الأمم المتحدة

A/68/947–S/2014/449

الجمعية العامة
مجلس الأمن

Distr.: General
11 July 2014
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
الدورة الثامنة والستون
البندان ١٤ و ١١٨ من جدول الأعمال
التنفيذ والمتابعة المتكاملان والمنسقان لنتائج المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما
متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية

مجلس الأمن
السنة التاسعة والستون

الوفاء بمسؤوليتنا الجماعية: المساعدة الدولية والمسؤولية عن الحماية

تقرير الأمين العام

موجز

يوجز هذا التقرير الوسائل التي تستطيع الجهات الفاعلة الوطنية والإقليمية والدولية بواسطتها أن تساعد الدول في الوفاء بمسؤوليتها عن حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. ويستجيب لما خلصت إليه الجمعية العامة في قرارها ٦٣/٣٠٨ بمواصلة النظر في مبدأ المسؤولية عن الحماية، في ضوء موافقة الدول عليه في الفقرات ١٣٨ إلى ١٤٠ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥. ويستند أيضا إلى التقرير الأول الذي قدمه الأمين العام في عام ٢٠٠٩ بشأن تنفيذ المسؤولية عن الحماية (A/63/677) الذي أرسى الإطار الثلاثي الركائز للمسؤوليات المجسّدة في المبدأ.

14-57339 (A) 170714 220714

الرجاء إعادة استعمال الورق

وينصب التركيز في هذا التقرير على الركيزة الثانية ويبدأ بالإشارة إلى طبيعة وديناميات الجرائم الفظيعة الوارد ذكرها بإيجاز في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي. ويمضي بتحديد النهج والمبادئ التي ينبغي أن توجه الجهود الرامية إلى مساعدة الدول في الوفاء بمسؤولياتها عن الحماية، والجهات الفاعلة العديدة التي تستطيع أن تسهم في المسؤولية عن تقديم المساعدة. ويوضح الفرع الرئيسي الأشكال الرئيسية الثلاثة لدعم الركيزة الثانية وهي على وجه التحديد التشجيع، وبناء القدرات، والمساعدة في توفير الحماية – ويوفر أمثلة عن الممارسات الجيدة على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. ويُختتم التقرير بتحديد التحديات التي تواجه تنفيذ الركيزة الثانية من ركائز المسؤولية عن الحماية، ويقدم توصيات ملموسة بشأن كيفية المضي قدما بهذه الخطة الهامة. كما يبين الخطوات المقبلة التي يمكن أن تتخذها الدول الأعضاء لمواصلة النظر في مبدأ المسؤولية عن الحماية، في ضوء الذكرى السنوية العاشرة الوشيكة لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥.

أولا - مقدمة

١ - أكد رؤساء الدول والحكومات في مؤتمر القمة العالمي، في الفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ (انظر قرار الجمعية العامة ١/٦٠) ”أن المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية تقع على عاتق كل دولة على حدة“، وهذا يشمل مسؤولية منع ارتكاب تلك الجرائم (الركيزة الأولى). كما أعلنوا أنه ينبغي للمجتمع الدولي أن يقوم بتشجيع ومساعدة الدول على الاضطلاع بهذه المسؤولية، ودعم الأمم المتحدة في إنشاء قدرة على الإنذار المبكر، ومساعدة الدول التي تشهد توترات قبل أن تنشب فيها أزمات وصراعات (الركيزة الثانية). وفي الختام، أكدت الدول الأعضاء أنه تقع على عاتق المجتمع الدولي مسؤولية تقديم المساعدة في حماية السكان باستخدام الوسائل الدبلوماسية والإنسانية وغيرها من الوسائل، وأعربت كذلك عن استعدادها لاتخاذ إجراء جماعي في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة ووفقا لميثاق الأمم المتحدة في حال قصور الوسائل السلمية وعجز السلطات الوطنية البيِّن عن حماية سكانها (الركيزة الثالثة).

٢ - وتنطوي المسؤولية عن الحماية على واجب ضروري وحاسم: إذ تقع على عاتق المجتمع الدولي مسؤولية جماعية عن المساعدة في حماية السكان من الأعمال التي عُرِّفت بوصفها جرائم دولية[(١)]. وقد انبثق هذا الواجب إثر عجز المجتمع الدولي عن منع أعمال الإبادة الجماعية في رواندا وسريبرينيتشا، ويعتبر عنصرا متميزا في الجهود المديدة الأوسع نطاقا لحماية السكان من الأعمال التي هزّت الضمير العالمي. وتعتبر المسؤولية عن الحماية مبدأ سياسيا يتقاسم بعض العناصر المشتركة مع مفهوم حماية المدنيين في النزاع المسلح، لكنه يختلف عنه من حيث أنه يركز بشكل أدق على حماية المدنيين من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية[(٢)] ويستند إلى مجموعة أوسع من الأدوات والنُهج المستخدمة في المنع والاستجابة.

---

(١) يستخدم هذا التقرير عبارة ”الجرائم الفظيعة“ كي يشير فيها إلى الأعمال الأربعة المحددة في الفقرة ١٣٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي. وتعتبر الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية جرائم بموجب القانون الجنائي الدولي؛ ومع أن التطهير العرقي ليس معرّفا كجريمة في حد ذاته، فإنه يشمل الأعمال التي تشكل عادة واحدة من تلك الجرائم، وبخاصة الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية.

(٢) انظر الفقرة ٢١ من تقرير الأمين العام عن حماية المدنيين في النزاعات المسلّحة لعام ٢٠١٢ (S/2012/376)، والفقرة ١٦ من تقرير الأمين العام المتعلق بالمسؤولية عن الحماية: الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة (A/66/874).

٣ - وقد أعاد مجلس الأمن التأكيد على مبدأ المسؤولية عن الحماية في قراراته ١٦٧٤ (٢٠٠٦)، و ١٨٩٤ (٢٠٠٩)، و٢١١٧ (٢٠١٣)، و ٢١٥٠ (٢٠١٤). كما أن القرار ٢١٥٠ (٢٠١٤) الذي اتخذ بمناسبة الذكرى السنوية العشرين للإبادة الجماعية في رواندا، أشار إلى أهمية الدور الذي يقوم به مستشاريَّ الخاصّان المعنيّان بمنع الإبادة الجماعية وبالمسؤولية عن الحماية. وواصل المجلس الإشارة إلى مسؤولية الدول عن حماية سكانها في القرارات الخاصة ببلدان محددة، وأَذن في بعض تلك الحالات باتخاذ إجراءات لمساعدة الدولة في حماية سكانها من الجرائم الفظيعة[٣].

٤ - ووافقت الجمعية العامة في قرارها ٣٠٨/٦٣ على مواصلة نظرها في مبدأ المسؤولية عن الحماية. وأعرب أعضاء الجمعية في آخر مناقشة غير رسمية بشأن هذا المبدأ عُقدت في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ عن اهتمامهم بالآراء التي أبداها الأمين العام بشأن الركيزة الثانية. ويستجيب هذا التقرير لذلك الاهتمام بتقييم الكيفية التي تستطيع من خلالها مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة التي تعمل على أساس الشراكة، تشجيع الدول على الوفاء بمسؤوليتها الرئيسية عن الحماية؛ ومساعدتها في بناء القدرات التي تجعلها أكثر قدرة على مواجهة عوامل الخطر التي قد تؤدي إلى وقوع الجرائم الفظيعة؛ وزيادة قدراتها على الحماية في حالات الأزمات الناشئة أو الجارية. ويستند إلى التقارير السابقة التي تتناول تنفيذ المسؤولية عن الحماية (A/63/677)، والإنذار المبكر والتقييم (A/64/864) ودور الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية (A/65/877-S/2011/393)، والاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة (A/66/874-S/2012/518)، ومسؤولية الدولة والمنع (A/67/929-S/2013/399). ويتضمن التقرير أيضا آراء الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والدولية والجهات الفاعلة في المجتمع المدني التي جرت استشارتها خلال إعداده وقدُّمت أمثلة عن المساعدة الدولية التي ساعدت الدول في الوفاء بمسؤولياتها عن الحماية.

٥ - وتعكس تقاريري السنوية عن المسؤولية عن الحماية التزامي العميق بنقل هذا المبدأ من ميدان الكلام المنمّق إلى ميدان العمل الملموس. ولقد طال انتظار شرح أبعاد الركيزة الثانية بالنظر لدورها الأساسي في مهمة التنفيذ هذه البالغة الأهمية. كما أن الحقيقة التي يعيشها السكان يوميا في ظل الأزمات الراهنة، بمن فيهم الذين يعيشون في جمهورية أفريقيا الوسطى، وجنوب السودان، والعراق، تبين بكل وضوح الأسباب التي تجعل المساعدة الدولية تكتسي أهمية أكثر من أي وقت مضى. وتُبرِز مجموعة التحديات الخطيرة التي تواجه المجتمع

(٣) انظر قرارات مجلس الأمن ٢٠٨٥ (٢٠١٢) بشأن الحالة في مالي؛ و ١٩٩٦ (٢٠١١) بشأن الحالة في جنوب السودان؛ و ١٩٧٥ (٢٠١١) بشأن الحالة في كوت ديفوار.

الدولي اليوم في توفير الحماية، بما في ذلك التحديات المتصلة بنشوء الجماعات المتطرفة، الحاجة الماسة لتوفير أشكال أنجع وأبكر للدول لمنع الانزلاق إلى هاوية العنف المُمنهج والجرائم الفظيعة.

٦ - وبإمكان المساعدة الدولية المقدمة في إطار الركيزة الثانية، إذا ما وضعت بشكل صحيح ونفذت بشكل متسق أن تعزز الجهود التي تبذلها الدول بالفعل لحماية سكانها من الجرائم الفظيعة، وأن تقلل من احتمال الاستجابة الجماعية من جانب المجتمع الدولي في إطار الركيزة الثالثة. وهذا ما يجعلني أتمسك بثبات بموقفي القائل إن الركائز الثلاث للمسؤولية عن الحماية تتمتع بوزن متساو، وتعزز بعضها بعضا، وغير متتابعة. ولدى تنفيذ هذه الركائز ينبغي التذكر أيضا أن السؤال الهام المطروح لا يتعلق بما إذا كانت المسؤولية عن الحماية ”تنطبق أو لا تنطبق“ على حالات معينة، فالدول تقع على عاتقها مسؤولية حماية سكانها في أي مكان وفي جميع الأوقات، وإنما يتعلق بالأحرى بكيفية استخدام التدابير المحددة المتاحة في إطار كل ركيزة من الركائز على أفضل وجه لمنع وقوع الجرائم الفظيعة والاستجابة لها.

ثانيا - طبيعة وديناميات الجرائم الفظيعة

٧ - يتطلب تصميم أشكال مناسبة من المساعدة الدولية في إطار الركيزة الثانية فهما واضحا للطبيعة المحددة للإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، ولشكل العنف بحد ذاته الذي تمثله تلك الجرائم. كما ساهمت الحاجة إلى تحديد الفرص المتاحة للمنع في وقت مبكر في تحسين فهم الكيفية التي تتطور فيها الجرائم الفظيعة. ومع أن الأحداث قد تنتشر تدريجيا بصورة مختلفة من سياق إلى آخر، فإنه يمكن تحديد ثلاث مراحل رئيسية.

