

Distr.: General
25 July 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة مجلس الأمن



مجلس الأمن
السنة السادسة والستون

الجمعية العامة
الدورة السادسة والستون
البندان ١٤ و ١١٧ 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

مسؤولية الحماية: الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة

تقرير الأمين العام

أولا - نشأة مسؤولية الحماية

١ - منذ أن اعتمد مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ مفهوم مسؤولية حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية (المعروف أيضا بالإنكليزية بعبارة "RtoP")، أحرز المجتمع الدولي تقدماً كبيراً في تطوير هذا المفهوم وفي تنفيذه. وفي عام ٢٠٠٩، وافقت الجمعية العامة في قرارها ٦٣/٣٠٨ على مواصلة النظر في هذا المفهوم. وعلى نحو ما أظهرته مشاركة الدول الأعضاء في المناقشات غير الرسمية السنوية في الجمعية العامة التي اقترنت بتقاريرها الثلاثية السابقة، ما زالت تعطي أهمية كبيرة لمسؤولية الحماية.

٢ - ويبيّن تقريرنا الأول، الصادر في عام ٢٠٠٩ عن تنفيذ المسؤولية عن الحماية (A/63/677)، الركائز الثلاث لهذا المفهوم. وهذه الركائز مستمدة من الفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي (انظر قرار الجمعية العامة ٦٠/١)، التي اتفق فيها رؤساء الدول والحكومات بالإجماع على أن "المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة



الرجاء إعادة استعمال الورق



الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية تقع على عاتق كل دولة على حدة“. وأكدوا أيضا دور المجتمع الدولي في مساعدة الدول على حماية سكانها من هذه الجرائم، بوسائل منها ”مساعدة الدول التي تشهد توترات قبل أن تنشب فيها أزمات وصراعات“. وثالثا، اتفقت الدول الأعضاء على ”اتخاذ إجراء جماعي، في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، عن طريق مجلس الأمن، ووفقا للميثاق، بما في ذلك الفصل السابع منه، على أساس كل حالة على حدة وبالتعاون مع المنظمات الإقليمية ذات الصلة حسب الاقتضاء، في حال قصور الوسائل السلمية وعجز السلطات الوطنية البين عن حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية“. وهذه الركائز الثلاث غير متسلسلة وتتساوى في أهميتها؛ وبدونها سيكون المفهوم ناقصا. ويجب تنفيذ جميع الركائز الثلاث بطريقة تنسق تماما مع مقاصد الميثاق ومبادئه وأحكامه. ورَكَزَ تقريري الثاني، في عام ٢٠١٠، على الإنذار المبكر والتقييم والمسؤولية عن الحماية (A/64/864)، بينما ركزَ تقريري الثالث، في عام ٢٠١١، على دور الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية في تنفيذ المسؤولية عن الحماية (A/65/877-S/2011/393).

٣ - وأبرزت مرة أخرى الأحداث التي وقعت مؤخرا أهمية الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة للجرائم والانتهاكات الأربع المحددة والتحديات المطروحة لتلك الاستجابة. ومع أن منع هذه الجرائم والانتهاكات أفضل بكثير من الاستجابة لها بعد أن تُرتكب، فإن هناك أوقاتا يفشل فيها المنع ويلزم فيها الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة. ويجب الاعتراف أيضا بأن الدول الأعضاء أثارت مخاوف بشأن المسؤولية، والتدابير التي قد تستخدم عندما تلزم استجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، وبشأن إدارة تلك التدابير والإشراف عليها. ومع مراعاة الطابع الملح لهذه المسائل، يقدم هذا التقرير تقييما للمجموعة الواسعة النطاق من الأدوات المتاحة في إطار الفصول السادس والسابع والثامن من الميثاق لتنفيذ الركيزة الثالثة لمسؤولية الحماية.

٤ - وقد ارتكزت الحاجة إلى استجابة جماعية لحماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية على التراث الوحشي للقرن العشرين، الذي تخللته محرقة اليهود، ومواقع المحازر في كمبوديا، والإبادة الجماعية في رواندا، وعمليات القتل الجماعي في سريريتشا وغيرها من الأحداث. وهذه الأحداث وغيرها من الأحداث المأساوية، التي أبرزت التقاعس الكبير من جانب فرادى الدول عن الوفاء بمسؤولياتها والتزاماتها بموجب القانون الدولي، فضلا عن أوجه القصور الجماعية للمؤسسات الدولية، قادت سلفي، الأمين العام كوفي عنان، إلى اتخاذ مجموعة من الخطوات

التي أسفرت عن وضع مفهوم مسؤولية الحماية^(١). وشملت هذه الخطوات فريق الأمين العام الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير الذي أنشئ في عام ٢٠٠٤ (انظر A/59/565 و Corr.1)، وإنشاء مكتب المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية، أيضا في عام ٢٠٠٤، وإصدار تقرير الأمين العام لعام ٢٠٠٥ المعنون "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية، والأمن، وحقوق الإنسان للجميع" (A/59/2005). وتوجت هذه الخطوات بالتزام جميع رؤساء الدول والحكومات التاريخي بمسؤولية الحماية في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥.

٥ - وبعد وقت قصير من تولي منصب الأمين العام، عيّنت مستشارا خاصا معنا بمنع الإبادة الجماعية، ومستشارا خاصا طلبت منه التركيز على مسؤولية الحماية. وطلبت من المستشارين أن يكونا مكتباً مشتركاً لأن مسؤولياتهما تكمل بعضهما بعضاً وإن كانت مستقلة.

