

Distr.: General
22 July 2016
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
مجلس الأمن



مجلس الأمن
السنة الحادية والسبعون

الجمعية العامة
الدورة السبعون

البندان ١٥ و ١١٦ 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

حشد العمل الجماعي: العقد القادم من المسؤولية عن الحماية

تقرير الأمين العام

أولا - مقدمة

١ - في عام ٢٠٠٥، أبدى رؤساء الدول والحكومات عزمهم على تعزيز قدرتهم على حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية، وعلى تقوية إرادتهم في هذا الصدد، من خلال النصّ بوضوح في الفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي (انظر قرار الجمعية العامة ١/٦٠) على مبدأ المسؤولية عن الحماية. وبالنظر إلى الإخفاقات المسجلة على صعيد العمل الجماعي التي تتمثل في عمليات الإبادة الجماعية التي وقعت في رواندا وسريبرينيتشا، فقد كانوا يطمحون إلى سد الفجوة بين الالتزامات القانونية الواقعة على عاتق الدول، والمنصوص عليها بوضوح في القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي لحقوق الإنسان، والواقع الذي يعيشه السكان المعرضون لخطر العنف المنهجي والواسع النطاق.



الرجاء إعادة استعمال الورق

150816 090816 16-12767 (A)



٢ - وقد وجدت في هذا الالتزام السياسي المشار إليه أعلاه أمراً ملهماً. ولهذا السبب، تعهدت قبل أن أصبح أميناً عاماً بأن أبذل قصارى جهدي، في حال انتخابي لذلك المنصب، من أجل تفعيل مبدأ المسؤولية عن الحماية وتحويله "من أقوال إلى أفعال". وقد أظهر هذا التعهد أيضاً إيماني بأن مسألة حماية السكان من الجرائم الفظيعة^(١) تستند بقوة إلى المبادئ التأسيسية الواردة في ميثاق الأمم المتحدة. فأمننا "نحن الشعوب" له نفس أهمية أمن الدول.

٣ - وإنني أرى بوضوح، وقد اقتربت من نهاية فترة ولايتي كأمين عام، كم الإنجازات التي تحققت في بناء توافق في الآراء بشأن المسؤولية عن الحماية وتعزيز الإرادة والقدرة اللازمتين لتفعيلها. وقد أصبح الواجب الحتمي المتمثل في توفير الحماية للسكان من الجرائم الفظيعة جزءاً أساسياً من العمل اليومي للهيئات الحكومية الدولية، سواء داخل الأمم المتحدة أو خارجها. فتم إنشاء هياكل وآليات جديدة على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي من أجل دعم الوفاء بمسؤوليتنا الجماعية عن الحماية.

٤ - ومن دواعي الأسى، على الرغم من هذا التقدم، أن المجتمع الدولي لم يرق إلى مستوى تطلعاته فيما يتعلق بمنع الجرائم الفظيعة والتصدي لها. فحسب ما أشرت إليه في تقريرتي المقدم إلى مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، تعصف التزاغات الوحشية التي تستعصى على الحل بحياة الملايين من الناس في كل المناطق تقريباً، مما يهدد مستقبل أجيال بكاملها^(٢). ونحن نواجه اليوم سياقاً أشد صعوبة، تقوم فيه بعض الدول وبعض الجهات الفاعلة من غير الدول بصورة منتظمة بتهديد السكان واتخاذ قرارات محسوبة تتجاهل فيها التزاماتها القانونية ومسؤولياتها المتعلقة بتوفير الحماية. ويحتل بعض هذه الحالات، كما هو الوضع في الجمهورية العربية السورية والعراق، بؤرة الاهتمام الدولي بشكل مستمر، في حين أن البعض الآخر، مثل إريتريا وجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية وجنوب كردفان، في السودان، يجري الإبقاء عليه بعيداً عن أنظارنا. ومن الأهمية بمكان، في الوقت الذي يجري فيه تجاهل الكثير من القواعد والمعايير الدولية المتصلة بالحماية، أن تفي الدول الأعضاء بالالتزامات التي تعهدت بها في عام ٢٠٠٥.

(١) تستخدم في هذا التقرير عبارة "الجرائم الفظيعة" للإشارة إلى الأفعال الأربعة المحددة في الفقرة ١٣٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥. وتندرج أعمال الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية ضمن الجرائم المحددة في القانون الجنائي الدولي. أما التطهير العرقي، فهو رغم عدم تعريفه كجريمة مستقلة يشمل أفعالاً يمكن أن تشكل جريمة من تلك الجرائم، ولا سيما الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية.

(٢) إنسانية واحدة: مسؤولية مشتركة، تقرير الأمين العام لمؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني (A/70/709)، الفقرة ٣.

٥ - وفي هذا التقرير، وهو آخر تقرير أقدمه إلى الجمعية العامة بشأن المسؤولية عن الحماية، سوف أتعلم على التوصيات المقدمة في التقييم الذي أجرته في عام ٢٠١٥ للتقدم المحرز في التنفيذ^(٣). وسوف أركز بالذات على العقوبات التي تعرقل حشد العمل الجماعي لمنع الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية والتصدي لها، وأقدم اقتراحات بشأن الكيفية التي يمكن بها التغلب على هذه الحواجز. وبذلك، فإن هذا التقرير يمكن أن يسهم في وضع برنامج للأمين العام المقبل من أجل الإسراع بخطى التنفيذ فيما يتعلق بالمسؤولية عن الحماية. وسوف يبرز التقرير أيضا الأمور التي ستعرض للخطر إذا أخفقنا في معالجة التضارب بين الوعود التي قطعناها وسجل أعمالنا الذي يشهد بما يلي: تواصل الأزمات لفترات مطولة، واستمرار الخسائر في الأرواح والتشريد الجماعي، وزيادة عدم الاستقرار الإقليمي، وإضعاف السلطة السيادية في المناطق التي تهددها الجماعات المسلحة من غير الدول، وتآكل مصداقية المؤسسات، من قبيل الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية.

٦ - وعلى الرغم من ضخامة التحديات المرتبطة بحماية السكان من الجرائم الفظيعة، فإن القوة الكامنة في العمل الدولي المتضافر القائم على المبادئ هي أيضا قوة كبيرة. ويرجع الأمر الآن إلى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في أن تقوم، بالتعاون مع الجهات الفاعلة الدولية الأخرى، باتخاذ الخطوات العملية اللازمة التي تقوم على المبادئ من أجل وقف تآكل الاحترام لقواعد الحماية ووضع حد للانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين.

ثانيا - سياق أشد صعوبة

٧ - علينا، ونحن نضع خطة للعقد المقبل للمسؤولية عن الحماية، أن نتوقف لكي نتذكر ما حققناه. فالواقع أن من الأصعب اليوم على الدول الأعضاء أن تدعي أن الجرائم الفظيعة ليست مسألة تثير القلق الدولي. وقد أصبحت حماية السكان من الجرائم الفظيعة تحتل موقعا أكثر أهمية في عمل مجلس الأمن مما كان عليه الأمر في عام ٢٠٠٥، إذ تم الرجوع إليها في أكثر من أربعين من قرارات المجلس، كما يجري إدماجها بشكل مباشر في ولايات معظم عمليات الأمم المتحدة للسلام، التي تدعو إلى حماية المدنيين. كذلك أصبحت تلك المسألة أكثر بروزا في مداولات مجلس حقوق الإنسان وتوصياته، فقد استرشد بها في عشرة قرارات كما كانت أداة في توجيه عمل لجان التحقيق. وقد ساهمت الأمم المتحدة والمنظمات الدولية

(٣) تقرير الأمين العام عن التزام حيوي ودائم: تنفيذ مبدأ المسؤولية عن الحماية (A/69/981-S/2015/500).

والإقليمية الأخرى، بصورة أعم، في الحد من الولايات التي تسببها الجرائم الفظيعة على الصعيد العالمي من خلال وضع مبادئ جديدة وطرق جديدة للتدريب في مجال حفظ السلام وتعزيز القدرات المدنية في طائفة من المجالات، بما في ذلك الدبلوماسية الوقائية والوساطة وخدمات الشرطة وسيادة القانون، وحماية حقوق الإنسان، وبناء السلام، وتمكين المرأة.

٨ - غير أننا نحرفنا عن مسارنا على مدى السنوات القليلة الماضية، الأمر الذي يهدد بتراجع التقدم الذي تحقق على مدى سنوات. فقد ازداد تواتر الجرائم الفظيعة ونطاقها، ومن المرجح أن يستمر الأمر كذلك ما لم يتخذ المجتمع الدولي إجراءات أكثر تصميمًا واتساقًا للوفاء بمسؤوليته عن الحماية. وتظهر البحوث أن عدد الوفيات الناجمة عن النزاعات المسلحة والجرائم الفظيعة في عام ٢٠١٤ قد تجاوز ١٠٠ ٠٠٠ حالة، وهو أعلى مستوى منذ عام ١٩٩٤، ويعزى ذلك بقدر كبير إلى زيادة استهداف المدنيين^(٤). وعلى مدى العامين الماضيين، تعرض السكان المدنيون في جمهورية أفريقيا الوسطى، والجمهورية العربية السورية، وجنوب السودان، والسودان، والعراق، واليمن، للعنف المنهجي الذي يمكن أن يشكل جرائم فظيعة. وفي الجمهورية العربية السورية وحدها قُتل أكثر من ربع مليون شخص وشُرد أكثر من ١١ مليون شخص بفعل حرب أهلية لم تول فيها القوات الحكومية والجماعات المسلحة غير التابعة للدولة اعتباراً يُذكر لالتزاماتها القانونية تجاه المدنيين. كما أن أعمال العنف الجنسي والجنساني، التي يمكن أن تشكل أعمال إبادة جماعية أو جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية، لا تزال مستشرية^(٥).