٨ - تتسم المرحلة الأولى بوجود عامل أو أكثر من العوامل التي تثير الخطر العام بوقوع جرائم فظيعة. وكما ذكرت في تقريري لعام ٢٠١٣ عن مسؤولية الدولة والمنع (A/67/929-S/2013/399)، يمكن أن تشمل تلك العوامل ما يلي: وجود نزاع مسلح أو شكل آخر من عدم الاستقرار؛ وسجل من الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، بما في ذلك وجود أنماط من التمييز المستمر؛ والحرمان الاقتصادي وما يتصل به من أوجه تفاوت؛ وضعف الهياكل الأساسية للدولة؛ ودوافع أو حوافز لارتكاب جرائم فظيعة، بما في ذلك وجود أيديولوجية إقصائية؛ وعدم وجود عوامل مخففة؛ ووجود جهات فاعلة تتمتع بالقدرة على ارتكاب تلك الجرائم. ويتطلب اتخاذ عمل وقائي في هذه المرحلة وضع استراتيجيات تتسم بقدر أكبر من التركيز البنيوي، وتكون

مصممة لغرض المساعدة في بناء القدرة الوطنية على المناعة. ويتمثل الهدف الرئيسي في إقامة هياكل أساسية ومؤسسات مشروعة للدولة تكون قادرة على أداء مهامها، وتحترم حقوق الإنسان وسيادة القانون، وتؤدي الخدمات بشكل منصف، وتستطيع معالجة مصادر التوترات أو نزع فتيلها قبل استفالحها.

٩ - ويزداد احتمال وقوع جرائم فظيعة خلال المرحلة الثانية مع انتقال حالة خطر عام إلى حالة تنطوي على مزيد من التهديدات المحددة. وغالبا ما تبدأ هذه المرحلة جراء أزمة أو عملية سياسية تُشعل فتيل الثَوَران وتُفاقِم المظالم الموجودة. بيد أن الجرائم الفظيعة قد لا تُرتكب ما لم يكن هناك اتجاه واضح نحو استهداف أو إقصاء مجموعة بعينها، وتهميش العناصر المعتدلة، وحشد الجماعات المسلحة، وهي أعمال غالبا ما تتم من خلال نشر الدعاية المغرضة. وقد تنطوي هذه المرحلة أيضا على ارتكاب انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان بوتيرة أكبر.

١٠ - وتتسم المرحلة الثالثة، الخطر الوشيك بوقوع جرائم فظيعة، بزيادة انتهاكات الحق في الحياة والسلامة البدنية، وارتفاع عدد الإساءات الأخرى لحقوق الإنسان، واستهداف جماعات محددة على نحو ممنهج، بما في ذلك المعارضة السياسية، وسعي الجماعات المستهدفة لحماية نفسها. وتتطلب معالجة الصدمات والأزمات التي تصاحب عادة المرحلتين الثانية والثالثة اتخاذ تدابير محددة الهدف على نحو أدق يعكس ضيق الوقت المتاح لمنع ارتكاب الجرائم. وقد تستهدف تلك التدابير جماعة معينة معرضة للخطر، أو تعالج تحديات محددة مثل تقييد إمكانية الحصول على الأسلحة التي يمكن استخدامها في ارتكاب جرائم فظيعة.

١١ - وتعني هذه المراحل الثلاث ضمنا أن تدابير المساعدة المتخذة في إطار الركيزة الثانية ليست محصورة بالضرورة بالمنع في وقت مبكر ولكنها يمكن أن تشتمل أيضا على تقديم الدعم للدول التي تواجه جرائم فظيعة جارية أو على وشك الحدوث.

ثالثا - روح الركيزة الثانية

المساواة في السيادة

١٢ - تعهدت الدول في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ بمساعدة بعضها بعضا في النجاح في الوفاء بمسؤوليتها عن الحماية، وليس مجرد الاستجابة إذا ما عجزت عن الوفاء بها. وبالتالي فإن الركيزة الثانية هي تذكرة بأن القصد من المسؤولية عن الحماية هو تعزيز السيادة لا تقويضها. فالمبدأ لم يُصمم بغرض إقامة هيكل هرمي يقوم المجتمع الدولي من خلاله بفرض مطالب أو حلول على الدول، فهو يؤكد من جديد المبدأ الأساسي للمساواة في السيادة

المعبّر عنه صراحة في المادة ٢ من ميثاق الأمم المتحدة. والدول، بوصفها متساوية في السيادة، تتمتع بالحقوق والواجبات المتبادلة على السواء، وتشارك بوصفها أندادا في وضع القواعد والمعايير وإقامة المؤسسات الدولية، وتحافظ عليها. ويتمثل الغرض من المسؤولية عن الحماية في حفز التعاون في ما بين مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة ملتزمة بالمثل بحماية السكان من الجرائم الفظيعة.

المسؤولية الجماعية

١٣ - عبّرت الفقرتان ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي بوضوح أيضا عن مسؤولية جماعية للمساعدة في حماية السكان من الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. وتتمثل النقلة المفاهيمية الرئيسية التي جسدها مبدأ المسؤولية عن الحماية في تحويل النقاش من استنساب الأطراف الثالثة التدخل أو حقها في التدخل، إلى المسؤولية التي تقع على عاتق مجموعة من الجهات الفاعلة عن المساعدة، بدرجات مختلفة، في حماية من يحتمل أن يكونوا ضحايا للجرائم الفظيعة. والمسؤولية الجماعية هي فكرة كثيرة المطالب لكنها أكثر شمولا. وعوضا عن مجرد تقديم الدعم للدول عندما تكون بحاجة إليه، فإن المساعدة الدولية المقدمة في إطار الركيزة الثانية تساهم في الوفاء بمسؤولية جماعية.

المبادئ العامة للمساعدة

١٤ - بغية ممارسة هذه المسؤولية الجماعية على نحو فعال، ينبغي لمجموعة عامة من المبادئ أن توجه الجهود التي تبذلها الجهات الفاعلة الوطنية والإقليمية والدولية لمساعدة الدول في إطار الركيزة الثانية:

(أ) ضمان الإمساك بزمام الأمور على الصعيد الوطني

١٥ - الجهات الفاعلة الوطنية هي عادة أفضل جهة قادرة على تحديد عوامل الخطر التي قد تؤدي إلى وقوع جرائم فظيعة، ووضع استراتيجيات فعالة لتخفيف التوتر. ولقد أظهرت التجربة أن المساعدة الدولية تُحدث أثرا أكبر عندما تتفق مع الأولويات الوطنية. ويتعين على الاستراتيجيات الوطنية أن تعكس بدورها شواغل المجتمع ككل. ولن تنجح الجهود الرامية إلى منع وقوع الجرائم الفظيعة أو الاستجابة لها إلا إذا كانت ثمرة لعمليات شاملة تشارك فيها السلطات الوطنية المحلية، فضلا عن المجتمع المدني، بما فيه منظمات حقوق الإنسان والقادة التقليديون والجماعات النسائية.

(ب) بناء التزام متبادل

١٦ - يتوقف نجاح الجهود التي تبذلها الدولة في حماية سكانها من الجرائم الفظيعة على التزام الجهات الفاعلة الوطنية بالوفاء بمسؤوليتها. وحيثما لا توجد إرادة صادقة على بناء قدرة على المناعة على الصعيد الوطني، أو حيثما لا يوجد اتفاق في ما بين الجهات الفاعلة الوطنية على الأهداف والنهج التي ينبغي تحقيقها أو اتباعها، فإن المساهمة الممكنة من الجهات الفاعلة الخارجية ستكون محدودة. وفي الوقت نفسه، ينبغي للشركاء الدوليين أن يقدموا مساعدة متسقة ومنسقة من شأنها أن تعزز الجهود الوطنية وتحترم عمليات صنع القرار الوطنية الشاملة للجميع، وأن تتعهد بتقديم الدعم المستدام الذي يعترف بالطابع الطويل الأمد لبناء القدرة على المناعة تجاه الجرائم الفظيعة.

(ج) عدم إلحاق الضرر

١٧ - أظهرت التجربة أن المساعدة الدولية الرديئة التصميم يمكن أن تتسبب على نحو غير ملائم في حدوث انقسامات في المجتمع أو في تفاقمها، الأمر الذي يساهم بالتالي في وقوع جرائم فظيعة. ومن العوامل الضارة على وجه الخصوص الدعم الدولي أو المشورة التقنية التي تغذي التمييز والمظالم أو تدفع الجماعات إلى التنافس على موارد العائدات. ولذلك، ينبغي للشركاء الدوليين أن يبذلوا قصارى جهدهم ''بعدم إلحاق الضرر''، وذلك من خلال إدراج منع وقوع الجرائم الفظيعة في عمليات التقييم والتخطيط والرصد التي توجه المساعدات التي يقدمونها.

(د) إعطاء الأولوية للمنع

١٨ - تعبر الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي صراحة عن التزام المجتمع الدولي بمساعدة الدول التي تشهد توترات قبل أن تنشب فيها أزمات وصراعات. وإن اتخاذ إجراءات في وقت مبكر ليس من شأنه أن يزيد من احتمال التمكن من معالجة المخاطر الكامنة قبل نشوبها فحسب، وإنما من شأنه أيضا أن يكون فعالا من حيث التكاليف. وعلى الرغم من أن هذا الأمر يحظى بالاعتراف على نطاق واسع، فإن المجتمع الدولي ما زال بانتظام لا يستثمر بشكل كاف في المنع ولا يستجيب للأزمات إلا حين نشوبها.

(هـ) التحلي بالمرونة

١٩ - يتفاوت خطر الجرائم الفظيعة بحسب السياق والتغيرات التي تطرأ بمرور الوقت ولذلك، يتعين تصميم المساعدة الدولية للاستجابة لحالة معينة بحد ذاتها وللتكيف

مع الاحتياجات الناشئة على حد سواء، ولا سيما في ما يتعلق بالدول التي تشهد توترات. وتستلزم المرونة الاستعداد لتعديل البرمجة بشكل منتظم بغية إحراز النتائج المرغوبة واستعراض فعالية المساعدة وقت تقديمها.

الشراكات

٢٠ - للعديد من الجهات الفاعلة دور تؤديه في تنفيذ الركيزة الثانية. فالجهات التي تتمتع بالقرب أو الثقة أو المعرفة أو القدرة أو الشرعية لتقديم المساعدة على نحو أفضل قد تأخذ زمام المبادرة في بعض الحالات. غير أن ذلك لا يعفي الجهات الفاعلة الأخرى من مسؤوليتها المستمرة عن دعم السياسات الموجهة إلى منع الجرائم الفظيعة والاستجابة لها. ومن المرجح أن تنطوي أشكال المساعدة الدولية الأكثر فعالية على شراكات بين مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة، على النحو المبيَّن بالتفصيل في الفقرات ٢١ إلى ٢٧ أدناه.