٦ - وكثيرا ما تنشأ الجرائم والانتهاكات المتعلقة بمسؤولية الحماية عن النزاعات المتصلة بالهوية، سواء كانت هذه النزاعات بين المجموعات المحددة في اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لعام ١٩٤٨، وهي المجموعات "القومية أو الإثنية أو العرقية أو الدينية"، أو المجموعات التي تحددها عوامل أخرى. ولا تنشأ هذه النزاعات عن مجرد الاختلافات بين المجموعات، سواء كانت حقيقية أو متصورة، ولكن عن الآثار المترتبة على تلك الخلافات التي قد تتسبب في تعرض السكان إلى إهانات تنعكس في تفاوتات جسيمة، ولا سيما التمييز والتهميش والاستبعاد والوصم، ونزع الطابع الإنساني، والحرمان من حقوق الإنسان الأساسية. ويمكن أن تؤدي ردود الفعل على تلك التفاوتات وردود الفعل المضادة لها إلى العنف الذي يستهدف السكان المدنيين، ويكون مدفوعا في كثير من الأحيان بمخاوف ذات طابع وجودي من كلا الجانبين. وفي مثل هذه الظروف، يكمن الشكل الأكثر فعالية من أشكال المنع في إدارة التنوع على نحو بناء من أجل تعزيز الحوكمة الرشيدة والمساواة والشمولية واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ومراعاة القيم والممارسات الديمقراطية. وهذه في المقام الأول هي مسؤولية الدولة، بدعم من المجتمع الدولي، عند الحاجة.

٧ - ويركز إعلان عام ٢٠٠٥ المتعلق بمسؤولية الحماية على المنع. وقد أعلنت الدول أن مسؤوليتها "تستلزم... منع وقوع تلك الجرائم، بما في ذلك التحريض على ارتكابها، عن

(١) كانت اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول (٢٠٠١) هي أول من أشار إلى مفهوم متعلق بمسؤولية الحماية.

طريق الوسائل الملائمة والضرورية“ (انظر الفقرة ١٣٨ من قرار الجمعية العامة ١/٦٠). غير أنه يجب النظر إلى المنع والاستجابة على أنهما مرتبطان بشكل وثيق. وينبغي للمنوع في وقت مبكر أن يعالج العوامل الهيكلية التي تؤثر على قدرة الدولة على منع الجرائم والانتهاكات الأربع المحددة والاستجابة لها. وقد وضع مكتب مستشاري الخاصين ”إطارا تحليليا“ يحدد العوامل التي يمكن استخدامها لتقييم مخاطر هذه الجرائم والانتهاكات. ويمكن القيام بمزيد من الأعمال لتطوير وصقل أدوات الاستجابة اللازمة للتصدي لكل عامل من عوامل الخطر.

٨ - ويؤكد هذا التقرير مختلف أبعاد الركيزة الثالثة، ولكنه أيضا إعادة صياغة تقييمية لهذا المفهوم وأهميته الحيوية لحماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. وينظر التقرير إلى العلاقة القائمة فيما بين الركائز الثلاث، مشيرا إلى أنه ينبغي عدم التمييز بصورة مغرقة في الحدة بين المنع والاستجابة. وينظر في الأدوات المستندة إلى الميثاق التي استخدمت والشراكات التي استُعين بها حتى الآن، فضلا عن وسائل توفير الحماية بمسؤولية. وأخيرا، ينظر التقرير في التقدم المحرز حتى الآن في تنفيذ مسؤولية الحماية والتحديات التي ما زالت ماثلة على الطريق.

ثانياً - استراتيجية التنفيذ

٩ - مسؤولية الحماية مفهوم يقوم على المبادئ الأساسية للقانون الدولي بصيغتها الواردة، بصفة خاصة، في القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وينطوي تنفيذها على مجموعة واسعة النطاق من الأدوات والتقنيات والشركاء في الحالات الفردية، بما في ذلك التسوية السلمية للمنازعات في إطار الفصل السادس، والأعمال المتعلقة بالتهديدات التي يتعرض لها السلام، وانتهاكات السلام وأعمال العدوان في إطار الفصل السابع، والأعمال التي تقوم بها الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية في إطار الفصل الثامن. ومنذ البداية، أُبرزت أهمية اتباع نهج ضيق ولكن متعمق - ضيق من حيث تقييد تطبيقه على الجرائم والانتهاكات المشار إليها في الفقرة ١٣٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ وعلى التحريض عليها، ومتعمق من حيث تنوع الأدوات المستندة إلى الميثاق المتاحة لهذا الغرض.

١٠ - وفي السعي إلى أفضل السبل لتوقع الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية ومنعها والاستجابة لها، عبر رؤساء الدول والحكومات في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ بشكل واسع النطاق عن مسؤولية الحماية بهدف توفير مجموعة واسعة من الخيارات، ضمن حدود الميثاق، وذلك من أجل معالجة الخصائص المستقلة لكل حالة. واتسقت مع هذا النهج النداءات المتكررة للاستجابة في وقت مبكر وبمرونة على

نحو يتناسب مع الظروف الخاصة لكل حالة. وقد أكدت منطلق هذا النهج تجربة المجتمع الدولي في السعي إلى تحقيق أهداف مسؤولية الحماية في حالات محددة على مدى السنوات الأربع الماضية، إذ إن كل حالة كانت متميزة في جوانب مهمة.

