



تقرير الأمين العام إلى مجلس الأمن عن حماية المدنيين في الصراعات المسلحة

أولا - مقدمة

١ - يقدم هذا التقرير، وهو التقرير الرابع بشأن حماية المدنيين في الصراعات المسلحة، بناء على طلب رئيس مجلس الأمن الوارد في بيانه المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ (S/PRST/2002/41).

٢ - لقد مضت ٥ أعوام على طرحي الأول لخطة حماية المدنيين في الصراعات المسلحة و ١٠ أعوام على ما شهده العالم بصمت من إبادة جماعية في رواندا. وهذان المعلمان الهامان يفرضان علينا تقييم الإنجازات الجماعية التي تحققت لتحسين مستوى حماية السكان المدنيين المعرضين للخطر في أوج الأزمات وبعد انتهائها مباشرة. كما أنهما يستحقان منا نظرة صادقة إلى المجالات التي لا تزال فيها الأفعال قاصرة عن مستوى الاحتياجات.

٣ - وقد برزت أدلة قوية تبعث على القلق من أن المدنيين ما فتئوا يتحملون الوطأة العظمى للصراعات المسلحة، وذلك من أربعة أنواع من الصراعات الشديدة الاختلاف التي حظيت باهتمام كبير خلال الأشهر الثمانية عشر الماضية: فالصراع الدائر في منطقة دارفور بالسودان ترك أكثر من مليون من المدنيين، معظمهم من النساء والأطفال، مشردين ويكافحون من أجل البقاء في ظل ظروف شديدة القسوة، وعرض أشخاصا كثيرين للقتل أو لانتهاكات بالغة لحقوق الإنسان، بما فيها الاغتصاب والعنف الجنسي، وأدى إلى تدمير قرى بكاملها؛ وفي كوت ديفوار، شرد ما يربو على ٥٠٠ ٠٠٠ شخص بسبب الصراع، وتعرض المدنيون لانتهاكات جسيمة وواسعة النطاق لحقوق الإنسان، بما فيها القتل، والعنف الجنسي والتعذيب، وتم إرغام طوائف ومجموعات عرقية معينة على التزوح نتيجة العنف والتخويف؛ وفي العراق، أدت التهديدات الخطيرة المتزايدة على الأمن والقتال المستمر إلى



أعداد هائلة من القتلى والجرحى في عداد المدنيين كان من الممكن تلافيها، وتعرض الأسرى للتعذيب وغير ذلك من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي؛ وفي نيبال، ترافقت الزيادة المفاجئة في العنف بإفادات عن تعرض المدنيين للقتل والتعذيب والاعتصاب والخطف والتجنيد الإجباري. وخرجت لتوها عدة بلدان أخرى، بما فيها أفغانستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية وليبيريا، من صراعات مسلحة دامت طويلا وبدأت مراحل انتقالية حساسة، حيث تتزايد التحديات التي تواجه حماية المدنيين بدل أن تنقص، ويعتبر التزام المجتمع الدولي المتواصل أمرا جوهريا لضمان عدم حرمان المدنيين من عائدات السلام. وفي جميع هذه الحالات، سواء كانت حالات صراع مسلح أو احتلال أو فترة انتقالية، يعتبر تعقيد جميع أطراف الصراع بالقانون الإنسان الدولي، وبقانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين والقانون الجنائي أمرا حاسما.

٤ - وفي حالات عديدة جدا، يتعرض المدنيون لعنف شديد ويجرمون من المساعدة الإنسانية التي تساعدهم على البقاء على قيد الحياة. ولا تزال عمليات التشريد القسري للسكان تنشأ نتيجة للحرب أو تشكل استراتيجية متعمدة من استراتيجيات الحرب. وفي الصراعات التي تواصلت لمدة طويلة، أدى تآكل هياكل الدعم الاجتماعي إلى تفشي العنف وإلى أشكال جديدة من الحرب. وزاد اللجوء إلى العنف الجنسي كأداة حربية، وخاصة ضد النساء والفتيات، وأصبح أكثر ترويعا، خصوصا عندما يستعمل الاعتصاب كسلاح أو كوسيلة لنشر فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في صفوف العدو. وقد واصلت ثقافة الإفلات من العقاب السائدة الترويج لاستمرار العنف والجريمة. كما أن الهجمات الإرهابية العشوائية وتدابير مكافحة الإرهاب التي لا تلتزم دائما بقوانين حقوق الإنسان الدولية تعقد بيئة الحماية. وأخيرا، يعمل مقدمو المساعدة الإنسانية في بيئة أقل أمنا حيث يتعرضون للهجوم المتعمد عليهم ولم تعد رموز الأمم المتحدة أو الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر تحميهم.

٥ - إن البيئة الناجمة عن صراعات طويلة الأمد هي بيئة تحظى فيها العوامل الإقليمية والقائمة على جانبي الحدود بأهمية متزايدة. وقد اقتضت من الأمم المتحدة عمليات إضافية لحفظ السلام ذات ولايات وموارد أعظم، ومستويات جديدة من التفاعل بين الجهات المدنية والعسكرية الفاعلة، ودعما أكبر لمبادرات بناء المؤسسات اللازمة لتوطيد السلام. كما أنها رسخت إحساس المجتمع الدولي بالمسؤولية عن حماية المدنيين المهددين وعزمه على القضاء على الإفلات من العقاب. وتعكس هذه التطورات ما ينبغي القيام به في المستقبل إزاء الخطة التي تقتضي تطبيقا عالميا ولا ينبغي السماح أبدا بالتخلي عنها.

٦ - وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، عرض وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية على مجلس الأمن عناصر برنامج عمل مؤلف من عشر نقاط بشأن حماية المدنيين في الصراعات المسلحة. ويتضمن برنامج العمل المؤلف من عشر نقاط هذا العديد من القضايا الرئيسية الواردة في إطار العمل الأوسع نطاقا الذي نصت عليه المذكرة المتعلقة بحماية المدنيين، التي اعتمدها مجلس الأمن النسخة المحدثه منها في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ (S/PRST/2003/27، المرفق). ويتناول هذا التقرير القضايا الواردة في برنامج العمل المؤلف من عشر نقاط ويحدد سبلا معينة لتحسين الأداء.

ثانيا - استعراض الأداء في ما يتعلق بالحماية

ألف - التقدم المحرز منذ التقرير الأخير

٧ - إن الشواغل المتعلقة بالحماية التي بيّنتها استلزمت استجابة أكثر تركيزا واتساقا خلال الأشهر الثمانية عشر الماضية، في كل من المقر والميدان. وقد حددت قرارات مجلس الأمن وولايات حفظ السلام بانتظام القضايا الرئيسية المتعلقة بالحماية، بما في ذلك الاستهداف المتعمد للمدنيين والعنف الجنسي وغيره من أشكال العنف، وتجنيد واستخدام الجنود الأطفال، وكفالة إمكانية الوصول للعاملين في المجال الإنساني لتيسير وصول المساعدة الإنسانية، وسلامة موظفي الأمم المتحدة والموظفين الآخرين المرتبطين بها. وأعرب عن ارتياحي لكون بعثات مجلس الأمن إلى منطقة البحيرات الكبرى وغربي أفريقيا في حزيران/يونيه ٢٠٠٣ وإلى أفغانستان في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ قد ركزت على مسائل الحماية، وآمل أن يستفاد من البعثات القادمة في ترسيخ تنفيذ قرارات المجلس المتعلقة بحماية المدنيين في الصراع المسلح، والأطفال والصراعات المسلحة، والنساء والسلام والأمن.

٨ - وتمشيا مع قرار مجلس الأمن ١٢٩٦ (٢٠٠٠) المؤرخ ١٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٠، تم توسيع نطاق ولايات عمليات حفظ السلام لتمكين القوات من الحماية البدنية للمدنيين المهددين بالتعرض للعنف، كما هو الحال في ولايات كل من بعثة الأمم المتحدة في سيراليون (القرار ١٢٧٠ (١٩٩٩))، وبعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية (القرار ١٤١٧ (٢٠٠٢))، وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا (القرار ١٥٠٩ (٢٠٠٣))، وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار (١٥٢٨ (٢٠٠٤))، وعملية الأمم المتحدة في بوروندي (القرار ١٥٤٥ (٢٠٠٤)). إن تضمين ولايات حفظ السلام برامج لترع سلاح المقاتلين وتسريحهم وإعادة إدماجهم وتأهيلهم (بعثة الأمم المتحدة في سيراليون، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة في أفغانستان (القرار ١٤٠١ (٢٠٠٢))، وبعثة منظمة الأمم المتحدة

في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، (وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، وعملية الأمم المتحدة في بوروندي) وتدابير لحماية اللاجئين والعائدين (عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار وعملية الأمم المتحدة في بوروندي) يعتبر أيضا أمرا أساسيا في تلبية الاحتياجات المتعلقة بالحماية. وقيام مجلس الأمن باستخدام قراراته في التأكيد لجميع الأطراف في الصراعات المسلحة، بما فيها الجماعات المسلحة غير التابعة لدول معينة، أن من غير المقبول ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان وعدم السماح للمساعدة الإنسانية بالوصول إلى محتاجيها، إنما يعزز رسالة يمكن لمقدمي المساعدة الإنسانية والأطراف الفاعلة الأخرى في الميدان استعمالها. وينبغي أن يواصل المجلس التأكيد بصورة منتظمة على هذه الشواغل.

٩ - إن زيادة التركيز على الحماية في ولايات حفظ السلام قد كمله النشر السريع لقوات حفظ السلام عند الحاجة إليها لتفادي وقوع أزمة فورية بشأن الحماية وليستتبع حكم القانون. ولقد شهد مستوى السرعة والجودة تحسنا جرّاء مساهمات جديدة في مجال حفظ السلام. ففي إيتوري، بجمهورية الكونغو الديمقراطية، حيث كانت الصراعات الإثنية تتفاقم منذرة بالخطر، تمت تهدئة الوضع في أيار/مايو ٢٠٠٣ بقيام الاتحاد الأوروبي بنشر سريع للقوات التي أذن بها مجلس الأمن. واليوم، تخضع قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة الميليشيات المحلية لمراقبتها وتحافظ على السلام في جو محفوف بالمخاطر. وبالمثل، ساهمت مبادرة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بالنشر السريع لبعثتها في ليبيريا في آب/أغسطس ٢٠٠٣ مساهمة كبيرة في حماية المدنيين، ولا سيما عمليات التدخل السريع في منروفيا والمناطق المحيطة بها، من أجل توفير الأمن للمدنيين المشردين جرّاء الصراع.