٢١ - وتشكل الأمم المتحدة، نظرا لشرعيتها وطابعها العالمي، جزءا مركزيا من هيكل مساعدة الدول في إطار الركيزة الثانية. وتنفرد الجمعية العامة بالقدرة على عقد اجتماعات الدول، ووضع المعايير والمبادئ الدولية التي تسهل حماية السكان، وحشد الموارد لدعم الدول للوفاء بالتزاماتها. ويُشجِّع كل من مجلس حقوق الإنسان، والهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان، والمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة الدولَ ويقدمون لها توصيات من أجل الوفاء بمسؤوليتها عن الحماية في إطار الركيزة الأولى، ويساعدونها في تحديد المخاطر المحتملة لوقوع الجرائم الفظيعة من خلال دورها في المراقبة المستمرة. ويأذن مجلس الأمن بتقديم المساعدة إلى الدول عن طريق عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة، ولكنه يتناول أيضا جداول العمل المواضيعية ذات الصلة، مثل العنف الجنسي والجنساني في حالات النزاع المسلح. وأُسندت إلى لجنة بناء السلام ولاية تقديم دعم مستمر لجهود السلام في البلدان الخارجة من النزاع، بما فيها أحيانا، البلدان التي عانت من الجرائم الفظيعة. كما تضطلع برامج الأمم المتحدة الخاصة وصناديقها ووكالاتها المتخصصة والأفرقة القطرية وآليات حقوق الإنسان المستقلة بدور أساسي في إطار الركيزة الثانية، من خلال تسهيل الاستفادة من الخبرة الفنية وضمان تعزيز القدرة على مواجهة الجرائم الفظيعة بواسطة جهود بناء القدرات الوطنية.

٢٢ - وتقدم عدة منظمات دولية أخرى مساعدة تتيح بصورة مباشرة وغير مباشرة للدول الوفاء بمسؤوليتها عن الحماية. فقد قام البنك الدولي، مثلا، بتوسيع دعمه للدول التي عانت من النزاع وغيره من أشكال العنف، بما في ذلك عن طريق صندوق بناء الدولة وبناء السلام فيها. والمحكمة الجنائية الدولية ومبدأ التكامل الإيجابي الذي وضعه نظام روما الأساسي

وآليات المساءلة الجنائية الدولية الأخرى، تهدف أيضا إلى مساعدة الدول على حماية شعوبها بتبادل المعلومات، وتدريب المدعين العامين والمحققين الوطنيين، ومكافحة الإفلات من العقاب الذي يسهل الجرائم الفظيعة.

٢٣ - وتحصل الدول التي هي أقرب إلى الأحداث في كثير من الأحيان على معلومات أكثر تفصيلا، وقد يكون لديها فهم أدق لتاريخ الدولة المعنية وثقافتها، ومن المحتمل أن تتضرر من عواقب الجرائم الفظيعة مباشرة أكثر من غيرها، ويمكن أن تؤدي دورا حاسما في تقديم المساعدة الدولية على نحو فعال. ويمكن للدول المجاورة أن تتولى دور القيادة في تحديد الثغرات في القدرات وتكون بمثابة قنوات لتدفق المعلومات والأفكار والاستراتيجيات بين الجهات الفاعلة الوطنية والدولية. غير أن وجود تاريخ من التوترات أو وجود مصالح سياسية أو اقتصادية قد يحد في بعض الحالات من الدور الإيجابي للدول المجاورة أو يساهم في زيادة عدم الاستقرار. وفي بعض الحالات، قد يكون لدى جهات فاعلة أبعد عن الأحداث منظور أوسع أو أكثر توازنا وتكون في وضع أفضل لتقديم المساعدة.

٢٤ - وكما ذكرت في تقريري لعام ٢٠١١ عن دور الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية (A/65/877-S/2011/393)، فإن تشجيع إقامة تعاون أوسع نطاقا وأكثر فعالية بين الهيئات الإقليمية والعالمية يعد أمرا أساسيا لتنفيذ المسؤولية عن الحماية. فالتعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية لدعم عمليات السلام والحوار السياسي في السودان وجنوب السودان، والجهود المشتركة بين الأمم المتحدة والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والاتحاد الأفريقي لتعزيز السلام في منطقة الساحل، تقدم أمثلة قوية على الكيفية التي يمكن بها أن تساهم المنظمات الإقليمية في إطار الركيزة الثانية. ومن الأرجح أن تكفل هذه النهج المشتركة بناء الثقة عبر الحدود، وتعزيز الأمن والتنمية على حد سواء، ومعالجة التهديدات عبر الوطنية للسكان، وتسهيل تبادل الخبرات المدنية. وتوجد لدى المنظمات الإقليمية الأخرى، مثل رابطة أمم جنوب شرق آسيا، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة الدول الأمريكية أيضا أدوات اقتصادية وسياسية رئيسية يمكن استخدامها في مساعدة السلطات المحلية والوطنية والمجتمع المدني، في الاستجابة لخطر النزاع أو عدم الاستقرار.

٢٥ - ويفتح العدد المتزايد للشبكات العالمية والإقليمية للدول المكرسة لمنع الجرائم الفظيعة آفاقا جديدة للشراكة والمساعدة المتبادلة. فأعمال الشبكة العالمية لجهات التنسيق المعنية بالمسؤولية عن الحماية، والإجراءات العالمية لمكافحة الجرائم الفظيعة الجماعية، وشبكة أمريكا اللاتينية لمنع الإبادة الجماعية والفظائع الجماعية يوضح كيف يمكن للدول أن تستعين بالأهداف المشتركة والدروس المستفادة من التجارب السابقة في تحديد استراتيجيات فعالة للحماية.

٢٦ - ويمكن للجهات الفاعلة في القطاع الخاص أن تساهم في بناء القدرة على المناعة عن طريق تعزيز الاقتصادات المحلية واستخدام قوة عاملة تشمل جميع الفئات الاجتماعية. وفي بعض الحالات، يمكن تعبئة خبرات القطاع الخاص من خلال إقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص لتعزيز أثر التدابير الوطنية الرامية إلى منع الفظائع. ومن جهة أخرى، تبين التجربة أن الشركات يمكن أن تسهم بشكل غير مباشر في ارتكاب الجرائم الفظيعة عن طريق عملياتها وممارساتها التجارية، لا سيما في الصناعات الاستخراجية، وبشكل مباشر أيضا بتمكين الأشخاص المشاركين في مثل هذه الأعمال من خلال منتجاتها وخدماتها. وبإمكان الجهات الفاعلة في القطاع الخاص أن تحد من هذه المخاطر بالامتثال لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لعام ٢٠١١ بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، والتأكد من أن أنشطتها التجارية لا تؤدي إلى تفاقم الانقسامات الاجتماعية. ويمكن أن تنظر أيضا في وضع أدوات لإدارة المخاطر تشمل صراحة مخاطر الجرائم الفظيعة.

٢٧ - ويؤدي المجتمع المدني دورا حيويا في توفير المساعدة الدولية والدعوة لها في إطار الركيزة الثانية. فلدى الجهات الفاعلة في المجتمع المدني المحلية من المعرفة عن معلومات الإنذار المبكر وإمكانية الحصول عليها ما لا يوجد لدى العديد من الجهات الفاعلة الأخرى ويمكن أن تحاسب السلطات الوطنية. ويمكن لمنظمات المجتمع المدني الدولية أن تشجع على تهيئة مجتمع مدني وطني مفعم بالنشاط، يتضمن دورا بارزا للمرأة والشباب، وأن تدعم وضع نهج وطنية ومجتمعية لمنع الجرائم. وتكمل هذه الجهود أنواعا أكثر اتساما بالطابع الرسمي من المساعدة الدولية تهدف إلى تعزيز القدرة الوطنية على المناعة.

رابعا - أشكال المساعدة

٢٨ - يمكن أن يكون للمساعدات الإنمائية التي تعزز المساواة والعدالة الاجتماعية أثر إيجابي في مساعدة الدول على الوفاء بمسؤولياتها عن الحماية. ومع ذلك، رغم الدور المركزي الذي يؤديه التعاون الإنمائي التقليدي، فإن مساعدة الدول في سياق المسؤولية عن الحماية سوف تنطوي أيضا على مجموعة أوسع من الأدوات الاقتصادية والسياسية والإنسانية، وعلى أدوات عسكرية في بعض الحالات. وحدد تقريري لعام ٢٠٠٩ عن تنفيذ المسؤولية عن الحماية (A/63/677) ثلاث فئات واسعة من المساعدة في إطار الركيزة الثانية وهي:

- تشجيع الدول على الوفاء بمسؤوليتها عن الحماية عن طريق نشر المعايير القانونية والالتزامات المعيارية ذات الصلة، وتذكير الدول بأهمية الالتزام والمشاركة في الحوار بشأن سبل الوفاء بمسؤوليتها

- بناء القدرات الوطنية على منع الجرائم الفظيعة بواسطة التدريب وبناء المؤسسات، والتبادل النشط لأفضل الممارسات
- مساعدة الدول على الحماية في حالات الأزمات الناشئة أو الجارية من خلال توفير قدرة أو خبرة إضافية.

ألف - التشجيع

٢٩ - يمكن أن يأخذ التشجيع شكلين. أولا، يمكن للجهات الفاعلة الدولية أن تشجع الدول على الوفاء بمسؤولياتها في إطار الركيزة الأولى عن طريق التوعية ونشر المعايير. ثانيا، يمكن للجهات الفاعلة الدولية أن تستعين بالحوار السري أو العلني لتذكير الدول التي تشهد توترات بأهمية الوفاء بمسؤوليتها عن الحماية ومعالجة بوادر الأزمات الوشيكة.

التشجيع على الوفاء بالمسؤوليات في إطار الركيزة الأولى

٣٠ - يدخل النوع الأول من التشجيع في إطار جهود أوسع نطاقا لاتخاذ تدابير هيكلية لمنع الفظائع، وينطوي على نشر حقوق الإنسان والمعايير والقواعد الإنسانية، وتثقيف السلطات الوطنية وعامة الجمهور بشأن طبيعة الجرائم الفظيعة وديناميتها. وتفيد المناقشات التي جرت حول اتفاقيات جنيف وبروتوكولاتها الإضافية، واتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها والصكوك الدولية الأساسية لحقوق الإنسان والممارسات التي تطورت بشأنها في تعزيز تقيد الدول بالمعايير القانونية التي تحظر الجرائم الفظيعة. وجميع الدول الأطراف في هذه الصكوك القانونية ملزمة بضمان تنفيذها.

٣١ - وتوفر آليات استعراض الأقران والتقييم شكلا قويا من التشجيع بصفة خاصة، وهي بمثابة تذكرة بأنه لا يأمن أي مجتمع من مخاطر الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. وتتيح دورات مجلس حقوق الإنسان وعملية الاستعراض الدوري الشامل فرصا لإثارة الشواغل بخصوص انتهاكات حقوق الإنسان التي يمكن أن تشكل عوامل قد تؤدي إلى وقوع الجرائم الفظيعة، ولتقديم توصيات لاتخاذ إجراءات تصحيحية. والطابع العام لهذه العمليات يضع حوافز خاصة للدول على معالجة مسؤولياتها في إطار الركيزة الأولى. وإضافة إلى ذلك، فإن إشراك كل من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان والخبراء المستقلين للهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان يوفر آلية حيوية لإجراء حوار مع الدول بشأن قضايا حقوق الإنسان ومخاطر الجرائم الفظيعة.

