة للذخائر العنقودية، التي تتمثل في تشويه المدنيين وقتلهم، ولا سيما الأطفال، حتى بعد انتهاء النزاع؛ وفي عجز الآلاف عن العودة إلى ديارهم؛ وخراب سبل العيش حيث تصبح الحقول غير قابلة للاستغلال وتدمَّر المحاصيل وتضيع مصادر الدخل لجيل بأكمله.

٦١ - وأصبح يساور المجتمع الدولي قلق متزايد إزاء الآثار الإنسانية للذخائر العنقودية، ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى الإصابات والوفيات وتفشي هذه الذخائر في الأرض من جراء استخدامها على نطاق واسع من قبل القوات الإسرائيلية في لبنان في عام ٢٠٠٦. بيد أن لبنان يمثل آخر بلد فقط في سلسلة من البلدان التي تركت لحالها في مواجهة الآثار الإنسانية والعواقب الإنمائية الخطيرة المترتبة على الذخائر العنقودية. وقد استخدمت الذخائر العنقودية

في ما لا يقل عن ٢٣ بلدا وإقليما، بما في ذلك إثيوبيا وإريتريا وأفغانستان وتشاد والعراق وكمبوديا وكوسوفو. وثمة مخاوف أيضا من استمرار انتشار الذخائر العنقودية من خلال إتاحتها مستقبلا لجماعات مسلحة من غير الدول واستخدامها من قبل تلك الجماعات. ووردت تقارير تفيد بأن الذخائر العنقودية استخدمت في بعض الحالات من جانب حزب الله ضد إسرائيل في عام ٢٠٠٦.

٦٢ - والذخائر العنقودية مصممة لتخلف أثرا واسع النطاق ويمكن أن تسبب الوفاة أو الإصابة المباشرة للمدنيين وأن تلحق أضرارا بالممتلكات المدنية خارج نطاق الهدف العسكري. علاوة على ذلك، فإن عدم انفجار بعض محتويات الذخائر عند الارتطام يولد خطرا جسيما قد يكون بمثابة مجازفة بحياة المدنيين لسنوات أو حتى عقود. والأطفال معرضون للخطر بشكل خاص من جراء محتويات الذخائر اغير المنفجرة، ويعزى ذلك إلى حد ما لكونهم ينجذبون لأشكالها وألوانها غير المعتادة. ويمثِّل الأطفال معظم ضحايا الذخائر العنقودية في كمبوديا في الفترة بين عام ١٩٩٨ وعام ٢٠٠٧ وفي كوسوفو في عام ١٩٩٩[١٠]. وفي جنوب لبنان لا تزال هناك مئات الآلاف من محتويات الذخائر غير المنفجرة خلفها نزاع عام ٢٠٠٦.

٦٣ - وتذهب مجتمعات برمتها ضحية الذخائر العنقودية، وليس فقط الأفراد. فقد كان حجم مشكلة مخلفات الحرب غير المنفجرة بمثابة عامل رئيسي حال دون عودة ٠٠٠ ٢٠٠ من الناس إلى ديارهم في جنوب لبنان السنة الماضية[١١]. وتعذر الوصول أيضا إلى ٢٦ في المائة من الأراضي الزراعية[١٢]. وبما أن نصف السكان العاملين في الجنوب يعتمدون على الزراعة، فقد كان لضياع المحصول أثر عميق[١٣]. وفي جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، ما زالت نسبة ٢٥ في المائة من مساحة البلد ملوثة بعد مضي أكثر من ٣٠ عاما على استخدام الذخائر العنقودية[١٤]. ويحس المزارعون أحيانا، وهم معرضون بالفعل لضغط اقتصادي، بأن لا خيار لهم سوى العودة إلى أراضيهم وإن كانت لم تخضع بعد لعملية إزالة الألغام. وقد أدت الحوادث الناجمة عن الحفر لوحدها إلى ما يربو على ١ ٠٠٠ حالة

(١٠) مجلة دائرة الأثر لعام ٢٠٠٧، الصادرة عن المنظمة الدولية للمعوقين.

(١١) http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=61913.

(١٢) بيان أدلى به كريس كلارك، مدير البرنامج المتعلق بالألغام التابع للأمم المتحدة في جنوب لبنان، أمام اجتماع خبراء لجنة الصليب الأحمر الدولية المعني بالتحديات الإنسانية والعسكرية.

(١٣) http://www.fao.org/newsroom/en/news/2007/1000647/index.html (٨ آب/أغسطس ٢٠٠٧).