١٠ - وكانت الاستجابة الإنسانية على المستوى التنفيذي في الميدان واسعة النطاق. ففي سيراليون، اعتبر إنشاء مرافق احتجاز في مايبه لإيواء العناصر المسلحة، على سبيل المثال، تدبيرا مبتكرا للمحافظة على الطابع المدني والإنساني للجوء، وقد اضطلعت بذلك حكومة سيراليون بمساعدة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبعثة الأمم المتحدة في سيراليون. وساعدت في ذلك أيضا لجنة الصليب الأحمر الدولية. وفي وقت لاحق، قامت فرقة عمل مشتركة بين الوكالات المعنية بمرافق الاحتجاز بمساعدة السلطات في مجالات الإدارة وتقديم المشورة والدعوة، وأشرفت على تنفيذ إجراءات إعادة الإدماج السريع للجنود الأطفال من قبل منظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والمنظمات غير الحكومية الشريكة في عملية التنفيذ. وقد أطلقت منظمة الأمم المتحدة للطفولة حملة في ليبيريا من أجل العودة إلى المدارس، استوحيتها من النجاح الذي لاقاه برنامج مماثل في أفغانستان، وقد دربت من خلالها حتى الآن نحو ٧٢ ٠٠٠ معلم، ووفرت اللوازم المدرسية، وشهدت

عودة ٠٠٠ ٣٣٤ من الصبية والفتيات إلى مقعد الدراسة. وتنفذ الأمم المتحدة حاليا برامج لإزالة الألغام في ٣٦ بلدا حيث يواصل التهديد الذي تشكله الألغام الأرضية والذخائر غير المنفجرة إعاقة عملية إيصال المساعدات الإنسانية والإعمارية ويعوق عودة اللاجئين والمشردين داخليا بأمان. ولا تشكل هذه سوى ثلاثة أمثلة على أعمال المساعدة الإنسانية التي يجري الاضطلاع بها في أرجاء مختلفة من العالم لحماية المدنيين عندما يكونون بأشد الحاجة إلى الحماية.

١١ - منذ تقرير الأخير (S/2002/1300)، ما فتئ مجلس الأمن يقوم، بالتعاون مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، بتناول الأبعاد الإقليمية لحماية المدنيين بصورة أكثر انتظاما. فقد اتبع المجلس بصورة متزايدة، من خلال قراراته وبعثاته إلى مناطق الصراع، نهجا إقليميا في تناول قضايا من قبيل نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتأهيل وحركة اللاجئين والمقاتلين والأسلحة الصغيرة عبر الحدود. وإني أشعر بارتياح خاص لرؤية المنظمات الإقليمية تعتمد خطة حماية المدنيين - كما يدل على ذلك القرار الذي اتخذته الاتحاد الأفريقي بتعيين ممثل خاص لحماية المدنيين في الصراعات المسلحة، والتدابير التي اتخذتها الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وكما سبق أن أشرت آنفا، النشر السريع لقوات الرد السريع التي نشرها الاتحاد الأوروبي في منطقة إيتوري ونشر بعثة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في ليبيريا.

١٢ - وقد دعمت هذه المبادرات آليات جماعية ضمن الأمانة العامة للأمم المتحدة، مثل الاجتماع الإقليمي للمساعدة الإنسانية في غرب أفريقيا في تموز/يوليه ٢٠٠٣ الذي تم فيه الاتفاق على العناصر الأساسية لاستراتيجية إقليمية للحماية، وحلقات العمل الإقليمية بشأن الحماية التي نظمها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في غرب أفريقيا ومنطقة جنوب المحيط الهادئ وجنوب آسيا وأمريكا اللاتينية. وقد عززت حلقات العمل تلك عمل الدول الأعضاء على الصعيد الإقليمي ووفرت إطارا أمتن وأكثر اتساقا لمعالجة قضايا الحماية.

١٣ - وتعززت الجهود الهادفة إلى ردع جرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية، وأعمال الإبادة الجماعية، والتغلب على الثقافة السائدة التي تشجع الإفلات من العقاب في حالات الصراع المسلح بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية، والسوابق القضائية للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، فضلا عن المحكمة الخاصة لسيراليون. والإحالة الرسمية للوضع في شمال أوغندا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، وللوضع في جمهورية الكونغو الديمقراطية في نيسان/أبريل ٢٠٠٤ إلى المحكمة الجنائية الدولية من قبل رئيسي هذين البلدين تبعث الأمل في نفوس المدنيين بالألا تذهب الجرائم البشعة المقترفة ضدهم

دون عقاب. ويشكل طلب مجلس الأمن من مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان أن يُجري تحقيقا خاصا في مذابح المدنيين في جمهورية الكونغو الديمقراطية آلية إضافية لتعزيز حماية المدنيين.

١٤ - وقد حظيت المسألة المقلقة المتعلقة بقيام موظفي الأمم المتحدة - بمن فيهم حفظة السلام من الموظفين المدنيين والأفراد العسكريين - بالاستغلال الجنسي وإساءة المعاملة الجنسية للنساء والأطفال في الصراعات المسلحة باهتمام كبير منذ صدور تقرير الأخير. وتم في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ إصدار نشرة للأمم المتحدة العام المتعلقة بالتدابير الخاصة للحماية من الاستغلال الجنسي وإساءة المعاملة الجنسية (ST/SGB/2003/13). وتنص هذه النشرة على المعايير السلوكية الدنيا المتوقعة من موظفي الأمم المتحدة، فضلا عن التدابير اللازمة للمحافظة على بيئة تحول دون الاستغلال وإساءة المعاملة الجنسيين. ومنذ صدور النشرة، تعمل جميع أجهزة منظومة الأمم المتحدة ذات الحضور الميداني على إنشاء نظام متناسق لتنفيذ النشرة على المستوى الميداني. وتعالج إدارة عمليات حفظ السلام ظاهرة الاتجار بالأشخاص، وهي مسألة ذات صلة تثير قلقا متزايدا، باعتبارها أولوية في مجال السياسات.

١٥ - وقد انعكست أهمية الإبقاء على فهم واضح ومشارك للحماية، استنادا إلى دعوتي إلى انتهاج نهج شامل للمنظومة، في صورة عمل مستمر لتعزيز إطار السياسات والتنسيق بين الوكالات ضمن منظومة الأمم المتحدة. وقد تعاونت الإدارات والوكالات الرئيسية على تطوير أدوات للحماية من خلال فريق التنفيذ المعني بحماية المدنيين في الصراعات المسلحة التابع للجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية، الذي أنشئ في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، وتشمل هذه الأدوات "خريطة الطريق"، والمذكرة المستكملة بشأن حماية المدنيين. ويتجلى تعزيز التنسيق أيضا في زيادة استخدام بعثات التقييم المتعددة التخصصات، مثل البعثة الإقليمية المشتركة لاستعراض الشؤون الإنسانية في الميدان المرسل إلى غرب أفريقيا (حزيران/يونيه وتموز/يوليه ٢٠٠٣)، والبعثة المشتركة بين مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وإدارة عمليات حفظ السلام إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية، التي أنيطت بها مهمة تقييم تنفيذ المهمة الإنسانية في داخل بيئة حفظ السلام والمزمع القيام بها في حزيران/يونيه ٢٠٠٤. ومن بواعث ارتياحي أيضا كون الترتيبات الحديثة بين إدارة عمليات حفظ السلام ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين شملت تدابير محددة لضمان توافر الخبرة في تقييم البيئة الأمنية للاجئين والعائدين.

باء - أوجه الفشل المستمرة

١٦ - لقد اتخذ مجلس الأمن عددا من الالتزامات الهامة بخصوص حماية المدنيين أثناء الصراعات المسلحة في قراره ١٢٦٥ (١٩٩٩) و ١٢٩٦ (٢٠٠٠). والفرع التالي من التقرير يتناول مجالات سبق لمجلس الأمن أن حددها بوصفها مجالات ذات أولوية وينبغي اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأنها. وهذه القضايا، التي ارتكز عليها برنامج العمل المؤلف من عشر نقاط، والوارد معظمها في القرارين ١٢٦٥ (١٩٩٩) و ١٢٩٦ (٢٠٠٠)، هي: (أ) تحسين وصول المساعدة الإنسانية إلى من يحتاجها من المدنيين؛ و (ب) تحسين سلامة وأمن العاملين على تقديم المساعدة الإنسانية؛ و (ج) تحسين التدابير المتخذة للاستجابة للاحتياجات الأمنية للاجئين والمشردين داخليا؛ و (د) كفالة التلبية الكاملة للاحتياجات الخاصة للأطفال في الصراعات المسلحة من الحماية والمساعدة؛ و (هـ) كفالة التلبية الكاملة للاحتياجات الخاصة للنساء في الصراعات المسلحة من الحماية والمساعدة؛ و (و) معالجة أوجه القصور في النهج الذي تتبعه بشأن نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتأهيل؛ و (ز) معالجة أثر الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة على المدنيين؛ و (ح) مكافحة الإفلات من العقاب؛ و (ط) وضع مزيد من التدابير للتأكيد على المسؤولية التي تتحملها الجماعات المسلحة والجهات الفاعلة غير التابعة لدولة معينة؛ و (ي) كفالة توفير الموارد اللازمة لتلبية احتياجات السكان الضعفاء في حالات "الطوارئ المنسية".