١١ - وقد يعتبر البعض أن المنع والاستجابة يوجدان على طريقي نقيض. غير أنهما في الممارسة العملية كثيرا ما يندجان. فالدبلوماسية الوقائية، على سبيل المثال، هي عموما استجابة لمنط معيّن من الأحداث أو مجموعة من الشواغل، في حين أن الاستجابات الدولية للمراحل الأولى من الأعمال الوحشية تسعى إلى منع تصاعدها وإلى الإسراع بوضع حد لها. وقد يقال إن الركيزتين الأولىين من استراتيجية التنفيذ تعالجان مسألة المنع، وتعالج الركيزة الثالثة الاستجابة. غير أن الخطوط الفاصلة ليست واضحة تماما في الممارسة العملية. ففي إطار الركيزة الأولى، قد تنطوي ممارسة مسؤولية الدولة على عناصر استجابة، مثل قمع الخطابات المثيرة للفتنة التي تستهدف أقلية من الأقليات، أو تعطيل وصول شحنات الأسلحة التي قد تستخدم في ارتكاب جريمة الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. وتحمل الدولة مسؤولية بذل قصاراها لمنع ارتكاب هذه الجرائم والانتهاكات على أراضيها، أو تحت ولايتها، ووقفها عند حدوثها.

١٢ - وبالمثل، الركيزة الثانية - أي الالتزام بمساعدة الدول على بناء القدرة على حماية سكانها ومساعدة الدول التي تشهد توترات قبل أن تنشأ فيها أزمات وتنشب نزاعات - يمكن أن تشمل عناصر منع واستجابة، بل وفي نفس الوقت أحيانا. والمساعدة الدولية في إطار الركيزة الثانية في شكل لجنة تحقيق دولية للوقوف على الحقائق وتحديد هوية مرتكبي الجرائم والانتهاكات في ما يتعلق بمسؤولية الحماية يمكن أن تكون أيضا عملا يندرج في إطار الركيزة الثالثة بقدر ما تشكل استجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة. وفي الوقت نفسه، يمكن أن يسهم إيفاد لجنة تحقيق دولية، من خلال مجرد وجودها في الدولة المعنية، في منع ارتكاب المزيد من الجرائم والانتهاكات وبالتالي فهو بمثابة تدبير وقائي في إطار الركيزة الثانية. وفي هذا الصدد، من الأمثلة لجنة التحقيق المنشأة للتحقيق في مذبحه ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ في غينيا. وبالتالي، قد لا يكون من الممكن دائما أن يحدد بوضوح ما إذا كان نشاط من الأنشطة يندرج حصرا في إطار ركيزة واحدة أو أخرى من الركائز الثلاثة. وهذا التحديد غير ضروري.

١٣ - وعند نظر الجمعية العامة في مسؤولية الحماية، أثار بعض الدول تساؤلات حول طبيعة العلاقة بين الركائز الثلاث، وما إذا كانت هذه الركائز متسلسلة. وهذه الركائز غير متسلسلة. ولذلك ينبغي على الإطلاق ألا يُسأل عن الظروف التي "تنطبق" في ظلها

مسؤولية الحماية. فهذا يشير ضمناً عن خطأ إلى أن هناك حالات لا تتحمل فيها الدولة مسؤولية عن حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. ومن الواضح أن كل دولة تتحمل مسؤولية ملازمة لها عن الحماية. والمسألة التي تواجهنا هي تحديد أفضل سبيل لتحقيق أهداف مسؤولية الحماية في مختلف الظروف.

١٤ - وتُفهم الركيزة الثالثة على نحو أفضل في سياق الركيزتين الأخرين. فلن يكون لها معنى لو كانت مستقلة. وكما جرى تأكيده منذ البداية، يتمثل الهدف في مساعدة الدول على تحقيق النجاح في الوفاء بمسؤولياتهم في مجال توفير الحماية. وليس من أدوار الأمم المتحدة أن تحل محل الدولة في الوفاء بتلك المسؤوليات. والهدف من اتخاذ إجراء في إطار الركيزة الثالثة هو المساعدة على وضع الأساس لاضطلاع الدولة من جديد بمسؤوليتها، وللمساعدة أو إقناع السلطات الوطنية على الوفاء بمسؤولياتها تجاه شعوبها في إطار الالتزامات القانونية الراسخة المبينة في إطار الركيزة الأولى.

١٥ - واتخاذ إجراءات فعالة في إطار الركيزتين الأولى والثانية قد يلغي ضرورة اتخاذ إجراء في إطار الركيزة الثالثة. وينبغي أيضاً للإجراءات في إطار الركيزة الثالثة أن تسهم في تحقيق أهداف الركيزة الأولى في المستقبل. ووضع حد للجرائم والانتهاكات الأربع المحددة في حالة معينة ينبغي أن يكون بداية لفترة تجديد اجتماعي وبناء للقدرات المؤسسية تهدف إلى تقليل احتمالات العنف في المستقبل. وكما ورد في تقرير عن تنفيذ مسؤولية الحماية (A/63/677)، لدى الأمم المتحدة وطائفة الوكالات والصناديق والبرامج التابعة لها خبرة قيّمة في مساعدة المجتمعات على التعافي من هذه الجرائم والانتهاكات وبناء المؤسسات ووضع التشريعات والممارسات والمواقف الرامية إلى تقليل احتمال تكرارها. وهكذا، يمكن للاستجابة المستنيرة والمكيفة أن تخدم أهداف المنع أيضاً.

١٦ - وتقوم بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام على مبدأ الموافقة وتنشر عموماً لدعم الدولة المضيفة وبموافقة عامة منها. وعلى هذا النحو فهي تدرج في إطار الركيزة الثانية، وينبغي تمييزها عن أدوات الركيزة الثالثة. وبعثات حفظ السلام مجموعة واسعة النطاق من الآليات التي تهدف إلى دعم عمليات الانتقال السياسي بالوسائل السلمية، وبناء قدرات الدولة المضيفة على حماية المدنيين. وعندما تكلف بعثات حفظ السلام في إطار الفصل السابع بحماية المدنيين، يجوز لها استخدام القوة كملاذ أخير في الحالات التي يكون فيها المدنيون مهددين بالتعرض إلى أضرار جسدية وشيكة. ولا يميّز مجلس الأمن في ما يتعلق بمصدر ذلك التهديد، وبالتالي يمكن أن يطلب من بعثات حفظ السلام أن تستجيب أينما تعرّض المدنيون

للتهديد. ومع أن أعمال حفظة السلام يمكن أن تسهم في تحقيق أهداف مسؤولية الحماية، فإن مفهومي مسؤولية الحماية وحماية المدنيين لهما شروط مسبقة وأهداف مستقلة ومتميزة.