٩ - ومما يزيد من قتامة هذا المشهد المقلق ظهور المتطرفين الذين يأخذون بالعنف ويتجاهلون القانون الإنساني الدولي بصفاقة وبمجدون الجرائم التي يرتكبوها. وحسبما أشرت إليه في تقريرتي في العام الماضي (A/69/981-S/2015/500، الفقرة ٤٦)، فإن الجماعات المسلحة غير التابعة للدول، مثل ما يسمى بتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام وتنظيم بوكو حرام وحركة الشباب، تشكل تهديداً قوياً للمعايير الدولية الراسخة المتعلقة بحماية السكان من الجرائم الفظيعة وتستفيد من حالات عدم الاستقرار لتوطيد نفوذها. ففي ليبيا، على سبيل المثال، يجتمع عوامل مزيج من ضعف الحكومة وتفتتها وانتشار الجماعات المسلحة وتصاعد التطرف المصحوب بالعنف ليؤدي إلى تفاقم التحديات التي تواجه السكان المدنيين.

(٤) Erik Melander, "Organized Violence in the World 2015: an assessment by the Uppsala Conflict Data Program", Uppsala, 2015; available from www.pcr.uu.se/data/overview_ucdp_data/

(٥) انظر تقرير الأمين العام عن العنف الجنسي المتصل بالنزاعات (S/2015/203).

١٠ - وقد أسهم ارتفاع معدلات الجرائم الفظيعة إلى حد كبير في الأزمة العالمية للتشرد القسري. فهناك اليوم حوالي ٢١,٣ مليون لاجئ وما يزيد على ٤٠,٨ مليوناً من المشردين داخلياً، وهو أعلى مستوى بلغته تلك الأعداد في أي وقت في تاريخ الأمم المتحدة. وتأتي أغلبية المشردين في العالم من البلدان التي شهدت أعمال عنف يمكن أن تشكل جرائم فظيعة، بما فيها إريتريا، وجمهورية أفريقيا الوسطى، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والسودان، والصومال، والعراق، ونيجيريا، واليمن. وتعكس أيضاً هذه الاتجاهات المثيرة للقلق تزايد استخدام التشريد القسري كوسيلة من وسائل الحرب، وعجز المجتمع الدولي عن إيجاد خيارات طويلة الأجل لإعادة توطين السكان المشردين. وكوسيلة لمعالجة أزمة التشريد القسري، ظهر في أوائل التسعينات المبدأ القائل بأن السيادة تستتبع المسؤولية - وهو ما يشكل حجر الزاوية للمسؤولية عن الحماية. ولهذا علينا أن نضع التزامنا بالمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2)، وكذلك بالالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١.

١١ - وهناك أسباب كثيرة لتزايد الجرائم الفظيعة في الآونة الأخيرة. ومن العوامل المساهمة في ذلك طول أمد العديد من النزاعات المسلحة المعاصرة، الأمر الذي يعرض المدنيين إلى تهديدات متواصلة وإلى انعدام الأمن بشكل مستمر. وتظل النزاعات المسلحة أحد العوامل الرئيسية التي تثير خطر وقوع الجرائم الفظيعة، سواء من خلال توفير الدافع إلى الانخراط في العنف الجماعي أو من خلال تهيئة البيئة التي تمكن من ذلك.

١٢ - وفي بعض الحالات، تأتي التهديدات للسكان من حكوماتهم بصفة أساسية. وقد خلصت لجان التحقيق التابعة للأمم المتحدة إلى أن حكومات إريتريا والجمهورية العربية السورية وجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية قد ارتكبت ضد سكانها جرائم ضد الإنسانية^(٦). وفي حالات أخرى، مثل جنوب السودان، حيث مؤسسات الدولة وسيادة القانون ضعيفة، ترتكب الفصائل التي تكافح من أجل السلطة في سياق سعيها إلى تعزيز مصالحها أفعالاً قد تشكل جرائم فظيعة. ففي جمهورية أفريقيا الوسطى، أدت السياسات الطائفية إلى تأليب كل طائفة ضد الأخرى، ويسرت ارتكاب أعمال العنف المنهجي الواسع النطاق ضد المدنيين. وفي سياق تصاعد التطرف المصحوب بالعنف في أماكن مثل الجمهورية

(٦) تقرير لجنة التحقيق بشأن حقوق الإنسان في جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية (A/HRC/25/63)، ٧ شباط/فبراير ٢٠١٤؛ وتقرير لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية (A/HRC/31/68)، ١١ شباط/فبراير ٢٠١٦؛ وتقرير لجنة التحقيق المعنية بحقوق الإنسان في إريتريا (A/HRC/32/47)، ٩ أيار/مايو ٢٠١٦.

العربية السورية، والصومال، والعراق، ونيجيريا، واليمن استغل أصحاب الأيديولوجيات الانقسامات العرقية والدينية لتحقيق مآربهم الخاصة ونشر مذاهب ترفض المبادئ الأساسية للإنسانية المشتركة.

١٣ - ويجري على نحو متزايد استخدام التكنولوجيات الجديدة لدعم ارتكاب الجرائم الفظيعة. فالمتطرفون العنيفون يستغلون وسائل التواصل الاجتماعي للتحريض على الكراهية وتجنيد الأتباع من كل ركن من أركان العالم، لزيادة قدرتهم على الاستيلاء على الأراضي ونشر العنف والإرهاب. وبالإضافة إلى ذلك، تتيح تكنولوجيات الاتصالات الجديدة للجماعات التدبير لارتكاب جرائم فظيعة عبر الحدود الوطنية وتوفير التمويل اللازم لتلك العمليات وتنسيقها. ونتيجة لذلك، فإن الجماعات الصغيرة والمتباينة من المتطرفين ذوي التفكير المتماثل لديها القدرة على إلحاق ضرر كبير بالسكان المدنيين. وقد فاقت حتى الآن قدرتها على ابتكار وسائل جديدة لارتكاب الجرائم الفظيعة الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي للتصدي لها.

١٤ - وتتلاقى كل هذه العوامل التي تيسر الجرائم الفظيعة في ظل تراجع مذهب الأمية، وتناقص احترام القانون الدولي الإنساني، وتنامي المواقف الانهزامية إزاء تعزيز الخطط الطموحة مثل الخطط الرامية إلى توفير الحماية. وهذا الانكماش محصلة لتجاهات مختلفة، منها الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨ وما تلاها من تقليص الميزانيات المخصصة للسلام والتنمية، وجاذبية البرامج السياسية الجماهيرية التي تدعو إلى التركيز على الأولويات المحلية، وخيبة الأمل في الجهود التي بذلت في الماضي لتحقيق الاستقرار والحماية، والتي تبدو نتائجها متفاوتة. والنتيجة هي عدم كفاية الدعم السياسي أو المالي للأدوات التي تنطوي على أكبر إمكانية لتفادي الجرائم الفظيعة أو إعادة البناء بعد وقوعها، بما في ذلك الدبلوماسية الوقائية، والبعثات السياسية الخاصة وبعثات حفظ السلام، والبعثات الميدانية لحقوق الإنسان، وبرامج بناء السلام. وفي كل مجال من هذه المجالات، لا تزال الأمم المتحدة تواجه تحديات بسبب ضعف الموارد المتاحة في إطار الميزانية العادية. ويخلق هذا اعتمادا على التبرعات، الأمر الذي يعوق التخطيط المتعدد السنوات ويحد من قدرة الأدوات المذكورة على تحقيق نتائج وافية.

١٥ - وتؤدي الانقسامات السياسية، لا سيما في مجلس الأمن، إلى تزايد البعد عن اتخاذ إجراءات حاسمة، سواء لأغراض الوقاية أو العلاج. وفي بعض السياقات التي ترتكب فيها الجرائم الفظيعة، أو المعرضة للخطر، تقوم القوى العالمية الرئيسية بدعم الفصائل المتنازعة وإيلاء الأسبقية لهذه الولاءات على حساب مسؤولياتها في مجال الحماية. وقد اعترف مؤسسو الأمم المتحدة بأهمية تسخير قوة الدول الرئيسية لإرساء نظام أمن جماعي فعال، لكنهم كانوا

ينتظرون أيضا من أعضاء مجلس الأمن أن يستخدموا قوتهم بشكل مسؤول وبما يحقق المزيد من الأمن للجميع. غير أن مداولات مجلس الأمن اليوم كثيرا ما لا تتمخض عن حلول مشتركة، بل وتؤدي في بعض الأحيان إلى تعميق الخلافات بين الدول الأعضاء. وقد 'يبقي' مجلس الأمن مسألة ما 'قيد نظره'، لكن السكان المعذبون لا يجدون في هذا فائدة تذكر، ما لم تتخذ خطوات ملموسة إلى الأمام.

١٦ - ويكون الشقاق في مجلس الأمن ضارا بصفة خاصة في المراحل المبكرة من الأزمة، عندما يكون حيز الحوار أوسع نطاقا وتكون الرسائل القوية والموحدة التي يصدرها المجتمع الدولي أقدر على ثني الأطراف الفاعلة المحلية عن اتباع مسار مهلك. وفي حالات أخرى، يحول استخدام الأعضاء الدائمين لحق النقض، سواء فعليا أو من باب التهديد، دون تحديد غرض مشترك والسعي إلى تحقيقه. ويرسم نمط العنف الذي ظهر خلال الأزمة السورية صورة مأساوية للأثر الذي يتركه هذا الجمود على سلوك الأطراف المتحاربة، التي يمكن أن يمنحها غياب الاهتمام الدولي القوي شعورا بالجرأة. وقد تصاعدت حدة القتال في الجمهورية العربية السورية، كما زادت معدلات الوفيات المرتبطة بالتزاع زيادة هائلة في أعقاب فشل مجلس الأمن في إصدار قرار في شباط/فبراير ٢٠١٢، وخاصة نتيجة القصف الجوي المكثف من جانب القوات الحكومية للمناطق المأهولة بالسكان.