١ - وصول المساعدات الإنسانية

١٧ - في ٢٠ صراعا حول العالم يُمنع أو يُعرقل وصول المساعدات إلى أكثر من ١٠ ملايين شخص يحتاجون إلى الغذاء والماء والملجأ والعناية الطبية. وعلى الرغم من المشاكل المستمرة، تم تحقيق تقدم ملحوظ خلال الأشهر الثمانية عشر الماضية في الوصول إلى السكان المدنيين في الجزء الشرقي من جمهورية الكونغو الديمقراطية، مع بدء عملية السلام وتعزيز قوة حفظ السلام، غير أن الوضع أسوأ بكثير في مناطق أخرى.

١٨ - ومنذ اندلاع أعمال القتال في منطقة دارفور بالسودان في أوائل عام ٢٠٠٣، ظل معظم السكان المحتاجين إلى المساعدة والحماية خارج نطاق المناطق التي تمكنت المنظمات الإنسانية من تغطيتها. ولا تزال تقييدات الوصول تحرم ٥٠٠ ٠٠٠ مدني في ليبيا و ٢,٢ مليون مدني في جمهورية أفريقيا الوسطى و ١,٥ مليون في كوت ديفوار من مساعدات يمكن أن تنقذ حياتهم. وتسود ظروف مشابهة في أفغانستان، حيث تعيق التقييدات الشديدة وانعدام الأمن الوصول إلى مليون شخص في المناطق الريفية في الأجزاء الجنوبية والشرقية من البلاد. ولا يزال الوصول إلى ١,٢ مليون شخص في شمالي مقاطعة القوقاز في

الاتحاد الروسي، بمن فيهم السكان المشردون والعائدون، يشكل مصدر قلق. وفي شمالي أوغندا ازداد عدد المعتمدين كلياً على المساعدات الإنسانية ازدياداً هائلاً - من مليون إلى ١,٦ مليون خلال الأشهر الاثني عشر الماضية فقط. ويعتمد وصول المساعدات الإنسانية إلى حد كبير على الحراسة العسكرية غير المضمونة التي توفرها حكومة أوغندا. وفي الأرض الفلسطينية المحتلة، ازدادت العوائق الأمنية أمام المساعدات الإنسانية سوءاً بالنسبة لـ ٣,٥ ملايين من المدنيين بعد بناء حاجز يتوغل الضفة الغربية، بما له من آثار إنسانية عميقة على المدنيين، لكونه يفصل أفراد المجتمعات الفلسطينية عن أراضيهم والأعمال التي يزاولونها والأسواق، ويعيق بشدة قدرتهم على التزود بالغذاء والماء والطاقة، والاستفادة من الخدمات الاجتماعية الأساسية، بما فيها المدارس والمستشفيات.

١٩ - وتدعو الحاجة إلى بذل الجهود لضمان وصول المساعدات الإنسانية بصورة أكثر انتظاماً، من خلال مفاوضات منظمة ومنسقة. ويتسم الدعم الاستراتيجي للدول الأعضاء، وعلى الأخص الدول المجاورة، وكذلك المنظمات الإقليمية، بأهمية قصوى. وأناشد مجلس الأمن على إشراك المنظمات الإقليمية حال إبلاغه بوجود مشكلة تتعلق بوصول المساعدات. ويمكن للبعثات التي يرسلها مجلس الأمن إلى مناطق الصراع أن تساعد بواسطة التأكيد على الحاجة إلى وصول المساعدات الإنسانية في مناقشاتها مع الحكومات. وأدعو كذلك إلى مواصلة تطوير نظام منسق للدول الأعضاء لتقديم الدعم المادي والمالي وأفرقة الخبراء الفنيين المستعدة للتدخل، التي يمكن نشرها بسرعة في الحالات التي يمكن أن تشكل فيها المشاكل الأمنية (مثل الألغام الأرضية)، أو الهيار الهياكل الأساسية ذات الأهمية القصوى (مثل الجسور) خطراً وأن تؤخر توزيع المساعدات الإنسانية. وإطار الأمم المتحدة لعمليات الرد السريع على مشاكل الألغام والذخيرة غير المتفجرة في حالات الطوارئ مثال للآليات القائمة التي تسمح بنشر الخبراء والمعدات للمساعدة على إيصال الدعم الإنساني.

٢ - أمن موظفي المساعدة الإنسانية

٢٠ - تشكل الهجمات المباشرة على موظفي الأمم المتحدة وغيرهم من موظفي المساعدة الإنسانية في العراق، وخاصة تفجير مقر الأمم المتحدة ولجنة الصليب الأحمر الدولية في ١٩ آب/أغسطس و ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر على التوالي، تذكيراً مأساوياً بالبيئة الجديدة والخطرة التي يعمل فيها مقدمو المساعدة الإنسانية في الوقت الحاضر. ومنذ تقديم تقريره الأخير، قُتل ٢٧ من موظفي الأمم المتحدة، بينما تعرض أكثر من ٤٢٦ آخرين للاعتداء أو أخذوا كرهائن أو جرى التحرش بهم بطرق أخرى في عدد من الأماكن، منها الاتحاد الروسي (شمال القوقاز)، والأراضي الفلسطينية المحتلة، وأفغانستان، وجمهورية الكونغو

الديمقراطية، والعراق، وكوت ديفوار، وليبيريا. وفي بوروندي والصومال تؤدي التهديدات الشخصية الموجهة ضد العاملين في المنظمات الدولية إلى الحد من قدرتهم على تقييم الاحتياجات الإنسانية والاستجابة لها وكذلك رصدها. وتدل هذه الأحداث على اتجاه مقلق نحو الاستهانة بمبادئ المساعدة الإنسانية والاستهداف المتعمد للعاملين على تقديم المساعدة الإنسانية لأسباب سياسية أو تكتيكية.

٢١ - ويشكل الحضور الإنساني المعزز لتوفير الحماية والمساعدة حيثما وجدت الحاجة إليهما عنصرا أساسيا في المهمة الإنسانية. والغرض من تعمد استهداف العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية في كثير من الحالات، بما في ذلك أخذ الرهائن، هو تعطيل أو إيقاف الجهود الإنسانية الدولية لتوفير المساعدة، وحرمان المدنيين من الحماية التي يوفرها الحضور الدولي. وتؤدي الهجمات على العمال الإنسانيين إلى تقييد برامج الإغاثة، والانسحاب الإجباري للموظفين وما يصاحب ذلك من صعوبة استئناف العمل الإنساني. والتهديدات الجديدة تعني أن الدعم النشط الذي توفره المجتمعات المحلية للعاملين على تقديم المساعدة الإنسانية وتقبلها لهم - وهما المظلتان الأمنيان اللتان كان هؤلاء يهتمون تحتها عادة - لم يعودا يشكلان ضمانا كافيا. ولكي تستطيع الوكالات الإنسانية الاستمرار في العمل بكفاءة في هذه البيئة المتغيرة، لا بد من اتباع نهج جماعي في جهود تنسيق الحماية والأمن. كما تدعو الحاجة إلى تدابير قانونية إضافية لتوسيع نطاق اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام ١٩٩٤. وقد ناشدت مجلس الأمن على التنفيذ بانتظام بكافة الهجمات على موظفي الأمم المتحدة وغيرهم من العاملين على تقديم المساعدة الإنسانية، ودعوة الدول الأعضاء التي تقع هذه الهجمات في أراضيها إلى إلقاء القبض على المسؤولين وتقديمهم للمحاكمة أو تسليمهم عند الاقتضاء. ويجب أن يُساءل مرتكبو هذه الهجمات، على نحو ما تم تأكيده في قرار مجلس الأمن ١٥٠٢ (٢٠٠٣) المؤرخ ٢٦ آب/أغسطس ٢٠٠٣.

٣ - اللاجئون والمشردون داخليا

٢٢ - يوجد حاليا ٥٠ مليون شخص شردوا من منازلهم بسبب الصراعات. ففي السودان وحده يوجد ما يقدر بأربعة ملايين من المشردين داخليا، بالإضافة إلى أكثر من ٣ ملايين في جمهورية الكونغو الديمقراطية، و ١,٦ مليون في أوغندا. وهناك حوالي مليونين من المشردين داخليا في كولومبيا، إضافة إلى كثيرين آخرين يُمنعون من مغادرة منازلهم. ولا تزال سلامة اللاجئين والمشردين داخليا في داخل المخيمات وفي المجتمعات المحلية المضيفة مصدر قلق دولي، كما هو الحال بالنسبة لأمن الدول التي تؤوي عددا كبيرا من اللاجئين، أو التي يوجد

عدد كبير من اللاجئين قرب حدودها. فالعناصر المسلحة تنسبل إلى المخيمات لتجنيد الرجال والنساء والأطفال أو اختطافهم لأغراض عسكرية أو غيرها، وللإستيلاء على الغذاء وغيره من السلع، مما يشكل خطرا ليس فقط على ساكني المخيمات، بل وكذلك على المجتمعات المضيفة. ووجود العناصر المسلحة والمقاتلين في أماكن إقامة اللاجئين والمشردين داخلها يؤدي إلى التشكيك في الطبيعة المدنية للمخيمات وتعريض السكان المدنيين إلى ازدياد احتمالات هجوم القوات المتنازعة عليهم، وخاصة في الأماكن التي تُعتبر فيها المخيمات نقاط انطلاق للهجمات عبر الحدود، كما حدث في كوت ديفوار. وإضافة إلى ذلك، فإن وجود المقاتلين أو العناصر المسلحة في مخيمات اللاجئين أو المشردين داخلها من شأنه زعزعة المنطقة دون الإقليمية أو الإقليمية بأكملها، وينبغي معالجته عن طريق تحديد هوية المقاتلين ونزع سلاحهم واحتجازهم. وتحقيقا لهذا الغرض، أشجع الدول الأعضاء على دعم نتائج اجتماع الخبراء الذي ستعقده مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في حزيران/يونيه ٢٠٠٤ لبحث موضوع "الحفاظ على الطبيعة المدنية والإنسانية للجوء".

