الأمم المتحدة

A/78/901–S/2024/434

الجمعية العامة
مجلس الأمن

Distr.: General
3 June 2024
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
الدورة الثامنة والسبعون
البنود 13 و 117 و 129 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
المسؤولية عن الحماية ومنع الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية

مجلس الأمن
السنة التاسعة والسبعون

المسؤولية عن الحماية: الالتزام بمنع وقوع الجرائم الوحشية وحماية السكان منها

تقرير الأمين العام

موجز

يبين هذا التقرير، المقدم عملا بقرار الجمعية العامة 277/75، أوجه التقدم المنجزة والتحديات الماثلة في سبيل منع الجرائم الوحشية والحماية منها ومواجهتها بعد حدوثها فيما يتعلق بالمسؤولية عن الحماية، تمشيا مع الالتزام الذي تم تأكيده في الفقرتين 138 و 139 من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام 2005.

24-09846 (A) 180624 250624

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا - مقدمة

1 - أقرت الجمعية العامة، في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام 2005، بأن المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية تقع على عاتق كل دولة على حدة[1]. واتفقت الدول الأعضاء على أنه ينبغي للمجتمع الدولي أن يقوم، حسب الاقتضاء، بتشجيع ومساعدة الدول على الاضطلاع بهذه المسؤولية، وعلى أن تكون الدول مستعدة، في حال قصور الوسائل السلمية وعجز السلطات الوطنية البين عن حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، لاتخاذ إجراء جماعي، في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، عن طريق مجلس الأمن، ووفقا لميثاق الأمم المتحدة (انظر القرار 1/60، الفقرتين 138 و 139). وشكل ذلك التزاما سياسيا بمنع الجرائم الوحشية[2] ومعالجة مخاطرها وأسبابها والعوامل الدافعة إليها وتعزيز القدرة العالمية على مقاومتها، وهو التزام يستند إلى الالتزامات القانونية الواجبة التطبيق بمقتضى القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، فضلا عن معاهدات شتى، منها اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها.

2 - وتحدد أحكام الفقرتين 138 و 139 من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام 2005 الإطارَ الذي يمكن من خلاله للدول الأعضاء والترتيبات الإقليمية ومنظومة الأمم المتحدة وشركائها أن تسعى إلى بث الحياة في مفهوم المسؤولية عن الحماية بأن تكون له مبادئ وسياسات ومؤسسات. ومنذ عام 2005، دأبت الدول على تأكيد هذا الالتزام. وقد أشارت الجمعية العامة ومجلس الأمن ومجلس حقوق الإنسان جميعا إلى المسؤولية عن الحماية[3]. ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن الجمعية العامة قد قررت في عام 2021 أن تدرج بندا يركز على المسؤولية عن الحماية في جدول أعمالها السنوي وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا سنويا عن هذا الموضوع (انظر القرار 277/75). وإجمالاً، تم تقديم 15 تقريراً[4] بشأن المسؤولية عن الحماية قبل هذا التقرير، أعقبتها جميعاً، باستثناء تقرير واحد، جلسات تحاور غير رسمية أو جلسات عامة للجمعية العامة[5].

3 - وحتى اليوم، عين 61 بلدا ومنظمتان إقليميتان جهات تنسيق معنية بالمسؤولية عن الحماية، كما أن 53 دولة عضوا والاتحاد الأوروبي أعضاءٌ في مجموعة الأصدقاء المعنية بالمسؤولية عن الحماية في نيويورك وجنيف.

4 - وهذا يدلل على الرغبة الواضحة لدى مجموعة متنوعة من الجهات صاحبة المصلحة في تنفيذ التزام عام 2005 وتعظيم إمكانات الجهود التي يكمل بعضها بعضا بين الجهات الفاعلة الوطنية والإقليمية والدولية.

---

(1) لم يُعترف بالتطهير العرقي كجريمة مستقلة بموجب القانون الدولي. انظر www.un.org/en/genocideprevention/ethnic-cleansing.shtml.

(2) يُستخدم مصطلح "الجرائم الوحشية" في هذا التقرير كمصطلح جماعي للإشارة إلى الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية.

(3) انظر www.un.org/en/genocideprevention/key-documents.shtml.

(4) المرجع نفسه.

(5) لم تُعقد أي جلسات في عام 2020 بسبب القيود المرتبطة بجائحة فيروس كورونا (كوفيد-19).

5 - ومنظمات المجتمع المدني هي جهات شـــريكة معترف بها في تنفيذ هذا الالتزام وتقوم بالتعبئة في مواجهة الجرائم الوحشـــية الجماعية في جميع أنحاء العالم. فهي تدعو الدول والمجتمع الدولي إلى تنفيذ التزاماتهم ومنع هذه الفظائع وحماية السكان بشكل فعال.

6 - ومع ذلك، وعلى الرغم من هذا الالتزام الرسمي والإجراءات المتخذة لتنفيذه، فإن الوعد بوقف الجرائم الوحشية لم يتحقق بعد. فهناك تجاهل مستمر للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان من قبل الجهات الفاعلة من الدول وغير الدول على حد ســـواء[6]. وحتى معلومات الإنذار المبكر المتحقَّق منها حول مخاطر الجرائم الوحشية أو الأدلة على الجرائم المرتكبة تقابلها اليوم الدول الأعضاء في بعض الأحيان بعدم اكتراث أو إنكار أو حتى بقمع حثيث. وعلى جميع المســتويات، لا تتخذ قرارات منع الفظائع ووقفها في بعض الحالات في الوقت المناســب أو لا تتخذ على الإطلاق. وهذا التخلف الجماعي عن حماية الســكان يقوض الثقة في النظام الدولي. وهناك ضرورة ملحة لإعمال الالتزام بحماية السكان من هذه الجرائم.

7 - ويهدف هذا التقرير إلى تقييم الحالة الراهنة لمنع الجرائم الوحشـــية والحماية منها وإلى اقتراح طرق يمكن من خلالها أن تكون المسؤولية عن الحماية بمثابة إطار لتعزيز منع هذه الجرائم والحماية منها.

ثانيا - الأنماط العالمية في ارتكاب الفظائع الجاري حاليا

8 - نشأت فكرة المسؤولية عن الحماية كنتيجة لمآسي الفظائع الجماعية التي شهدها القرن العشرون، بما في ذلك محرقة اليهود، وســاحات القتل في كمبوديا، والإبادة الجماعية في كل من رواندا ويوغوســلافيا السابقة، من بين فظائع جماعية أخرى. ومنذ مؤتمر القمة العالمي لعام 2005، يسعى المستشاران الخاصان للأمين العام المعنيان بمنع الإبادة الجماعية وبالمســؤولية عن الحماية إلى توضــيح الســبل التي يمكن بها للمســؤولية عن الحماية أن تســاعد على منع أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي. وهناك الآن فهم أكبر لعوامل الخطر التي تؤدي إلى تفاقم حدوث هذه الجرائم، وللديناميات التي تمكِّن من ارتكابها، وللإجراءات التي قد تمنع ظهورها. وتتوفر اليوم معارف وقدرات متطورة لتعزيز حقوق الإنســـان وســـيادة القانون، ولحماية المدنيين ومنع نشوب النزاعات وتسويتها بالوسائل السلمية، بما في ذلك الحاجة إلى جلب المزيد من الأصوات المتنوعة إلى الطاولة لضمان استدامة عمليات السلام.

ألف - أنماط انتهاكات القانون الدولي الإنساني

9 - يواجه العالم اليوم أكبر عدد من النزاعات العنيفة منذ الحرب العالمية الثانية (انظر A/78/73-E/2023/61). كما شـــاهدت الأمم المتحدة على مدى العقد الماضـــي ووثقت نمطاً متزايداً من اســـتخدام الجهات الفاعلة من الدول ومن غير الدول لأســـاليب ووســـائل حرب تتجاهل الحياة البشـــرية وقد ترقى إلى مســـتوى انتهاكات القانون الدولي الإنســـاني. وفي بعض الحالات، ترتكب أطراف النزاعات هذه الانتهاكات بطريقة تتعمد إلحاق أفدح ضـرر ممكن بالمدنيين. وقد تشـكل الأعمال التي تنتهك القانون الدولي الإنسـاني أيضـا جرائم حرب وقد ترقى إلى مستوى الجرائم ضـد الإنسـانية أو جرائم التطهير عرقي أو الإبادة الجماعية أو تكون جزءا من هذه الجرائم.

(6) Joyce Msuya, Assistant Secretary-General for Humanitarian Affairs, "Annual briefing to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict", statement delivered on 21 May 2024.