١٧ - غير أن الانقسامات السياسية تتجاوز مجلس الأمن. فالدول الأعضاء في المناطق المتضررة من النزاعات تعطي أيضا للمصالح الضيقة أولوية على مسؤوليتها عن حماية السكان من الجرائم الفظيعة، فتقدم الدعم لأطراف النزاع عندما يكون المطلوب هو البحث بشكل جماعي عن تسوية سلمية للنزاعات. ولا يمكن عن طريق كيانات الأمم المتحدة وحدها أو شريحة صغيرة من دولها الأعضاء أن نحل الأزمات الحادة التي نواجهها اليوم. وعلى جميع الدول أن تفي بالمسؤوليات التي التزمت بها. فالأدلة الماثلة أمامنا - بما في ذلك معاناة المدنيين والتشريد الجماعي - تبين بوضوح التكاليف البشرية التي تترتب على التقاعس في مواجهة الجرائم الفظيعة. فهل سنقوم بحشد إرادتنا الجماعية لحماية إنسانيتنا المشتركة، أم سنسمح بأن يسود الشقاق والشلل والمصلحة الذاتية الضيقة؟

ثالثا - الوفاء بالتزامنا السياسي

١٨ - ما من شك في أن الدول الأعضاء تعترف بمسؤوليتها عن توفير الحماية والتوقعات المرتبطة بها. وقد أُرست الجمعية العامة ذلك المفهوم بالإجماع في عام ٢٠٠٥، وبعد ذلك بأربع سنوات، قررت الجمعية مواصلة النظر في هذه المسألة. وخلال الحوارات التفاعلية غير

الرسمية، أكدت الدول الأعضاء مرارا مسؤوليتها الأساسية عن حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، وأعربت عن دعمها لاستراتيجية التنفيذ القائمة على ثلاث ركائز التي أوضحت معالمها في عام ٢٠٠٩ في تقريره عن تنفيذ المسؤولية عن الحماية (A/63/677). وتتلاقى آراء الدول الأعضاء بشأن العديد من العناصر الهامة، بما في ذلك أن المنع هو من صميم المسؤولية عن الحماية، وأن الجهود الرامية إلى مساعدة الدول على الوفاء بمسؤولياتها المتعلقة بالحماية ينبغي أن تحترم مبدأ الملكية الوطنية، وأن أي عمل دولي ينبغي أن يستخدم المجموعة الكاملة من التدابير الدبلوماسية والسياسية والإنسانية، وأن القوة العسكرية ينبغي النظر إليها كملاذ أخير. وقد أشير أيضا في قرارات مجلس الأمن، وفي اجتماع عقده مجلس الأمن في إطار صيغة آريا بشأن المسؤولية عن الحماية، وفي حوارات الجمعية العامة، إلى الدور الهام الذي يضطلع به مستشاري الخصاص المعينان بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية، وأعربت الدول الأعضاء عن دعمها لما يقومون به من أعمال متواصلة^(٧).

ألف - من المفهوم إلى العمل

١٩ - ورغم أن الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي قد أرست الأساس لزيادة فعالية الجهود الرامية إلى منع الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية والتصدي لها، فقد أثارت مسائل وشواغل هامة على صعيد تفعيل المسؤولية عن الحماية. ورغم أن نقاط الخلاف قد تقلصت إلى حد كبير، فهي لم تختف تماما. ولا تزال المسؤولية عن الحماية تشكل مبدأ جديدا نسبيا، وتتباين درجة التركيز عليها وتفسيراتها، مثلها في هذا مثل البرامج المعيارية الأخرى. ويتضح من المشاورات التي جرت مع الدول الأعضاء في السنوات القليلة الماضية أن هناك مجالين على وجه الخصوص يحتمل أن يكونا موضع نقاش مستمر في السنوات المقبلة.

٢٠ - أولهما هو العلاقة بين الركائز الثلاث لإطار التنفيذ. فبعض الدول الأعضاء تتساءل عما إذا كان المقصود أن يجري العمل بتلك الركائز بالتتابع - فتستفسر مثلا عما إذا كان لا بد من استفاد كامل السبل التي تباشر بها الدولة مسؤوليتها الأساسية عن حماية سكانها قبل أن يمكن للمجتمع الدولي أن يعرض مساعدته. وقد كان رأيي دائما هو أن الفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي تشيران إلى أن الركائز الثلاث

(٧) قرار مجلس الأمن ٢١٩٥ (٢٠١٤) عن الأخطار التي تهدد السلام والأمن الدوليين وقرار المجلس ٢١٧١ (٢٠١٤) المتعلق بصون السلم والأمن الدوليين - منع نشوب النزاعات.

متعاضدة، وأن المسؤوليات المرتبطة بكل ركيزة سيجري في كثير من الأحيان الاضطلاع بها بصورة متزامنة. فعلى سبيل المثال، يمكن للحكومة، في الوقت الذي تبذل فيه كل ما في وسعها لحماية سكانها من الجرائم الفظيعة، أن تطلب مساعدة تستهدف سياسات معينة، في إطار الركيزة الثانية، من أجل تعزيز قدراتها. ولكن المسؤولية الرئيسية للدولة عن توفير الحماية لا تختفي أبداً.

٢١ - ومع ذلك، ورغم أن الركائز ذاتها ليست مصممة للعمل في تسلسل، فإن استخدام أي أدوات معينة لمنع والاستجابة يمكن، بل وينبغي في أحيان كثيرة، أن يتبع منطقاً متسلسلاً. فعلى سبيل المثال، تفضل الدول الأعضاء اتباع نهج متدرج إزاء تقديم المساعدة الدولية يبدأ بنشر المعارف والأدوات اللازمة لتقييم المخاطر، ثم ينتقل إلى أشكال من بناء القدرات ذات أهداف أكثر تحديداً، إذا اقتضى الأمر، وكان ذلك مطلوباً. وفيما يتعلق بالركيزة الثالثة، توافقت الآراء على أن يسعى المجتمع الدولي دائماً إلى العمل من خلال الوسائل السلمية، بالشراكة مع السلطات الوطنية، وعلى أن تكون القوة العسكرية هي الملاذ الأخير.

٢٢ - أما المسألة الثانية التي تلتبس الدول الأعضاء مزيداً من الإيضاح بشأنها، فتتصل بالأسس التي يستند إليها في القيام بعمل جماعي للتصدي للحالات التي يكون من الواضح فيها أن الدول لا توفر الحماية للسكان، وعلى وجه أكثر تحديداً، بالأسس التي يكون النظر بناء عليها في استخدام القوة العسكرية رداً مناسباً. فالمسألة باختصار هي: من الذي يبت في الأمر، وعلى أي أساس؟ وينص الاتفاق الذي تم التوصل إليه في الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي على أن يتصرف المجتمع الدولي "من خلال الأمم المتحدة" للمساعدة في حماية السكان من الجرائم الفظيعة. وهو ينص أيضاً على أن اتخاذ إجراء جماعي حاسم في الوقت المناسب، بما في ذلك "اللجوء إلى الفصل السابع"، ينبغي أن يجري "عن طريق مجلس الأمن"، "في حال قصور الوسائل السلمية". وهكذا، فإن توافق الآراء الذي تم التوصل إليه في عام ٢٠٠٥ يشار فيه بوضوح إلى أن أحكام ميثاق الأمم المتحدة القائمة فيما يتعلق بالأمن الجماعي، التي يمارس مجلس الأمن بموجبها صلاحيات ومسؤوليات محددة، ينبغي أن تحكم أي قرار يتخذ باستخدام الوسائل العسكرية لحماية السكان من الجرائم الفظيعة.

٢٣ - وتتفق معظم الدول الأعضاء على أن تقييم المعلومات الموثوقة، المقدمة من جهات فاعلة أو هيئات مستقلة ومحيدة، يوفر الأساس الأمثل لاتخاذ قرار بشأن القيام بعمل جماعي لحماية السكان من الجرائم الفظيعة. وعلى مر السنين، كانت هذه المعلومات تقدم عن طريق مجموعة متنوعة من الآليات أو الجهات الفاعلة، بما في ذلك لجان التحقيق وبعثات تفصي

الحقائق، ومفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، والمكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، وهيئات معاهدات حقوق الإنسان، والمستشارون والمبعوثون والممثلون الخاصون للأمين العام. وتظل مسألة ما إذا كان ينبغي أن يكون هناك مصدر واحد فقط من هذا القبيل لتوفير المعلومات، أم مصادر مختلفة حسب السياق، موضع مناقشة وتباحث مستمرين فيما بين الدول الأعضاء. كذلك تتباين الآراء بشأن مدى ملاءمة وحدوى وضع معايير محددة يستخدمها مجلس الأمن للبت في مسألة الإذن باستخدام الوسائل العسكرية.

٢٤ - ولا ينبغي التقليل من هذه المسائل المفاهيمية المتعلقة، فهي تستحق مزيداً من الدراسة. كذلك لا ينبغي أن تقف تلك المسائل حائلاً دون الانتقال الضروري من صقل مفهوم المسؤولية عن الحماية إلى إنفاذه. ولم تنكر أي دولة مسؤوليتها الرئيسية عن حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية، أو الحاجة إلى تقديم المساعدة الدولية للدول الواقعة تحت وطأة الضغوط. وقد أعربت الدول الأعضاء مراراً وتكراراً عن رغبتها في المضي قدماً على أساس التوافق الكبير في الآراء الذي تم التوصل إليه وفي أن ترى للمسؤولية عن الحماية أثراً في المجال الذي لها فيه أهمية قصوى، وهو حياة السكان الضعفاء.

باء - الحواجز التي تحول دون التنفيذ

٢٥ - على الرغم من هذا النداء الموجه من أجل التنفيذ، تهدد بعض التطورات المقلقة للغاية بتوسيع الفجوة بين التزامات الدول الأعضاء والواقع الذي تواجهه الفئات الضعيفة من السكان حول العالم. فالتعهد الذي قطعه جميع رؤساء الدول والحكومات في عام ٢٠٠٥ يبدو للكثيرين تعهداً أجوفاً. وما لم يتم سد هذه الفجوة، سيفقد الناس الثقة في المؤسسات التي تمثلها والقيم التي نسعى إلى التمسك بها. وثمة اتجاهات ثلاثة تقلقني بصورة خاصة.