٢٣ - وقد تحقق تقدم على المستوى الإقليمي، خاصة في غرب أفريقيا، حيث اعترفت المنظمات الإنسانية والحكومات في المنطقة بأهمية وضع سياسات وأطر حماية مشتركة للتصدي لتدفقات اللاجئين عبر الحدود بين سيراليون وغينيا وليبيريا. وتحتاج الدول الأعضاء ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وغيرها من الشركاء الإنسانيين إلى وضع تدابير لحماية اللاجئين والمشردين داخلها من التجنيد العسكري القسري، وإلى زيادة الوعي، مع إيلاء اهتمام خاص بالأطفال، من خلال حملات التثقيف وإعلام الجمهور. ويسرني أن أرى المبادرة إلى بذل الجهود في سبيل الحماية على أساس إقليمي.

٢٤ - ولا يزال تجدد التشريد داخل الحدود يسهم في إطالة الصراعات وتهديد عمليات السلام، كما حدث مؤخرا في كوت ديفوار. وتتحمل الحكومات المسؤولية الأولى عن حماية المشردين داخلها ومساعدتهم واحترام حقوقهم. وقد شجعت الجمعية العامة ولجنة حقوق الإنسان، فضلا عن المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، على استخدام المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي، التي تجمع بين الأحكام القائمة بموجب القانون الإنساني الدولي، وقانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين عن طريق القياس. وينبغي للسلطات الوطنية أن تستجيب بوضع وتنفيذ قوانين وسياسات وطنية تستند إلى المبادئ التوجيهية. وعندما لا ترغب الحكومات في تلبية الاحتياجات الإنسانية للمشردين داخلها أو لا تقدر على ذلك، فعلى المجتمع الدولي أن يستجيب. ويوجد تعاون أوثق الآن بين الوكالات الإنسانية المعنية بحماية المشردين داخلها، من خلال الشعبة المشتركة بين الوكالات المعنية بالتشرد الداخلي

التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ولكن الأمر يتطلب مزيداً من الجهود لضمان اتساق هذه الاستجابة وشموليتها في جميع حالات التشرد الداخلي.

٢٥ - وتتطلب عودة اللاجئين والمشردين سالمين وبصورة طوعية وإعادة إدماجهم بنجاح، في حالات ما بعد الصراع مجموعة واسعة النطاق من التدابير، منها المساعدة والحماية البدنية أثناء الانتقال وكذلك بعد العودة، وإزالة الألغام والتوعية بخطورها، وتدابير لضمان احترام حقوق الإنسان وتعزيز المصالحة واستعادة الحقوق القانونية وغيرها من الحقوق الضرورية لإعادة الإدماج، مثل حقوق الملكية، والحصول على الوثائق الشخصية، والحصول على عمل، والتعويض عن الأملاك المفقودة. ولتفادي تكرار التشرد لا بد من تعزيز التنسيق مع شركاء التنمية في حالات ما بعد الصراع لمعالجة أسباب التشريد، بما فيها الفقر وسياسة الاستبعاد.

٤ - قضايا محددة مرتبطة بالنساء والأطفال

٢٦ - عانت النساء والأطفال، خاصة والفتيات منهم، بدرجات متفاوتة في حالات الصراعات المسلحة خلال الأشهر الثمانية عشر المنصرمة. فما زالت الصراعات تشرد مئات الآلاف من النساء والأطفال من ديارهم، وتتسبب في ظهور أعداد إضافية هائلة من الأسر المعيشية التي تعولها إناث أو أطفال، وتقوّض دور النساء الهام بوصفهن منتجات من الناحية الاقتصادية وأشخاص يُحتمى بهم. وما زالت ظاهرة تجنيد الأطفال واستخدامهم كجنود في الصراعات في شمال أوغندا وبوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان وغرب أفريقيا وكولومبيا مستمرة. ويتناول تقريران موضوعيان آخران قُدمتا إلى مجلس الأمن بشأن النساء والسلام والأمن (S/2002/1154) والأطفال والصراعات المسلحة (A/58/546) و S/2003/1053 و Corr.1 و 2) هذه القضايا. بمزيد من التعمق. غير أن الخطورة الخاصة التي يكتسبها ما تقاسيه النساء والأطفال من معاناة في الصراعات المسلحة واستمرار انتهاك ما لهم من حقوق الإنسان وحريات أساسية أمران يستوجبان تناول البعض من القضايا الأساسية في هذا التقرير.

٢٧ - وقد استلزم انتشار العنف الجنسي وارتكاب انتهاكات أخرى لحقوق الإنسان على قدر بالغ من البشاعة ضد النساء والأطفال في ظروف الصراعات المسلحة، بما في ذلك في كوت ديفوار وجمهورية الكونغو الديمقراطية وهايتي وليبيريا وغرب السودان وشمال أوغندا، حيث أفادت التقارير بوجود مشكلة حادة، اهتماماً متزايداً من جانب الدول الأعضاء ومجلس الأمن والأمانة العامة للأمم المتحدة. وشملت الاستراتيجيات الرامية إلى الوقاية من العنف الجنسي والعنف المرتبط بنوع الجنس والتصدي لهما في الميدان سياسات ومبادئ

توجيهية عملية أعدتها إدارات الأمم المتحدة ووكالاتها، وتحسينات أُدخلت على عملية تصميم بعثات حفظ السلام وبعثات التقييم لتشمل مستشارين في القضايا الجنسانية ومستشارين في مجال حماية الطفل، وخدمات صحية محسنة تركز على الصحة الجنسية والإنجابية والوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز.

٢٨ - وبالرغم من تلك الجهود، فإننا نحقق جميعا في القيام بمسؤوليتنا الجماعية المتمثلة في حماية النساء والأطفال من الولايات المتزايدة للعنف الجنسي والعنف المرتبط بنوع الجنس. ولا بد من اتخاذ تدابير وقائية استثنائية. فوفقا لتقارير وردت مؤخرا، تتعرض النساء والأطفال للاغتصاب بشكل منهجي في العديد من القرى ومخيمات المشردين في دارفور. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، تعرضت عشرات الآلاف من النساء والأطفال، منهم أطفال صغار ونساء في الثمانين من عمرهن، لأشكال يعجز اللسان عن وصفها من العنف الجنسي. ومما يزيد من سوء هذه الأفعال أثرها طويل الأمد في المجتمع وفي عمليات المصالحة. والعديد من النساء والأطفال الذين نجوا بأعجوبة من الإبادة الجماعية في رواندا أصبحوا يموتون من جراء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وهو أثر مروّع تركه فيهم العنف الجنسي الذي تعرضوا له قبل ١٠ سنوات. ولا تحظى محنتهم اليوم باعتراف واسع النطاق، ولا تزال المساعدة المقدمة لهم غير كافية.

٢٩ - وينبغي أن تُراعى أثناء تخطيط جميع عمليات دعم السلام وتنفيذها ضرورة التصدي للعنف الجنسي والعنف المرتبط بنوع الجنس، بما في ذلك من خلال مزيد من الفعالية في توفير الحماية البدنية والرصد والإبلاغ، ويجب أيضا البحث عن السبل الكفيلة بتعزيز مشاركة المرأة الشاملة في جميع نواحي مهام البعثة. وينبغي للبلدان المساهمة بأفراد أن تعمل على تدريب جميع أفراد البعثات، قبل إيفادهم، في مجال حقوق النساء والأطفال واحتياجاتهم الخاصة من حيث الحماية، وخصوصا ضحايا العنف الجنسي والعنف المرتبط بنوع الجنس. وتكتسي زيادة الدعم الذي يقدمه المانحون للبرامج المركزة على حقوق المرأة والفتاة، خاصة تلك المتصلة بالعنف الجنسي وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وغيره من الأمراض المتناقلة عن طريق ممارسة الجنس، أهمية حاسمة. ولا بد أن تكون استجابة المجتمع الدولي مرتبطة ارتباطا وثيقا بالمبادرات الوطنية والمجتمعية وبالجماعات النسوية وأن يعزز قدرتها، مما سيكفل تناسب أعماله مع ظروفها وفعاليتها فيها.

٣٠ - وفي مثل هذه الظروف العنيفة والعصيبة، يجب على حفظة السلام وموظفي الأمم المتحدة أن يظهروا سلوكا شخصيا مثاليا. ونتيجة إصدار نشرة الأمين العام بشأن الاستغلال الجنسي وإساءة المعاملة الجنسية، سيتم إرساء هياكل للمساءلة والرصد الشفافين لضمان اتخاذ

إجراءات تراعي الفوارق بين الجنسين في التصدي لمزاعم الاستغلال وإساءة المعاملة الجنسيين، وكذلك الإجراءات المتعلقة بالشكاوى والإبلاغ والمتابعة. وينبغي أن يُهتدى بهذه النشرة أيضا لإدماج الاعتبارات الجنسانية كإحدى أولويات بعثات حفظ السلام والإغاثة الإنسانية. غير أن هذه النشرة ليست مُلزمة للأفراد النظاميين لكونهم يتبعون للولاية القضائية لحكوماتهم. ولكي تكون الجهود المبذولة داخل منظومة الأمم المتحدة جهودا فعالة حقا، يتعين تعزيزها باتخاذ إجراءات ملموسة من قبل الحكومات الوطنية التي يعمل أفرادها العسكريون وأفراد الشرطة التابعون لها في عمليات حفظ السلام، بما في ذلك فرض التدابير العقابية ضد الأفراد المخالفين. وأشجّع مجلس الأمن على حث البلدان المساهمة بأفراد على التعاون التام في هذا المسعى. وينبغي إدخال المعايير الدنيا للسلوك المطلوب من حفظة السلام اتباعها، استنادا إلى نشرة الأمين العام، ضمن المعايير ومدونات قواعد السلوك الخاصة بالقوات المسلحة وقوات الشرطة الوطنية، وينبغي توفير معلومات عن أي إجراءات قانونية تتخذ ضد المتهمين بارتكاب انتهاكات، وهو مجال تلقت فيه إدارة عمليات حفظ السلام معلومات غير كافية إلى درجة يُرثى لها.