10 - وإذا كانت الحاجة إلى حماية المدنيين (انظر S/2024/385) أثناء سير الأعمال العدائية متطلبا أساسيا لإعمال القانون الدولي الإنساني، فإن مبادئ التمييز والتناسب والضرورة والحيطة أثناء شن الهجمات تتعرض للانتهاك بشكل اعتيادي. فقد تم توثيق الاستخدام العشوائي للأسلحة المتفجرة ذات الآثار الواسعة النطاق[7] في المناطق المدنية المأهولة بالسكان (المرجع نفسه)، بما في ذلك الذخائر العنقودية[8]، وزرع الألغام الأرضية وغيرها من الذخائر المتفجرة.[9] وشهد العقد الماضي استخدام الأسلحة الكيميائية ضد المدنيين أثناء النزاعات، وهي أسلحة حظرتها اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين واستعمال الأسلحة الكيميائية وتدمير تلك الأسلحة[10].

11 - وفي العديد من السياقات، تكون الهوية هي المحرك الرئيسي للنزاع، حيث يتم استهداف المدنيين على أساس دينهم أو سلالتهم أو جنسيتهم أو عرقهم أو جنسهم أو غير ذلك من العوامل المحدِّدة للهوية.[11]. ولا يزال الأطفال يتعرضون للاستهداف خلال النزاعات المسلحة (انظر A/77/895-S/2023/363). وما برح العنف الجنسي يستخدم أيضا كأسلوب من أساليب الحرب، أو وسيلة للإرهاب (انظر قرار مجلس الأمن 2467 (2019))، أو كشكل من أشكال التعذيب (انظر S/2024/292). وتستخدم الجماعات المسلحة سواء كانت تابعة للدول أو غير تابعة للدول العنف الجنسي لتعزيز السيطرة على الأراضي والموارد الطبيعية المربحة (انظر القرار 2467 (2019)). وقد ارتُكبت أعمال العنف الجنسي المتصل بالنزاع في عدة سياقات كشكل من أشكال الانتقام من أفراد وطوائف بسبب ارتباطهم المُتصوَّر أو الفعلي بالجماعات المسلحة المعادية أو كعدوان متعمد على الجماعات المتمايزة الهوية (انظر S/2024/292).

12 - ويوجب القانون الدولي الإنساني أن تميز أطراف النزاعات في جميع الأوقات بين الأعيان المدنية والأهداف العسكرية. ويقضي بألا تستهدف الهجمات الأعيان المدنية. ويحظُر مهاجمةَ الأعيان التي لا غنى عنها لبقاء السكان المدنيين أو تدميرَها أو إزالتها أو جعلها عديمة الفائدة[12]. ومع ذلك، فقد شنت في السنوات الماضية هجمات على المرافق الأساسية المدنية (أماكن العبادة والمنازل والمدارس والمستشفيات وغيرها من الخدمات الطبية) وكذلك ضد المرافق الأساسية الحيوية مثل محطات الطاقة والمياه (انظر S/2024/385). وتزيد هذه الهجمات في نهاية المطاف من معاناة المدنيين بتدمير سبل العيش

(7) انظر www.unocha.org/explosive-weapons-populated-areas.

(8) Cluster Munition Coalition, *Cluster Munitions Monitor* 2023 (2023).

(9) International Campaign to Ban Landmines, *Landmine Monitor 2023* (Geneva, 2023).

(10) في هذا التقرير، يقصد بالفئات المتمايزة الهوية، والمجموعات وفئات السكان والأقليات المشمولة بالحماية، أي مجموعة من الأشخاص تتقاسم خصائص محددة، مثل الخصائص العرقية أو اللغوية أو الدينية أو الجنسانية أو السياسية أو العقائدية أو الخصائص المرتبطة بالممارسة الثقافية. وهذه الخصائص المشتركة تميزهم عن الأغلبية وقد تُستخدم لوصفهم (في مجتمعهم) بكونهم "الآخرين" أو المشار إليهم بالضمير "هم".

(11) الأمم المتحدة، استراتيجية الأمم المتحدة وخطة عملها بشأن خطاب الكراهية، أيار/مايو 2019.

(12) البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب/أغسطس 1949 والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة، 1977 (البروتوكول الأول).

وحرمان السكان من الحصول على السلع والخدمات الأساسية. وقد يشكل استخدام المدنيين كدروع بشرية والهجمات على المرافق الأساسية المدنية الواجب حمايتها جرائم حرب[13].

13 - وقد لحق الدمار بالممتلكات الثقافية، بما فيها الممتلكات المنقولة أو غير المنقولة ذات الأهمية الكبيرة للتراث الثقافي للسكان، وتعرضت للانتهاك كاستراتيجية متعمدة للقضاء على ذات الأسس التي تقوم عليها هوية هؤلاء السكان[14].

14 - وأدى العنف الواسع النطاق إلى أزمة نزوح قسري عالمية في جميع أنحاء العالم. فبحلول نهاية عام 2023، كان ما يقدر بـ 114 مليون شخص في جميع أنحاء العالم قد نزحوا قسرا بسبب الاضطهاد والعنف وانتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان، والأحداث المخلة بالنظام العام بشكل خطير[15]. وأثناء فرار السكان إلى المناطق الحضرية أو المخيمات أو الأماكن الشبيهة بالمخيمات، كثيرا ما يتعرضون من قِبل أطراف النزاعات لمزيد من الانتهاكات والتجاوزات، بما في ذلك العنف الجنسي والجنساني، والقتل، والهجمات الجوية.

15 - وفوق ذلك، يؤدي العنف إلى أزمات إنسانية من صنع الإنسان تعرض أعدادا قياسية من الناس لخطر الموت بسبب الجوع أو المرض أو عدم الوصول إلى السلع والخدمات الأساسية الأخرى في جميع أنحاء العالم. فوفقا *للتقرير العالمي عن الأزمات الغذائية لعام 2024*، تعرض أكثر من 134,5 مليون شخص في عام 2023 لمستويات عالية من انعدام الأمن الغذائي الحاد في البلدان التي كانت تشهد نزاعات مسلحة[16]. ومن الجدير بالذكر في هذا السياق أن الأماكن التي اندلعت فيها نزاعات جديدة في عام 2023 تعرضت بشدة لخطر المجاعة والوفيات المرتبطة بالجوع الشديد[17]. واتسمت عدة نزاعات بفرض قيود واسعة النطاق ومستمرة على وصول المساعدات الإنسانية، بما في ذلك الهجمات على العاملين في المجال الإنساني والمرافق الأساسية الحيوية (انظر S/2024/385). وقد يشكل حرمان المدنيين من المواد التي لا غنى عنها لبقائهم على قيد الحياة، بطرق منها استخدام المعونةِ الإنسانية التي تشمل إمدادات الإغاثة وإتاحةِ إمكانية إيصالها كأداة لخدمة أغراض خاصة في إطار تنفيذ تدابير للتصدي لانعدام الأمن الغذائي الناجم عن الصراع في حالات النزاع المسلح، قد يشكل انتهاكاً للقانون الدولي الإنساني، وقد يرقى إلى مستوى جرائم الحرب (انظر قرار مجلس الأمن 2417 (2018)).

---

(13) International Committee of the Red Cross, “Rule 97: human shields”, International Humanitarian Law database، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule97.

(14) منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، الإعلان المتعلق بالتدمير المتعمد للتراث الثقافي، 17 تشرين الأول/أكتوبر 2003؛ والمحكمة الجنائية الدولية، السياسة المتعلقة بالتراث الثقافي، حزيران/يونيه 2023.

(15) Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), “UNHCR: forced displacement continues to grow as conflicts escalate”, 25 October 2023.

(16) Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), “UNHCR: forced displacement continues to grow as conflicts escalate”, 25 October 2023.

(17) المرجع نفسه.

باء - أنماط انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان

16 - كثيرا ما كانت الجرائم الوحشية، على مدار التاريخ، تنجم عن انتهاكات وتجاوزات خطيرة لحقوق الإنسان من قبل الجهات الفاعلة التابعة للدول وغير التابعة للدول. وتهيئ الانتهاكات الممنهجة للحقوق المدنية والسياسية، وللحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحيز المدني اللازم لحماية هذه الحقوق وتعزيزها، بيئةً مواتية لارتكاب مثل هذه الجرائم. وتزداد هذه المخاطر عندما تقترن بعوامل أخرى تؤدي إلى تفاقمها، مثل التمييز أو الإقصاء الذي تتعرض له بعض الفئات، ويمكن أن تخلق ظروفًا تيسر استهدافها على نطاق أوسع و/أو تعزز التحريض والنزاع القائمين على الهوية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن العديد من انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان قد ترقى في حد ذاتها إلى جريمة وحشية إذا تم استيفاء عتبات أو شروط معينة.