٣٢ - وتشجع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أيضا الدول على الوفاء بمسؤولياتها عن الحماية، بطرائق منها دعم تنفيذ معايير حقوق الإنسان، وتطوير المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ودعم لجان التحقيق في الادعاءات المتعلقة بالانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي التي يمكن أن تشكل جرائم فظيعة. ففي كوت ديفوار، على سبيل المثال، زوَّدت المفوضية لجنةَ التحقيق التي أنشأها مجلس حقوق الإنسان بمعلومات لمساعدتها في التحقيق الذي تجريه في مزاعم الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان في أعقاب الانتخابات الرئاسية التي جرت في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠. وقدمت الدعم التقني أيضا إلى المؤسسات القضائية الوطنية، مما ساعد على تسهيل إجراء أول محاكمتين وطنيتين عن الجرائم المرتكبة أثناء الأزمة التي شهدها البلد بعد الانتخابات.

٣٣ - وأسندت إلى وكيلة الأمين العام للشؤون الإنسانية ومنسقة الإغاثة في حالات الطوارئ ولاية محددة للدعوة، بصفة عامة وخاصة، لصالح السكان المعرضين للخطر والمحتاجين إلى الحماية والمساعدة، بما في ذلك لدى الجمعية العامة ومجلس الأمن. ويسعى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أيضا إلى تعزيز التزامات الدول الأعضاء بحماية المدنيين في النزاعات المسلحة.

٣٤ - وتتمتع الجهات الفاعلة والمبادرات الإقليمية بوضع يمكنها بشكل خاص من توفير تشجيع مركز. ومن الأمثلة على ذلك لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان التابعة لمنظمة الدول الأمريكية، ومجلس أوروبا، وعلى وجه الخصوص المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان التابعة للمجلس، والآلية الأفريقية لاستعراض الأقران، واللجنة الإقليمية المعنية بمنع الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، وجرائم الحرب، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجميع أشكال التمييز، التابعة للمؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى، والمنتدى الإقليمي لرابطة أمم جنوب شرق آسيا، وجامعة الدول العربية. وأُشجِّع الدول على الاستثمار في تعزيز الآليات الإقليمية القائمة بحيث تتضمن التركيز على منع الجرائم الفظيعة، والنظر في إنشائها في المناطق أو المناطق دون الإقليمية التي تفتقر إلى مناقشة الأقران بشأن منع الجرائم الفظيعة.

٣٥ - وينبغي لجميع أشكال التشجيع أن تولي اهتماما خاصا لحماية أشد فئات السكان ضعفاً. وقرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠) بشأن المرأة والسلام والأمن، إلى جانب القرارات اللاحقة ١٨٢٠ (٢٠٠٨)، و ١٨٨٨ (٢٠٠٩)، و ١٩٦٠ (٢٠١٠) و ٢١٠٦ (٢٠١٣) وجهود ممثلتي الخاصة المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاع المسلح، تسلط الضوء على أهمية التشجيع الذي يهدف إلى دعم تدابير الحظر المتعلقة بالعنف الجنسي المتصل بالنزاع. وكذلك، فإن عمل ممثلتي الخاصة المعنية بالأطفال والنزاع المسلح، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة يشجع الدول على تنفيذ المبادئ التوجيهية لحماية الطفل والمساعدة

في وضع خطط عمل وطنية. وفي كلا المجالين، ظلت منظمات المجتمع المدني تعمل بنشاط على نشر المعايير العالمية وتشجيع وضع استراتيجيات وطنية للتصدي للعنف الجنسي والجنساني وتعزيز حماية الطفل.

الحوار والدبلوماسية الوقائية

٣٦ - ينطبق النوع الثاني من التشجيع عندما يتعلق الأمر بحالات خاصة مثيرة للقلق تتطلب استخدام الدبلوماسية الوقائية للحد من انعدام منعة السكان إزاء مخاطر الوقوع ضحايا لجرائم فظيعة. وفي حين جرت العادة على أن تسعى الدبلوماسية الوقائية إلى حل النزاعات قبل استفحالها، إلا أن بإمكان الجهات الفاعلة أن تستخدمها في وسائل تكون محددة الأهداف بقدر أكبر في إطار الركيزة الثانية. وبإمكان الحوار السري أو غيره من مختلف أشكال التبادل العلني للآراء أن يُذكِّر الجهات الفاعلة الوطنية في الدول التي تشهد توترات بمسؤوليتها عن حماية سكانها وأن يسدي إليها في الآن ذاته المشورة بشأن الإجراءات التي يمكن اتخاذها للحد من مخاطر الوقوع ضحايا لجرائم فظيعة.

٣٧ - وقد أضفى بعض المناطق على هذه الأشكال من الدبلوماسية الوقائية طابعا مؤسسيا. فمفوضية شؤون الأقليات القومية التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، على سبيل المثال، تقوم ببعثات ميدانية وتضطلع بأعمال الإنذار المبكر، وذلك بالعمل على أساس الدبلوماسية الهادئة. وبالمثل، أنيطت بفريق الحكماء التابع للاتحاد الأفريقي مهمة بذل مساعيه الحميدة لتشجيع الأطراف في نزاع ما على تسوية خلافاتها بوسائل تنبذ العنف. وفي أمريكا اللاتينية، وحّد القادة جهودهم من أجل تيسير دعم جماعي يقدمونه من خلال اتحاد أمم أمريكا الجنوبية للبلدان المجاورة التي تشهد حالات من التوتر. وقد أنشأ هذا الاتحاد في عام ٢٠٠٨، لجنة لدعم الحوار في دولة بوليفيا المتعددة القوميات في أعقاب فترة من الاضطرابات السياسية العنيفة. ويمكن الاستعانة بهذه الهيئات وبهيئات أخرى مماثلة للتأكيد مجددا على أهمية احترام حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، والتحذير من الخسائر المحتملة جراء عدم الامتثال.

٣٨ - وتستخدم الأمم المتحدة هي أيضا، بقيادة إدارة الشؤون السياسية، الدبلوماسية الوقائية لنزع فتيل التوترات والعمل من أجل إيجاد حلول بوسائل تنبذ العنف، وبإمكانها أن تشدد على أهمية وفاء الدول بمسؤولياتها عن حماية السكان من الوقوع ضحايا لجرائم فظيعة. والحقيقة أني طالما شجعت الدول على أن تفعل ذلك، سواء أكان ذلك علنا أو سرا، من خلال مساع حميدة أبذلها، أو، في بعض الحالات، من خلال مبعوثين خاصين أعينهم. وقد عقدت العزم على مواصلة حشد الإرادة السياسية من أجل اتخاذ إجراءات، وذلك بتوجيه اهتمام المجتمع الدولي إلى حالات مستمرة أو أخرى وشيكة لأعمال إبادة جماعية وجرائم حرب وتطهير عرقي

وجرائم ضد الإنسانية. ويستجيب كذلك لهذه الحالات المثيرة للقلق كل من مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ومستشاري الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية ومستشاري الخاص المعني بالمسؤولية عن الحماية، حيث إنهم يعرضون على الدول في العلن والسر خدماتهم بغرض تشجيعها على الوفاء بتلك المسؤولية.

باء - بناء القدرات

٣٩ - يبدأ منع الجرائم الفظيعة على المستويين الوطني والمحلي، غير أنه لا يكون فعالا إلا متى تيسرت للدول الهياكل والقدرات والمعارف اللازمة لتعزيز قدرتها على المناعة إزاء هذه الجرائم. وبإمكان المساعدة الدولية أن يكون لها أثر كبير من خلال المساعدة على بناء مجموعتين من القدرات. وتهدف المجموعة الأولى عموما إلى إنشاء إدارة فعالة شرعية شاملة، في حين تتوجه المجموعة الثانية خصيصا إلى إيجاد ''مثبطات'' تكبح ارتكاب الجرائم الفظيعة. ويراد باصطلاح ''المثبطات'' الإشارة إلى قدرات ومؤسسات معينة، وإلى الجهات الفاعلة التي تساعد على منع تصعيد المخاطر إلى ما ينذر باندلاع أزمة وشيكة.

٤٠ - وعند اضطلاع الجهات الفاعلة بهذا الشكل من المساعدة الدولية، فإنها لا تحتاج إلى النظر في القدرات التي تسعى إلى بنائها فحسب، بل وكذلك في السبل الكفيلة ببنائها على أفضل وجه. ويتضح من التجربة أن بناء القدرات ينبغي أن يبدأ بتقييم شامل للاحتياجات، ليتسنى للجهات الفاعلة الدولية أن تضع في الاعتبار الهياكل الموجودة فعلا وأن تجري مشاورات مكثفة مع الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية. ويجب أيضا أن تؤدي هذه الجهود إلى أكثر من مجرد إنشاء مؤسسات رسمية. ذلك أن للثقافة والروح اللتين تسودان في تلك المؤسسات أهميتهما كذلك باعتبار إنهما يضعان لمن يشغلون مواقع في السلطة معايير ومبادئ مشتركة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للمساعدة الدولية لبناء القدرات أن تُقرن إسداء المشورة التقنية بشأن مختلف جوانب الإدارة بتقديم دعم ملموس لفائدة الذين بإمكانهم الاضطلاع بدور ''الرقيب'' وبتطوير مهاراتهم وبإمكانهم أيضا مساءلة السلطات. وأخيرا، ينبغي أن تشمل جهود بناء القدرات المبذولة في إطار الركيزة الثانية إنشاء آليات لقياس أثر هذه الجهود لتتسنى المحافظة على استمرار الدعم المحلي للمساعدة الدولية.