١٧ - وفي بعض الحالات، قد تتعزز إرادة السلطات الوطنية لتفادي الجرائم والانتهاكات المتعلقة بمسؤولية الحماية. مما يُظهره المجتمع الدولي من استعداد لاتخاذ إجراء جماعي، في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، عندما لا تكفي الوسائل السلمية، ولا تفسي السلطات الوطنية بوضوح بمسؤولياتها. وبالتالي، قد يساعد اتخاذ إجراء ذي مصداقية ومتناسب في إطار الركيزة الثالثة، وفقاً للميثاق، على تشجيع الدول على تحمل مسؤولياتها في إطار الركيزة الأولى. والهدف من المساعدة المقدمة في إطار الركيزة الثانية هو مساعدة الدولة على الوفاء بمسؤولياتها في إطار الركيزة الأولى وإلغاء ضرورة اتخاذ إجراء في إطار الركيزة الثالثة، أو التقليل من احتمالاته. وثمة العديد من الحالات التي التمسست فيها الحكومات الوطنية المساعدة الدولية واستفادت منها في التصدي لتوترات خطيرة داخل مجتمعاتها أدت، أو ربما تؤدي، إلى ارتكاب الجرائم والانتهاكات التي تناولتها الفقرة ١٣٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي.

١٨ - ومع مرور الزمن، يُتوقع أن يقل تدريجياً اللجوء إلى استجابة دولية في إطار الركيزة الثالثة في سياق قيام الدول، بمساعدة من المجتمع الدولي أحياناً، بتوفير الحماية لسكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية من باب الممارسة العادية. والمسؤولية حليف للسيادة، إذ إن الإجراء الجماعي الذي يتخذه المجتمع الدولي لحماية السكان لا يكون مطلوباً عندما تفسي الدولة تماماً بمسؤوليتها السيادية المتعلقة بتوفير الحماية.

١٩ - وقد أكد كل تقرير من تقارير الثلاثة السابقة فوائد المشاركة المبكرة مع المجتمعات والحكومات التي تشهد توترات قبل أن تنشأ فيها أزمات وتنشب نزاعات. وأكد تقرير المتعلق بالإنذار المبكر والتقييم ومسؤولية الحماية أهمية المشاركة المبكرة لوضع فهم كامل ومتوازن ودينامي لحالة معينة، وهو أمر حاسم أيضاً لصياغة استراتيجيات لأغراض المنع أو الاستجابة. ونبه التقرير إلى أن الإجراءات المبكرة ينبغي أن تكون إجراءات مستنيرة. "فالحصول على التقييم الصحيح - سواء للوضع في الميدان أم لخيارات السياسات المتاحة للأمم المتحدة وشركائها الإقليميين ودون الإقليميين - هو أمر جوهري في تنفيذ المسؤولية عن الحماية تنفيذاً فعالاً وذا مصداقية ومستداماً وفي الوفاء بالالتزامات التي قطعها رؤساء الدول والحكومات في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥" (انظر الفقرة ١٩ من الوثيقة A/64/864). وبعبارة أخرى، قد تتوقف فعالية استراتيجية استجابة في إطار الركيزة

الثالثة على مدى مشاركة المجتمع الدولي بصورة مستمرة مع المجتمعات والحكومات في إطار الركيزة الثانية. وفي الوقت نفسه، قد تقلل هذه المشاركة في حد ذاتها وتيرة اللجوء إلى الركيزة الثالثة.

٢٠ - ومن حيث الاستراتيجية العامة، تستخلص خمسة دروس من التجربة المكتسبة حتى الآن، على النحو التالي:

- أولاً - تختلف كل حالة عن غيرها. وينبغي قدر الإمكان تطبيق مبادئ مسؤولية الحماية باتساق وبشكل موحد. غير أن اختيار الأساليب والأدوات المستخدمة في كل حالة ينبغي أن يتحدد بالظروف السائدة على أرض الواقع وبالحكم عن بيئته على العواقب المحتملة. وحيث إن كل حالة تختلف عن غيرها، فإن محاولة جعل تطبيق هذه المبادئ يبدو متماثلاً في جميع الحالات ستعطي نتائج عكسية.

- ثانياً - قد يؤدي هذا التمييز إلى توجيه اتهامات بالكيل بمكيالين والانتقائية. فالتصورات مهمة. ولهذا من الأساسي أن أطبق هذه المبادئ باتساق في بيئاتي وأعمالي، على نحو ما ينبغي أن يفعله المستشارون الخاصون لي، والمفوض السامي لحقوق الإنسان، وغيرهم من كبار مسؤولي الأمم المتحدة. وأصعب القرارات وأكثرها أهمية من حيث النتائج بطبيعة الحال هي القرارات التي يتخذها مجلس الأمن. ورغم أن قراراته، أو غياب هذه القرارات، ستكون أحياناً مثيرة للجدل، فإن الاتجاه العام يشير إلى تزايد مشاركة المجلس في الاستجابة لحالات انتهاك حقوق الإنسان. وقد تجلّى هذا الاتجاه في إشارات صريحة إلى مسؤولية الحماية في عدد من قراراته الأخيرة.

- ثالثاً - كما لوحظ أعلاه، بينت التجربة الحاجة إلى فهم أكثر تكاملاً ودقة للكيفية التي ترتبط بها الركائز الثلاث وتعزز بعضها بعضاً. وكثيراً ما يعرب المراقبون عن تفضيل بعض الركائز عن بعضها الآخر. غير أنه من المرجح ألا تكون أي ركيزة من الركائز فعالة لوحدها. وقد أثبتت كل حالة حتى الآن هذه الفرضية الأساسية.