17 - ويتزايد في جميع أنحاء العالم تراجع الديمقراطية ووجود نمط من الاعتداءات التي تستهدف بها الحكومات الأصوات المعارضة الفعلية والمتصورة[18]. ولا يزال المعارضون السياسيون والنشطاء والمدافعون عن حقوق الإنسان والنشطاء البيئيون وغيرهم من أعضاء المجتمع المدني يتعرضون للاحتجاز التعسفي والتعذيب والاختفاء القسري والقتل خارج نطاق القضاء وغير ذلك من الانتهاكات الجسيمة. وكثيرا ما تتعرض حرية الصحافة والإعلام للخطر، كما يتعرض الصحفيون للاستهداف من قبل الجهات الفاعلة التابعة للدول وغير التابعة للدول[19]. وفي العديد من البلدان في جميع أنحاء العالم، تقابل الاحتجاجات السلمية أيضا بحملات قمع عنيفة باستخدام القوة غير المتناسبة أو تُحظر أصلا. ويسود حاليا مناخ سياسي يتسم بميل حاد نحو التطرف السياسي والخطاب الشعبوي وزيادة مستويات كراهية الأجانب التي تؤدي إلى قبول متزايد للسياسات والممارسات التمييزية. ويتزايد انتشار اللغة التحريضية والمثيرة للانقسام في الخطاب العام.

18 - وتتراجع حاليا حقوق النساء والفتيات في عدد من البلدان بطريقة تهدد أيضا أمانهن البدني وسلامتهن. ويُستخدم الاختطاف والاسترقاق الجنسي والزواج القسري كجزء من العقاب الجماعي للطوائف المعادية (انظر A/78/172). وشهد العام الماضي زيادة ملحوظة في خطاب الكراهية القائم على نوع الجنس، وفي بث معلومات مضللة بدافع التحامل الجنساني، وفي التحريض على العنف، حيث استُخدم الاغتصاب والتهديد بالاغتصاب وأشكال أخرى من العنف الجنسي لإذلال وزعزعة الطوائف المستهدفة والمعارضين السياسيين المستهدفين. وتؤدي السياسات والممارسات التقييدية إلى إدامة أشكال متطرفة من التمييز الجنساني، في حين أن المراسيم والأوامر العليا القمعية التي تستهدف النساء والفتيات تحد بشدة من حرياتهن في الحركة والرأي والتعبير وفرصهن في العمل والمشاركة السياسية والحصول على التعليم والرعاية الصحية.

جيم - البيئات المؤدية إلى الجرائم الوحشية

19 - كثيرا ما تأتي الجرائم الوحشية في أعقاب عوامل هيكلية ومجتمعية وسياسية تخلق بيئة مواتية لارتكابها. ويمكن أن تحدث هذه الجرائم في أوقات السلم وأثناء النزاعات المسلحة. وغالبا ما تقترنُ الأنماط

(18) اليونسكو، *الصحافة منفعة عامة: الاتجاهات العالمية في حرية التعبير وتطوير وسائل الإعلام - التقرير العالمي 2022/2021* (باريس، 2022).

(19) انظر A/HRC/50/2 ومن الجدير بالذكر أن الأمم المتحدة سجلت في عام 2021 ما عدده 320 اعتداء مميتا على المدافعين عن حقوق الإنسان والصحفيين والنقابيين في 35 بلدا. ومن المثير للقلق أن جرائم القتل زادت بنسبة 40 في المائة، وبلغ عدد القتلى من المدافعين عن حقوق الإنسان أعلى مستوى له على الإطلاق، وزادت حالات الاختفاء القسري بنسبة 300 في المائة تقريبًا من عام 2021 إلى عام 2022- انظر *تقرير أهداف التنمية المستدامة 2022* (منشورات الأمم المتحدة، 2022).

المذكورة أعلاه بديناميات أخرى داخل المجتمع تهيئ الظروف التي تزيد من خطر ارتكاب جرائم وحشية، أو تكونُ نتيجة عرضية لتلك الديناميات. وقد تسهل بعض العناصر ارتكاب الجرائم من خلال خلق وسائل ودوافع وفرص للجناة لارتكابها أو قد تمنع التخفيف من تأثيرها. والعوامل التمكينية الواردة أدناه ليست حصرية ولكنها مؤشر على الاتجاهات الرئيسية التي تتكشف حاليا في أجزاء مختلفة من العالم.

20 - وهناك أشكال هيكلية للتمييز ضد الأقليات تمكن من ارتكاب انتهاكات جسيمة لحقوقها وتؤدي إليها. كما أن السياسات والممارسات التمييزية، التي تستهدف السكان على أساس الهوية، بما في ذلك الدين والعرق والجنس والميل الجنسي وأشكال أخرى من الهوية، مثل الانتماء السياسي، قد تعرض السكان لخطر الجرائم الوحشية. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تؤدي الأشكال المتطرفة من التمييز إلى العنف ضد الجماعات المتمايزة الهوية، وقد تهيئ في بعض الأحيان الظروف لتهجيرها أو ترحيلها قسرا. وفي حالات أخرى، تنفذ السياسات والممارسات التمييزية بطريقة تُذيب قسرا فئات سكانية متنوعة أو فئة واحدة في الثقافة السائدة أو الدين السائد.

21 - واستمرار تجريم ووصم فئات المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية والمتسائلين عن هويتهم الجنسانية وحاملي صفات الجنسين يضيف طبقة متمايزة من الضعف الذي تعانيه هذه الفئات، لا سيما في الحالات التي ترتفع فيها مخاطر ارتكاب جرائم وحشية.

22 - وزادت بشكل مثير للقلق التهديدات والاعتداءات العنيفة ضد الشعوب الأصلية، ولا سيما في سياق المشاريع الضخمة التي تشمل البنى التحتية والصناعات الاستخراجية والأعمال التجارية الزراعية (انظر A/77/238). وقد يتعارض هذا مع الحقوق المقررة للشعوب الأصلية والقبلية بموجب اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 169[20] وإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية (انظر قرار الجمعية العامة 295/61). ويقع قادة الشعوب الأصلية في بعض الأحيان ضحايا للاختفاء القسري والقتل خارج نطاق القضاء، بينما تواجه مجتمعاتهم تهديدات بنزع ملكية الأراضي والإخلاء القسري بالإضافة إلى المضايقات القضائية والتوقيف والاحتجاز التعسفيين وفرض قيود على حرية التعبير والحق في التجمع السلمي والوصم والمراقبة وحظر السفر والتحرش الجنسي (انظر A/77/238).

23 - واتسمت السنوات الأخيرة بالتعطيل غير الدستوري أو غير القانوني للحكم التمثيلي والمؤسسات الديمقراطية في بلدان تقع في مناطق متعددة من العالم (انظر قرار الجمعية العامة 208/78). ويمكن أن تكون حالة حقوق الإنسان مزعزَعة بشكل خاص في سياقات التغييرات غير الدستورية للحكومات، وقد تنشأ نتيجة لذلك مشاكل خطيرة في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك الحرمان التعسفي من الحياة والحرية، وإلغاء ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة، والتمييز على نطاق واسع، وعكس مسار التقدم الهش في مجال حقوق المرأة. وقوبلت المقاومة المدنية لهذه التغييرات غير الدستورية برد فعل عنيف، مما أدى في بعض الأحيان إلى نشوب نزاعات جديدة داخل الدولة. وأحيت الانتخابات، في بعض الأحيان، انقسامات مجتمعية، ساهمت في حدوث حالات من الطعن العنيف في نتائج الانتخابات، ويمكن أن تشعل فتيل نزاع أوسع نطاقاً.

24 - ويتجلى تراجع الديمقراطية في جميع أنحاء العالم في تقلص الحيز المدني، والإضعاف الممنهج للمؤسسات القضائية، واصطباغ الدول بطابع أمني متزايد. وتكون المجتمعات أكثر تعرضا لمخاطر الجرائم الوحشية إذا كان يجري فيها تقييد الحق في التجمع السلمي وحرية التعبير، واستهداف المعارضة السياسية

(20) منظمة العمل الدولية، اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية (الاتفاقية رقم 169)، 1989.

ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام المستقلة، من خلال الغلق المعتاد والمتكرر لشبكة الإنترنت وغير ذلك من الوسائل. والسلطات القضائية التي جُردت عمدا من استقلالها قد تتوقف عن توفير الحماية اللازمة للسكان من تجاوزات الدولة عندما يكونون في أمس الحاجة إلى تلك الحماية.