إدارة فعالة شرعية وشاملة

٤١ - هناك عدد من الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية التي تشارك في بناء قدرات وطنية من أجل إدارة فعالة شرعية وشاملة. وفي حين تختلف الأولويات من سياق لآخر، هناك عنصر مركزي كثيرا ما يستدعي تقديم مساعدة لإنشاء أو تعزيز مؤسسات سياسية تشاركية تخضع

للمساءلة، واحترام سيادة القانون والمساواة في الوصول إلى العدالة، وآليات تكفل الإدارة النزيهة والشفافة للموارد والأصول الاقتصادية. وبإمكان دعامات الإدارة الرشيدة هذه أن تزيل مصادر الحيف الرئيسية وأن تقلل من مخاطر وقوع أعمال إبادة جماعية وجرائم حرب وأعمال تطهير عرقي وجرائم ضد الإنسانية. ولتعزيز أهداف منع وقوع جرائم فظيعة، ينبغي أن ينصب محط تركيز المساعدة الدولية لبناء هذه القدرات على نحو خاص على معالجة التفاوت الاجتماعي الأفقي الذي كثيرا ما ينجم عن الحرمان المنهجي لفئات معينة من الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٤٢ - وتمثل مساعدة السلطات الوطنية على تعزيز وحماية الحقوق الثقافية والإثنية والقومية واللغوية والدينية للأقليات أحد العناصر الهامة لهذا النهج. غير أنه يتضح من الأزمات الأخيرة التي تنم عن زيادة مثيرة للقلق في درجة التعصب الديني والتمييز على أساس العرق أو الدين، أو الانتماء السياسي، وفي القيود المفروضة على الحريات العامة أنه يتعين أن تقطع المساعدة الدولية خطوة أخرى، للتشجيع على إنشاء مؤسسات متكاملة فعلا. وتمثل هذه المؤسسات المتكاملة المجتمع ككل، وتشجع على إقامة حوار منتظم بين المجتمعات المحلية وعلى حل المشاكل، وتنمي الشعور بأن مستقبل البلد مسألة تهم الجميع. وهناك مرجع مفيد لمثل هذا النوع من بناء القدرات ويتمثل في مبادئ ليوبليانا التوجيهية المتعلقة بسبل تحقيق التكامل بين المجتمعات المتنوعة، التي وضعتها مفوضية شؤون الأقليات القومية التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

مثبطات محددة لكبح ارتكاب جرائم فظيعة

٤٣ - بالإضافة إلى هذه الجهود الوقائية الأوسع نطاقا، يتبين من التجربة المستمدة من المجتمعات التي شهدت أعمال إبادة جماعية وجرائم ضد الإنسانية وجرائم حرب، وأعمال تطهير عرقي أن المساعدة الدولية ينبغي أن تركز على إرساء مثبطات محددة تمكن الدول من التصدي للأغراض المبكرة للأزمة، التي قد تؤدي إلى ارتكاب جرائم فظيعة. ولا تساهم هذه المثبطات في إنشاء مؤسسات وطنية فعالة شرعية وشاملة فحسب، وإنما يترتب عليها كذلك فيما يتعلق بالحد من مخاطر وقوع جرائم فظيعة أثر مباشر ومركز بقدر أكبر. وتتسم القدرات السبع التالية بأهمية خاصة:

(أ) قطاع أمن محترف وخاضع للمساءلة

٤٤ - بإمكان الجهات الدولية الفاعلة أن تساعد من خلال توفير المواد والتدريب والمشورة، على بناء قطاع أمن قادر على الاستجابة للتهديدات التي تشكلها جهات من غير الدول قد يكون لديها الدافع والوسيلة لارتكاب جرائم فظيعة. غير أنه لا بد من وضع تصور أوضح

لبناء القدرات، وذلك لسببين، أولهما هو أن قوات الأمن التابعة لدولة ما ربما تتواطأ أو تتورط هي نفسها فعلا في ارتكاب هذه الجرائم. لذا، وتحاشيا لأي تجاوزات، يتعين على مقدمي المساعدة أن يشددوا على ضرورة أن تكون هناك ضمانات تشمل وجود مراقبة مدنية رادعة، والاحتفاظ بحق وقف التعاون مع قطاع الأمن إذا كان هناك ما يهدد بالتفريط في الهدف المتمثل في منع ارتكاب الجرائم الفظيعة.

٤٥ - وثاني هذين السببين، هو ضرورة استكمال القدرة المادية بمساعدة تعزز التحلي بالروح الاحترافية واحترام القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي والمساءلة ليتسنى للقوات المسلحة وأجهزة إنفاذ القانون والاستخبارات اكتساب ثقة السكان. وهذه الأهداف توجه النهج العام الذي تتبعه المنظمة لإصلاح قطاع الأمن، وذلك في آن معا من خلال سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان فيما يتعلق بالدعم المقدم من الأمم المتحدة إلى قوات أمن غير تابعة لها، ومن خلال البرامج الرامية إلى تعزيز قدرات محددة. ففي كولومبيا، على سبيل المثال، أدت الجهود التي بذلتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان إلى وضع إطار قانوني جديد لعمل أجهزة المخابرات، وإنشاء لجنة برلمانية لمراقبتها. وهناك الفريق الاستشاري الدولي للقطاع الأمني، الذي أنشئ لدعم الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية المشاركة في إصلاح قطاع الأمن، والذي يسدي هو أيضا مشورة تخص السبل التي تكفل مراعاة التنوع السكاني في ملاك موظفي قطاع الأمن والتصرف النزيه والعمل ضمن آليات محددة بوضوح من أجل كشف التصرفات غير المشروعة والمعاقبة عليها. وفي المستقبل، سيصبح بإمكان هؤلاء الذين انتدبوا للعمل في مجال المساعدة على إصلاح قطاع الأمن، وبخاصة من انتدب منهم للعمل في إطار فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بإصلاح قطاع الأمن أن يدرجوا في مناهج التدريب الموجودة لديهم نماذج تدريب محددة تخص طبيعة وديناميات الجرائم الفظيعة.

(ب) مؤسسات نزيهة للإشراف على عمليات الانتقال السياسي

٤٦ - قد تكون عمليات الانتقال السياسي، ولا سيما الانتخابات سببا في بعض الأحيان يطلق العنان لأعمال العنف، وهو ما قد يؤدي إلى ارتكاب جرائم فظيعة. فإذا كانت هناك قطاعات من السكان تنظر إلى انتخابات على أنها عديمة النزاهة، والشمول، أو الشفافية، فستقوى عندئذ احتمالات لجوئها إلى العنف، أو احتمالات قيام 'المتكسبين من إثارة الصراعات' ذوي النوايا المبيتة المتسمة بالعنف بتجييش جماعات لقضاء مآربهم. ومن المثبطات الكبيرة التي تكبح هذه الديناميات السلبية، وجود لجنة انتخابية تتسم بالنزاهة والكفاءة قادرة على أن تنأى بنفسها عن المصالح الاقتصادية والسياسية الضيقة، وتكفل نزاهة الانتخابات وتعلن عن نتائجها في الوقت المناسب وعلى نحو نزيه.

٤٧ - ففي تقييم للأسباب الكامنة وراء ما قيل أنها جرائم ارتكبت في كينيا في أعقاب انتخابات كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، و منها جرائم ضد الإنسانية، خلص إلى أنه، إضافة إلى المظالم الأساسية، ساهم انعدام الثقة في المؤسسات الانتخابية في اندلاع أعمال العنف الإثنية التي عصفت بالبلد، وغذت التأخيرات في إعلان النتائج مشاعر الاشتباه في حدوث تزوير في الانتخابات. وخلال انتخابات عام ٢٠١٣، وبغية تعزيز ثقة الجمهور، والحد من خطر ارتكاب جرائم فظيعة، تم الاضطلاع بعدد من الإصلاحات، وقد شمل ذلك قيام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبلدان المانحة بتقديم الدعم التقني والمالي إلى اللجنة المستقلة المعنية بالانتخابات وتحديد الدوائر الانتخابية في كينيا.

(ج) مؤسسات قضائية مستقلة ومؤسسات مستقلة لحقوق الإنسان

٤٨ - يتيح وجود جهاز قضائي مستقل ونزيه وسيلتين محددتين للتخفيف من خطر وقوع جرائم فظيعة. أولهما أن الجهاز القضائي هو آلية لرفع الظلم تشكل بديلا للاستراتيجيات القائمة على العنف أو الخارجة عن القانون التي قد تؤدي لولاها إلى ارتكاب جرائم فظيعة. وثانيهما، أن الجهاز القضائي يوفر الوسائل الكفيلة بمحاكمة من يخطط لارتكاب جرائم فظيعة أو يحرض على ارتكاب هذه الجرائم أو من يرتكبها، والمساعدة بذلك على تنفيذ المبدأ الرئيسي للمحكمة الجنائية الدولية الرئيسية، أي مبدأ التكامل.

٤٩ - ومما قد يكون بمثابة مثبطات تكبح ارتكاب الجرائم الفظيعة، وجود مؤسسات مخولة سلطة حماية حقوق الإنسان، ومنها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومكاتب أمناء المظالم. فهذه المؤسسات المستقلة التي ينبغي أن تراعي مبادئ باريس لعام ١٩٩٣ التي اعتمدتها الجمعية العامة، لا تستجيب للشكاوى الفردية فحسب، وإنما بإمكانها أيضا أن تكشف وتعلن عن نوع البيانات التي تشكل تحريضا على عنف على أساس كراهية عرقية أو دينية.

٥٠ - وكثيرا ما تكون الجهود الرامية إلى تعزيز هذه المؤسسات المرتبطة بسيادة القانون أشد فعالية عندما تتجنب الأخذ بنهج ''صالح لجميع الحالات'' وتسعى إلى تمكين الجهات الفاعلة المحلية والوطنية. ذلك أن الأخذ باستراتيجية تنطلق من القاعدة نحو القمة تستند إلى نظم العدالة الرسمية وغير الرسمية الموجودة بالفعل يزيد من احتمالات اكتساب شرعية على نطاق واسع وإرساء أسس أي إصلاحات يُضطلع بها في المستقبل. وقد استُخدم هذا النهج في سيراليون، على سبيل المثال، حيث تم الإقرار بالدور التاريخي لزعماء القبائل في حل المنازعات، وذلك من خلال اشتراكهم في أعمال البرلمان ومؤسسات الحكم المحلي.

(د) القدرة على تقييم المخاطر وتعبئة الاستجابة المبكرة

٥١ - يمكن تعزيز القدرة الوطنية على منع ارتكاب الجرائم الفظيعة والاستجابة لها عن طريق عمليات التقييم المنتظمة لعوامل الخطر، والأدلة على التعبئة، وسرعة تأثر مختلف المجموعات السكانية بالأخطار. ويمكن أن تستخدم هذه التقييمات أيضا في تشكيل أنواع المساعدة الدولية الأخرى، مثل التعاون الإنمائي، حيث لا يكون للسياسات المتبعة في أحد المجالات أثر سلبي على مجال آخر.

٥٢ - ورغم أن كل دولة من الدول ستضع إطارا لتقييم المخاطر يناسب سياقها الخاص، فإن التوجيه المقدم من منظمات المجتمع المدني المكرسة لمنع ارتكاب الجرائم الفظيعة، أو من الإطار التحليلي الذي وضعه مستشاريّ الخاصان المعنيان بمنع الإبادة الجماعية وبالمسؤولية عن توفير الحماية[٤]، يمكن أن يساعد على تحديد مخاطر وقوع الفظاعات وأوجه الضعف في قدرة الدولة على التصدي لها. ويمكن أيضا للمنظمات الإقليمية التي عززت آليات الإنذار المبكر، مثل الاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، أن تسدي المشورة للدول بشأن عوامل الخطر ذات الصلة بحالتها. وفي بعض الحالات، يمكن تنفيذ عمليات تقييم المخاطر بصورة مشتركة أو بالتعاون مع شركاء التنمية. وفي إطار الخطة الجديدة للانخراط في مساعدة الدول الهشة، قام الاتحاد الأوروبي وغيره من الشركاء الدوليين، على سبيل المثال، بدعم الصومال في وضع تقييم ذاتي للهشاشة. ولكن المعلومات وحدها لا تكفي. وينبغي أن تُقَّدم إلى واضعي السياسات القادرين على اتخاذ إجراءات الوقائع والتحليلات ذات الصلة، في الوقت المناسب وعلى نحو ميسَّر.