- رابعاً - من المحتمل أن تنطوي الاستراتيجية الفعالة والمتكاملة على عناصر للمنع والاستجابة على حد سواء. وقد تطلبت كل حالة من الحالات التي عولجت على مدى السنوات الأربع الماضية مزيجاً من تدابير المنع والاستجابة، مع اختلاف الموازنة بينهما حسب ظروف كل حالة. ولا أحد منهما يحقق نتائج واعدة دون الآخر.

- خامساً - لقد أدركنا، مراراً وتكراراً، الدور الحاسم الذي يضطلع به الشركاء في تقدم أعمال الأمم المتحدة في هذا المجال، كما في مجالات كثيرة أخرى. ولم يأت

هذا الدرس بشكل مفاجئ، كما جرى تأكيده في تقريره الأول وشكل موضوع تقريره الثالث عن دور الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية في تنفيذ المسؤولية عن الحماية (A/65/877-S/2011/393). وقد أثبتت التجربة الحقيقة البسيطة المتمثلة في أن المنع والاستجابة يكونان أكثر فعالية عندما تعمل الأمم المتحدة جنباً إلى جنب مع شركائها الإقليميين. وما زال من المكونات ذات الأهمية الحاسمة لاستراتيجية التنفيذ تعزيز هذه العلاقة بهدف تحقيق أقصى استفادة من الفرص التي تتيحها.

ثالثاً - الأدوات المتاحة للتنفيذ

٢١ - يجري إبراز أهمية استخدام كافة الوسائل المتاحة في إطار الفصول السادس والسابع والثامن من الميثاق للمساعدة في حماية السكان من الجرائم والانتهاكات الأربع المحددة في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي، وكذلك في استراتيجية التنفيذ الواردة في تقريره عن تنفيذ مسؤولية الحماية. وفي الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي أعرب رؤساء الدول والحكومات عن تفضيل معالجة الحالات أولاً باستخدام ما هو ملائم من الوسائل الدبلوماسية والإنسانية وغيرها من الوسائل السلمية، وفقاً للفصلين السادس والثامن من الميثاق. وقد أظهرت التجربة على مدى السنوات الأربع الماضية أنه كلما زاد الطابع القسري للأداة، إلاً وقل استخدامها لحماية السكان. وقد استخدمت أدوات الفصل السادس في العديد من الحالات واستخدمت مساعي الفصل الثامن من جانب ترتيبات إقليمية و/أو شبه إقليمية في معظم الحالات.

٢٢ - وينص الفصل السادس من الميثاق على مجموعة من الاستجابات غير القسرية، بما في ذلك التفاوض أو التحقيق أو الوساطة أو التوفيق أو التحكيم أو التسوية القضائية أو اللجوء إلى الوكالات أو الترتيبات الإقليمية، أو غيرها من الوسائل السلمية. وما زالت هذه التدابير تطور وتصل في سياق مواصلتنا تعلم أفضل السبل الناجحة. ويمكن للأمين العام أن يقوم بالعديد من هذه الأنشطة في دوره المتصل ببذل "المساعي الحميدة" أو يمكن لترتيبات إقليمية ودون إقليمية أن تقوم بها، دون إذن صريح من مجلس الأمن أو الجمعية العامة.

٢٣ - وقد أوليت عناية كبيرة إلى أهمية الوساطة والدبلوماسية الوقائية في منع الأزمات والاستجابة لها. وكثيراً ما يشار إلى وساطة الاتحاد الأفريقي في كينيا في عام ٢٠٠٨ والدور الذي قام به مركز الأمم المتحدة الإقليمي للدبلوماسية الوقائية لمنطقة آسيا الوسطى في التصدي لأعمال العنف الطائفي في قيرغيزستان في عام ٢٠١٠ كمثالين لتطبيق أدوات الفصل السادس من أجل منع الجرائم والانتهاكات في ما يتعلق بمسؤولية الحماية. وتتخذ الوساطة والدبلوماسية الوقائية أيضاً شكل تعيين شخصيات بارزة أو مبعوثين خاصين

للشروع في حوار والتحصير لجهود الوساطة أو التيسير المحلية أو الإقليمية أو التي تقوم بها الأمم المتحدة، كما كان الشأن في الحالة المتعلقة بليبيا. وكان هذا هو الحال أيضا عندما عين مبعوث خاص معني بالمنطقة المتضررة من أنشطة جيش الرب للمقاومة لتيسير وساطة جنوب السودان بين جيش الرب للمقاومة وحكومة أوغندا. ويبرز العمل المتفاني الذي يقوم به المبعوث الخاص المشترك بين الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية المعني بسوريا الأهمية المحورية للشراكات بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ويؤكد أهمية دعم الدول الأعضاء للمبادرات الدبلوماسية التي تنفذ باسمها.

٢٤ - وقد أظهرت التجربة أن الوساطة والدبلوماسية الوقائية تكونان أكثر فعالية عندما تتعاون منظمات مختلفة، وتتكلم بصوت واحد، وتستخدم قواها النسبية بطريقة متكاملة. وتستخدم هذه الترتيبات لتيسير الحوار مع الأطراف، وذلك بهدف وقف العنف ومنع تكراره، وتعزيز حقوق الإنسان، ومكافحة الإفلات من العقاب، ودعم المصالحة الوطنية وإعادة البناء الاقتصادي، فضلا عن إشراك الأطراف في مسائل محددة متصلة بالحماية، مثل وصول المساعدة الإنسانية والأمن.