25 - ومع انتشار الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول، تزداد قدرتها على إفساد المؤسسات والسيطرة على الأراضي والسكان، مما يشكل تحديات جديدة للجهات الفاعلة التابعة للدول على الصعيدين الوطني والإقليمي، لا سيما في السياقات التي يمتد فيها العنف إلى ما وراء الحدود الوطنية. وفي بعض السياقات، تقاتل العصابات الإجرامية من أجل السيطرة على الأحياء والأراضي الحضرية. وتهدد الجماعاتُ المسلحة غير التابعة للدولة والعصابات، في المناطق التي تسيطر عليها، السكانَ من خلال العنف. وفي مثل هذه الحالات، قد تشكل أفعالهم جرائم ضد الإنسانية أو تنتهك القانون الدولي الإنساني وتشكل جرائم حرب. وإلى جانب السيطرة على الأراضي، يتنافس العديد من هذه الجهات الفاعلة للسيطرة على الموارد الطبيعية واستغلالها بشكل غير قانوني وتهريبها، فضلا عن العقاقير غير المشروعة والمواد الخاضعة للرقابة. ويزيد توافر الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة وانتشارها من قدرة هذه الجماعات على ارتكاب انتهاكات واسعة النطاق. وفي المناطق التي تكون لدى الدولة فيها قدرة ضعيفة على مواجهة صعود الجماعات المسلحة، تُضطر بعض الفئات إلى المشاركة في جماعات الدفاع عن النفس أو جماعات القِصاص الأهلية، مما يؤدي إلى زيادة انتشار الأسلحة في المجتمع وارتفاع مستويات العنف على الصعيد دون الوطني.

26 - وقد تم باستخدام القوة العسكرية الرد على التهديدات الصادرة عن الجهات المسلحة من غير الدول، وجرى ذلك من خلال عمليات لمكافحة الإرهاب أو لمكافحة التمرد لم يول فيها الاحترام الواجب لحماية المدنيين وحقوق الإنسان في بعض الحالات (انظر A/77/718). وأدت هذه التدخلات في بعض الأحيان إلى تفاقم الأوضاع الأمنية الهشة أصلا. وفي بعض السياقات، أدت إساءة استخدام تدابير مكافحة الإرهاب إلى سياسات وممارسات تمييزية استهدفت فئات ذات خلفيات دينية أو عرقية أو سياسية معينة دون غيرها. وتخلق هذه الممارسات بيئة مواتية لشيطنة هذه الفئات أو استهدافها من خلال جرائم الكراهية وغيرها من الاعتداءات.

27 - ويساء استخدام التكنولوجيات الرقمية الجديدة والناشئة من قبل الجهات الفاعلة الخبيثة النوايا لانتهاك حقوق السكان، وفي بعض الحالات، لتأجيج المزيد من الانقسامات داخل المجتمع (انظر A/HRC/53/45). ويمكن أن تؤدي المعلومات المغلوطة والمعلومات المضللة وخطاب الكراهية إلى أعمال عنف في السياقات الاجتماعية والسياسية المضطربة[21]. ومع أن انتشار خطاب الكراهية وكره الأجانب والمعلومات المضللة ليست ظواهر جديدة، إلا أن منصات التواصل الاجتماعي وتطبيقات المراسلة وغيرها من وسائل الاتصال الرقمية مكنت من الانتشار الهائل للمحتوى الذي يحط من قدر فئات معينة وقد يحرض على العنف والاستهداف على أساس الهوية. وفي بعض السياقات، أدت الاتجاهات المقلقة لخطاب الكراهية والتحريض على العنف بدافع التحامل الجنساني إلى تأجيج النزاعات التي يستخدم فيها الاغتصاب وغيره من أشكال العنف الجنسي لإذلال المجتمعات وزعزعة استقرارها. وقد تبين، حيثما توفرت

(21) الأمم المتحدة، "خطتنا المشتركة - الموجز السياساتي 8: سلامة المعلومات على المنصات الرقمية"، حزيران/يونيه 2023.

بيانات مصنفة، أن ما يقرب من 70 في المائة من الأشخاص المستهدفين بالعنف بالمدفوع بالكراهية عبر الإنترنت ينتمون إلى أقليات[22].

28 - وقد أصبح استخدام الذكاء الاصطناعي، بما في ذلك التحليلات التنبؤية وتعلم الآلة وجمع البيانات، أكثر انتشارا في السنوات الأخيرة. واستخدمت بعض السلطات الحكومية على نطاق واسع أساليب المراقبة الجماعية - عن طريق تقنيات التعرف على الوجه، وجمع البيانات البيومترية، ونقاط التفتيش التابعة للشرطة، من بين وسائل أخرى - ضد المجتمع المدني وفئات معينة متمايزة الهوية (انظر A/78/520). والتحليلات التنبؤية وغيرها من أشكال الذكاء الاصطناعي عرضة لإعادة إنتاج التحيزات وتفاقمها، مما قد يؤدي إلى سياسات تمييزية تستند إلى عوامل مثل العرق والجنس والدين والميل الجنسي والجنسية وتساهم في بيئة مواتية لارتكاب فظائع جماعية (انظر A/HRC/53/45).

29 - وتغير المناخ هو عامل مضاعِف للمخاطر ويشكل التحدي الحاسم في الوقت الحاضر. وقد أدى الإخفاق في مواجهة تغير المناخ بالفعل إلى تعريض العديد من المجتمعات للخطر، بينما أدى التصحر وتقلص الموارد الزراعية والإنتاج الزراعي، فضلا عن الظواهر الجوية المتطرفة، إلى تضاؤل سبل العيش ونزوح المجتمعات وزيادة المنافسة على الموارد المحدودة[23]. ومع استمرار تزايد تأثير تغير المناخ، سيزداد تفاقم هذه التهديدات، مما يزيد من ضعف السكان، ويحفز الهجرة إلى مناطق أخرى، ويزيد من خطر النزاع على الموارد.

30 - وفي حين أن هذه الأنماط والاتجاهات، غير المسبوقة حجما وتعقيدا، هي أنماط واتجاهات معروفة، فإن هناك افتقارا إلى الإرادة السياسية على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والمتعدد الأطراف لمعالجتها بطريقة تحمي السكان من خلال استخدام المنع الفعال. وهو أمر يجد انعكاسا له في تدهور التعاون داخل النظام الدولي. فبسبب حالات الجمود داخل مجلس الأمن، لم يتمكن المجلس من القيام بواجبه في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين بشكل فعال. وفي خضم هذه التوترات، يزداد انعدام الثقة بين الدول الأعضاء بفعل وجود انطباع بأنه يجري تطبيق معايير مزدوجة.

ثالثا - أوجه التقدم والتحديات الماثلة في سبيل منع الجرائم الوحشية وحماية السكان

31 - تتجاوز الأزمات المزمنة الحالية بشكل كبير القدرة على مواجهتها باستخدام الممارسات الفضلى الموجودة أو على تنفيذ حلول جديدة ومبتكرة. ومع الاعتراف بالإخفاق الجماعي في حماية السكان في حالات كثيرة جدا، من المهم أيضا الإشارة إلى أنه يجري إحراز تقدم في تفعيل المسؤولية عن الحماية. ويركز هذا الفرع على التقدم المحرز في المنع والحماية والعمليات التي تعزز حقوق الإنسان والمساءلة. ويتدارس أيضا التحديات التقنية والمفاهيمية والتشغيلية العديدة التي يلزم التصدي لها لتحسين منع الجرائم الوحشية وحماية السكان.

(22) بما في ذلك الغجر والداليت والمنحدرون من أصل أفريقي والمهاجرون واللاجئون. انظر A/HRC/46/57.

(23) انظر www.un.org/en/climatechange/science/climate-issues/human-security.

ألف - أوجه التقدم في المنع والحماية

32 - جرى في العقدين الماضيين إحراز تقدم كبير في فهم عوامل الخطر والأسباب والديناميكيات التي تدفع إلى ارتكاب الجرائم الوحشية. ولتعزيز الاستجابة لعلامات الإنذار المبكر، يمكن لواضعي السياسات الآن الوصول إلى طائفة كبيرة ومتنوعة من الوسائل والأدوات المصممة لدعم اتخاذ قرارات في وقت مبكر من منظور منع الفظائع والحماية منها.

33 - ومنذ أن نشر مكتب المستشارَين الخاصين المعنيين بمنع الإبادة الجماعية وبالمسؤولية عن الحماية[24] إطار تحليل الجرائم الوحشية، صدرت عدة تقارير مواضيعية عن المسؤولية عن الحماية لتسليط الضوء على متغيرات إضافية ينبغي النظر فيها، إلى جانب وسائل لجمع بيانات ومعلومات أدق تفصيلا لأغراض الإنذار المبكر عن قابلية فئات سكانية معينة للتضرر[25]. وأصبحت لجنة بناء السلام أيضا منبرا هاما تستخدمه الدول الأعضاء لمناقشة المسائل الهامة المتعلقة ببناء السلام ومنع الجرائم[26].