(و) القدرة المحلية على حل النزاعات

٥٣ - يجب أن تركز المساعدة في مجال بناء القدرات أيضا على الآليات غير الرسمية، على الصعيدين المحلي والوطني، التي يمكن أن تعزز الحوار والمصالحة، والوساطة فيما يتعلق بمسائل محددة. وبمساعدة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على سبيل المثال، أنشأت غيانا لجنة العلاقات العرقية ساعدت على بناء قدرات الحكومة والمجتمع المدني على التصدي بفعالية للأحداث التي يمكن أن تؤدي إلى ارتكاب الجرائم الفظيعة. وتختلف مصادر التوتر، بدءا من المنازعات على الأراضي والموارد الأخرى إلى الدين أو العرق أو الخلافة السياسية، ولكن

(٤) الإطار التحليلي متاح على الموقع http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser باللغات الرسمية للأمم المتحدة.

هذه الآليات يمكن أن تبني، عن طريق تعزيز الحلول المحلية، ثقافة لتسوية المنازعات بالوسائل السلمية وتحد من الحاجة إلى الوساطة الدولية.

٥٤ - وقد يكون لدور الزعماء التقليديين والدينيين في نزع فتيل التوترات الاجتماعية أهمية خاصة على المستوى المحلي، وقد وضعت بعض المبادرات الواعدة الرامية إلى تعزيز جهودهم. وأنشأت وحدة دعم الوساطة التابعة لإدارة الشؤون السياسية، وتحالف الأمم المتحدة للحضارات، ومنظمة المعونة الكنسية الفنلندية، ومنظمة التعاون الإسلامي، ومنظمة الأديان من أجل السلام غير الحكومية، شبكة من صناع السلام التقليديين والدينيين، بوصفها وسيلة لتعزيز المساهمة الإيجابية التي يمكن أن تقدمها هذه العمليات في حل التوترات الطائفية.

(ز) قدرة وسائط الإعلام على التصدي للتحيز والخطاب المفعم بالكراهية

٥٥ - غالبا ما يشجع الخطابُ المفعم بالكراهية الذي يشكل تحريضا على العنف الجناةَ على ارتكاب الجرائم الفظيعة. وتشكل مكافحة هذه الرسائل المدمرة التي يمكن أن تجعل الجرائم الفظيعة تبدو مستصوبة أو مسموحا بها - مثبطا مهما لارتكابها. وباعتبارها أدوات للحصول على المعلومات ونقلها، يمكن لوسائط الإعلام إما أن تقدم مسارا قويا للدعاية والقوالب النمطية السلبية والتحريض، أو تعمل كأداة رئيسية لدحض تلك الحجج أو منع نشرها.

٥٦ - يمكن للجهات الفاعلة الدولية أن تدعم الدور الإيجابي الذي تقوم به وسائط الإعلام من خلال المساعدة على تطوير قدرات الصحفيين على البحث والتحقيق، والتشريعات المتعلقة بالتحريض، ومدونات قواعد السلوك والمعايير الأخلاقية للصحفيين التي تروج للإفصاح عن الحقيقة وتقديم تقارير محايدة. وأفضل السبل من أجل القضاء على التحريض هو أن تقوم الشخصيات والمنظمات المحلية التي تحظى بالاحترام بتفنيده في وسائط الإعلام المطبوعة، ومن خلال الإذاعة والتلفزيون، وعلى شبكة الإنترنت ووسائط التواصل الاجتماعي، وفي الاتصالات وجها لوجه. وفي كوت ديفوار، أسهم الخطاب المفعم بالكراهية في العنف الطائفي، وقد استخدمت عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار قدرتها على البث الإذاعي من أجل تعزيز إقامة بيئة سلمية، وكلفها مجلس الأمن برصد التحريض على الكراهية والعنف والتعصب والإبلاغ عنه.

(ح) القدرة على العدالة الانتقالية الفعالة والمشروعة

٥٧ - بالنظر إلى أن أحد عوامل الخطر الرئيسية لارتكاب الجرائم الفظيعة هو ارتكاب أعمال من هذا القبيل في الماضي ووجود سجل سابق بالإفلات من العقاب، فإن آليات العدالة الانتقالية الفعالة والمشروعة التي تتطلع إلى المستقبل وتنظر بالمثل إلى الماضي ينبغي

أن تكون محط تركيز رئيسي لبناء القدرات في إطار الركيزة الثانية. وقدم الشركاء الدوليون الذين يعملون في كثير من الأحيان بالتعاون الوثيق مع الأمم المتحدة، دعما بالغ الأهمية لجهود العدالة الانتقالية المختلطة، بما في ذلك الدائرة الاستثنائية في كل من المحكمة الخاصة لكمبوديا والمحكمة الخاصة لسيراليون ودائرة جرائم الحرب التابعة للمحكمة الخاصة للبوسنة والهرسك. وعلاوة على سبل الانتصاف القضائية الفعالة من الجرائم المرتكبة، يمكن للجهات الفاعلة الدولية أن تساعد على تمويل المطالبات العقارية المستحقة، ووضع حلول دائمة للمشردين، وتيسير إعادة الجنسية للضحايا. وتشكل المساعدة التي تقدمها المحكمة الجنائية الدولية إلى ضحايا جيش الرب للمقاومة في شمال أوغندا مثالا جيدا على ذلك النهج الموسع. وبالإضافة إلى ذلك، وبالنظر إلى الدور المحوري للتعليم في تعزيز التماسك الاجتماعي والشعور بالمسؤولية الفردية، فإن المساعدة الدولية في سياقات ما بعد انتهاء النزاع يمكن أن تولي اهتماما خاصا إلى الإصلاحات التعليمية التي تعزز قيمة التنوع والتعليمات في أسباب ونتائج ارتكاب الجرائم الفظيعة.

٥٨ - تحظى جهود العدالة العابرة للحدود الوطنية الرامية إلى معالجة الجرائم الجنسية والجرائم المرتكبة على أساس نوع الجنس بأولوية خاصة. وعلى النحو المشار إليه في تقريري لعام ٢٠١٤ عن العنف الجنسي المتصل بالنزاعات (S/2014/181)، فإن عدم وجود ما يكفي من القدرات والخبرات الوطنية لمباشرة التحقيقات والمحاكمات في جرائم من هذا القبيل ما زال يشكل عقبة خطيرة أمام المساءلة. وقد سعت الجهات الفاعلة الدولية والإقليمية إلى معالجة هذه الثغرات الموجودة في بلدان شتى. ففي جمهورية الكونغو الديمقراطية، على سبيل المثال، قام ممثلون عن فريق الخبراء المعني بسيادة القانون والعنف الجنسي في حالات النزاع بالعمل مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على تقديم الدعم للتحقيقات والمحاكمات التي أجراها القضاة العسكريون والمحاكم العسكرية المتنقلة، بوسائل منها تقديم الدعم عن طريق خلايا دعم المحاكمات التي صممتها وتدعمها بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وعلاوة على آليات المساءلة القانونية هذه، دعا قرار مجلس الأمن ١٨٨٨ (٢٠٠٩) الدول إلى القيام، بدعم من المجتمع الدولي، بزيادة إمكانية استفادة ضحايا العنف الجنسي من المساعدة القانونية، والرعاية الصحية، وخدمات إعادة الإدماج الاجتماعي والاقتصادي، ومعالجة العوامل الهيكلية التي تسهم في وقوع حوادث العنف ضد النساء والفتيات.

جيم - مساعدة الدول على حماية سكانها

٥٩ - بالإضافة إلى المساعدة في مجال بناء القدرات، يمكن للدول التي تشهد توترات أو تواجه أزمة وشيكة أن تطلب المساعدة الدولية المؤقتة - إما لمنع من لديه الدافع لارتكاب جرائم فظيعة من إيجاد السبل للقيام بذلك، أو لتعزيز قدرات الحماية القائمة.

منع السبل لارتكاب الفظاعات

٦٠ - ينبغي أن تتعاون الجهات الفاعلة الدولية والإقليمية من أجل وقف تدفق الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، والتمويل غير المشروع والأشكال الأخرى من الاتجار غير المشروع، ولا سيما من خلال دعم التعاون الجمركي عبر الحدود وشبكات تبادل المعلومات. وتكتسي الجهود المبذولة من أجل حرمان مرتكبي الجرائم من السبل لارتكاب الجرائم الفظيعة بأهمية خاصة عندما يتم إطلاقها في مرحلة مبكرة. ويشكل إبرام معاهدة تجارة الأسلحة خطوة مهمة إلى الأمام في هذا الصدد، ويعزز التزام الدول بعدم القيام عن علم بتقديم الأسلحة التي يمكن استخدامها في ارتكاب الجرائم الفظيعة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن قرار مجلس الأمن ٢١١٧ (٢٠١٣)، الذي اعترف صراحة بأن سوء استعمال الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة قد أدى إلى حدوث جرائم خطيرة، وشدد على الحاجة إلى مساعدة الدول بنشاط في التصدي للتكديس والانتشار المدمرين لهذه الأسلحة - بما في ذلك البلدان الخاضعة للحظر على الأسلحة بقرار من مجلس الأمن، وذلك بمساعدة قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وفي بعض الحالات، يمكن للشركات الدولية العاملة في دولة تشهد توترات أن تساعد أيضا في حماية السكان عن طريق التأكد من أن المنتجات، أو الخدمات، أو التكنولوجيات التي تقدمها لا تسهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال العنف المنهجي أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

المساعدة المدنية

٦١ - يمكن أيضا للبلدان المجاورة والمنظمات الإقليمية والمنظمات الدولية والمجتمع المدني أن تستجيب لطلبات دولة ما للحصول على الموارد المدنية من أجل تعزيز قدرتها على حماية الفئات الضعيفة من السكان. وسيساعد تعزيز قدرة المجتمع الدولي على الاستفادة من القدرات المدنية المتخصصة ونشرها في الوقت المناسب على وجه الخصوص الدول التي تشهد توترات. ومن المرجح أن يكون للمساعدة في المجالات الخمسة التالية أكبر الأثر:

(أ) الخبرة في مجال تسوية المنازعات

٦٢ - يمكن أن توفر الجهات الفاعلة الدولية المشورة والخبرة اللازمة لدعم جهود الوساطة المحلية وتسوية المنازعات محليا. وتقدم وحدة دعم الوساطة في إدارة الشؤون السياسية الخبرة التقنية من خلال نشر فريقها الاحتياطي وقائمة خبراء الوساطة، ووضعت توجيهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعالة. وقد شاركت الدول الأعضاء أيضا في مبادرات وطنية وإقليمية من أجل دعم جهود الوساطة المحلية، مثل مجموعة أصدقاء الوساطة بقيادة فنلندا وتركيا، ووحدة الوساطة والتيسير التي أنشأتها مؤخرا الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.