٢٦ - أولها أننا نشهد تجاهلاً للمبادئ الأساسية للقانون الدولي يثير الجزع. فأطراف النزاع في العديد من النزاعات المسلحة التي اشتعلت في السنوات الأخيرة تنتهك القانون الإنساني الدولي بصورة عمدية. وقد أصبح من السمات العادية للنزاعات المسلحة أمور تبدأ بالاستهداف المتعمد للمدنيين من جانب الجماعات المسلحة من غير الدول وتمتد إلى استخدام الدول العشوائي للقوة الجوية ضد المناطق المأهولة بالسكان المدنيين والاعتداءات على المواقع التي يلجأ إليها المدنيون ونقض القانون الإنساني الدولي. ونحن نشهد هجمات صارخة وواسعة النطاق على الأهداف المدنية المشمولة بالحماية، كالمستشفيات والمدارس، وكذلك على الأشخاص المشمولين بالحماية، مثل العاملين في المجال الإنساني وفي مجال

الرعاية الصحية. ولا يزال الصحفيون والمدافعون عن حقوق الإنسان يتعرضون أيضا للاستهداف بأعداد مفرغة. ويشكل حصار التجمعات المدنية في النزاعات الأخيرة والحرمان من الإغاثة الإنسانية ظاهرة تثير القلق الشديد وتتسبب في حرمان ومعاناة لا يمكن تصورها. ولا ينبغي في عصرنا الحديث أن يضطر المدنيون في مناطق النزاع إلى مواجهة خطر المجاعة، أو الموت بسبب غياب المساعدة الطبية الأساسية. ومن المؤلم أن معظم الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي وحقوق الإنسان، التي يمكن أن تشكل جرائم فظيعة، لا تزال ترتكب على أيدي القوات المسلحة والمليشيات المساعدة التابعة للدول الأعضاء.

٢٧ - ويجب التصدي على وجه السرعة إلى مسألة عدم احترام القانون الدولي هذه. وقد أشرت في تقارير سابقة إلى أعداد الدول الأعضاء التي لم تنضم بعد إلى المعاهدات الدولية الأساسية ذات الصلة بحماية السكان^(٨). وعلاوة على ذلك، فإن بعض الدول التي وقعت وصدقت على تلك المعاهدات لا تحترم التزاماتها. فعلى سبيل المثال، تراجع العديد من الموقعين على الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين عن توفير الحماية للاجئين وملتمسي اللجوء في أشد لحظات الاحتياج إليها. وبالمثل، فإن الحكومات لا تخضع مرتكبي الجرائم الفظيعة للمحاسبة على أفعالهم. وعلى الصعيد الدولي، لا تتعاون بعض الدول الأطراف في نظام روما الأساسي تعاونًا كاملاً مع المحكمة الجنائية الدولية، كما يزداد مجلس الأمن عزوفاً عن إحالة الحالات إلى المحكمة، ويلتمس بعض القادة السياسيين الحصانة الدائمة من المساءلة القانونية. وهذه الأعمال تهدد الإنجازات التي تحققت في الماضي ويمكن أن تؤدي إلى الارتداد إلى حقبة من العنف لا حدود لها. وتمثل الجمهورية العربية السورية أحد أوضح الأمثلة على انعدام المساءلة عن ارتكاب الجرائم الفظيعة. ولهذا، فإنني أكرر ندائي إلى مجلس الأمن أن يقوم بإحالة الوضع في الجمهورية العربية السورية إلى المحكمة الجنائية الدولية.

٢٨ - ثانياً، على الرغم من أن الدول الأعضاء قد أكدت مراراً دعمها لمسألة منع وقوع الجرائم الفظيعة، فإن هذا لم يترجم بما فيه الكفاية إلى دعم ملموس للاستراتيجيات الوقائية - حتى عند وجود تقييمات موثوقة تشير إلى تعرض السكان لتهديدات وشيكة. وقد كان

(٨) اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨؛ والبروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المعقودة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)، ٨ حزيران/يونيه ١٩٧٧؛ والبروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المعقودة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول الثاني)، ٨ حزيران/يونيه ١٩٧٧؛ والاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، ٢٨ تموز/يوليه ١٩٥١؛ والبروتوكول الخاص بوضع اللاجئين، ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٦٧؛ ونظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (آخر تعديل في عام ٢٠١٠)، ١٧ تموز/يوليه ١٩٩٨.

احتمال وقوع جرائم فظيعة في الجمهورية العربية السورية واضحاً في أوائل عام ٢٠١١، لكن مجلس الأمن لم يجد لديه الإرادة الكافية للتصدي لحالة الانزلاق السلبية إلى دوامة العنف المنهجي، أو لم يتوصل إلى توافق في الآراء يتيح له ذلك. وفي اليمن، أطلق موظفو الأمم المتحدة في عدة مراحل تحذيرات بشأن الأخطار التي تواجه السكان المدنيين، لكن تلك التحذيرات لم تترجم إلى إجراءات حاسمة لحماية الفئات الضعيفة. وفي أحيان أخرى، ترجمت الإنذارات المبكرة إلى إجراءات وقائية، ولكن ببطء شديد، كما هو الحال في جمهورية أفريقيا الوسطى. ففي تلك الحالة، عندما حدث انقلاب آذار/مارس ٢٠١٣ كان ثمة إشارات قوية تنذر بوقوع جرائم فظيعة، تلتها تقارير موثوقة عن احتمال وقوع إبادة جماعية، لكن مجلس الأمن لم يتخذ إجراء حاسم حتى نيسان/أبريل ٢٠١٤، عندما أذن بنشر بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى.

٢٩ - وبفضل أدوات ونظم الإنذار المبكر التي سارعت بوضعها الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، والاتحاد الأوروبي، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، وفرادى الدول الأعضاء، فإننا الآن كثيراً ما ندرك المخاطر مسبقاً. غير أن المجتمع الدولي ما زال في أحيان كثيرة لا يقدم على أي إجراء إلى أن يرى أعداد الخسائر تتزايد. وكان هذا هو الأمر بالنسبة للحالة الجارية في بوروندي، التي تحدد من خلال العديد من نظم الإنذار المبكر أنها بلد يبعث على القلق. وفي كثير من الحالات، يرجع السبب في عدم التصرف في وقت مبكر وبصورة حاسمة إلى الافتقار إلى استراتيجية وقائية ترتبط بارتفاع مستوى الخطر وتشتمل على خيارات واضحة على صعيد السياسة العامة وعلى حلول سياسية محلية. وفي حالات أخرى، لا تكون الدول الأعضاء والوكالات الدولية التي تدعم البلدان الواقعة تحت الضغوط متقبلة بشكل كافٍ للرسائل التي قد تشكك فيما تراه من أن هذه المجتمعات تتحرك في الاتجاه الصحيح. غير أن ثقافة المنع القوية تستتبع الإصغاء إلى جميع الحقائق، مهما كانت غير مريحة.

٣٠ - وثالثاً، ثمة جهات فاعلة خارجية تمكن من ارتكاب الجرائم الفظيعة. ففي ثلاث الحروب الأهلية الدائرة اليوم، تقوم جهات فاعلة ثالثة بدعم طرف أو أكثر من أطراف النزاع^(٩). وقد بلغ الأمر بالبعض أن قام باستخدام القوة لدعم الكيانات المسؤولة عن الانتهاكات الواسعة النطاق والمنهجية التي يمكن أن تشكل جرائم فظيعة. وقام آخرون بتوريد الأسلحة المستخدمة في ارتكاب هذه الجرائم، أو تجاهلوا عمليات الاتجار بها ونقلها، أو استخدموا نفوذهم السياسي لحماية الجناة. وفي حين أن من المهم الاعتراف بأن الدول

(٩) إنسانية واحدة: مسؤولية مشتركة، تقرير الأمين العام لمؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني (A/70/709)، الفقرة ٢٣.

كثيرا ما تواجه خيارات صعبة فيما يتعلق بالتزاعات المسلحة الأجنبية، فإن حماية السكان من الجرائم الفظيعة تشكل مسؤولية أساسية التي تمتد إلى العلاقات مع الأصدقاء والحلفاء. فعلى سبيل المثال، لم يفعل شيء يذكر لضمان الاحترام الكامل للقانون الإنساني الدولي في النزاع الدائر في اليمن، على الرغم من الروابط القائمة بين أطراف النزاع وبعض السلطات الإقليمية والعالمية الهامة، ومنها دول أطراف في معاهدة تجارة الأسلحة، وهي اتفاق يهدف بشكل صريح إلى مراقبة تدفق الأسلحة إلى الجهات الفاعلة التي يمكن أن تستخدمها بطرق تنتهك القانون الدولي الإنساني.

رابعاً - رؤية للعمل الجماعي

٣١ - كثيرا ما أسمع في اتصالاتي مع الدول الأعضاء، أن عمق واتساع التحديات المتعلقة بالحماية اليوم أمر يصعب التعامل معه. فمع وجود هذا الكم الهائل من الحرائق التي ينبغي مكافحتها، من المغري أن نحد من نطاق طموحنا أو أن ننخرط في تقييم الأزمات على أساس مدى بروزها في العناوين الرئيسية التي تنقلها وسائط الإعلام في اللحظة الراهنة. غير أن المطلوب في هذا السياق الأشد صعوبة هو تجديد الثقة في العمل الجماعي، مع تحسين القدرة على تنسيق الاستجابات المبكرة. ولا يمكننا تحقيق ذلك إلا من خلال الاستخدام الاستراتيجي الأكثر وعياً لجميع المؤسسات والموارد والقدرات البشرية المتاحة للمجتمع الدولي. ونحن كثيرا ما نعمل على أساس الاعتقاد بأن الخطط المختلفة تتعارض أو تتنافس مع بعضها، مما يحد من خيالنا ومن قدرتنا. ويتمثل التحدي في العقد القادم في أن نعرف بالترابط بين المشاكل التي نواجهها، وفي أن نرى أن الولايات التنظيمية يمكن أن يعزز كل منها الآخر، وأن نجد الحلول من خلال الاستفادة من القدرات التي تتيح على الأرجح تحقيق الآثار المرجوة.

٣٢ - وإدراك جوهر العمل الجماعي، ما علينا إلا أن ننظر إلى ديباجة ميثاق الأمم المتحدة، التي تدعو شعوب الأمم المتحدة إلى ضم قواها وتوحيد جهودها من أجل أعمال الركائز الثلاث للسلام والأمن، والتنمية، وحقوق الإنسان. ويستتبع العمل الجماعي اتخاذ إجراءات منسقة ومتواصلة من أجل تحقيق هدف مشترك بناء على معايير مشتركة. وفي حالة المسؤولية عن الحماية، يتمثل ذلك الهدف في حماية السكان، أينما كانوا يقيمون، من الجرائم الفظيعة، من خلال إجراءات الوقاية والاستجابة الفعالة.