٣١ - وتساهم وفرة الأسلحة الصغيرة، وتدني فرص التعليم والعمل التي تقترب بدورات العنف الطويلة الأمد، في زيادة ضعف الشباب أمام إغراء الانخراط في الجماعات المسلحة. ونتيجة لذلك، نشهد ظهور ثقافة تحمية قوامها عنف الشباب. وفي غرب أفريقيا، يقوِّض عنف الشباب أمن هذه المنطقة دون الإقليمية، ولا بد من حلول شاملة للحماية الإقليمية ليس فحسب لتلبية الاحتياجات الخاصة بالشباب الذين عانوا الأمرين من الحرب، بل أيضا كعنصر هام للحؤول دون نشوب صراعات في البلدان المجاورة. وأحث الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا على وضع استراتيجيات ترمي إلى محاربة عنف الشباب وأناشد البلدان المانحة أن توفر مزيدا من المساعدة لهذه الجماعة، على نحو ما أوصت به بعثة مجلس الأمن إلى غرب أفريقيا، وأن تشجع هذه الاستراتيجيات وتدعمها. هذا وتكتسي برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتأهيل المحكمة التصميم والتي توفر لها الموارد اللازمة أهمية أساسية. كما أن للتعليم والتدريب على اكتساب المهارات ارتباط وشيخ باستئصال ثقافة عنف الشباب، حيث يقول العديد من الشباب إن انعدام فرص التعليم الرسمي وغير الرسمي يمثل أحد العوامل الأساسية التي تحفزهم على الانضمام إلى صفوف الجماعات المسلحة. وعلى نحو مماثل، لا بد من التشديد بقدر أكبر على الحملات والبرامج العامة التي تروج رسائل إيجابية تدعو إلى نبذ العنف وتتحدى ثقافة السلاح. ومن الأساسي ألا تحدث البرامج التي تعالج عنف الشباب الامتعاظ والتفرقة عن طريق الظهور وكأنها تحايي المسيئين،

وأن تركز هذه البرامج على الدور الحيوي الذي يتعين على الشباب أنفسهم القيام به لترويج ثقافة السلام.

٥ - برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتأهيل

٣٢ - بالرغم من تزايد الاعتراف بأن فشل مبادرات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتأهيل ينطوي على خطر العودة إلى العنف، فإن هذه البرامج ما زالت تعاني من خصائص مُزمن في الموارد خاصة في مرحلتَي إعادة الإدماج والتأهيل. ويستوجب تنفيذ هذه البرامج بفعالية إعادة إدماج المقاتلين بشكل مطرد في مجتمعاتهم الأهلية، وهو ما يقتضي بالضرورة دعماً اقتصادياً واجتماعياً للمجتمعات المحلية التي تتحمل عبء عملية إعادة الإدماج. ولذا فلا بد أن تعمل الهيئات التشريعية المعنية للأمم المتحدة على ضمان توفير تمويل مؤمّن وكاف (كما في ذلك من الميزانية العادية والميزانية المقررة لعمليات حفظ السلام) منذ البداية.

٣٣ - وما زال تخطيط وتنسيق برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتأهيل يمثلان إشكالية خاصة. ولا بد من إرساء هياكل وآليات تخطيط متكاملة في المقر والميدان، بما في ذلك وضع سياسات شاملة، ومبادئ توجيهية، وإجراءات عمل موحدة، لتحسين عملية تصميم هذه البرامج وتنفيذها، إلى جانب إيجاد تنسيق وتعاون يتسمان بمزيد من الفعالية، سواء في جميع أرجاء منظومة الأمم المتحدة أو مع الشركاء التنفيذيين كالهيئات الوطنية والمنظمات غير الحكومية. وفي ضوء الأدوار المعقدة والمتداخلة التي تقوم بها طائفة من الأطراف الفاعلة المعنية بشئى عناصر برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتأهيل، ينبغي توزيع المهام بمزيد من الاتساق والفعالية. وستظل إحدى الأولويات الهامة وضع نهج منسجم ومتكامل، بحيث يربط بشكل فعال بين نزع السلاح والتسريح ومرحلة إعادة الإدماج.

٣٤ - ومن بين الحواجز الأخرى التي تعيق تنفيذ برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتأهيل تنفيذها فعالاً عدم معالجة القضايا ذات الصلة على الصعيد الإقليمي، والاعتراف غير الكافي بدور المجتمع المدني المحلي، خاصة الجماعات النسائية والمنظمات المجتمعية الشعبية، مثل الدور المحوري لمنظمة شبكة دور المرأة في بناء السلام في ليبيريا. وفي الختام، يجب على المقاتلين السابقين إدماج أنفسهم ويجب أن تكون المجتمعات المحلية مستعدة لقبولهم. ولذا فإنه من الأهمية بمكان السعي لتحقيق توازن بين تلبية توقعات المقاتلين السابقين التي عادة ما تكون كبيرة للغاية ومعالجة الاستياء من "الحياة" السائد في صفوف باقي السكان. وينبغي تشجيع مشاركة منظمات المجتمع المدني المحلية والمنظمات المجتمعية الشعبية

وفقاً لذلك وينبغي دعمها إلى أقصى حد ممكن. كما يكتسي إشراك المنظمات والترتيبات الإقليمية والحكومات، ولا سيما حكومات الدول المجاورة ومشاركتها فيها أهمية حاسمة في هذا الشأن.

٣٥ - ولا تُلبى بالشكل الكافي الاحتياجات الخاصة للجنود الأطفال والمقاتلات ومُعاليهن والأفراد الآخرين المرتبطين بالقوات المقاتلة - بمن فيهم أولئك الذين سُردوا من ديارهم. وبدأت برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتأهيل تدرج بشكل متزايد منظورات تراعي احتياجات المرأة، وأجزاء خاصة بالطفل والمرأة يتم تخطيطها وتنفيذها وتقييمها في إطار اللجان المركزية وهيئات الرصد المعنية بعمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتأهيل (مثل اشتراط انضمام الأطفال إلى هذه البرامج دون مطالبتهم بتسليم أسلحتهم أو اجتياز اختبار في استخدام الأسلحة، وإقامة مراكز مؤقتة للرعاية تعمل فيها نساء يتولين توفير الرعاية، وذلك لتقييم ومعالجة القضايا الصحية الخاصة بالنساء والفتيات). وبغية تمكين الجنود الأطفال من الانتقال إلى الرعاية المدنية في أقرب وقت ممكن، ينبغي عدم إرجاء تسريحهم ريثما تتم عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتأهيل بصورة رسمية. وأشجع مجلس الأمن على مواصلة تقديم دعمه للتدابير الرامية إلى ضمان إشراك النساء والأطفال الذين تضرروا من الصراعات المسلحة في جميع هذه العمليات واستفادتهم منها على قدم المساواة. وينبغي أن تعالج جميع القرارات المتعلقة بتدابير نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتأهيل الأدوار والاحتياجات والقدرات الخاصة بالنساء والفتيات. وينبغي إيلاء الاهتمام بقدر أكبر أيضاً للفتيات المجنّدات بوصفهن فئة ذات أولوية، وعلى إعادة إدماج المقاتلات ومُعاليهن، وعلى وصمة العار التي عادة ما تُلصق خصوصاً بالنساء.

٦ - الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة

٣٦ - يطول أمد الصراعات عادة بسبب انتشار الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة دون حسيب أو رقيب، وخاصة ما يتعلق بإعادة تسليح الميليشيات وقوات الدفاع المحلية. وبسبب تدفق الأسلحة عبر الحدود بدون ضوابط، يمكن أن تصبح الصراعات المتفاقمة صراعات إقليمية تقتل مئات الآلاف من الأشخاص كل سنة وتدمّر حياة الآلاف الآخرين. والقضية هنا قضية عرض وطلب، تشارك فيها شركات خاصة ودوائر أمنية وبعض الحكومات التي لها ضلع في مبيعات الأسلحة. وآثار ذلك باقية في كولومبيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وهاييتي والعراق والشرق الأوسط والسودان وغرب أفريقيا، من ضمن مناطق الصراعات الأخرى.

٣٧ - وينبغي للدول الأعضاء توخي مزيد من الحذر للعمل على ألا تتحول الصادرات القانونية إلى تدفقات غير قانونية للأسلحة أو تُستخدم للإساءة لحقوق الإنسان أو لانتهاك القانون الدولي. وينبغي توسيع نطاق قرارات الحظر لكي لا تقتصر على الأسلحة بل لتشمل أيضا توفير الخدمات العسكرية من أجل الحؤول دون قيام أطراف من القطاع الخاص والحكومات بأنشطة تجارية مع أطراف الصراعات المسلحة قد تفضي إلى حدوث انتهاكات للقانون الدولي أو المساهمة في ارتكابها. وأود كذلك أن أشجع مجلس الأمن على إنشاء آليات لرصد حظر توريد الأسلحة وذلك لتشرف على إنفاذها ولفرض تدابير قسرية على الدول الأعضاء التي تنتهكها عن عمد. ويمثل إشراك الدول المجاورة والمنظمات الإقليمية وحيثما يناسب الأمر بعثات حفظ السلام، عاملا أساسيا في هذه العملية. وفي غرب أفريقيا على سبيل المثال، تولت بعثة الأمم المتحدة في سيراليون وبعثة مراقبي الأمم المتحدة في ليبيريا وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار مسألة انتشار الأسلحة الصغيرة داخل هذه المنطقة، بالتعاون مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا. ويظل إيجاد حل دائم للصراعات في حالات عديدة مرهونا بتنفيذ عملية شاملة لجمع الأسلحة والتخلص منها. وما استعانة موزامبيق بالمقاتلين السابقين للكشف عن مخبئ الأسلحة سوى مثال على أفضل الممارسات في هذا الشأن.