(ب) رصد حقوق الإنسان

٦٣ - يكتسي تقديم المساعدة في توسيع نطاق القدرة الوطنية والمحلية على رصد انتهاكات حقوق الإنسان والإبلاغ عنها أهمية خاصة في الحالات التي يوجد فيها خطر ارتكاب الجرائم الفظيعة. وكثيرا ما يكون للمكاتب الميدانية التابعة للمفوضية السامية لحقوق الإنسان، ولعناصر حقوق الإنسان في عمليات حفظ السلام، ولبعض البعثات السياسية الخاصة للأمم المتحدة ولاية تمكنها من أداء هذا الدور. وفي حالات مثل أفغانستان، وجنوب السودان، والعراق، وغينيا، وكولومبيا، ومالي، يستطيع مراقبو حقوق الإنسان التابعون للأمم المتحدة تحديد الفئات السكانية الضعيفة، وتوفير الإنذار المبكر، والعمل مع السلطات الوطنية من أجل معالجة الانتهاكات والمخاطر، أو حتى توفير الحماية من خلال وجودهم، وذلك بردعهم ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان قد تكون تشكل جرائم فظيعة. كما تنشر المنظمات الإقليمية، بما في ذلك الاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، خبراء في مجال حقوق الإنسان، إما من خلال بعثاتها الخاصة أو من خلال المساهمات في بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام المأذون بها. وبالنظر إلى أهمية الدور الذي تقوم به الدول والمنظمات الحكومية الدولية، فإنها يمكن أن تستثمر المزيد في عمليات التوظيف والتدريب ونشر الخبراء في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك في إطار الأمم المتحدة.

(ج) إنفاذ القانون والتحقيق الجنائي

٦٤ - يمكن أن يساعد النشر المؤقت لكبار ضباط الشرطة في كثير من الأحيان الجهات الفاعلة الوطنية على التصدي للتحديات المتعددة الأوجه التي تواجه إنفاذ القانون أثناء فترات التوتر. وقد قدم عناصر الشرطة في عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة إسهامات كبيرة، بما في ذلك في بوروندي، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وسيراليون، وكوت ديفوار،

وكوسوفو، وليبريا، وهايتي. وتمتد هذه الحاجة إلى المساعدة أيضا في جميع أنحاء قطاع العدالة. وحيثما تكون القدرة على مباشرة التحقيقات والمحاكمات في الجرائم الفظيعة محدودة، يمكن أن تكون المساعدة الدولية هي الوسيلة الوحيدة لتحديد الوقائع، ومراعاة الأصول القانونية، ومحاسبة الجناة.

(د) حماية اللاجئين والمشردين داخليا

٦٥ - في حالات الأزمات، يمكن أن توفر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وفي بعض الأحيان تعمل بالتعاون مع منظمات غير حكومية مثل مجلس اللاجئين النرويجي، أشكالا محددة من الحماية من خلال دعم طلبات اللجوء أو حماية اللاجئين في مرافق آمنة. ولا يمكن لموظفي المفوضية العمل على منع ارتكاب الجرائم الفظيعة أو استفحالها فحسب، بل يمكنهم أيضا أن يوفروا معلومات بالغة الأهمية عن اللاجئين والأشخاص المشردين داخليا، ويمكن أن تستخدم هذه المعلومات من أجل تعزيز قدرة الدولة والجهات الفاعلة الدولية أو الإقليمية الأخرى على الحماية.

(هـ) حماية المدنيين في حالات الطوارئ الإنسانية

٦٦ - تضطلع الجهات الفاعلة في المجال الإنساني، سواء في الميدان أو على الصعيد العالمي، بجهود التنسيق والحماية في إطار مجموعات الحماية الإنسانية. وفي حالات الطوارئ الإنسانية، تقوم هذه المجموعات بتحديد احتياجات الحماية للسكان المتضررين وتحليلها والاستجابة لها بنشاط. ولا تعزز هذه المساعدة الجهود الوطنية الرامية إلى حماية السكان المعرضين للخطر فحسب، بل تسهم أيضا في تخفيف الظروف التي تؤدي إلى ارتكاب الجرائم الفظيعة.

المساعدة في حفظ السلام وتحقيق الاستقرار

٦٧ - في بعض الحالات يمكن للدول أن تلتمس المساعدة من قوات عسكرية إقليمية أو دولية من أجل حماية المدنيين الذين ترتكب ضدهم الجرائم الفظيعة أو المعرضين لخطرها. فعلى سبيل المثال، قدمت بعثة المساعدة الإقليمية إلى جزر سليمان، التي أُنشئت في عام ٢٠٠٣ بناء على طلب من حكومة جزر سليمان وبمشاركة كاملة من منتدى جزر المحيط الهادئ، الدعم العسكري والمدني والشرطي الشامل، للسلطات الوطنية من أجل المساعدة على حماية سكانها، من خلال نزع سلاح الجماعات العسكرية والإجرامية وترسيخ سيادة القانون، ومحاسبة مرتكبي الجرائم، من خلال آليات العدالة الجنائية. وبالإضافة إلى ذلك، تدرج حماية المدنيين الآن بصورة منتظمة في الولايات التي ينيطها مجلس الأمن ببعثات حفظ السلام ولا تزال في صميم الجهود المبذولة في جمهورية أفريقيا الوسطى،

وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان والسودان، وكوت ديفوار، وأماكن أخرى، جرى فيها ارتكاب جرائم فظيعة، أو يحتمل تعرضها لخطر ارتكاب مثل هذه الجرائم. وفي بعض الحالات، مثل قرار مجلس الأمن ١٩٩٦ (٢٠١١) المنشئ لبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان، صدر تكليف صريح لحفظة السلام بدعم السلطات الوطنية في الاضطلاع بمسؤوليتها عن توفير الحماية. وفي حالات أخرى، مثل بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية استحدثت البعثات تدابير مبتكرة ومرنة لتوفير الأمن في المناطق التي يحدق فيها الخطر بالمدنيين، وذلك مثلا من خلال استخدام قوات الرد السريع، وعمليات النشر المؤقت للوحدات العسكرية، والدوريات الثابتة والمتنقلة.

٦٨ - وتم تعلم الكثير عن حماية المدنيين في الحالات غير المستقرة. وأعدت إدارة عمليات حفظ السلام نماذج تدريبية من أجل تعزيز فهم حفظة السلام للدور الذي يضطلعون به في حماية المدنيين وتعمل، من خلال استخدام أفرقة التدريب المتنقلة، على ضمان استيعاب حفظة السلام لهذه التوجيهات قبل النشر. ولكن ذلك وحده لا يكفي؛ فالتدريب يتطلب التزاما أقوى من الجانبين. فمن الضروري أن تعمل البلدان المساهمة بقوات عسكرية ووحدات شرطية بشكل استباقي على ضمان تدريب الأفراد التابعين لها على الإلمام بتفاصيل هذه الولايات، وفهمهم الآثار المترتبة على تنفيذها.

٦٩ - وعلاوة على التدريب، من الضروري تعزيز التنسيق بين مراقبي حقوق الإنسان وقوات حفظ السلام للتأكد من أن عمليات تقييم المخاطر التي تتعرض لها الفئات السكانية المختلفة تدخل بصورة بنيوية في صميم استراتيجيات أساليب عمليات حفظ السلام. وعلى النحو المقترح في تقريري عن حماية المدنيين في التراعات المسلحة، لعام ٢٠١٣ (S/2013/689) من شأن تحسين تتبع الخسائر في صفوف المدنيين في الميدان وإنشاء نظام موحد للأمم المتحدة لتسجيل الخسائر في صفوف المدنيين أن يؤدي إلى تيسير هذه الجهود. وبالإضافة إلى ذلك، فإن ازدياد الدعم المقدم من المانحين للمستشارين في مجال حماية المرأة يمكن أن يزيد من قدرة الأفراد العسكريين على الحماية على الصعد الوطنية والإقليمية والدولية في الحالات التي يشتبه فيها قيام أطراف التراع بارتكاب جرائم الاغتصاب وغيره من أشكال العنف الجنسي.

خامسا - التحديات والتوصيات

٧٠ - يمكن أن تدعم الأشكالُ الرئيسية الثلاثة للعمل الدولي في إطار الركيزة الثانية، وهي على وجه التحديد التشجيع، وبناء القدرات، والمساعدة في توفير الحماية، الدول في النجاح في الوفاء بمسؤوليتها، في إطار الركيزة الأولى، عن حماية سكانها من الإبادة

الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، وفي تجنب تدابير أكثر إثارة للجدل في إطار الركيزة الثالثة. ومع ذلك، سيتطلب الوفاء بمسؤوليتنا الجماعية بمساعدة الدول قيام عدد من الجهات الفاعلة بأنشطتها بأساليب مختلفة، وإدماج المعرفة المتعلقة بارتكاب الجرائم الفظيعة والديناميات المرتبطة بها على نحو أدق في العمليات الأساسية.

٧١ - واتخذت الأمم المتحدة بالفعل خطوة ملموسة في هذا الاتجاه. إذ تدعو خطة عمل ''الحقوق أولا''، التي بادرتُ بها استجابة لإخفاقات المنظمة في أثناء المراحل الأخيرة للنزاع في سري لانكا، تدعو إلى بذل جهد على نطاق المنظومة من أجل منع خطر ارتكاب انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، والاستجابة للانتهاكات الجارية لتلك الحقوق بما في ذلك الانتهاكات التي يمكن أن تؤدي إلى ارتكاب جرائم فظيعة. وتعمل خطة عمل ''الحقوق أولا''، من خلال الاستفادة من اتساع نطاق ولايات الأمم المتحدة، على كفالة اعتراف كيانات الأمم المتحدة بمسؤولية جماعية عن تعزيز الصلة بين الإنذار المبكر واتخاذ إجراءات مبكرة، ووضع حماية حقوق الإنسان في موقع الصدارة من عمل المنظمة. وتحقق الجهات الفاعلة الأخرى على عدة أصعدة تشمل الصعيدين الإقليمي والوطني، تقدما ملموسا أيضا من خلال وضع استراتيجيات واضحة لمنع الجرائم الفظيعة والاستجابة لها. فعلى سبيل المثال، قام الاتحاد الأوروبي، بالتعاون مع المنظمات الإقليمية الأخرى والمجتمع المدني، بتعزيز قدراته بدرجة ملحوظة في مجال الإنذار المبكر وتحليل النزاعات من أجل تحسين توجيه أهداف المساعدة التي يوفرها. وفي حين أن هذه المبادرات الإيجابية أمر محبذ، فإن تنفيذ الركيزة الثانية سيتطلب مع ذلك التغلب على مجموعة من التحديات.

التحديات

٧٢ - أولا، يمكن أن تبدو الخطة المتعددة الجوانب في إطار الركيزة الثانية محفوفة بالصعوبات. ولا توجد طريقة سهلة لتبسيط المهام أو الالتزام المستمر بالمشاركة في مساعدة الدول على النهوض بمسؤوليتها عن توفير الحماية. ومع ذلك، استُخلصت دروس عن أنجع أشكال المساعدة الدولية. ويمكن تحقيق الأهداف المحددة في إطار الركيزة الثانية عن طريق القيام بآن معا باستخدام الموارد المتاحة بطرق أكثر ذكاء، ووضع استراتيجيات تعطي الأولوية للمثبطات المحددة لارتكاب الجرائم الفظيعة.