34 - وينضوي ضمن التحرك العالمي ضد أعمال الإجرام الجماعية الوحشية أكثر من 39 دولة شريكة ومنظمة من منظمات المجتمع المدني من جميع القارات. وقد خطى التحرك خطوات هامة في صياغة استراتيجيات وطنية لمنع الجرائم الوحشية، لا سيما من خلال فريقه العامل لآسيا والمحيط الهادئ وفريقه العامل الأفريقي[27]. وعلاوة على ذلك، أنشأت الدول الأعضاء آليات وطنية تهدف إلى منع مخاطر الفظائع والتصدي لها على الصعيد المحلي[28]. وتضم هذه الهيئات مسؤولين حكوميين وخبراء مستقلين. وهي مكلفة بإصدار إنذارات مبكرة، وتقديم توصيات إلى الوزارات المعنية، ودعم صانعي السياسات في اتخاذ قرارات تتماشى مع المسؤولية عن الحماية. كما تتعاون مع الكيانات الإقليمية[29]. وبالإضافة إلى ذلك، تزود منظمات المجتمع المدني على كل من الصعيد الوطني والدولي والإقليمي الجهات صاحبة المصلحة بالخبرة الفنية إلى جانب إنذارات مبكرة وتوصيات للعمل تتسم بحسن التوقيت والقابلية للتنفيذ[30].

---

(24) United Nations, “Framework of analysis for atrocity crimes: a tool for prevention”, 2014.

(25) انظر www.un.org/en/genocideprevention/key-documents.shtml.

(26) United Nations, “Peacebuilding Commission”, brochure, June 2023.

(27) انظر https://gaamac.org/who-we-are.

(28) في إطار البروتوكول المتعلق بمنع جريمة الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وجميع أشكال التمييز والمعاقبة عليها الصادر عن المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى، أنشأت عدة دول لجانا وطنية لمنع الجرائم الفظيعة. فعلى سبيل المثال، يوجد لدى حكومة غانا مجلس وطني للسلام منذ عام 2011.

(29) مثل مجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي (https://au.int/en/psc) والمؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى (https://icglr.org/genocide-prevention-committee) ورابطة دول جنوب شرق آسيا (https://asean.org/our-communities/asean-political-security-community/rules-based-people-oriented-people-centred/human-rights). انظر أيضا European Union, “EU responsibility to protect – atrocity prevention toolkit”, September 2018؛ و Jared Genser, *The Responsibility to Protect and the Organization of American States: A Path Forward for Atrocity Prevention and Response* (Washington, D.C., Organization of American States, 2022).

(30) Global Action against Mass Atrocity Crimes, Training Toolkit: Establishing and Managing National Mechanism for Mass Atrocity Prevention (Geneva, 2021).

35 - وتم إنشاء عدد من الآليات الدولية، مثل لجان التحقيق وبعثات تقصي الحقائق[31] وغيرها من هيئات التحقيق، وتم تكليفها بالمساعدة في جمع الأدلة وتوليفها وحفظها لتسهيل الإجراءات الجنائية العادلة والمستقلة وإحالة الأدلة والتحليلات إلى المحاكم الوطنية، وحسب الاقتضاء، إلى المحاكم الإقليمية والدولية[32]. وقد يتم تكليف هذه الآليات أيضًا بتحديد الأسباب الجذرية للنزاع أو حوادث معينة وفي بعض الحالات بتحديد الجناة. ومع أنها لا تُنشأ لغرض بدء ملاحقات جنائية، فإنها قد تكون بمثابة رادع مهم وقد تمنع احتمال ارتكاب المزيد من الجرائم الوحشية. وقد تصرف عدد من هذه الآليات بشكل وقائي، وأصدر تنبيهات في الوقت المناسب باستخدام إطار تحليل الجرائم الوحشية لتسليط الضوء على العلاقة بين العوامل الهيكلية وانتهاكات حقوق الإنسان وخطر وقوع جرائم وحشية (انظر، مثلا، A/HRC/51/46). ويسهم ذلك في تحديد التدابير الممكنة للتخفيف من المخاطر الفورية والمستقبلية والتصدي لها. كما يؤدي الرصد والدعوة اللذان يقوم بهما مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان بموجب قرار الجمعية العامة 141/48 دورا حاسما في هذا الصدد.

36 - وأدى أيضا استعداد دول أعضاء متعددة لمحاسبة مرتكبي الجرائم الوحشية إلى المساءلة عن طريق رفع قضايا بموجب مبادئ الولاية القضائية خارج الحدود الإقليمية و/أو الولاية القضائية العالمية.

37 - ومنذ تقديم مبادئ حماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال مكافحة الإفلات من العقاب إلى مجلس حقوق الإنسان (انظر E/CN.4/Sub.2/1997/20)، أحرز تقدم في تنفيذها لدعم المجتمعات التي تتعامل مع إرث الفظائع الجماعية. ويمكن لاستراتيجيات العدالة الانتقالية الشاملة في نهجها أن تسهم في تحقيق توافق مجتمعي واسع يعترف بأنماط الفظائع المرتكبة، ويستحدث آليات للعدالة الجزائية والتصالحية لمعالجة عواقبها، ويمكن أن يكفل الإصلاحات المؤسسية اللازمة لمنع تكرارها. وبإمكان مبادرات تخليد الذكرى أن تؤدي دورا هاما في هذه العملية من خلال رسم خط قوي بين الماضي والحاضر لمواجهة الإنكار وتزييف التاريخ وتعزيز منع الجرائم الوحشية من خلال تثقيف الأجيال الجديدة. والدراسة المشتركة بين المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار والمستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية هي أيضا معلم هام في فهم منع الجرائم الوحشية (انظر A/HRC/37/65).

38 - واعترفت أيضا بعض الدول الأعضاء مؤخرا بمسؤوليتها عمّا ارتكبته ضد الشعوب الأصلية أو الأمم الأولى أو الأقليات من انتهاكات جسيمة، ارتقت أحيانا إلى مستوى الفظائع، وأعربت عن اعتذاراتها العلنية عن تلك الانتهاكات[33]. وقد رافقت هذه الاعتذارات إما برامج لجبر الضرر، أو مراجعة كتب التاريخ، أو سن قوانين جديدة لإعمال مسؤوليات الدولة بشكل أفضل أو مزيج مما سبق.

(31) United Nations and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Commissions of Inquiry and Fact-Finding Missions on International Human Rights and Humanitarian Law: Guidance and Practice* (New York and Geneva, 2015).

(32) United Nations Library and Archives Geneva, "Mandating authority", International Commissions of Inquiry, Fact-finding Missions database. يمكن الاطلاع عليها عن طريق هذا الرابط: https://libraryresources.unog.ch/c.php?g=462695&p=3162812.

(33) انظر، على سبيل المثال، لجان الحقيقة والمصالحة في فنلندا والنرويج وكندا، فضلا عن لجنة الحقيقة في السويد ولجنة يورووك للعدالة في أستراليا.

39 - وتؤدي محكمة العدل الدولية حاليا دورا حاسما من خلال الفصل في المنازعات بين الدول فيما يتعلق بتفسير وتطبيق اتفاقية الإبادة الجماعية وغيرها من المعاهدات ذات الصلة، ولا سيما معاهدات حقوق الإنسان. وقرارات محكمة العدل الدولية ملزمة للأطراف المعنية بموجب الميثاق والنظام الأساسي للمحكمة (انظر المادة 94 من الميثاق).

40 - وأسهمت القضايا البارزة التي نظرتها المحاكم الوطنية والمحاكم الجنائية الدولية في محاسبة مرتكبي الجرائم الوحشية، وطورت فقها قضائيا هاما، وولدت المزيد من المعرفة حول طبيعة الجرائم الوحشية وكيفية ارتكابها[34] مثل استخدام الجنود الأطفال[35]، والعنف الجنسي في حالات النزاع[36]، والهجمات على مواقع التراث الثقافي، وغير ذلك[37].

باء - تحديات أخرى في مجالي منع الجرائم الوحشية والحماية منها

41 - تمثل أوجه التقدم المبينة أعلاه انعكاسا محدودا للإجراءات التي اتخذتها الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمجتمعات المحلية والمجتمع المدني لتقييم خطر الجرائم الوحشية والتصدي له، سواء قبل ارتكاب هذه الجرائم أو في أعقابها. وهي تسلط الضوء على توافر المعلومات ذات الصلة عن المخاطر، والإمكانات القائمة لمنع حدوثها، والقدرة المؤسسية المتاحة لحماية السكان الضعفاء ومحاسبة مرتكبي الجرائم الوحشية. وعلى الرغم من هذا التقدم، لم يتمكن المجتمع الدولي من منع ارتكاب جرائم وحشية في عدد من الحالات الحرجة.

42 - والمشكلة ليست في الالتزام بالمسؤولية عن الحماية في حد ذاته، بل فيما يستلزمه التنفيذ الملموس لذلك الالتزام عمليا. وفيما يلي أربعة تحديات حاسمة في هذا الصدد.