٣٨ - وتتصدر أعمال الأمم المتحدة التي تستهدف التصدي لقضية الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة آلية تنسيق العمل بشأن الأسلحة الصغيرة، وهي آلية مشتركة بين الوكالات تقدم، من خلال المكاتب والوكالات المشاركة فيها، المساعدة للدول في طائفة واسعة من الميادين، من بينها المشورة في مجال السياسة العامة، وبناء المؤسسات، وسن التشريعات، وجمع الأسلحة وتدميرها وتدبير مخزونها، وبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتأهيل. وأشجع الدول الأعضاء على الاستفادة من المساعدة التي توفرها هذه الآلية وكذا إيجاد وسيلة دولية للكشف عن الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة وتتبع مسارها، واتخاذ التدابير اللازمة لمراقبة عمليات تصديرها وعبورها.

٧ - الإفلات من العقاب والامتنال

٣٩ - إن الذكرى العاشرة لوقوع أعمال الإبادة الجماعية في رواندا تستوجب منا المثابرة أكثر في العمل على ضمان الالتزام باتفاقيات جنيف، وغيرها من صكوك القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان، وتعزيزها في جميع حالات الصراع المسلح، وعلى أن لا ترتكب الجرائم الدولية على نطاق واسع أو على نحو منهجي دون محاسبة، وعلى أن تمنع أو يوضع لها حد في أقرب وقت ممكن. وقد أردت بقراري تعيين مستشار خاص معني بمنع

الإبادة الجماعية توفير إنذار مبكر بشأن الحالات التي تدعو للقلق، وتوفير قاعدة أفضل الإجراءات التي تتخذها الأمم المتحدة. وتحمل الدول التي ترتكب على أراضيها هذه الجرائم المسؤولية الأولى بشأنها، غير أنه في غياب تدخل دولة من الدول في الوقت المناسب وعلى النحو الملائم، تقع مسؤولية الرد عليها على عاتق المجتمع الدولي. ويتعين على مجلس الأمن، ومنظومة الأمم المتحدة برمتها، والمجتمع الدولي ككل اتخاذ تدابير تدريجية من أجل التصرف في حالة توفر أدلة عن ارتكاب جرائم ضد المدنيين على نطاق واسع. وتشمل التدابير التي قد ينظر مجلس الأمن في اتخاذها تحسين رصد حالات الأزمات وتقييمها (مثلاً، بأن يطلب إلى المفوض السامي لحقوق الإنسان القيام ببعثات مخصصة)، والمطالبة الحازمة للأطراف بوقف اعتداءاتها على المدنيين والامتنال لواجباتها التي ينص عليها القانون الدولي، والتهديد بفرض جزاءات عليها وفرضها في حالة الاستمرار في عدم التقيد بواجباتها، وإحالة الأمر إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية من أجل إجراء تحقيق بموجب المادة ١٣ (ب) من نظام روما الأساسي (حينما لا ترغب الهيئات القضائية الوطنية في البت في الأمر أو تكون غير قادرة على القيام بذلك)، والإسراع بنشر قوة ملائمة تسند إليها ولاية صريحة وتخول الإمكانيات الكافية لحماية أرواح المدنيين. وأحث الدول الأعضاء التي لم تصادق بعد على نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية أو لم تنضم بعد إليه، ولا إلى المعاهدات المتعلقة بالقانون الإنساني الدولي، وقانون حقوق الإنسان، وقانون اللاجئين، والتي لم تتخذ بعد جميع الإجراءات التشريعية والقضائية والإدارية الملائمة من أجل إدراج تلك المعاهدات في الأنظمة الوطنية على النحو الأكمل، إلى أن تفعل ذلك. ويتيح نشاط الأمم المتحدة لهذه السنة المتعلق بالمعاهدات ("مخطط الاهتمام ٢٠٠٤") ("Focus 2004") والذي يكرّس موضوعه لحماية المدنيين، مناسبة ملائمة من حيث التوقيت لاتخاذ إجراءات بشأن هذه المعاهدات.

٤٠ - ويؤكد الإرث المفجع الذي خلفته أحداث رواندا كذلك ضرورة ضمان أن تأخذ العدالة مجراها على نحو فعال وسريع. فحالات ما بعد انتهاء الصراعات تتطلب إجراء عمليات للمصالحة وإقامة العدل على السواء، وتستدعي وضع آليات أكثر فعالية من أجل ربط أوثق بين تلك العمليات، باستخلاص الدروس من حالي سيراليون وتيمور - ليشتي. وتبرز حالة سيراليون مخاطر احتلال التوازن بين الموارد المتاحة والجهود المبذولة والنتائج المحصلة. ويتعين أن تتصدى آليات المساءلة إلى الجرائم المرتكبة ضد أشد المتضررين من الصراع، كالأقليات، والنساء، والأطفال، والمشردين، وأن تتخذ إجراءات خاصة من أجل مشاركة هؤلاء في الإجراءات القضائية وحمائتهم على الوجه الأكمل خلالها. ومن شأن استثمار المجتمع الدولي لدعمه الطويل المدى على الأصعدة السياسية والتقنية والمالية في إعادة

إنشاء الآليات القضائية واستعادة القانون لسيادته في المجتمعات التي عصفت بها الحروب، وفي مساعدتها على بلوغ مرحلة النضج، أن يساعد على إقامة الأسس اللازمة لاستتباب السلم وإرساء الديمقراطية على نحو مستدام. وسوف انظر في المسائل المتعلقة بالعدالة الانتقالية بتعمق أكبر في تقرير القادِم بشأن العدالة وسيادة القانون.

٨ - مسؤولية الجماعات المسلحة غير التابعة للدول

٤١ - تعتبر الاعتداءات العنيفة على المدنيين التي تقوم بها الجماعات المسلحة غير التابعة للدول، ومنعها وصول المساعدات الإنسانية من الخصائص الشائعة في الصراعات المسلحة في الوقت الحاضر. ويتطلب تعزيز احترام أحكام القانون الإنساني الدولي وحقوق الإنسان، وتقديم المساعدة الإنسانية إلى السكان في المناطق الخاضعة لسيطرة الجماعات المسلحة، إقامة حوار مع هذه الجماعات، سواء كانت ذات تنظيم جيد ودوافع إيديولوجية وسياسية قوية، أو مجرد عصابات من قطاع الطرق. ذلك أنه ترتب عن إدراج بعض الجماعات المسلحة غير التابعة لدول في عداد المنظمات الإرهابية أثر سلبي على فرص إجراء المفاوضات لأغراض إنسانية. فحظر الحوار مع الجماعات المسلحة في كولومبيا مثلاً ترتب عنه تقييد صارم لإمكانية الوصول إلى السكان المحتاجين للمساعدة. ويعتبر اعتماد نهج متناسق فيما يتعلق بتعامل المجتمع الدولي والإنساني مع الجماعات المسلحة غير التابعة لدول أمراً بالغ الأهمية في تفادي تأثير الجماعة المسلحة المعنية، وشأنه في الأهمية شأن الإقرار بالطابع المحايد وغير المتحيز للعمليات الإنسانية التي تضطلع بها الأمم المتحدة. وتعد الضغوط السياسية والدبلوماسية الثنائية أمراً حيويًا في دعم الحوار بين الوكالات الإنسانية والجهات الفاعلة غير التابعة لدول بشأن قضايا الحماية والوصول إلى السكان المحتاجين للمساعدة. وتضطلع المنظمات الإقليمية والبلدان المجاورة بدور يتسم بأهمية خاصة، ولذلك أوصي بإقامة إطار تتمكن الأمم المتحدة من خلاله من العمل مع المنظمات الإقليمية على نحو أكثر منهجية فيما يتعلق بالمسائل الإنسانية المتصلة بالحماية وإمكانية الوصول، وتناول تلك المسائل، بشكل أفضل على المستوى الحكومي الدولي الإقليمي.

٤٢ - وسعيًا لتحديد مدى مشروعية مشاركة الجماعات المسلحة في هياكل الدول والحكومات الجديدة، ينبغي وضع معايير للامتثال فيما يتعلق بمعاملتها للمدنيين وإتاحتها وصول المساعدة الإنسانية، بغرض إقصاء من تورط منها في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. وقد أنشأ مجلس الأمن في السنة الماضية سابقة هامة مهدت لهذا النهج في قراره بشأن جمهورية الكونغو الديمقراطية (١٤٦٨/٢٠٠٣)) الذي دعا فيه الأطراف الكونغولية إلى مراعاة التزام الأفراد باحترام القانون الإنساني الدولي وحقوق الإنسان وسجلهم في هذا

المجال لدى اختيارهم لشغل المناصب الرئيسية في الحكومة الانتقالية. غير أنه لا زال يتعين التأكد من أن هذا الجانب من القرار يجري احترامه نصا وروحا. كما ينبغي كذلك النظر بجدية أكبر في فرض القيود على السفر والجزاءات الموجهة (ولا سيما فيما يتعلق بالأسلحة الصغيرة والمساعدة العسكرية) على الجماعات المسلحة التي تخرق بشكل فاضح أحكام القانون الإنساني الدولي ومعايير حقوق الإنسان وتمنع المساعدات الإنسانية من الوصول إلى السكان المحتاجين.

٩ - حالات الطوارئ المنسية

٤٣ - يظل دفع التمويل الإنساني المخصص لحالات الطوارئ المعقدة مختلا. ففي العديد من حالات الصراع التي تبلغ فيها احتياجات الحماية أقصى مستوياتها - في جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية على سبيل المثال - يظل تمويلها في أدنى مستوياتها. وخلال عام ٢٠٠٣، شهد ١٨ من بين ٢١ نداءً من نداءات الأمم المتحدة الإنسانية حالة نقص في التمويل. كما أن النداءات الإنسانية التي وجهت في عام ٢٠٠٣ من أجل الإسهام بمبلغ ٢,٢ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في ١٣ أزمة في أفريقيا أسفرت عن توفير أقل من نصف هذا المبلغ. بينما لبت الجهات المانحة بالكامل النداء بالإسهام بمبلغ بليون دولار الذي وجهته الأمم المتحدة من أجل العراق. ويعكس هذا الوضع الواقع المؤلم المتمثل في أن المصالح السياسية، والأولويات الاستراتيجية، والأضواء التي تسلطها وسائل الإعلام تؤدي إلى استجابات متفاوتة متفاوتة ضخما. إذ توجه الأموال والموارد بمستويات جد عالية إلى الصراعات البارزة، كما كان الشأن في يوغوسلافيا السابقة في عقد التسعينات وبالأمس القريب في أفغانستان والعراق، وذلك في تناقض حاد مع الأزمات الأخرى التي تعتبر أقل أهمية من الناحية الاستراتيجية.