٧٣ - ثانيا، ما زالت الإرادة اللازمة لتفعيل منع وقوع هذه الجرائم ضعيفة للغاية. ويتجلى هذا بأوضح صورة في إحجام الدول عن إدراج الحالات القطرية في جدول أعمال المنظمات الإقليمية أو الدولية قبل وصولها إلى مرحلة الأزمة. كما أنه يتجلى أيضا في مخصصات الموارد

في العديد من الدول الأعضاء التي ما زالت تعطي أولوية للاستجابة للأزمات، وفي القلق الذي يساور بعض الدول إزاء الخضوع لعملية استعراض الأقران.

٧٤ - ويكمن جزء من حل التحديات التي تواجه منع وقوع هذه الجرائم في طيات الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي نفسها، التي التزمت فيها الدول بمساعدة الدول التي تشهد توترات قبل أن تنشب فيها أزمات ونزاعات. وينبغي أن يركز تنفيذ المسؤولية عن توفير الحماية على إعطاء قدر أكبر من المغزى والخصوصية لهذا التعهد. ويمكن تعزيز الجهود الوقائية عن طريق الاستثمار في منهجيات تحليل النتائج المترتبة على الوقاية التي تتسم بصعوبة إثباتها، وضمان التوصل إلى اتفاق بين الدول بشأن ما يشكل دولة ”تشهد توترات“.

٧٥ - ثالثا، يتطابق تنفيذ المسؤولية عن توفير الحماية مع مناخ القيود المالية في العديد من البلدان. ولكن القيود الحالية المفروضة على الموارد تتيح أيضا فرصة لإعادة النظر في مسألة تخصيص الموارد بشكل جوهري وتنقيح الأطر القائمة. كما أن المساعدة المقدمة في إطار الركيزة الثانية هي استثمار رشيد في الأجل الطويل، بالنظر إلى التكلفة الفادحة التي يتم تكبدها من جراء التحرك ساعة وقوع الأزمة، والدمار الاقتصادي والاجتماعي الذي يواجه البلدان التي تعاني من الجرائم الفظيعة. ويمكن أن تساعد أشكال المساعدة الدولية الواردة بإيجاز في هذا التقرير على تركيز الجهود وتشجيع تقسيم العمل.

٧٦ - وفي الختام، تؤكد الركيزة الثانية على تقديم المساعدة إلى الدول. وينطبق ذلك بصورة خاصة على الحالات التي تكون فيها ثمة جهة فاعلة من غير الدول تتربص بالسكان المدنيين. ولكن عندما تعمل حكومة ما فعليا على استغلال هياكل الدولة لارتكاب جرائم فظيعة، يتعذر تعزيز المؤسسات الوطنية. إلا أنه حتى في مثل هذه الحالات، ثمة جهات فاعلة دولية يمكن أن تستمر في تشجيع الدولة على الوفاء بمسؤولياتها عن الحماية، وأن تعرض تقديم المساعدة. ويهيب تقرير لجنة التحقيق عن حقوق الإنسان في جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، لعام ٢٠١٤ (A/HRC/25/63) بالدول والمقرر الخاص مواصلة ما يبذلونه من جهود مشتركة مع جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، في ما لا يزال واحدا من أكثر البيئات تحديا في مجال تنفيذ المسؤولية عن توفير الحماية. ويمكن أن تتصدى أيضا الجهات الفاعلة الدولية لعملية التعبئة التي تديرها الدولة لصالح ارتكاب الجرائم الفظيعة من خلال مساعدة مجموعات المجتمع المدني على وضع السياسات وتطوير المهارات التنظيمية اللازمة للوقوف في وجه مؤيدي الجرائم الفظيعة، عن طريق إبقاء الانتباه الدولي مركزا على الأخطار التي يتعرض لها السكان، ومن خلال تقديم المساعدة في دفع الجهود الرامية إلى معاقبة الجناة

أو عزلهم. وبوصفي الأمين العام، تقع على عاتقي مسؤولية خاصة في حالات من هذا القبيل تتمثل في القيام بدور المتحدث الرسمي باسم الفئات الضعيفة والمعرضة للخطر.

التوصيات

٧٧ - يقتضي النجاح في تنفيذ خطة الركيزة الثانية اتخاذ إجراءات منسقة من جانب الجهات المحددة في هذا التقرير، من أجل تفادي إثقال كاهل الجهات الفاعلة الوطنية أو تجزئة المساعدة الدولية. وثمة شرط أساسي مسبق للتنسيق يتمثل في التوصل إلى فهم مشترك للأولويات الأساسية: تكثيف الجهود الرامية إلى تشجيع الدول على أن تفي بمسؤوليتها عن توفير الحماية؛ والاستثمار في برامج بناء القدرات التي تعالج أوجه عدم المساواة الأفقية، وتعزز مثبطات محددة لارتكاب الجرائم الفظيعة؛ ونشر المزيد من القدرات في الدول التي تشهد توترات من أجل تعزيز قدرتها على حماية السكان. وعلى وجه أكثر تحديدا، أدعو الدول الأعضاء إلى القيام بما يلي:

- الاستفادة من الآليات والمؤسسات القائمة من أجل تشجيع الدول على الوفاء بمسؤوليتها عن توفير الحماية، بما في ذلك عمليات استعراض الأقران التابعة لمجلس حقوق الإنسان والمنظمات الإقليمية ذات الصلة
- الاستثمار في أدوات ترمي إلى تشجيع الدول على الوفاء بمسؤوليتها عن توفير الحماية في حالات الأزمات الناشئة أو الجارية، من قبيل بذل المساعي الحميدة والدبلوماسية الوقائية
- تحسين الأشكال الحالية من المساعدة الوطنية والإقليمية والدولية عن طريق إدماج مخاطر ارتكاب الجرائم الفظيعة والديناميات المرتبطة بها في تحليل النزاعات، وتوسيع نطاق التوجيهات الحالية لتشمل خيارات السياسة العامة المتعلقة بسياقات ارتكاب هذه الجرائم
- تركيز جهود بناء القدرات الحالية على القضاء على أوجه عدم المساواة الأفقية، ووضع أو تعزيز برامج بناء القدرات الموجهة إلى المثبطات السبعة للجرائم الفظيعة
- تعزيز توافر الخبرة الفنية والموارد المدنية المتخصصة، وتوسيع نطاق برامج التدريب للموظفين المكلفين بحفظ السلام، والأمن، وإنفاذ القوانين في مجال عوامل الخطر والديناميات المرتبطة بالجرائم الفظيعة

- ضمان تنسيق المساعدة الدولية واتساقها في إطار الركيزة الثانية، بطرق من بينها تحسين تبادل المعلومات عن الأولويات والبرامج الرامية إلى التخفيف من وطأة مخاطر الجرائم الفظيعة
- دعم جهود المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن توفير الحماية في مجال الإنذار المبكر وبناء القدرات، والاستثمار في قدرة الأمم المتحدة على استقدام خبراء حقوق الإنسان ؛وتدريبهم، ونشرهم
- دعم الجهود الرامية إلى تحسين رصد وتقييم أثر الإجراءات الوقائية
- تعزيز الشبكات الإقليمية والدولية المعنية بمنع ارتكاب الجرائم الفظيعة.

سادسا - تجديد الالتزام بالحماية

٧٨ - بالإضافة إلى اتخاذ هذه الخطوات العملية لتعزيز المساعدة الدولية في إطار الركيزة الثانية، ستتيح السنة المقبلة فرصة للدول لتجديد وزيادة الالتزام الذي أعرب عنه في مؤتمر القمة العالمي من أجل حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. ولا يمكن أن تكون هذه المهمة أكثر إلحاحا أكثر مما هي عليه الآن، بالنظر إلى استمرار تعريض السكان للجرائم الفظيعة رغم التعهد ''ألا يتكرر هذا أبدا''. وقد حان الوقت للتوصل إلى شراكة عالمية أقوى من أجل تنفيذ مسؤوليتنا الجماعية عن توفير الحماية، المستلهمة من المبادئ المشتركة الواردة في هذا التقرير.

٧٩ - ويمكن أن يكون توافق الآراء الذي نشأ منذ عام ٢٠٠٥ بشأن العديد من عناصر المسؤولية عن توفير الحماية أساسا يستند إليه في المضي قدما. فأولا وقبل كل شيء، اتفقت آراء الدول على أن نطاق المسؤولية عن توفير الحماية هو ''نطاق ضيق ولكنه عميق'': فهو نطاق ضيق لأنه يقتصر على حماية السكان من الجرائم الفظيعة، وعميق بالنظر إلى مجموعة التدابير اللازمة لتنفيذه. ثانيا، أكدت الدول مجددا أن المسؤولية الرئيسية عن توفير الحماية تقع على عاتق السلطات الوطنية، وليس هناك مجتمع معصوم من مخاطر ارتكاب الجرائم الفظيعة. وفي الوقت نفسه، اعترفت الدول بأن الركائز الثلاث للمسؤولية عن توفير الحماية يدعم بعضها بعضا، ولا يمكن أن يكون أي منها فعالا بمفرده. ثالثا، تعلن الدول باستمرار أن منع هذه الجرائم هو أهم جانب من جوانب المسؤولية عن توفير الحماية، بالنظر إلى القيود الكامنة في محاولة السعي إلى معالجة أزمة بعد وقوعها فعلا. بيد أنها تعترف كذلك أنه ليس من الممكن دائما رسم خط واضح بين المنع والاستجابة. وأخيرا، تصر الدول على أن اضطلاع المجتمع الدولي بمسؤوليته عن توفير الحماية يجب أن يكون متفقا مع ميثاق

الأمم المتحدة، وسائر المبادئ الراسخة في القانون الدولي. كما أنها تشدد على أن الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، في إطار الركيزة الثالثة، من شأنها أن تؤكد دور التدابير الدبلوماسية والسياسية والإنسانية، مما يجعل القوة العسكرية الملاذ الأخير.

٨٠ - ويمثل عام ٢٠١٥، بوصفه الذكرى السنوية العاشرة لانعقاد مؤتمر القمة العالمي، فرصة مؤاتية للجمعية العامة للبناء على هذا التوافق في الآراء والاستفادة من الجهود الرامية إلى تنفيذ المسؤولية عن توفير الحماية. وفي إطار هذه العملية، قد ترغب الدول الأعضاء في النظر في إدراج المسؤولية عن توفير الحماية في جدول الأعمال الرسمي للجمعية العامة. ويمكن أن يتيح هذا التقييم الفرصة لنظر أعمق في أثر المسؤولية عن توفير الحماية حتى الآن، والتحديات المتصلة بكل ركيزة من الركائز الثلاث، والثغرات القائمة في قدرات الحماية لدى الجهات الفاعلة الوطنية والإقليمية والدولية. وإنني أشجع الدول الأعضاء على اغتنام هذه الفرصة من أجل صياغة رؤية طموحة للعقد القادم من المسؤولية عن توفير الحماية: وهو المبدأ الذي أصبح جزءا رئيسيا من الدرع الذي يستخدمه العالم في حماية الفئات الضعيفة من السكان من أشد الجرائم والانتهاكات جسامة على الصعيد الدولي.