٢٥ - وتشكل الدعوة العامة أداة مهمة لتركيز الاهتمام على الحالات المثيرة للقلق. ففي الأشهر الثمانية عشر الماضية، دعوتُ الدول إلى الوفاء بمسؤوليتها عن حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، على نحو ما قامت به المفوضة السامية لحقوق الإنسان ومستشاري الخاصين. وتناولت هذه البيانات حالات مثيرة للقلق في كوت ديفوار وليبيا واليمن وجنوب السودان والسودان وسوريا. وأشارت الهيئات الحكومية الدولية التابعة للأمم المتحدة في مناسبات عدة في الأشهر الثمانية عشر الماضية إلى هذا المفهوم في قراراتها. وأشار مجلس الأمن إلى مسؤولية الدول عن حماية سكانها في قراراته المتعلقة بليبيا واليمن^(٢). وأشارت الجمعية العامة إلى مسؤولية الدول عن حماية شعوبها في القرارات المتعلقة بسوريا^(٣)، في حين أن مجلس حقوق الإنسان أشار إلى مسؤولية الدول عن حماية شعوبها في قراراته المتعلقة بليبيا وسوريا^(٤).

(٢) انظر قرارات مجلس الأمن ١٩٧٠ (٢٠١١)، و ١٩٧٣ (٢٠١١)، و ٢٠٤٠ (٢٠١٢) عن الحالة في ليبيا، والقرار ٢٠١٤ (٢٠١٢) عن الحالة في اليمن.

(٣) انظر قرار الجمعية العامة ١٧٦/٦٦ و ٢٥٣/٦٦ عن الحالة في الجمهورية العربية السورية.

(٤) انظر قرارات مجلس حقوق الإنسان د/١٥-١/١٥ عن الحالة في ليبيا، و د/١٦-١/١٦ و د/١٨-١/١٨ و د/١٩-١/١٩ عن الحالة في سوريا.

٢٦ - وكثيرا ما يسبق الجرائم والانتهاكات المتعلقة بمسؤولية الحماية تحريض على العنف. وفي الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي، تؤكد الدول مسؤوليتها عن منع التحريض على الجرائم والانتهاكات الأربع المحددة. وأشار إلى أن أي دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضا على التمييز أو العداوة أو العنف هي محظورة بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وتشمل التدابير الرامية إلى مواجهة الخطابات المؤججة للمشاعر أو الدعاية للكراهية الإدانة العامة من جانب الأجهزة السياسية للأمم المتحدة، ونداءات من كبار المسؤولين لوقف هذه الخطابات، من قبيل النداء الذي وجهه المستشار الخاص الأول المعني بمنع الإبادة الجماعية في عام ٢٠٠٤ في ما يتعلق بكوت يفوار. كما تستخدم وسائط الإعلام لمكافحة التطرف عن طريق رسائل التسامح.

٢٧ - وتستخدم بعثات تقصي الحقائق ولجان التحقيق على نحو متزايد، حسب إطارها المرجعي الخاص، كي يُحدد بنزاهة ما إذا وقعت انتهاكات جسيمة لقانون حقوق الإنسان و/أو انتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي، والإبلاغ عن قدرة دولة ما من الدول على التصدي لهذه الانتهاكات، وتسليط الضوء على الأسباب الجذرية للانتهاكات، واقتراح سبل للمضي قُدما عن طريق كفالة المساءلة و/أو إعداد سرد تاريخي للأحداث التي وقعت. وتقرر هذه التحقيقات من جانب مجلس الأمن ومجلس حقوق الإنسان ومن جانبي. ويجوز لمجلس حقوق الإنسان أيضا أن يعيّن مقررًا خاصًا أو خبيرًا مستقلا لإسداء المشورة بشأن حالة معينة أو إحالتها إلى الإجراءات الخاصة القائمة. وقد تقرر هيئات الأمم المتحدة المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان أن دولة طرفا انتهكت التزاماتها بموجب معاهدة حقوق الإنسان، وتتعامل مع هذه الدولة المعنية رهنا بإجراءاتها. وتوجد صكوك وإجراءات موازية في عدد من المناطق والمناطق دون الإقليمية.

٢٨ - وتوفر بعثات الرصد والمراقبة التي تنشر في إطار الفصل السادس من الميثاق وسيلة مهمة أخرى للإبلاغ والتحقق من المعلومات. ويمكن أن تكون هذه البعثات تحت قيادة مجموعة مختلفة من المنظمات. وهي توفر إبلاغا آتيا عن الحالة على أرض الواقع، ويمكنها مساعدة الأطراف على إجراء التحقيقات في حوادث معينة، وتقييم امتثال الأطراف للاتفاقات ولالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان ومسؤوليات الحماية والتحقق من ذلك، ورصد مصادر تهديد محددة، مثل التدفق غير المشروع للأسلحة، وتيسير بناء الثقة، وبذل المساعي الحميدة، وردع ارتكاب الفظائع من خلال وجودها.

٢٩ - وتعمل المحكمة الجنائية الدولية على وضع حد لإفلات مرتكبي أخطر الجرائم من العقاب وبالتالي تسهم في منع هذه الجرائم. ولا شك في أن التهديد بالإحالة إلى المحكمة

الجناية الدولية يخدم هدفا وقائيا وإشراك هذه المحكمة في الاستجابة لحالات ارتكاب الجرائم المزعومة يمكن أن يساهم في الاستجابة العامة. وبشكل أعم، لقد أثر ظهور نظام العدالة الجنائية الدولية بشكل إيجابي على تطور مفهوم مسؤولية الحماية.