٤٤ - ويسفر ذلك على ما يبدو عن نسيان أو تجاهل عدد كبير من حالات الطوارئ، ما لم تتصاعد حدة العنف إلى درجة تبرر مناقشة مجلس الأمن لها. وأعرب عن امتناني للمجلس، فيما يخص حالة شمال أوغندا، لدرجة الالتزام الجديدة التي أظهرها ولما أبداه من استجابة جديّة إزاء أزمة إنسانية رهيبية تم تجاهل وجودها، وذلك عقب البعثة التي قام بها منسق الإغاثة في حالات الطوارئ إلى أوغندا والإحاطة التي قدمها إلى أعضاء مجلس الأمن بعد ذلك.

٤٥ - وأحث مجلس الأمن، على مستوى أعم، على النظر بعناية في الصلات بين حفظ السلام والأمن الدوليين من جهة وتوقيت اعتماد التمويل في بعض الأزمات وعدم توازنه من جهة أخرى. وتعتبر مهام الحماية وبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإعادة

التوطين الجيدة التصميم والتمويل أمثلة عن الدعم الممكن أن يقدم بشأن بعض تكاليف المساعدة الإنسانية الأساسية التي يمكن أن تدرج، باعتبارها تكاليف رئيسية، في خطط ولايات بعثات عمليات حفظ السلام، بما فيها تلك الموجودة في بوروندي، والسودان، وكوت ديفوار، فضلا عن جميع بعثات حفظ السلام المقررة مستقبلا. ويعد هذا النهج الذي يتسم بقدر أكبر من الشمولية وتعدد الأبعاد حيويًا إذا أُريد أن يعم السلام وأن يستتب الاستقرار الاجتماعي من جديد.

ثالثا - الآفاق المستقبلية

٤٦ - هناك حاجة إلى وضع برنامج عمل أكثر وضوحا لضمان استدامة تنفيذ الأولويات المتفق عليها بشأن حماية المدنيين في خضم سياق سياسي عالمي يزداد تعقيدا وصعوبة من حيث التنبؤ به. وسوف تواصل منظومة الأمم المتحدة من جهتها توفير عمليات حماية ومساعدة إنسانية جيدة التنسيق، وتعزيزها حيثما أمكن بعمليات أكثر دقة للرصد، والإبلاغ، وجمع المعلومات بطريقة منهجية. وتشمل العناصر التي يمكن استعمالها، بطريقة منهجية أكثر، لقياس آثار الصراع، وتوثيقها، واستعمالها لأغراض الأنشطة الدبلوماسية الإنسانية الفعالة، والتخطيط التنفيذي، وتوجيه النداءات من أجل التمويل، ما يلي: عدد المدنيين الذين قتلوا أو عذبوا أو شردوا، وعدد المدنيين الذين منعوا من الحصول، كليا أو جزئيا، على المساعدة الإنسانية والحماية، وعدد الأفراد المتضررين من أعمال العنف الجنسي، والمسائل الأمنية الخاصة باللاجئين والمشردين داخليا، سواء كانوا في مخيمات أو في مجتمعات مستضيفة، وعدد الأفراد الذين استفادوا بنجاح من برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإعادة التوطين، والتقدم الذي أحرزته الدول في اعتماد التدابير الرامية إلى تعزيز حماية المدنيين.

٤٧ - وسيقدم وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية الخطوط العريضة لإطار الرصد والإبلاغ المعزز لدى عرضه آخر المستجدات على مجلس الأمن في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤. إذ أن ذلك سيشجع الاعتماد على التجربة أكثر من أي شيء في استعراض التحديات الناشئة التي تواجه العمل الإنساني، والآثار المترتبة على حماية المدنيين، وفي ضمان أن يعكس الالتزام الجماعي بالحماية تلك التغييرات على نحو ملائم. وثمة حاجة إلى تناول موضوعين رئيسيين هما النهج الإقليمية للحماية والتفاعل بين عمليتي الحماية والسلام.

ألف - النهج الإقليمية للحماية

٤٨ - إن أغلب الصراعات الطويلة الأمد الدائرة حالياً قد أدت إلى تطورات ذات أبعاد إقليمية وإلى حركية تمتد لتجاوز كثيراً حدود البلد الواحد، مما يزيد في عرقلة حل الصراع. وتشمل القضايا الهامة الخاصة بعبور الحدود مسألة إجبار المدنيين على مغادرة بيوتهم والبحث عن ملجأ ما وراء الحدود، وخطر تسرب العناصر المسلحة إلى المخيمات المخصصة للاجئين والمشردين داخلياً، واستعمالها كأماكن لتجميع المقاتلين من جديد وتجنيد مقاتلين جدد (عادة في صفوف الأطفال والمراهقين)، ونزع سلاح المقاتلين وتسريحهم. وتزداد هذه القضايا المتعلقة بالحماية سوءاً مع عبورها للحدود، وتستدعي من لدن الدول المجاورة إقراراً أكثر وضوحاً بمسؤولياتها إزاء معالجة تلك القضايا.

٤٩ - غير أن قضايا الحماية الأخرى، من قبيل الاتجار بالبشر، والتدفق غير المشروع للأسلحة، والاستغلال غير القانوني للموارد الطبيعية، لا تقتصر مسؤولية رصدها على الدول، بل تتطلب إقامة آليات والتعهد بالتزامات على المستوى الإقليمي حتى تعالج على النحو المناسب. وتتحمل المجتمعات الإقليمية والدولية، بدورها، مسؤولية توفير مساعدة موجهة طويلة الأجل إلى الدول الضعيفة من أجل تعزيز مؤسساتها، والاستجابة للأزمات الإنسانية في مراحلها الأولى، والمحافظة على حضور قوي في البلدان الخارجة من الصراعات من أجل تعزيز احترام حقوق الإنسان، وتوطيد الحكم الرشيد، وعمليات بناء السلام. ومن شأن هذا الأمر أن يكون أيسر في المناطق من العالم التي تعتبر نفسها تجمعاً إقليمياً وتتصرف على هذا الأساس.

٥٠ - ولقد شرع فعلاً في إبرام الشراكات الإقليمية من أجل معالجة قضايا عبور الحدود وأسبابها الجذرية في غرب أفريقيا، حيث قمت بإنشاء مكتب الممثل الخاص للأمين العام لغرب أفريقيا بغرض تنسيق جهود الأمم المتحدة، بما في ذلك مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا ومع اتحاد نهر مانو. وتعد "عملية اليقظة الزرقاء" لبعثة الأمم المتحدة في سيراليون مثالا عن التعاون في مجال الدوريات الأمنية المشتركة، والإدارة المشتركة للحدود في المناطق الحساسة، بما في ذلك في مجال رصد حقوق الإنسان. ويعتبر هذا التعاون تدريباً هاماً على بناء القدرات وبناء الثقة تستفيد منه الشرطة، والقوات المسلحة، وإدارات الجمارك على المستويات الإقليمية.

٥١ - وتعتبر كذلك آليات الرصد والإبلاغ الفعالة الرامية إلى جمع البيانات الدقيقة في الوقت المناسب بشأن مشاكل عبور الحدود، قصد تقاسمها مع الجهات الإقليمية الفاعلة في المجال الأمني وغيرها من الجهات الفاعلة المعنية بالأمر، أمراً أساسياً. ولذلك، أحث مجلس

الأمن على إصدار تكليف بإجراء دراسة عن كيفية تحسين أساليب رصد القضايا المتعلقة بعبور الحدود والإبلاغ عنها في حالات الأزمات وحالات ما بعد انتهاء الصراع، بما في ذلك الإبلاغ عن ارتكاب الجرائم الدولية الكبرى والامتنال للاتفاقات الإقليمية القائمة (مثلاً، الوقف الاختياري الخاص بالأسلحة في غرب أفريقيا).

باء - الحماية وعمليات السلام

٥٢ - إذا لم تعالج عمليات السلام الشواغل المتعلقة بحماية المدنيين بشكل ملائم فسوف يكون من السهل التضحية بها ويصبح من الصعب استمرارها. وتمثل الضمانات لحماية المدنيين مقياساً حاسماً لمستوى الالتزام بعملية السلام وبالتالي لا يمكن أن ينصب التركيز على التطورات الأمنية والسياسية لوحدها. فالمجتمعات التي تعيش في مناطق الصراع تتوق لقطف ثمار السلام وهي مستحقة لها، وليس فقط لنهاية القتال. وغالباً ما تكون الحاجة الملحة لاستتباب السلام طاغية بدرجة كبيرة حيث يكون الحل التوفيقى الضروري هو التوصل لعملية سلام ناقصة. وبالرغم من ذلك يجب، كحد أدنى، أن تشمل اتفاقات وقف إطلاق النار والسلام التزاماً من جانب أطراف الصراع بأن تتوقف فوراً عن شن الهجمات على المدنيين وأن تعمل لتسهيل وصول المساعدة الإنسانية وهيئة الأوضاع المساعدة على عودة اللاجئين والمشردين داخلياً في أمان إلى أوطانهم وكفالة السلامة لأفراد تقديم المساعدة الإنسانية ونزع سلاح المقاتلين وتسريحهم. كما يجب أن تنص اتفاقات السلام على وضع وتعزيز النظم الوطنية لحماية حقوق الإنسان. وفي حين يمكن لإعلان العفو أن يشكل عنصراً مهماً في معالجة القضايا الأقل خطورة، فلا يجب إطلاقاً منحه فيما يتعلق بالانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي ولقانون حقوق الإنسان. وأخيراً، واعترافاً بأهمية المعوقات المادية التي تعترض السلام، يتعين أن تتضمن اتفاقات السلام أيضاً التزامات بإزالة الألغام في أسرع وقت ممكن استناداً إلى مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الأعمال المتعلقة بالألغام بالنسبة لاتفاقات وقف إطلاق النار واتفاقات السلام وأن تشمل على تدابير للحد من توفر الأسلحة.