43 - أولا، يجب أن يبدأ منع الجرائم الوحشية قبل ظهور عوامل الخطر بوقت طويل. ويتطلب ذلك قرارا أوليا بالالتزام بالمنع، يليه إجراء بحث منهجي، وصياغة سياسات، وإنشاء الممارسات والهياكل. والغرض من ذلك هو التعرف على الأنماط وتحديد عوامل الخطر والمؤشرات، وإرشاد صانعي السياسات بشأن كيفية تعزيز قدرة المجتمع على مقاومة الجرائم الوحشية أصلا. واستنادا إلى هذه التقييمات، قد يسن صانعو السياسات قوانين جديدة أو يتخذون مبادرات أخرى لحماية حقوق الفئات الضعيفة من السكان، ومنع تهميشهم، ومنع تطور العوامل الدافعة إلى العنف المباشر، وثني الجناة عن ارتكاب الجرائم. ومما يؤسف له أن هذه الجهود لا تبذل باستمرار.

44 - ويتعلق التحدي الثاني بالطبيعة الخاصة للجرائم الوحشية. فالطريقة التي يتم بها تقييم المعلومات المتاحة لها أهمية كبيرة، في ضوء أنماط السلوك والأفعال والنوايا التي تنطوي عليها الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية (انظر A/63/677). وكثيرا ما لا يتم الاعتراف بهذه

(34) يشمل ذلك، على سبيل المثال، العمل الذي أنجزته المحكمتان الجنائيتان الدوليتان ليوغوسلافيا السابقة ورواندا، والدوائر الاستثنائية في محاكم كمبوديا، والمحكمة الخاصة لسيراليون، والجهاز القضائي الخاص من أجل السلام في كولومبيا.

(35) انظر، على سبيل المثال، International Criminal Court, *The Prosecutor v. Dominic Ongwen*, Case No. ICC-02/04-01/15, February 2021.

(36) انظر، على سبيل المثال، www.icty.org/en/features/crimes-sexual-violence/landmark-cases.

(37) انظر، على سبيل المثال، International Criminal Court, *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Case No. ICC-01/12-01/15, April 2024.

الأنماط. وعلاوة على ذلك، فإن عدم أخذ إشارات الإنذار المبكر مأخذ الجد، أي توقع أن إشارات الإنذار المبكر ستتحول حقا إلى ارتكاب جرائم، أو المبالغة في تقدير أثر استراتيجيات التخفيف، قد يؤدي إلى رفض اتخاذ القرارات والإجراءات الرامية إلى منع الجرائم الوحشية في الوقت المناسب (انظر A/73/898-S/2019/463 و A/72/884-S/2018/525 و A/71/1016-S/2017/556). ويعوق اجتماع كل هذه العوامل التفكير في أنجع الاستراتيجيات اللازمة لبناء القدرة على المقاومة واستخدام وسائل الحماية المناسبة. ومن شأن تحسين فهم طبيعة الجرائم الوحشية أن يعزز الإرادة السياسية ويسهم في التوصل إلى توافق أكبر في الآراء بشأن الانخراط المبكر في المنع والحماية.

45 - ثالثا، كثيرا ما تجري المناقشات حول خطر وقوع عمل وحشي وشيك بعد فوات الأوان بكثير، أي عندما يكون مستوى الاستقطاب والعنف مرتفعا أصلا إلى درجة يصعُب معها بناء التوافق. وتكمن المشكلة في عدم وجود اعتراف في الوقت المناسب تتبعه قرارات سريعة ورد فعل مناسب على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والدولي.

46 - رابعا، حتى عندما تكون المخاطر مفهومة أو مبينة بوضوح، لا تعطى الأولوية الكافية لحماية الفئات الضعيفة. ويشمل ذلك توافر التمويل والخبرة اللازمين لوضع تدابير حماية كافية ومناسبة تتكيف مع كل حالة وتكون مقبولة لدى الفئات المتضررة. وعلاوة على ذلك، فإن المسؤولية الجماعية عن حماية السكان من الفظائع الجماعية مبدأ يشمل الجميع. ويلزم أيضا بذل جهد متواصل لضمان أن تكون معرفة وخبرة أولئك الذين يواجهون الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب أو يكونون الأكثر قرباً منها عنصرا مركزيا في السياسة العامة والممارسة والفهم. وفي غياب ما سبق، قد تقصُر الاستجابات عن توفير الحماية الفعالة للفئات الضعيفة من السكان أو قد تعرضهم لمزيد من الضعف.

رابعا - فهم المنع والحماية الفعالين

47 - لكي يكون منع الفظائع ناجحا، ينبغي التعامل معه كمسعى مستمر. ويستتبع ذلك تحديد عوامل الخطر والمؤشرات التي قد تمكن من ارتكاب الفظائع في الأجلين القصير والطويل. ويشمل ذلك أيضا إجراء تقييمات منتظمة للديناميات القائمة والجديدة الناشئة لتمكين أصحاب المصلحة من فهم ما هو على المحك وما يمكن عمله فهما أفضل، واتخاذ قرارات متسقة في مجال السياسة العامة تهدف إلى الحد من احتمال وقوع هذه الأحداث وتعزيز حماية السكان.

ألف - المنع كعملية مستمرة

48 - يكشف التاريخ أنه لا يوجد مجتمع محصن ضد الفظائع الجماعية. ويركز المنع الأكفأ على الاعتراف بعوامل الخطر والمؤشرات بوصفها أنماطا في السياق الذي تنشأ فيه ومعالجتها، عند الضرورة، بالتضافر مع الجهود الإقليمية والدولية. وأفضل طريقة لمواجهة الأفعال التي تؤدي إلى جرائم وحشية هي التعامل مع المنع والحماية كجزء من عملية مستمرة وإنشاء هيكل يتضمن مؤسسات وسياسات وممارسات.

49 - وفي هذا الصدد، يوفر ميدان الصحة العامة نموذجا هاما عند تصميم سياسات المنع لتوقع المخاطر المحتملة للجرائم الوحشية والتصدي لها. والمنع من منظور الصحة العامة هو جهد ديناميكي يعتمد على طبقات من المراقبة والإبلاغ (مستمدة من سنوات من التعلم من الخبرة) للتدخل في وقت مبكر لتفادي

أسوأ السيناريوهات. وهو مرتبط بشبكة بيروقراطية وعلمية يمكن تعبئتها لاتخاذ إجراءات مناسبة ومحسوبة لمنع الجرائم الوحشية، وإذا لزم الأمر، للتدخل على مستوى متصاعد من القدرات والنطاق لتفادي إلحاق ضرر واسع النطاق بالسكان. ويكمن مصدر القوة الأساسي للمنع من منظور الصحة العامة في أنه يحشد الخبرة في التعرف على الأنماط بحيث يمكن، عند الضرورة، استخدام تدابير التدخل واستراتيجيات الحماية.

50 - وبالمثل، ينبغي أن تصبح مهمة المنع المستمرة جزءا مما هو مقبول عموما بوصفه ممارسة الحكم الرشيد وإعمال سيادة القانون. ويساهم التقييم والاكتشاف المنتظمان للمخاطر في إيجاد متسع سياسي يشجع التسامح والحوار. فعلى سبيل المثال، يكمن أحد أهم التحديات في الإدارة البناءة للتنوع. وتوجد الآن العديد من المبادرات لحماية حقوق الأقليات، مثل القوانين والبرامج التعليمية، وحملات التوعية، ومبادرات مكافحة خطاب الكراهية أو العنف الجنساني، والأنشطة التدريبية المحددة لقوات الأمن، ومبادرات الوساطة المحلية، والتمثيل المتسع لفئات متنوعة في مواقع السلطة. وقد أسهمت هذه التدابير إسهاما كبيرا في وقف عمليات الوصم أو التمييز وعززت كثيرا حماية هذه الفئات.

51 - وعلاوة على ذلك، ونظرا لأن المجتمعات تتغير وتتطور باستمرار في سياق عمليات تحول مدفوعة بعوامل داخلية وخارجية، فإن مكامن الضعف والتهديدات هي أيضا في تحول مستمر. وبناء على ذلك، تكمن إحدى السمات الهامة لمنع الفظائع في قدرته على تكييف التقييمات التي تجري في إطاره لتتلاءم مع هذا التطور المستمر وعلى اقتراح تدابير مناسبة للظروف المتغيرة. وهذا بدوره سيعزز قدرة المجتمع على الصمود وقدرة الدول على الوفاء بالتزاماتها، ولا سيما تجاه الأقليات وغيرها من الفئات الضعيفة.

52 - وعندما تظهر المخاطر، يكون هيكل المنع قادرا على الاعتراف بالأنماط ويمكنه اقتراح تعديلات في الوقت المناسب لتجنب تصاعد العنف، وردع ارتكاب الجرائم الوحشية، وبدء تطبيق تدابير الحماية. وفي مثل هذه الحالات، يمكن إصدار رسائل عامة لتشجيع التسامح، تتصدى للمعلومات المضللة أو خطاب الكراهية، أو قد يتم استخدام مبادرات الوساطة وغيرها من التدابير التي تردع الجناة عن ارتكاب الجرائم.