٣٠ - ويستخدم مجلس الأمن صلاحياته للشروع في عمليات إبلاغ عالمية وعمامة عن الجرائم والانتهاكات المرتكبة ضد الأطفال في النزاعات المسلحة (انظر قرار مجلس الأمن ١٦١٢ (٢٠٠٥)) وعن العنف الجنسي في النزاعات (انظر قرار مجلس الأمن ١٩٦٠ (٢٠١٠)). ويعتبر التجنيد القسري للأطفال دون سن الخامسة عشرة جريمة حرب في حين أن العنف الجنسي المرتبط بالنزاع، حسب السياق الذي يرتكب فيه، يصل إلى مرتبة الإبادة الجماعية أو الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية أو جرائم الحرب.

٣١ - وعندما لا تستجيب دولة إلى الوسائل الدبلوماسية وغيرها من الوسائل السلمية، تدعو الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة إلى اتخاذ إجراء جماعي "في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة"، وفقا للميثاق. وقد يأذن مجلس الأمن بهذه التدابير الجماعية، في إطار المادتين ٤١ و ٤٢ من الميثاق. وتشمل التدابير القسرية في إطار المادة ٤١ عقوبات تتضمن تجميد الأصول المالية لكل من أعضاء الحكومة وأفراد نظام من الأنظمة وفرض حظر على السفر، وتعليق الائتمانات والمساعدات والقروض المقدمة من المؤسسات المالية الدولية إلى المسؤولين الحكوميين المتمركزين في الخارج، وفرض قيود على تقديم الخدمات المالية الأخرى إلى الحكومة أوفرادى المسؤولين؛ ومراقبة توافر السلع الكمالية، والأسلحة والمواد المتصلة بها، والسلع ذات القيمة العالية؛ والحد من الاتصالات الدبلوماسية للدول مع كيانات مستهدفة؛ وتطبيق حظر على المشاركة في الأحداث الرياضية الدولية؛ وفرض قيود على التعاون العلمي والتقني. ويمكن هيكلة العقوبات بعناية من أجل التأثير في المقام الأول على المسؤولين والتقليل إلى أدنى حد من الأثر على السكان المدنيين. ويمكن أن تخضع العقوبات لشروط صارمة. ولا يمكن فرضها لمدة تزيد عن اللازم، ويمكن أن تكون نسبية وخاضعة لما يناسب من ضمانات حقوق الإنسان. وفي العقد الماضي، بفضل إدخال تغييرات على تصميم العقوبات وتنفيذها ورصدها أصبح تطبيقها أكثر إنسانية وأكثر نجاحا على حد سواء. وتكون العقوبات فعالة على نحو أفضل عندما تكون ضمن عدد من الأدوات المستخدمة كجزء من استراتيجية متسقة. ومن الضروري أن تكون أهدافها واضحة ومتسقة وذات صياغة جيدة كي تكون مفهومة من جانب المستهدفين من الأشخاص أو الهيئات والألا تغلق باب المشاركة.

٣٢ - ولا يمكن أن يأذن باستخدام القوة سوى مجلس الأمن، وفقا للمادة ٤٢ من الفصل السابع من الميثاق. ويمكن استخدام القوة العسكرية القسرية بأشكال مختلفة، عن طريق نشر قوات متعددة الجنسيات مأذون بها من الأمم المتحدة من أجل إقامة مناطق أمنية، وفرض مناطق حظر الطيران، وإنشاء وجود عسكري في البر والبحر لأغراض الحماية أو الردع، أو بأي وسيلة أخرى يحددها مجلس الأمن.

٣٣ - ويأذن الفصل الرابع من الميثاق للجمعية العامة بالنظر في "المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلم والأمن الدولي" التي تعرضها عليها دولة عضو، أو مجلس الأمن أو دولة ليست عضوا في الأمم المتحدة وبتقديم توصيات بشأن هذه المبادئ إلى الدول الأعضاء و/أو إلى مجلس الأمن. ويجوز أيضا للجمعية العامة والأمين العام أيضا أن يوجها انتباه المجلس إلى "الأحوال التي يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدولي للخطر". واتخاذ الجمعية العامة للقرار ٢٥٣/٦٦ بشأن الحالة في سوريا يقدم مثالا للدور الذي يمكن أن تؤديه هيئة المناقشة الرئيسية التابعة للأمم المتحدة. فقد أدان هذا القرار بشدة انتهاكات حقوق الإنسان "بشكل منهجي وواسع النطاق" في سوريا وطالب الحكومة السورية بوضع حد لجميع أعمال العنف وبحماية سكانها.

٣٤ - وقد كلف مجلس حقوق الإنسان بـ "تعزيز الاحترام العالمي لحماية جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع". واستجابة لحالات الطوارئ المتصلة بحقوق الإنسان التي يمكن أن تسفر عن الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، يمكن للمجلس عقد دورات استثنائية، واتخاذ قرارات مع تدابير للمتابعة؛ وإنشاء لجان مستقلة لتقصي الحقائق من أجل التحقيق في الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان؛ وتكليف مفوضية حقوق الإنسان بتوفير المساعدة الضرورية أو الدخول في حوار حول حقوق الإنسان مع الأطراف المعنية؛ والدعوة إلى إتاحة وصول العاملين في مجال المساعدة الإنسانية ومراقبي حقوق الإنسان. ويمكن أن تؤدي هذه المبادرات دوراً حيوياً في أي استجابة شاملة للجرائم والانتهاكات الأربع المحددة. وبالإضافة إلى ذلك، يُجبر جميع الدول الأعضاء بفعل الاستعراض الدوري الشامل على الخضوع لاستعراض نظراء بشأن تقيدها بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

٣٥ - وتتطلب الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة تقييماً دقيقاً للإمكانات الواقعية لأدوات معينة في ظروف معينة. كما أن تحديد التدابير المناسبة اللازم اتخاذها في الوقت المناسب يتطلب مراعاة متطلبات الحصول على الإذن والعناصر الفاعلة القيادية.