ألف - الاستراتيجيات الوقائية الفعالة والمنسقة

٣٣ - على الرغم من أن الحكومات الوطنية تتحمل المسؤولية الرئيسية عن منع الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، فإن تلك العملية تشكل مشروعاً جماعياً يتطلب شراكات على الصعد المحلي والوطني والإقليمي والدولي. وكما شهدنا في غينيا في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠، وفي كينيا في عام ٢٠١٣، فإن الجهود الوقائية المستمرة والمنسقة، التي تبذل باستثمارات متواضعة في الموارد، يمكن أن تحول دون وقوع الجرائم الفظيعة وتؤدي إلى إنقاذ الأرواح. ونحن بحاجة إلى التفكير بشكل أعمق في حالات النجاح هذه وجعل الدروس المستفادة أكثر وضوحاً وأوثق صلة بالنسبة للطائفة الواسعة من الجهات الفاعلة التي لها دور تؤديه على صعيد المنع.

٣٤ - غير أن واقع السكان في مناطق كثيرة من العالم، يثير الشك في مدى صدق التزام الدول الأعضاء بالمسؤولية عن الحماية. فالإكتفاء بالدعم الصوري لمفهوم المنع لن يحمي السكان من الجرائم الفظيعة. وعندما نحقق في جهود المنع وتقع بالفعل الجرائم الفظيعة، نضطر إلى الاعتماد على أدوات، مثل حفظ السلام، ليست أكثر تكلفة من الواجهة السياسية والمادية فحسب، وإنما هي تتحمل فوق طاقتها بالفعل ولا تتوافر لها الموارد الكافية. ومع تزايد صعوبة حل التزاعات ودرجة تعقيدها، لم يعد من الممكن لنا أن نستمر في التخلي عن مسؤوليتنا عن ترسيخ مبدأ المنع بقوة على الصعد الوطني والإقليمي والدولي.

٣٥ - ومن أكثر الاحتياجات إلحاحاً زيادة الاستثمار في الموارد البشرية والمادية المخصصة لجمع المعلومات وتحليلها، وإيجاد الخيارات السياساتية المحدية. ويستلزم ذلك زيادة تدريب الموظفين على جميع الصعد - الوطني والإقليمي والدولي - على عناصر الإنذار المبكر والعمل المبكر والجهود الرامية إلى هئية بيئة داعمة للعمل الوقائي. وفي هذا الصدد، يجب على كبار المسؤولين في الحكومات والمنظمات الدولية أن يكونوا مستعدين لدعم الزملاء الذين يستشفون علامات الخطر ويعلنون عنها.

٣٦ - وهناك بعد سياسي إضافي لأخذ منع الجرائم الفظيعة مأخذ الجد. فالقادة من الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص يجب أن يعملوا معاً للتشجيع على أن يكون لدى الجمهور فهم أوضح للكيفية التي يعزز بها منع الجرائم الفظيعة مصالح البلد وأولوياته الوطنية. وعلينا جميعاً لكي نربي ثقافة المنع أن نبين الفوائد التي تترتب عليها.

٣٧ - وللمساعدة في الجهود المبينة أعلاه، قمت في نهاية فترة ولايتي كأمين عام، في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، بإعطاء أولوية لتحديد الثغرات ووضع الاستراتيجيات من أجل تعزيز القدرات الوقائية للأمم المتحدة، بما في ذلك من خلال خطة عمل حقوق الإنسان

أولاً، وعن طريق تعميم مراعاة مسألة المسؤولية عن الحماية. وفي سياق القيام بذلك، رأيت أن هناك ثلاثة تحديات أساسية.

٣٨ - فأولاً، ينبغي تغيير ممارسات مجلس الأمن من أجل التأكيد على المنع والعمل المبكر. والمجلس مخول بموجب المادة ٣٤ من الميثاق بالرد على الأخطار الناشئة التي تهدد السلام والأمن، بما في ذلك عن طريق المساعدة على إيجاد الحيز السياسي الذي كثيراً ما يلزم لتفادي الانزلاق إلى دوامة العنف. وهذا يتطلب من مجلس الأمن زيادة رصد التطورات الناشئة المثيرة للقلق وتوسيع الحوار مع الأمانة العامة بشأن الكيفية المثلى لوضع استراتيجيات المنع ودعمها. ويوجد تحت تصرف المجلس للقيام بذلك عدد من الوسائل، منها فتح الباب تحت بند "أي مسائل أخرى" لمناقشة الشواغل المتعلقة باحتمال وقوع جرائم فظيعة، وإجراء حوارات تفاعلية غير رسمية، وتنظيم بعثات تابعة للمجلس لزيارة المناطق المعرضة للخطر، والتماس المشورة من لجنة بناء السلام^(١٠)، وتنشيط هياكل تقديم الإحاطات وتنظيم المناقشات التي تركز على الصعيد الإقليمي، مثل الفريق العامل المخصص لمجلس الأمن المعني بمنع نشوب النزاعات في أفريقيا وحلها، والانتظام في طلب الإحاطات من مجموعة من موظفي الأمم المتحدة، من بينهم المستشاران الخاصان المعنيان بمنع الإبادة الجماعية وبالمسؤولية عن الحماية. ويمكن أيضاً تعزيز عملية وضع الاستراتيجيات الوقائية من خلال ضمان إيلاء مزيد من التركيز في مناقشات مجلس الأمن على خيارات سياسية محددة. ويمكن، بل ويجب، أن يكون أعضاء مجلس الأمن حلفاء مهمين في هذه الجهود من خلال تحديد السبل القائمة لمناقشة الحالات المثيرة للقلق وتنسيق العمل المبكر، وإيجاد سبل جديدة لتحقيق ذلك. وهناك المزيد مما يمكن عمله للاعتراف بالدور الحيوي الذي يمكن أن تقوم به آليات حقوق الإنسان في تحديد المخاطر ومنع وقوع الجرائم الفظيعة، وزيادة التواصل بين مجلس الأمن ومجلس حقوق الإنسان، بما يشمل المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان.

٣٩ - وقد أبلغت مجلس الأمن، عندما اقتضي الأمر ذلك، باحتمالات وقوع الجرائم الفظيعة، وحثته على اتخاذ إجراءات مبكرة وحاسمة. وأمل أن يستمر الأمناء العامون في المستقبل، استناداً إلى السلطة المخولة لهم بموجب ميثاق الأمم المتحدة، وغير ذلك من الآليات، بما في ذلك مآدب الغذاء الشهرية غير الرسمية التي تعقد مع أعضاء مجلس الأمن، في

(١٠) حسب المشار إليه في قرارات الجمعية العامة ومجلس الأمن الصادرة مؤخراً. انظر قرار الجمعية العامة ٢٦٢/٧٠، وقرار مجلس الأمن ٢٢٨٢ (٢٠١٦).

فتح الباب أمام مناقشة الشواغل المتعلقة بالأخطار الناشئة التي تهدد السكان، التي لم تدرج على جدول الأعمال الرسمي للمجلس.

٤٠ - وثانياً، يجب علينا أن نواصل تحسين طرق الإنذار المبكر والتحليل كأساس لوضع تدابير سريعة وفعالة ومرنة للتصدي لاحتمالات وقوع الجرائم الفظيعة. وقد تعلمنا في الأمم المتحدة من التجارب المؤلمة أهمية القيام بذلك على النحو الصحيح. فقد أشارت التقارير الداخلية المتعلقة بدور المنظمة في الإبادة الجماعية التي وقعت في سريرينيتسا ورواندا إلى عدم إيلاء اهتمام كافٍ لعلامات الإنذار المبكر ولوجود ضعف مؤسسي عام على صعيد تحليل المخاطر^(١١). وعلى إثر ذلك، قامت الأمانة بعد ذلك بإجراء تحسينات كبيرة فيما يتعلق بتزويد الدول الأعضاء بالمعلومات في الوقت المناسب وبالحلول الممكنة على صعيد السياسات.

٤١ - ومع ذلك لا تزال هناك تحديات خطيرة. فمنع التحريض على الجرائم الفظيعة أو الحيلولة دون وقوعها، كما أكدت في تقارير السابقة بشأن المسؤولية عن الحماية، ليس بالضرورة مساوياً لمنع نشوب النزاعات المسلحة. ولذلك، فمن الضروري للغاية أن يجري إدماج إطار تحليل الجرائم الفظيعة، الذي وضعه مستشاراي الخاصان المعنيان بمنع الإبادة الجماعية وبالمسؤولية عن الحماية، في المنهجيات التي تستخدمها منظومة الأمم المتحدة حالياً لتحليل المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان والنزاعات. وقد بدأت بعض الهيئات الإقليمية، مثل الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية، وفرادى الدول الأعضاء، مثل جمهورية تنزانيا المتحدة، عن طريق لجناتها الوطنية المعنية بمنع جريمة الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجميع أشكال التمييز والمعاقبة عليها، في إدماج ذلك الإطار في عمليات التحليل التي تقوم بها. وأشجع الآخرين على النظر في القيام بذلك.

٤٢ - فعمليات الإنذار المبكر والتحليل هي، بطبيعتها، مسعى جماعي. وهي تعتمد على توفير المعلومات على الصعيد المحلي، بما في ذلك المعلومات المقدمة من المنظمات غير الحكومية؛ وعلى تحليل تلك المعلومات من قبل مسؤولين لديهم أنواع ومستويات مختلفة من المعرفة؛ وتقييم خيارات السياسة العامة والظروف التي يرجح أن تؤدي إلى نجاحها؛ والتحاور بشأن الاستراتيجيات الوقائية مع صانعي السياسات المعنيين. والدول الأعضاء منوط بها دور أساسي عليها أن تؤديه في كل مرحلة من مراحل هذه العملية. ولا يقتصر هذا على توفير

(١١) تقرير الأمين العام المقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ٣٥/٥٣: سقوط سريرينيتسا (A/54/549)، الفقرة ٤٧٤)، وتقرير التحقيق المستقل في الإجراءات التي اتخذتها الأمم المتحدة أثناء عملية الإبادة الجماعية التي وقعت في رواندا في عام ١٩٩٤ (S/1999/1257، المرفق).