(١٤) بيان مقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى فريق الخبراء الحكوميين التابعين للدول الأطراف في الاتفاقية المتعلقة بأسلحة تقليدية معينة (حزيران/يونيه ٢٠٠٧).

وفاة[١٠]. كما ويهدد وجود محتويات الذخائر غير المنفجرة في مناطق شاسعة سلامة موظفي المساعدة الإنسانية وحفظة السلام.

٦٤ - وعلى هذا فإن الحاجة قائمة إلى تضافر الجهود لإنهاء استخدام الذخائر العنقودية. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، سيناقش اجتماع الدول الأطراف في الاتفاقية المتعلقة بأسلحة تقليدية معينة توصية بشأن كيفية التصدي للآثار الإنسانية المترتبة على الذخائر العنقودية، بما في ذلك إمكانية اعتماد صك جديد. وفي شباط/فبراير ٢٠٠٧، شرعت النرويج في عملية جديدة لاعتماد صك ملزم يحظر الذخائر العنقودية التي تلحق أضرارا غير مقبولة بالمدنيين بحلول نهاية عام ٢٠٠٨. وإلى اليوم، شاركت ٨٠ دولة في عملية أوسلو، كما تدعى، بما فيها ٢٠ دولة ليست أطرافا في الاتفاقية.

٦٥ - وأنا أحيي وأشجع كل المساعي الرامية إلى الحد من آثار الذخائر العنقودية على المدنيين والتخلص منها في نهاية المطاف. وأرحب بعمليتي أوسلو والاتفاقية المتعلقة بأسلحة تقليدية معينة، وهما عمليتان متكاملتان متآزرتان تستحقان دعم الدول الأعضاء. ولهذا الغرض:

(أ) أدعو كافة الدول الأعضاء إلى التصدي إلى الآثار المروعة للذخائر العنقودية في المجالات الإنساني والحقوقي والإنمائي، وذلك بإبرام معاهدة تقوم بما يلي:

'١' حظر استخدام وتطوير وإنتاج وتكديس ونقل الذخائر العنقودية التي تلحق أضرارا غير مقبولة بالمدنيين؛

'٢' اشتراط تدمير المخزونات الحالية من هذه الذخائر والنص على إزالتها، والتوعية بمخاطرها والقيام بغير ذلك من الأنشطة التي تحد من تلك المخاطر، وتقديم المساعدة للضحايا، والمساعدة والتعاون فيما بين الدول، وتدابير الامتثال والشفافية؛

(ب) إلى أن تعتمد هذه المعاهدة، أحث كافة الدول الأعضاء على اتخاذ تدابير محلية للقيام فورا بتجميد استخدام جميع الذخائر العنقودية ونقلها.

خامسا - الاستنتاجات والإجراءات

٦٦ - كما ذكرت في بداية هذا التقرير، تحظى حماية المدنيين في حالات النزاع المسلح بأولوية مطلقة، ويجب أن تبقى كذلك. وتعد عناية مجلس الأمن المستمرة بهذا البند من بنود جدول الأعمال مؤشرا هاما على التزامه، و لا يقل أهمية عن اتخاذ القرار ١٦٧٤ (٢٠٠٦). وهناك خطوة تالية حاسمة وخطيرة في اتجاه إعمال هذا القرار وكفالة اتخاذ إجراءات لها أثر

ملموس في أرض الواقع، ألا وهي إيلاء اهتمام أكثر منهجية للمخاوف والتوصيات الواردة في هذا التقرير وفي التقارير السابقة بشأن حماية المدنيين أثناء مداولات المجلس اليومية. ولهذا الغرض، أوصي بأن ينظر المجلس في الإجراءات التالية:

الإجراء الأول

سير الأعمال القتالية

(أ) القيام بشكل منهجي بإدراج شرط الامتثال الصارم للقانون الإنساني الدولي، وكذلك قانون حقوق الإنسان، في كل القرارات التي ترخص لبعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من البعثات ذات الصلة؛

(ب) طلب تقارير من بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من البعثات المختصة عن الخطوات المتخذة لكفالة حماية المدنيين أثناء سير الأعمال القتالية؛

الإجراء الثاني

العنف الجنسي

(ج) طلب تقديم معلومات شاملة بشكل منهجي عن العنف الجنسي باعتبارها مرفقا محددا يُلحق بجميع التقارير الموجهة إلى مجلس الأمن بشأن عمليات حفظ السلام وغيرها من البعثات ذات الصلة؛