53 - وفي أعقاب الفظائع، ينبغي بدء جهود المنع مرة أخرى وتجديد الجهود لتعزيز قدرة الدولة على الوفاء بواجبها تجاه جميع الأشخاص الخاضعين لولايتها، وضمان سلامة الفئات الضعيفة، والقيام، جنبا إلى جنب مع المجتمع المدني، بإعادة بناء الثقة داخل المجتمع ككل.

باء - الطابع الفريد لإطار منع الجرائم الوحشية

54 - منع الجرائم الوحشية باتّباع منظور المسؤولية عن الحماية هو شكل فريد مقارنة بالأشكال الأخرى لمنع هذه الجرائم لأنه يمكِّن من تحليل الأفعال والأحداث والديناميات والأنماط الناتجة التي يتشكل منها طابع الجرائم الوحشية في أي سياق معين. ومن خلال النظر إلى منع الفظائع على هذا النحو أو انطلاقا من هذه العدسة، يتم الاعتراف بأنماط السلوك والديناميات التي قد تمكّن من ارتكاب الجرائم الوحشية أو تسبقها. وإطار المنع هذا يمكن أن يساعد في مجمله أيضا في تحديد مكامن ضعف خاصة لدى فئات معينة من السكان - بما في ذلك الأقليات العرقية والدينية، والنساء، والأشخاص ذوو الميول الجنسية والهويات الجنسانية المتنوعة، والأطفال، والأشخاص ذوو الإعاقة، وغيرهم - تسهِّل تعرضهم للجرائم الوحشية، وفي اكتشاف العوامل التي قد تجعلهم عرضة للخطر بشكل خاص. وعلى هذا الأساس، يمكن اقتراح تدابير وقائية وتصحيحية، واتخاذ إجراءات لحماية الفئات الضعيفة التي يتقرر أنها معرضة لخطر ارتكاب جرائم وحشية.

55 - وبالتالي، فإن النظر إلى منع الفظائع من منظور المسؤولية عن الحماية قد يمثل قيمة مضافة للكيانات القائمة التي تتعامل مع منع نشوب النزاعات أو حلها أو توفير الحماية في السياقات الإنسانية. فعلى سبيل المثال، يوجد بالفعل أكثر من 110 مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان[38]. كما أنشئت في بعض السياقات كيانات مكلفة بتشجيع التسوية السلمية للنزاعات. وفي كلتا الحالتين، يمكن من خلال إدماج إطار منع الجرائم الوحشية هذا في العمل الجاري لتلك المؤسسات والكيانات دعمُ تنفيذ المسؤولية عن الحماية في إطار الركيزة الأولى، على المستوى المحلي، دون استثمارات إضافية كبيرة. ويمكن أن يساعد هذا الإطار أيضا على تعزيز الطابع الاحتياطي للركيزتين الثانية والثالثة في إطار المسؤولية عن الحماية[39].

56 - ولا يمكن تحقيق السلام الدائم والمستدام إلا من خلال الحلول السياسية القائمة على احترام حقوق الإنسان. ويمكن أن يساعد النظر في وضع إطار أو منظور لمنع الفظائع صانعي القرار على وضع استراتيجيات سياسية مناسبة لمواجهة التهديدات وتجنب الأفعال التي قد تؤدي إلى تفاقم الانقسامات المجتمعية أو الإقصاء الهيكلي أو العنف بين المجموعات. من خلال فهم أكثر تكيُّفا للمشهد السياسي الأوسع وكيفية ارتباطه على وجه التحديد بالتهديد الذي يتعرض له السكان المهددون بالخطر، يمكن لأصحاب المصلحة أن يفهموا بشكل أفضل ما تتضمنه العملية السياسية من عوامل قد تشعل فتيل أعمال العنف أو الفظائع الأوسع نطاقا وماهية الأفعال التي تقوم بها الجهات الفاعلة من الدول ومن غير الدول ويحتمل أن تؤدي إلى تفاقم مكامن الضعف لدى فئات معينة من السكان أو مناطق معينة في البلد.

جيم - المنع والحماية: جهد تعاوني

57 - الحماية الفعالة هي نتيجة لتقييمات رصينة في مرحلة المنع. وتتوافر من خلال جهود المنع المعارف والأدلة المقارنة التي تتيح التنبؤ بالديناميات التي تشجع على ارتكاب الفظائع. وتتحدد من خلال مساعي توفير الحماية الأهداف المنشود تحقيقها ويبدأ تفعيل آليات ملموسة لحماية فئات السكان والمؤسسات. والواقع أن المنع والحماية وجهان لعملة واحدة. واسترشاد استراتيجيات توفير الحماية بتقييمات في مرحلة المنع يجعلها مجهزة جيدا للحد من التعرض للتهديدات، والاستجابة بسرعة وكفاءة بطرق منسقة وبوسائل كافية لإنقاذ الأرواح، ولا سيما أرواح الفئات الأكثر ضعفا، وتلبية احتياجاتها الأساسية للبقاء على قيد الحياة. ويلزم أن تكون تدابير الحماية جاهزة للاستعمال في الحالات التي تخفق فيها الجهود المبذولة لمنع أزمة من الأزمات وتصبح فيها تلك الأزمة واقعا ملموسا.

دال - التطبيق العملي لأشكال متعددة من الحماية

58 - يمكن أن تتخذ الحماية العديد من الأشكال التي يكمل بعضها بعضا، بما في ذلك التدابير المتخذة في كل من المجال القانوني والمادي والإنساني. ووسائل وإجراءات الحماية ضرورية في أوقات السلم والاضطراب، وأثناء النزاعات المسلحة، وفي أعقاب النزاعات. ونظرا لارتباط الحماية بالمنع، فإنها تتطلب أيضا عملية مستمرة من التحليل والاستعراض والإبلاغ عن الأوضاع وأثرها على مواطن ضعف فئات السكان، من أجل توجيه عملية صنع القرار بشأن كيفية الاستجابة والحماية بفعالية.

(38) انظر https://ganhri.org و www.ohchr.org/en/countries/nhri.

(39) يتضمن تقرير الأمين العام عن تنفيذ مسؤولية الحماية (A/63/677)، مناقشة مفصلة للركائز الثلاث: مسؤوليات الدولة عن الحماية (الركيزة الأولى)؛ والمساعدة الدولية وبناء القدرات (الركيزة الثانية)؛ والاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة (الركيزة الثالثة).

59 - وفي الأمم المتحدة، تضطلع كيانات شتى، كل في إطار ولايته، بمهام في مجالات الرصد والإبلاغ والدعوة ذات أهمية لتوفير الحماية[40]. كما تؤدي التحليلات التي تجريها مؤسسات حقوق الإنسان المستقلة والأجهزة الأمنية، فضلا عن المعلومات المقدمة من المدافعين عن حقوق الإنسان والمجتمع المدني ووسائل الإعلام المستقلة، دورا حاسما في توثيق انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان والتهديدات التي تتعرض لها السلامة البدنية للسكان وأنماط الاعتداءات، وفي توجيه الانتباه إليها. وكما ذكر أعلاه، فإن الاستخدام المستمر لمنظور منع الفظائع سيضمن تحديد احتياجات فئات محددة ضعيفة أو متمايزة الهوية وفهمها وإعطائها الأولوية لدى تصميم استراتيجيات الحماية.

الحماية القانونية

60 - يكمن الضمان القانوني للحماية الذي يوفره القانون الدولي الواجب التطبيق في صميم منع الجرائم الوحشية والحماية منها. ويشمل ذلك اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، واتفاقيات جنيف وبروتوكوليها الإضافيين، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والقانون الدولي الإنساني. وينبغي تصميم الأطر القانونية المحلية بطريقة تحمي جميع فئات السكان من خلال ضمان المساواة في الحصول على الخدمات العامة والحماية الكاملة لحقوق الإنسان. ويساعد منظور منع الفظائع في تحديد نقاط الضعف الكامنة لدى فئات محددة والتي يمكن معالجتها أو تصحيحها من خلال الحماية القانونية المعززة. وفي سياق النزاع المسلح، تُوفَّر للسكان الحمايةُ القانونية من خلال امتثال الأطراف المنخرطة في نزاعات مسلحة للقانون الدولي الإنساني، بما في ذلك أحكام اتفاقيات جنيف وبروتوكوليها الإضافيين، حسب ما ينطبق من تلك الأحكام. وتنطبق التزامات احترام القانون الدولي الإنساني أيضا على السلطات القائمة بالاحتلال والجماعات المسلحة المنظمة من غير الدول. ويمكن لدول أخرى أو دول أطراف أخرى في هذه المعاهدات، فضلا عن الأمم المتحدة، أن تسهم في الاحترام الفعلي لهذه المعاهدات من خلال الإشارة إلى الالتزامات الواجبة التطبيق وتذكير الدول المعنية بالتزاماتها بموجب المعاهدات ذات الصلة واتخاذ الخطوات اللازمة لوقف الفظائع والحماية منها عن طريق إصدار شكاوى رسمية بشأن عدم الامتثال لتلك المعاهدات.