الدعم المادي والسياسي لتعزيز قدرات الإنذار المبكر والوجود الميداني للأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، وإنما يمتد أيضا إلى زيادة الاستعداد لتقاسم المعلومات الحساسة عن عوامل الخطر.

٤٣ - وثالثاً، يجب تكريس مزيد من الاهتمام الدولي ومن الموارد لإيجاد نهج تكميلية تتبع إزاء منع وقوع الجرائم الفظيعة والتطرف المصحوب بالعنف. وهناك قضية مشتركة بين هذين النوعين من الجهود. فالبينات التي تفضي إلى ظهور التطرف المصحوب بالعنف كثيراً ما تكون مماثلة للبيانات الأكثر عرضة لخطر وقوع الجرائم الفظيعة. ومن المرجح أن توجد الظاهرتان في المجتمعات التي تضعف فيها سيادة القانون والحوكمة؛ وحيث تبرز التفاوتات الاقتصادية والسياسية بين الجماعات القائمة على أساس الهوية؛ ويجري بصورة منهجية انتهاك حقوق الإنسان، ويواجه الأفراد أشكالاً مؤسسية من التمييز والتهميش؛ وتسود ثقافة الإفلات من العقاب.

٤٤ - وينبغي في إطار أي نهج شامل لمنع التطرف المصحوب بالعنف والجرائم الفظيعة أن تعطي الأولوية لثلاثة عناصر رئيسية، هي: مكافحة الخطاب الذي يركز على المظالم أو الكراهية ويستخدم لتبرير العنف وتجنيد المتطرفين العنيفين ومرتكبي الجرائم الفظيعة وتحفيزهم؛ والتصدي لانعدام المساءلة عن التحريض على الجرائم الفظيعة أو ارتكابهما؛ والتعامل مع تدفق الأفكار والأسلحة والبشر عبر الحدود الوطنية، بما يمكن من ارتكاب الجرائم والانتهاكات. وكما بينت في خطة العمل التي وضعتها لمنع التطرف العنيف (A/70/674)، تقتضي هذه الاستراتيجية تحويل بؤرة التركيز بعيداً عن الردود العسكرية الصرفة التي يجري اللجوء إليها للتعامل مع التحديات الهيكلية الأعمق، مع الاسترشاد في ذلك بتقييم أدق للسياقات المحلية التي تحدث فيها هذه الظواهر. ويشمل هذا عمليات تحديد الفئات الضعيفة من السكان، واستكمال تلك العمليات بشكل متواصل؛ وتحليل استراتيجيات الحماية الذاتية الخاصة بها وكيفية تعزيزها؛ وتقييم العوامل التي تعزز القدرة المحلية على الصمود - بما يشمل دور المجتمع المدني. ويجب في المقام الأول أن تكون السياسات الرامية إلى منع التطرف المصحوب بالعنف والجرائم الفظيعة متسقة مع القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. ولا يمكن للمجتمع الدولي أن يحمي القيم التي يعتز بها عندما يقدم تنازلات بشأنها في إطار الجهود المبذولة لتجنب التطرف المصحوب بالعنف. ولا يؤدي انتهاك القواعد الدولية المعمول بها من أجل تحقيق مكاسب تكتيكية قصيرة الأجل إلا إلى بث بذور الفرقة داخل التحالف الذي تشكله الجهات الفاعلة التي

تسعى إلى صد هذا الهجوم على إنسانيتنا المشتركة، وتزويد مرتكبي الجرائم الفظيعة بأداة أخرى تدعم قضيتهم.

باء - الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة

٤٥ - لا تتوج عمليات الوقاية بالنجاح دائماً. وعندما تفشل تلك العمليات، يجب أن يقف المجتمع الدولي مع ضحايا الجرائم الفظيعة، ويقوم بكل ما يستطيع لحمايتهم من الأذى. ولذلك، فإن الركيزة الثالثة للمسؤولية عن الحماية تشكل دائماً جزءاً لا يتجزأ من العملية ككل. وتنص الجملة الأولى من الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ بشكل قاطع على أنه "يقع على عاتق المجتمع الدولي أيضاً، من خلال الأمم المتحدة، الالتزام باستخدام ما هو ملائم من الوسائل الدبلوماسية والإنسانية وغيرها من الوسائل السلمية، وفقاً للفصلين السادس والثامن من الميثاق، للمساعدة في حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية". وهذه مسؤولية مستمرة تقضي باستخدام الوسائل السلمية لحماية السكان. ولا بد أن يكون التطبيق المبكر والمرن لهذه الوسائل هو رد الفعل الأول الذي نلجأ إليه تلقائياً عند ارتكاب الجرائم الفظيعة.

٤٦ - وعلينا معاً أن نتخذ ثلاث خطوات لتعزيز قدرة المجتمع الدولي على الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة. فأولاً، علينا أن ندرك أن الاستجابة في الوقت المناسب هي مسؤولية تقع على عاتق كل عضو من أعضاء المجتمع الدولي. وعلينا، في مواجهة الجرائم الفظيعة الوشيكة الحدوث أو الجارية، ألا نسأل "عما إذا" كان علينا أن نرد، وألا نتوقع أن يتحمل الآخرون العبء عنا؛ وإنما يجب أن نسأل عن "الكيفية" التي يمكننا بها المساعدة في الرد بشكل جماعي. ورغم أن مجلس الأمن وحده هو الذي لديه سلطة التكليف باستخدام الوسائل القسرية، فلا ينبغي أبداً أن يستخدم الوصول إلى طريق مسدود داخل تلك الهيئة كعذر للتقاعس عموماً عن العمل. وعلى كل دولة عضو أن تنظر في ما يمكن أن تسهم به، وما يمكن أن تسهم به الترتيبات الإقليمية ذات الصلة، من أجل حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية.

٤٧ - ثانياً، علينا أن نعزز استثمارنا في طائفة واسعة من الأدوات السلمية المتاحة لحماية السكان المتضررين من الجرائم الفظيعة. وتشمل هذه الأدوات، على سبيل المثال فقط وليس الحصر: أنشطة تقصي الحقائق والرصد والإبلاغ والتحقق؛ ولجان التحقيق؛ والدعوة العامة؛ والدبلوماسية الهادئة؛ والتحكيم والتوفيق والوساطة؛ ومشاركة المجتمعات المحلية؛ والمساعدة الإنسانية والحماية؛ وحماية اللاجئين والمشردين؛ والمساعدة المدنية والتقنية؛ وحفظ السلام

القائم على موافقة الأطراف المعنية. وقد تم في تقرير الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام بشأن توحيد قوانا من أجل السلام: السياسة والشراكة والناس (-A/70/95/S/2015/446) تسليط الضوء أيضا على تدابير حماية المدنيين غير المسلحين بوصفها جزءاً هاماً من مجموعة الأدوات هذه. وما انفكت الدول الأعضاء تعرب عن أهمية الكثير من هذه الأدوات، لكنها لا تقرر تلك التصريحات على الرغم من ذلك بالدعم المالي الكافي. ويؤدي هذا النقص في التمويل إلى تأخر الانتفاع بتلك الأدوات، كما يحد من فعاليتها. ومن المهم أيضاً تطويع هذه الأدوات لمهمة حماية السكان من الجرائم الفظيعة بالذات، بما في ذلك من خلال التساؤل عن الكيفية التي يمكن بها معالجة العوامل المحددة التي تؤدي سواء إلى تفاقم هذه الجرائم أو إلى التخفيف منها.

٤٨ - وثالثاً، على المجتمع الدولي أن يتصرف مبكراً وبجسم. فتحسين الأدوات التحليلية والتقارير المقدمة لن يسفر عن تحسين في السياسات إلا إذا كان صناع القرار على استعداد للعمل بناء على الوقائع المعروضة. وتظهر التجارب الأخيرة أن المراوغة والتأخير يمكن أن يترتب عليهما تفاقم خطورة الحالات التي ترتكب فيها جرائم فظيعة، مع تدهور الظروف التي يواجهها السكان المتضررون، وأن يضيق نطاق الخيارات الجذابة القائمة على صعيد السياسات. وفي سبيل تحسين عملية صنع القرار، يجب على الدول الأعضاء أن تكون مستعدة للاستماع إلى طائفة من الآراء وأن تثابر على بذل الجهود الرامية إلى صياغة موقف مشترك، لا سيما في حالات الأزمات عندما تتباين التفسيرات المطروحة للمعلومات المتعلقة بالحقائق القائمة على أرض الواقع.

٤٩ - وعلى الأعضاء الخمسة الدائمين في مجلس الأمن مسؤولية خاصة عن إبداء الروح القيادية. ومن الخطوات الملموسة التي يمكن اتخاذها على هذا الطريق أن يتفق هؤلاء الأعضاء على ممارسة ضبط النفس في استخدام حق النقض في الحالات التي تنطوي على جرائم فظيعة، حسب ما اقترحه فريق المساءلة والاتساق والشفافية، الذي تحظى مبادرته الآن بدعم من أغلبية واضحة من الدول الأعضاء - وكذلك حسب ما اقترح في إطار مبادرة مشتركة تتولى فرنسا والمكسيك قيادتها. ومن الأمور التي لها أهمية حيوية أيضاً أن يكفل المجلس الامتثال للقرارات التي يتخذها بالفعل فيما يتعلق بالجرائم الفظيعة. فمن غير المقبول على الإطلاق أن تواصل بعض الدول وبعض الجماعات المسلحة من غير الدول تحديها لمجلس الأمن بانتهاك القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني وارتكاب الجرائم الفظيعة. ولذلك، ينبغي لأعضاء المجلس أن يكونوا أفضل استعداداً لاعتماد تدابير تستهدف

من يرفضون الامتثال لقراراته، في مخالفة للمادة ٢٥ من الميثاق. فعدم التصدي للذين يتجاهلون إرادة مجلس الأمن بصفافة سوف يقوض مصداقية الأمم المتحدة.