(د) إحالة الحالات التي تقع فيها حوادث اغتصاب خطيرة وغيرها من أشكال العنف الجنسي إلى المحكمة الجنائية الدولية و/أو النظر في فرض جزاءات محددة الهدف على الدول أو الجماعات المسلحة من غير الدول التي ترتكب مثل هذه الجرائم أو تؤيدها؛

(هـ) دعم إقامة ترتيبات قضائية مخصصة للتصدي للعنف الجنسي، وذلك في الحالات التي يسود فيها الإفلات من العقاب والتي تُعتبر فيها آليات العدالة المحلية مغلوبة على أمرها، كما هو الحال في جمهورية الكونغو الديمقراطية؛

الإجراء الثالث

إمكانية وصول المساعدة

(و) كفالة أن تناط ببعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من البعثات ذات الصلة مهمة الإسهام، حسب الاقتضاء وفي حدود القدرات المتاحة، في إيجاد الظروف الأمنية التي تتيح تقديم المساعدة الإنسانية؛

(ز) جعل منسق الإغاثة الطارئة يبلغ المجلس بصورة منهجية بحالات المخاوف الجدية المتعلقة بإمكانية وصول المساعدة، بما في ذلك من خلال الإحاطات الإعلامية النصف سنوية وفي شكل ملحق بتقارير الأمين العام عن حماية المدنيين؛

(ح) إجراء نقاشات بخصوص كل حالة على حدة، والنظر عند الاقتضاء في إحالة الحالات الخطيرة التي يتعذر فيها وصول المساعدة، وكذلك الحالات التي يتعرض فيها العاملون في مجال المساعدة الإنسانية لهجمات، إلى المحكمة الجنائية الدولية؛

الإجراء الرابع

الإسكان والأرض وحقوق الملكية

(ط) القيام بشكل منهجي بإدراج نصوص في كل القرارات ذات الصلة تتصل بحق المشردين واللاجئين في العودة إلى ديارهم ومواطنهم الأصلية وبعدم قبول نتائج التطهير العرقي أو العنف الطائفي؛

(ي) تشجيع إقامة آليات فعالة وملائمة على الصعيد الوطني بغرض التصدي لقضايا الإسكان والأرض والملكية؛

(ك) تكليف بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من البعثات ذات الصلة بمهمة الحيلولة دون الاستيلاء غير القانوني على الأراضي والممتلكات ومصادرها، وتحديد الأراضي والممتلكات التي يتخلى عنها اللاجئون والمشردون وتسجيلها، وإصدار وثائق إثبات الملكية في حال ضياع تلك الوثائق أو تلفها؛

(ل) عقد اجتماع بصيغة ''آريا''مع الأطراف الفاعلة المعنية لمواصلة بحث مضمون نهج أكثر اتساقا ومنهجية وشمولا على نطاق الأمم المتحدة لقضايا الإسكان والأرض والممتلكات؛

الإجراء الخامس

الفريق العامل المعني بحماية المدنيين والتابع لمجلس الأمن

(م) إنشاء فريق عامل مكرس على مستوى الخبراء، وفقا للقرار ١٦٧٤ (٢٠٠٦)، لتيسير تناول الشواغل المتعلقة بالحماية بالنظر والتحليل على نحو منهجي مستدام، ولكفالة التطبيق المتسق للمذكرة المعدة للنظر في المسائل المتصلة بحماية المدنيين[١٥] أثناء

(١٥) S/PRST/2002/6، المرفق.

مداولات المجلس فيما يتعلق بولايات بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من البعثات ذات الصلة، وبمشاريع القرارات والبيانات الرئاسية، وبعثات المجلس.

٦٧ - وأعتقد أن إدماج هذه الإجراءات في الجهود التي يبذلها المجلس لإدارة التراعات والتصدي لها سيساهم في إيجاد نهج أكثر منهجية وفعالية لكفالة حماية المدنيين وفي إحراز تقدم كبير فيها. وهذا التقدم لا يجب قياسه بما نعلن عنه أو ما نوصي به أو ما نقرر فعله، بل يقاس بأثر إعلاناتنا وتوصياتنا وقراراتنا بالنسبة للمناطق والجهات التي تعلق أكبر أهمية على ذلك، أي في الميدان، بالنسبة لملايين المدنيين المعرضين لما ينتج عن التراع من أهوال وإهانات أو الذين تتمزق حياتهم من جراء ذلك التراع.