الدبلوماسية الوقائية والمساعي الحميدة والوساطة

61 - تهدف الدبلوماسية الوقائية والمساعي الحميدة وجهود الوساطة إلى الحد من التوترات، وتجنب حالات التصعيد العنيف، وتيسير الاتفاقات بين أطراف النزاعات. وتأتي هذه الجهود في طليعة جهود المنع والحماية الطويلة الأجل. وقد كان للعمليات والمبادرات المشتركة لحل المشاكل والهادفة إلى ثني الجناة المحتملين عن ارتكاب الفظائع أثر رادع واضح[41].

62 - وكثيرا ما يكون بذل جهود من هذا القبيل من قِبل أطراف ثالثة، بما فيها الدول والمنظمات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية، وغيرها من أصحاب المصلحة ذوي الصلة، أهم الخطوات في تغيير مسار أزمة

(40) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والبعثات السياسية الخاصة، وجهات أخرى.

(41) United States Holocaust Memorial Museum, "A strategic framework for helping prevent mass atrocities", September 2023.

معينة. فقد دفعت تلك الجهود أطرافا متصارعة إلى التراجع عن الخطاب العنيف والانتهاكات المتصاعدة، وإلى تقديم التزامات سياسية بوقف الانتهاكات، وإلى معاودة النظر في الأساليب المستخدمة في الأماكن المدنية. ومن الأهمية بمكان أن تكون هذه المبادرات شاملة للجميع، وأن تدمج منظورا متعدد القطاعات في جميع أنحائها، وأن تعزز المشاركة السياسية للمرأة. وكما هو مبين في الخطة الجديدة للسلام، يمكن للمساعي الحميدة، في الوقت الحالي الذي يشهد تدهورا للقوى العظمى ومخاطر جديدة لتزايد النزاعات بين الدول، أن تؤدي دورا حاسما في تخفيف حدة التوترات وتجاوز الخلافات بين الأطراف المتمردة[42].

63 - وتؤدي الجهات الفاعلة المحلية، مثل المجتمع المحلي والقيادات الدينية، ونشطاء المجتمع المدني، ومجموعات النساء والشباب، دورا حاسما في تخفيف حدة الأوضاع والتوصل إلى حوار بين الأطراف أو الجماعات المتحاربة. وينبغي أن ينظر إلى تلك الجهات على أنها الجهات الفاعلة في الخطوط الأمامية للدبلوماسية الوقائية وأن تتلقى الدعم اللازم من المجتمع الدولي، بما في ذلك التدريب على منع الفظائع.

الحماية المادية

64 - يشكل قطاع الأمن القائم على المجتمع المحلي والذي يحترم القواعد والمعايير الدولية بشأن منع تعرض الجميع للجرائم الوحشية أحد أهم الجهات الفاعلة في ضمان الحماية المادية لفئات السكان من هذه الجرائم. ويمكن للوعي بديناميات الفظائع ومخاطرها أن يساعد قوات الأمن في فهم الشرارات المحتملة للعنف - مثل التحريض أو نوبات العنف الجسدي ضد فئات ضعيفة معينة - وكذلك كيفية الوفاء بما يلزم لحماية هذه الفئات.

65 - وعلى الصعيدين الإقليمي والدولي، يمكن للأمم المتحدة أو المنظمات الإقليمية أو الدول الأعضاء أن تقوم، إذا أذن لها بذلك مجلس الأمن أو هيئة إقليمية معنية، أو إذا وافقت على ذلك الدولة المضيفة، بنشر قوات عسكرية أو قوات شرطة مسلحة لتوفير عنصر الردع، وإذا لزم الأمر، لضمان السلامة البدنية للسكان المدنيين[43].

66 - وكما ذكر في الفقرة 139 من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي، تشكل التدابير المتخذة بموجب الفصل السابع جانبا حاسما من جوانب المسؤولية عن الحماية وينبغي استخدامها، في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، في حال قصور الوسائل السلمية وعجز السلطات الوطنية البين عن حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. ومع ذلك، أصبحت الأزمات والحالات التي تحدث فيها الجرائم الوحشية أكثر تعقيدا. وفي بعض السيناريوهات، قد لا يمنع الإذن باستخدام القوة بالضرورة ارتكاب المزيد من الجرائم الوحشية وقد يعرض السكان للخطر أيضا. ولذلك ينبغي استكشافُ خيارات إضافية لتوفير الحماية المادية للسكان والنظرُ في استخدامها.

المعونة الإنسانية والحماية الإنسانية

67 - أدى العديد من الحالات التي يتواصل فيها ارتكاب جرائم وحشية اليوم إلى حالات طوارئ إنسانية خطيرة من صنع الإنسان اقترنت بفرار جماعي للسكان سواء داخل الحدود أو عبر الحدود. وتم عمدا في

(42) الأمم المتحدة، "خطتنا المشتركة - الموجز السياساتي 9: خطة جديدة للسلام"، تموز/يوليه 2023.

(43) انظر https://peacekeeping.un.org/en/protection-of-civilians-mandate.

كثيرٍ جدا من هذه الحالات تدمير أو إغلاق الهياكل الأساسية المادية للأغذية والصرف الصحي والصحة، سواء في المناطق الحضرية أو في المخيمات. وكثيرا ما تقوم أطراف النزاعات والأزمات، بما في ذلك الجهات الفاعلة التابعة للدول وغير التابعة للدول، بعرقلة تقديم المعونة الإنسانية أو تسييسه. ويجب حماية الجهات الفاعلة في المجال الإنساني وعدم استهدافها أبدا من قبل أطراف النزاع. ومن الضروري لحماية المدنيين أن تتاح للجهات الفاعلة في المجال الإنساني إمكانية الوصول إلى جميع فئات السكان، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون في مناطق النزاع، وأن تكون هناك مساءلة لأي جهة فاعلة تمنع مرور المعونة أو تحولها عن مسارها. وتعتمد الحماية الفعالة على الجهود الجماعية التي يبذلها المجتمع الإنساني لإعطاء الأولوية للحماية من خلال التصدي للمخاطر والتهديدات، بما في ذلك انتهاكات القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، هناك اعتراف متزايد بأهمية وضع خطة شاملة لتوفير إطار متكامل لسد الفجوة بين الإغاثة الإنسانية والمساعدة الإنمائية وبناء السلام. ويشكل هذا التسلسل، حيثما دعت إليه الحاجة، متطلبا أساسيا لمعالجة الأسباب الجذرية للعنف، وتشجيع التحول المجتمعي الدائم، وتعزيز حماية الفئات التي لا تزال ضعيفة.

خامسا - إعمال المسؤولية عن الحماية: الخاتمة والخطوات المقبلة

68 - ما زال الالتزام بالوفاء بالمتطلب الأساسي المتمثل في المسؤولية عن الحماية هو أن المجتمع الدولي، أيا كان مكان وقوع الجرائم الوحشية وأيا كان المسؤول عن ارتكابها وأيا كان سبب وقوعها، يجب عليه دائما أن يعارض هذه الأعمال وأن يحمي السكان من آثارها. ويؤدي عدم الوفاء بهذا الالتزام إلى تدهور مصداقية النظام المتعدد الأطراف وتآكل الثقة في قدرته على حماية البشرية بشكل فعال.

69 - وسيصادف عام 2025 مرور عشرين عاما على اعتماد الجمعية العامة التزامها بالمسؤولية عن الحماية. ويشكل ذلك فرصة تجيء في أوانها للتأكيد على الحاجة إلى تحقيق نتائج ملموسة بقدر أكبر في منع الفظائع وحماية السكان. وفي هذا الصدد، سيقدم المستشار الخاص المعني بالمسؤولية عن الحماية مساهمات أساسية للمساعدة في تقييم النجاحات والتحديات والدروس المستفادة على مدى العقدين الماضيين من الخبرة وفي تقييم كيفية تنفيذ المسؤولية عن الحماية بشكل أكثر فعالية واتساقا.

70 - وأشجع الدول الأعضاء والهيئات الإقليمية وكيانات الأمم المتحدة على تقييم قدراتها على منع الفظائع الجماعية ومواصلة تطويرها، حسب الاقتضاء. ولتوليد الأمل في المستقبل، يجب أن يشعر الناس بأنهم في مأمن وحماية من العنف والفظائع في عالم مضطرب للغاية. وبإمكاننا معا أن نقرر الوفاء بهذا الالتزام العميق بالمسؤولية عن الحماية.