٥٠ - وقد تعلمنا على مدى العقد الماضي أن تدابير التصدي على الصعيد الدولي للجرائم الفظيعة تميل إلى بلوغ أقصى درجات الفعالية عندما تعمل الأمم المتحدة والترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية معا بشكل وثيق. فعمل تلك الكيانات على نحو مشترك ومنسق هو الذي يعظم القدرات ويؤدي إلى إحراز أفضل النتائج. ومن ثم، فعلى أن نوثق الروابط العملية بين الأمم المتحدة وشركائها، بما في ذلك عن طريق تبادل المعلومات والتحليلات بشأن الحالات الراهنة والناشئة من أجل تعزيز التفاهم المشترك، وكذلك عن طريق تكوين العادات والعلاقات اللازمة لضمان إمكانية تفعيل الشراكات بشكل سريع عند الحاجة.

٥١ - ويجب أيضا على الدول الأعضاء أن تدعم الدور الحاسم الذي يؤديه المجتمع المدني في تقديم المساعدة اللازمة للرد الحاسم في الوقت المناسب. فمنظمات المجتمع المدني تساعد على صقل أطر الإنذار المبكر وكثيرا ما تكون أول من يكتشف وجود تطورات مقلقة. وهي مناصر قوي لضحايا الجرائم الفظيعة يخضع الدول - والأمم المتحدة - للمساءلة. كذلك تقدم تلك المنظمات مساهمات مباشرة على نحو أكبر عن طريق توفير الخدمات القانونية، وتقديم المشورة لضحايا الجرائم الفظيعة، والتوسط في المنازعات المحلية وتهدئة التوترات، وتوفير المساعدة الإنسانية المنقذة للحياة. ويمكن أن يسهم الزعماء الدينيون إسهاما خاصا في منع ارتكاب الجرائم الفظيعة والتصدي لها، بالنظر إلى ما لهم من نفوذ على قطاعات كبيرة من السكان وإلى قدرتهم على الإسراع بتعبئة الموارد البشرية والمالية. كذلك يمكن للجهات الفاعلة في القطاع الخاص أن تؤدي دورا بناء في الاضطلاع بالمسؤولية عن توفير الحماية، وذلك من خلال التشجيع على التسامح وحل النزاعات في مؤسساتها، واتخاذ الخطوات اللازمة لحماية موظفيها وأسرهم.

٥٢ - وقامت فرادى المجتمعات المحلية في بعض الحالات بمد يدها بشجاعة لجيرانها الواقعين تحت التهديد وأتاحت لهم سبل النجاة والملاذ الآمن. ولدى الأفراد والجماعات الصغيرة، في إطار العمل بصورة غير رسمية، القدرة على توفير الحماية، سواء من خلال استخدام نفوذهم لمنع الاعتداءات ودعم جهود الإغاثة أو من خلال إيواء الفئات الضعيفة. ويشهد عدد من قام بول راسيساباجينا بإنقاذ حياتهم أثناء عملية الإبادة الجماعية التي وقعت في رواندا بهذه القدرة على إحداث التغيير التي يتحلى بها الشجعان. ونحن بحاجة، مع نمو التحديات التي نواجهها، إلى تشجيع الابتكارات الإبداعية والجريئة من هذا النوع ودعمها. وسيجري بانتظام استكمال موجز الممارسات الذي وضعه في عام ٢٠١٥ المكتب المعني

يمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية، من أجل رصد الحلول الجديدة التي تنشأ فيما يتعلق بالحماية.

جيم - منع التكرار

٥٣ - مما يثبط المهم أن نرى أننا ما فتئنا، على مدى فترة ولايتي كأمين عام، نجابه مسألة تكرار وقوع الجرائم الفظيعة. وعلى الرغم من أن الفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ لا تشيران صراحة إلى تكرار وقوع الجرائم، فإن الالتزام بالمنع يشكل سمة رئيسية من سمات المسؤولية عن الحماية، كما أن مسألتي المنع والتكرار يرتبطان ارتباطاً وثيقاً. وقد اعترف بذلك الترابط في سياق عمل لجنة بناء السلام وفي تقرير فريق الخبراء الاستشاري التابع للأمم المتحدة لعام ٢٠٠٥ المعني باستعراض هيكل بناء السلام (A/69/968/S/2015/490). فكثير من البلدان التي تجابه اليوم خطر انتشار العنف المنهجي على نطاق واسع قد تعرضت لذلك من قبل، بما في ذلك أفغانستان وبوروندي وجنوب السودان والسودان والعراق وليبيا.

٥٤ - ومن العناصر المحورية في منع التكرار تقديم الدعم الموجه للسلطات الوطنية لمساعدتها في التقيد بمسؤوليتها عن توفير الحماية. ويلزم في كثير من الحالات تعزيز مؤسسات الحكم أو إعادة بنائها، وتنشيط الاقتصاد. ولكن يجب أيضاً السعي، في إطار المساعدة الدولية، إلى معالجة الأسباب الجذرية للنزاع والجرائم الفظيعة وتعزيز الممارسات التي تدعم المصالحة والتسوية السلمية للمنازعات عند نشوئها. ويشكل إدماج منظور في أعمال بناء السلام وجهود الإنعاش الأخرى يتعلق بمنع وقوع الفظائع أمراً بالغ الأهمية لتحقيق النجاح، مثله في ذلك مثل رصد علامات الانتكاس، بمساعدة من المجتمع المدني المحلي.

٥٥ - ففي غياب الجهود المشار إليها أعلاه، تكون إمكانية ظهور الجرائم الفظيعة من جديد حقيقة لا يمكن إنكارها. ويهدد الإسراع بالانصراف عن تلك الجهود بتراجع المكاسب التي تحققت ويمكن أن يكون له آثار كارثية على السكان المدنيين. ويمكن بسهولة للجنة المحتملين استغلال مواطن الضعف المؤسسية والفراغات الأمنية، على حد سواء، إذا لم تكن الإصلاحات قد ترسخت بعد، وكذلك استغلال مظالم المجتمعات المحلية ومخاوفها، إذا تركت دون معالجة. وتبرهن بسهولة الأزمة الراهنة في العراق على مدى الاستعداد، في هذه الظروف، للاستجابة لنداءات التسلح والسعي إلى الانتقام. ونحن ندرك أن في مقدورنا، على الرغم من هذه التحديات الهائلة، أن نمنع تكرار الجرائم الفظيعة من خلال الإرادة السياسية الكافية والموارد الملائمة. وقد ثبت ذلك في حالات مثل كوت ديفوار وتيمور - ليشتي وغينيا وكينيا، حيث ساعدت الإجراءات المنسقة التي اتخذتها

الجهات الفاعلة المحلية والإقليمية والدولية على تفادي تكرار وقوع العنف المنهجي الواسع الانتشار. ولكن حتى في تلك الحالات التي منع فيها وقوع الانتكاس، لا تزال هناك حاجة إلى المشاركة المستمرة من أجل معالجة العوامل الكامنة التي تثير خطر وقوع الجرائم الفظيعة.

٥٦ - وتكشف الدروس المستخلصة من الحالات التي وقعت مؤخراً عن أهمية الاستثمار في تعزيز المصالحة والعدالة الانتقالية. فالكَمّ الموروث من الجرائم الفظيعة كثيراً ما يسهم في تعميق انعدام الثقة بين الطوائف وكذلك انعدام الثقة في المؤسسات الحكومية المسؤولة عن توفير الحماية القانونية والمادية. وفي بعض الأحيان تكون خطى العدالة بطيئة. وقد يضطر ضحايا الجرائم الفظيعة إلى انتظار محاسبة المسؤولين عن ارتكاب تلك الجرائم لعقود، كما يتضح من أحكام الإدانة التي صدرت في عام ٢٠١٦ ضد رادوفان كاراديتش لما ارتكبه من جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية في البوسنة، وجان - بيير بيمبا لما ارتكبه من جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية في جمهورية أفريقيا الوسطى، وحسين حبري لما ارتكبه من جرائم ضد الإنسانية وجرائم حرب في تشاد. لكن العدالة، حتى وإن جاءت متأخرة، قد تحققت. فكفالة المساءلة عن جرائم الماضي لا تؤدي فقط إلى التقليل من احتمال وقوع تعديبات في المستقبل، وإنما هي أيضاً تسدّد ضربة عامة لثقافة الإفلات من العقاب ستضطر الأجيال المقبلة من الجناة المحتملين إلى أن تضعها في الاعتبار عند التفكير في الخيارات المتاحة أمامها.

دال - تحديد القدرات المؤسسية

الشبكات الوطنية والإقليمية

٥٧ - يشكل إرساء هياكل وطنية لمنع وقوع الفظائع والتصدي لها حجر الأساس الذي يقوم عليه التنفيذ الناجح، ذلك أنه مكمّن المسؤولية الرئيسية عن الحماية. وفي حين أن التشكيلة المحددة لكل نظام وطني سوف تكون مختلفة، بل وينبغي أن تكون كذلك، فقد تمّ مع مراعاة السياق المحلي والهيكل المؤسسي، في التقرير الذي قدمته في عام ٢٠١٤ تحت عنوان "الوفاء بمسؤوليتنا الجماعية: المساعدة الدولية والمسؤولية عن الحماية" (-/A/68/947) (S/2014/449)، تحديد سبعة عناصر رئيسية تكبح الجرائم الفظيعة وينبغي تعزيزها، هي: (أ) قطاعات الأمن المحترفة الخاضعة للمساءلة؛ (ب) المؤسسات التزيهة التي تشرف على عمليات الانتقال السياسي؛ (ج) المؤسسات القضائية المستقلة والمؤسسات المستقلة لحقوق الإنسان؛ (د) القدرة على تقييم المخاطر وتعبئة الاستجابة المبكرة؛ (هـ) القدرة المحلية على حل النزاعات؛ (و) قدرة وسائط الإعلام على التصدي للتحيز والخطاب المفعم بالكرهية؛ (ز) القدرة على العدالة الانتقالية الفعالة والمشروعة. وإني أشجع الدول الأعضاء على دراسة

سياقها الوطني والنظر في اتخاذ خطوات عملية لتعزيز هذه العوامل المثبطة ومعالجة أي أولويات أخرى يتم تحديدها. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها يمكن أن تنهض بقدرتها على مساعدة الدول الأخرى على تعزيز هذه المثبطات، في إطار النهج المتبع إزاء السياسة الخارجية والتعاون الدولي بعد إصلاحه.