٥٣ - يعتمد تحقيق السلام المستدام في البلدان الخارجة من الصراع في النهاية على حدوث تغيير في المواقف والسلوك داخل المجتمع ومع ذلك يُنظر إلى عمليات السلام في الغالب بأنها امتياز تلقائي للقوات المتقاتلة. ولا ينبغي منح الشرعية للفصائل المشاركة في عمليات السلام تلقائياً ولكن بدلاً من ذلك يتعين أن تستند إلى التزامها بعدم إعاقة وصول المساعدة الإنسانية وحماية المدنيين في المناطق التي تخضع لسيطرتها وباحترام معايير حقوق الإنسان. ويتعين تمثيل جميع قطاعات وعناصر المجتمع في عمليات السلام - لا أن تقتصر فقط

على القوات المتقاتلة - حتى يمكن تهيئة مناخ اجتماعي يفضي إلى تحقيق سلام مستدام. وتبرز الحاجة إلى الاعتراف بالمشاركة الحيوية للمرأة في جهود التيسير والوساطة والمصالحة بكفالة مشاركتها بصورة تامة وعلى قدم المساواة، وإدراج المنظورات الجنسانية في جميع عمليات السلام.

٥٤ - لا تعتبر استعادة حقوق الملكية والأراضي والسكن عاملاً رئيسياً في العودة الطوعية للاجئين والمشردين داخليا فحسب، ولكنها مهمة أيضا في استدامة عمليات السلام الشاملة. وتصلح الحالة الحالية في بوروندي، حيث يصل عدد اللاجئين والمشردين داخليا إلى ١,٦ مليون شخص من مجموع السكان البالغ تعدادهم عشرة ملايين شخص، لتؤكد الأهمية الحاسمة لمعالجة قضايا العودة والإدماج بطريقة ملائمة.

٥٥ - يتعين إيلاء اهتمام خاص أيضا لمساعدة الناجين من العنف الجنسي ومساعدة مجتمعاتهم المحلية. ويعتبر العنف الجنسي واحدا من أكثر القضايا التي تواجه المجتمع الدولي تعقيدا وقد حان الوقت لمعالجته بطريقة شاملة. وبجانب الآثار المادية والنفسية والعاطفية المدمرة والصدمة الاجتماعية التي تعاني منها النساء والأطفال الذين تعرضوا لاعتداءات وحشية، تساهم هذه الجرائم البغيضة في تقويض القيم الثقافية والعلاقات المجتمعية ويمكنها أن تدمر الروابط التي تشد أفراد المجتمع بعضهم إلى بعض. ويجب أن توفر عمليات السلام خدمات الصحة المستدامة والدعم النفسي والاقتصادي للناجين وكذلك أن تبذل جهودا منسقة لمعالجة جريمة الفاعلين. كما تمثل عمليات إقامة العدالة وتحقيق المصالحة استجابات حيوية لهذه الجرائم ولانتهاكات الجسيمة الأخرى للقانون الإنساني الدولي ولقانون حقوق الإنسان ولعملية السلام المستدام في نهاية المطاف. ويجب أن يعضد الحاجة إلى تحقيق المصالحة في الحالات اللاحقة للصراع التزام واضح بإنهاء حالة الإفلات من العقاب فيما يتعلق بالانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان. وقد ذكر أن التركيز على المعاقبة على الفظائع السابقة يمكن أن يزعزع الحالات اللاحقة للصراع ويقوض عملية المصالحة الوطنية. لكن الإفلات من العقاب يمكن أن يكون وصفا أكثر خطورة للانزلاق إلى مرحلة الصراع مرة أخرى. وبالتالي حين يكون الهدف هو تحقيق السلام المستدام لا يكون السؤال المطروح إن كان يتعين التركيز على المساءلة وإقامة العدالة وإنما متى وكيف يتعين القيام بذلك.

٥٦ - بذلت الأمم المتحدة، منذ صدور تقرير الأخير، جهودا حثيثة لتحسين أوجه الدعم المقدم إلى البلدان التي تمر بمرحلة الانتقال من الصراع إلى السلام. ويتطلب نجاح المرحلة الانتقالية القدرة على الاستجابة السريعة للأنشطة المحكومة بفترة زمنية مثل عمليات نزع

السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتأهيل، إضافة إلى العمليات الطويلة الأجل، مثل إنشاء الهياكل في مجالي العدالة والأمن. ولهذا السبب يتعين أن تستند كل عملية من عمليات السلام إلى استراتيجية متسقة لجميع العناصر الفاعلة في الأمم المتحدة وأن تستكمل باستراتيجيات ملائمة من جانب الجهات المانحة والمجتمع الدولي. فالهدف الرئيسي هو توطيد السلام وتقع حماية المدنيين في صميم هذا الهدف.

رابعاً - ملاحظات ختامية

٥٧ - على مدى السنوات الخمس اللاحقة لبدء إطار العمل لتعزيز حماية المدنيين في الصراعات المسلحة تعرض النظام الدولي العام لإجهاد لم يسبق له مثيل. ويمثل ذلك منعرجاً حرجاً للغاية في سنة تدعو الحاجة إلى إنشاء عدد أكبر وأكثر تعقيداً من بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وفي الوقت ذاته تعرضت النهج المتعددة الأطراف لتحقيق السلام والأمن للتحديات. فالوعي الدولي والعام باتفاقيات جنيف وبروتوكوليهما الإضافيين المتعلقة بإدارة الحرب لم يترجم إلى عمل. ففي فترة الثمانية عشر شهراً المنصرمة منذ إصدار تقرير الأخير تعرضت أسس القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان نفسها لضغط شديد، وبرزت شواغل في تدابير مكافحة الإرهاب لم تمثل دائماً للواجبات المتعلقة بحقوق الإنسان. ويجب أن يكون تعزيز وحماية حقوق الإنسان في صميم أي استراتيجية فعالة لمكافحة الإرهاب.

٥٨ - لقد تناول هذا التقرير عدداً من القضايا التي تعتبر أساسية في وضع برنامج العمل المؤلف من عشر نقاط لتعزيز حماية المدنيين في حالات الصراع. وهو مجموعة من قضايا سبق لمجلس الأمن أن وافق على أنها تمثل أولوية عليا وتدعو الحاجة حالياً إلى تنفيذ تلك الالتزامات. وإذا فشلنا فإن ذلك سوف يعرض معايير القانون الإنساني الدولي ومعايير حقوق الإنسان المتفق عليها منذ زمن طويل والتي تمثل أسس السلوك الإنساني الملائم في أوقات الحرب، لأخطار جسيمة. وتعتبر حقوق الإنسان الأساسية هذه أساس النظام الأخلاقي الدولي الذي يجب على الأمم أن تحترمه ولا سيما في أوقات الحرب والخوف.

٥٩ - إنني أحث مجلس الأمن على أن يناقش مناقشة وافية هذه القضايا ليكون مستعداً للتصدي للتحديات المهمة الجديدة التي تواجه البيئة من أجل حماية المدنيين. وانتشرت القدرات العسكرية الرسمية وعمليات حفظ السلام المتعددة الأطراف الداعمة وتحالفات الراغبين في الدعم الآن بحجم لم يسبق له مثيل في السابق. ولا يزال طابع الحرب في تغير مستمر ويوجد الآن أعداد أوفر من العناصر والأطراف المشاركة في الصراعات. ويشمل ذلك المجموعات المسلحة والمليشيات والمرتزقة والمقاتلين العسكريين وشبكات الإرهاب

العابرة للحدود. وتساهم هذه البيئة الآخذة في الظهور والتنوع في العناصر الجديدة في إيجاد أوضاع قد تتهرب فيها مجموعات معينة من المسؤولية تماما. ويتطلب ذلك التنظيم بشكل أفضل ووضع معايير للمساءلة بالنسبة للقوات المسلحة وكذلك لمجموعات القطاع الخاص التي تشارك بنشاط لدعم الأنشطة العسكرية أو تعمل معها.

٦٠ - وتضاعف أيضا عدد العناصر الفعالة في مجال الإغاثة الإنسانية في الصراعات. وبالإضافة إلى السلطات المحلية وأفراد الأمم المتحدة وحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر وهيئات الإغاثة الدولية وحقوق الإنسان، تشمل قائمة اللاعبين الجدد المقاولين التجاريين من الداخل والمنظمات الهادفة للربح. وهنا أيضا أصبحت المساءلة والمسؤولية منتشرة. وتستند الحماية الإنسانية على شكل من أشكال العقد الاجتماعي المبرم مع المجتمع حيث يتم قبول أفراد المساعدة الإنسانية وتسهيل عملهم. ويساهم هذا القبول والدعم الضمني من جانب المجتمع المدني في تهيئة الأوضاع اللازمة لتقديم المساعدة الإنسانية. فإذا انفرط هذا العقد الاجتماعي أو حدث فشل في فهمه أو تم انتهاكه عن عمد، فإن العمل الإنساني الفعال والحماية يتعرضان للخطر.

٦١ - يجب أن يلتزم المجتمع الدولي الآن من جديد بمبادئ القانون الدولي التي تقوم على العدل والتسوية السلمية للتزاعات واحترام كرامة الإنسان. وتفرض هذه المبادئ حدودا ضرورية على ممارسة العنف وعلى السلوك المسموح به أثناء الصراعات، وتضع معايير دنيا للمعاملة التي يستحقها الأشخاص بوصفهم بشرا. وانطلاقا من هذه المعايير المتفق عليها، برز إطار عمل الأمم المتحدة لحماية المدنيين في حالات الصراع المسلح وتطوره. ولا يمكنه أن يحقق سلطة معنوية ومصدقية إلا من خلال الممارسة الفعالة والمتسقة القائمة على المبادئ.