٥٨ - وقد أصبحت الشبكات العالمية والإقليمية جزءاً لا يتجزأ من الهيكل المؤسسي تشجع الدول وتساعد على الوفاء بالمسؤولية عن الحماية. فالشبكة العالمية لجهات التنسيق في مجال المسؤولية عن الحماية، وشبكة أمريكا اللاتينية لمنع الإبادة الجماعية والفظائع الجماعية، والتحرك العالمي ضد أعمال الإحرام الجماعية الوحشية، والمؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى، تعمل جميعاً على تيسير الحوار واتخاذ إجراءات ملموسة لبناء القدرات الوطنية الكفيلة بمنع وقوع الفظائع، وعلى تبادل أفضل الممارسات. وإنني أرحب بتوسيع نطاق شبكات الأقران هذه، وأحث جميع الدول الأعضاء على النظر في تعيين جهة تنسيق وطنية تتولى قيادة جهودها الوطنية وتعميق مشاركتها، على حد سواء.

٥٩ - وفي مقدور هياكل الحماية الإقليمية بصفة خاصة، وهي عادة هياكل تعززها المنظمات الإقليمية أو دون الإقليمية، أن تتولى تعزيز التعاون العملي فيما بين الأقران. ورغم أن المبادرات ينبغي أن تعكس خصوصيات كل منطقة، فهناك خمس خطوات رئيسية يمكن اتخاذها لتعزيز قدرة الهيئات الإقليمية على العمل مع الأمم المتحدة وغيرها من الجهات الفاعلة الأخرى على صعيد منع الجرائم الفظيعة والتصدي لها. وأولى هذه الخطوات تعزيز العلاقات بين المنظمات، بسبل من بينها الحوار المنتظم وتعزيز التعاون بين الأمانات على صعيد الدوائر الإدارية. والخطوة الثانية هي تحسين تدفق المعلومات والتحليلات على نحو متبادل بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية فيما يتعلق باحتمالات وقوع الجرائم الفظيعة. وتمثل الخطوة الثالثة في تعزيز تنسيق إجراءات التصدي لاحتمالات وقوع الجرائم الفظيعة بغية تحسين الفعالية وتجنب الحالات التي تتضارب فيها اتجاهات عمل المنظمات المختلفة. والخطوة الرابعة هي تبادل التوجيهات والمبادئ المتعلقة بالممارسات الفضلى في مجال المنع والحماية، بما في ذلك التدابير التي تتعلق تحديداً بحماية المدنيين في سياق حفظ السلام ومنع العنف الجنسي والجسدي. أما الخطوة الخامسة فتتمثل في تشجيع ودعم المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية كي تواصل تطوير قدراتها الذاتية في مجال منع وقوع الجرائم الفظيعة والتصدي لها. وإنني أحث بقوة المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية على مواصلة حوارها بشأن المسؤولية عن الحماية والخطوات الملموسة التي يمكنها اتخاذها لتزويد دولها الأعضاء بالدعم الذي يلزمها كي تفي بالتزاماتها.

الأمم المتحدة

٦٠ - يجب أن تضاعف الأمم المتحدة جهودها لتعميم مراعاة المسؤولية عن الحماية. ففي مواجهة التحديات المتصاعدة على جبهات متعددة، لن يكون العمل المعتاد كافياً. وقد أجريت خلال السنتين الماضيتين سلسلة من الاستعراضات تم من خلالها النظر في جميع جوانب عملنا المتعلقة بحفظ السلام وبناء السلام وتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠) وحماية المدنيين^(١٢). كذلك اضطلعت قبل عقد مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني في هذا العام بإجراء تقييم لعملنا الإنساني. ولا يمكن أن تكون الرسائل الرئيسية التي انبثقت عن ذلك أكثر وضوحاً أو أن تكون الروابط بينها أشد قوة. وقد أكد كل من تلك الاستعراضات أنه يجب علينا أن نفعل المزيد من أجل إعطاء الأولوية للمنع، بما في ذلك عن طريق التركيز على العوامل الهيكلية التي تقف وراء اندلاع النزاع والعنف - مثل التمييز وضعف سيادة القانون - وتعزيز الأدوات الدبلوماسية الوقائية لحل المنازعات. وثمة نقطة مركزية تأكدت أيضاً من خلال عمليات الاستعراض، وهي أن حماية السكان من الجرائم الفظيعة تشكل التزاماً أساسياً من التزامات الأمم المتحدة. وعلى الأمانة العامة للأمم المتحدة أن تكون صريحة بشأن التحديات والقيود العملية التي نواجهها. وعليها أيضاً أن تكون مستعدة لإبلاغ الدول الأعضاء بما يجب أن يسمعه، وليس ما يريدون سماعه.

٦١ - وتقر الأمم المتحدة، في إطار متابعة الاستعراضات المشار إليها أعلاه، وكذلك من خلال مبادرة حقوق الإنسان أولاً، والجهود الجارية بهدف تعميم مراعاة المسؤولية عن الحماية، بسلسلة من التحولات الرامية إلى تمكين المنظمة من مواجهة التحديات المتعلقة بالحماية. وهذه المهمة تتطلب الالتزام المتواصل من كل مسؤول في المنظمة، بمن فيهم الأمين العام المقبل، وكذلك من الدول الأعضاء. ويمكن للأمين العام، إضافة إلى استخدام مساعيه الحميدة، أن يواصل تشجيع مجلس الأمن ومجلس حقوق الإنسان بتكليف لجان تحقيق مستقلة ومحيدة بالثبوت من الوقائع عندما ترتكب الجرائم الفظيعة، أو تنذر بالوقوع، وأن يدعو الدول الأعضاء إلى تنفيذ التوصيات المطروحة. ويضطلع حالياً مكتب المستشارين الخاصين المعيّنين بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية بإجراء استعراض للدروس المستفادة من

(١٢) تقرير الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام بشأن توحيد قوانا من أجل السلام: السياسة والشراكة والناس (A/70/95-S/2015/446)؛ وتحمدي الحفاظ على السلام: تقرير فريق الخبراء الاستشاري عن استعراض هيكل الأمم المتحدة لبناء السلام لعام ٢٠١٥، نيويورك، ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠١٥؛ ومنع نشوب النزاعات وتحقيق نقلة نوعية في مجال العدالة، وتأمين السلام: دراسة عالمية عن تنفيذ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ١٣٢٥، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، ٢٠١٥؛ وتقييم تنفيذ ولايات حماية المدنيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام ونتائجها: تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية (A/68/787).

حالات المنع الماضية. وآمل أن يساعد الأمين العام المقبل في نشر نتائج هذا الاستعراض داخل الأمم المتحدة وكذلك في تشجيع الدول الأعضاء على تقديم الدعم الكامل لعمل المستشارين الخاصين.

خامسا - الخلاصة

٦٢ - لقد حان الوقت لكي تبدي الدول الأعضاء عزمًا أقوى في الدفاع عن القواعد التي تصون الإنسانية، والتي تقوم عليها المسؤولية عن الحماية، وفي التقيد بتلك القواعد. وإذا لم نفعّل ذلك، سوف تتآكل الإنجازات التي تحققت في العقد الأول لبحث مبدأ المسؤولية عن الحماية. ففي وقت الأزمة، ينبغي لنا ألا نتراجع، بل ينبغي أن نلتف حول ما حققناه ونقوم بتعزيزه. ومن الخطوات الملموسة على هذا الطريق أن تتفق الدول الأعضاء على التأكيد من جديد على التزامها وتعميقه من خلال إصدار قرار جديد للجمعية العامة بشأن المسؤولية عن الحماية. وينبغي أيضا إطلاق حملة عالمية شاملة وقوية لاستعادة الثقة في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني من خلال تعزيز القيم التي ينصان عليها، والمطالبة بزيادة الامتثال، وملاحقة من يستمرون في انتهاك القانون، ومحاسبة الجناة. ونحن مدينون بذلك أمام الفئات الضعيفة من السكان في جميع أنحاء العالم.

٦٣ - غير أن المسؤولية عن الحماية تتطلب أكثر من ذلك أيضا. فهي تتطلب من جميع أعضاء المجتمع الدولي أن يقولوا كلمتهم في أي وقت وأي مكان ترتكب فيه الجرائم الفظيعة، أو تنذر بالوقوع. والهدف من المسؤولية عن الحماية، باعتبارها بيانا بالالتزام السياسي، هو تحفيز العمل الجماعي من أجل منع ارتكاب الجرائم الفظيعة والتصدي لها - على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي - ورفع التكلفة السياسية التي تترتب على عدم التصرف في مواجهة الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. وهي تتطلب من الدول الأعضاء، سعيا إلى الوفاء بهذا الالتزام، إعطاء حماية السكان الضعفاء أولوية على المصالح الوطنية الضيقة، والعمل بلا كلل من أجل التغلب على الانقسامات السياسية وتوجيه استثمارات ملموسة لتعزيز القدرات اللازمة للمنع والتصدي. ومجمل القول أن المسؤولية عن الحماية تتطلب قيادة سياسية متواصلة.

٦٤ - وقد دأبت، خلال فترة ولايتي كأمين عام، على دعوة الدول الأعضاء إلى الاضطلاع بمسؤولياتها، وتسليط الضوء على الإجراءات الجسورة المتخذة لحماية السكان، والاعتراف بحالات الإخفاق في العمل بصورة جماعية وحاسمة. وما فتئت، فيما أبدله من جهود للقيام بدور قيادي على صعيد الوفاء بالمسؤولية عن الحماية، أسترشد بالإيمان بأن المجتمع الدولي

ليس من المتفرجين الذين يقفون دون حول ولا قوة أمام الجرائم الفظيعة، ولا يمكنه أن يكون كذلك. فوحدة الهدف والاستراتيجيات المنسقة يمكن أن تحدث فرقا كبيرا وأن تؤدي إلى إنقاذ عدد لا يحصى من الأرواح. لكن العمل الجماعي لن يتحقق على أساس المبادئ وحدها. فالمسؤولية عن الحماية هي التزام تعهدت به جميع الدول الأعضاء. ومهمة تلك الدول أن تجعل منها حقيقة واقعة، بدعم من المجتمع الدولي الأعم.