وتؤدي الترتيبات الإقليمية في إطار الفصل الثامن من الميثاق دورا حاسما، بما في ذلك في ما يتعلق بالتدابير التي يأذن بها مجلس الأمن.

٣٦ - ويلزم القيام بمزيد من العمل في ما يتعلق بأثر الحوافز والروادع في الحالات المنطوية على مسؤولية الحماية. وهذا ينبغي أن يشمل إجراء مزيد من البحث في ما يدفع إلى مقاومة التدابير غير القسرية، وفي سبل التغلب على هذه المقاومة. ويلزم معرفة المزيد عن مزيج التدابير التي تعد أكثر فعالية في ظروف معينة، وعن القدرات اللازمة لتعزيزها، وأفضل السبل لتنسيق مختلف النهج المتبعة من مختلف فروع المجتمع الدولي.

٣٧ - وثمة مجال متاح للدول الأعضاء كي تفكر وتتصرف على نحو استراتيجي بدرجة أكبر. وينبغي تطبيق التدابير، ولا سيما التدابير المنصوص عليها بموجب الفصلين السادس والثامن من الميثاق، في أبكر وقت ممكن. ومع أن الإنفاذ بالوسائل العسكرية يجب أن يظل جزءا من مجموعة الأدوات، فإن هدفنا الأساسي ينبغي أن يكمن في الاستجابة المبكرة والفعالة بطرق غير قسرية، وبالتالي تقليل ضرورة اللجوء إلى استخدام القوة. وقد أصبح من الواضح أن نجاح التدابير القسرية وغير القسرية يتطلب الوحدة السياسية في التصميم والاتساق والتنسيق التنفيذي عند التطبيق. وفي هذا الصدد، ما زال من الضروري تعزيز طرائق التعاون بين المستويات الوطنية والإقليمية والدولية.

رابعا - الشركاء المتاحون من أجل التنفيذ

٣٨ - يزيد تنوع الشركاء من صعوبة كفالة أن تفهم وتطبق جميع الجهات الفاعلة مفهوم مسؤولية الحماية بالكامل وبأمانة وبشكل موحد قدر الإمكان، بما في ذلك الجهات المسؤولة عن حماية السكان داخل الأراضي التي تسيطر عليها، والجهات التي سوف تستجيب باسم المجتمع الدولي ككل عندما يتضح أن الجهات المسؤولة السالفة الذكر لم تف بمسؤولياتها في مجال توفير الحماية. فنزاهة هذا المفهوم ومصداقيته تتوقفان على تطبيقه بالكامل وبأمانة واتساق. ومن المفترض أن هذا من بين الأسباب التي جعلت رؤساء الدول والحكومات في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ يدعون الجمعية العامة إلى مواصلة النظر في هذا المبدأ في سياق تنفيذه مع مرور الزمن. وبما أن تنفيذ مسؤولية الحماية ما زال في مرحلة مبكرة، فإن إجراء تقييمات دورية للتقدم المحرز نحو التنفيذ الكامل والمتسق يمكن أن يؤدي دورا بناء في كفالة أن يكون لدى جميع الشركاء فهم واضح ومشترك لكيفية العمل. فثمة ضرورة ملحة للمضي قدما.

٣٩ - وقد سبقت مناقشة مسؤوليات الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة في تنفيذ مسؤولية الحماية. ومع أن أجهزة الأمم المتحدة وهيئاتها الأخرى ليست من "الشركاء" بالمعنى الدقيق للكلمة، لأنها جزء من منظومة الأمم المتحدة، فإنها تضطلع بولايات ذات صلة بالحماية. وبالإضافة إلى دور مجلس حقوق الإنسان، تساهم هيئات المعاهدات المنشأة عملاً بصكوك الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان، والتي تشمل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة مناهضة التعذيب ولجنة القضاء على التمييز العنصري، في تدوين انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها الدول الأطراف في تلك الصكوك، وكذلك في الكشف عن العوامل التي قد تزيد من خطر الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. وتؤدي مفوضية حقوق الإنسان دوراً أساسياً من خلال وجودها الميداني شأنها في ذلك شأن منظمة الأمم المتحدة للطفولة في ما يتعلق بحماية الأطفال، ومفوضية شؤون اللاجئين، في ما يتعلق بحماية اللاجئين والعائدين وعديمي الجنسية.

٤٠ - ولا يمكن لفرادى الدول ألا تكثرث بارتكاب الجرائم والانتهاكات الأربع المحددة. ففي الحكم الذي أصدرته محكمة العدل الدولية في عام ٢٠٠٧ بشأن اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (البوسنة والهرسك ضد صربيا والجبل الأسود)، قضت المحكمة بأن صربيا انتهكت التزامها في إطار اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية بمنع الإبادة الجماعية التي وقعت في سريبرنيتشا. وفي سياق اتخاذ هذا القرار، أخذت المحكمة في اعتبارها قدرة الدولة على التأثير بفعالية في أعمال الأشخاص المرجح أن يرتكبوا إبادة جماعية أو الذين هم بالفعل بصد ارتكابها، وأشارت إلى أنها قادرة تتوقف، في جملة أمور، على قوة الروابط السياسية وغيرها من الروابط بين سلطات تلك الدولة والجهات الفاعلة الرئيسية في الأحداث.

٤١ - وقد تمارس الدول تأثيراً كبيراً في إقناع الآخرين بحماية السكان المعرضين للخطر، وقد تتخذ تدابير دبلوماسية، بما في ذلك فرض العقوبات، عندما لا توفر الدول الأخرى حماية لسكانها. وبإمكانها أيضاً أن تطلب من الترتيبات الإقليمية التي هي أعضاء فيها، أو من مجلس الأمن مباشرة، اتخاذ التدابير اللازمة لحماية السكان. وبموجب الفصل السادس من الميثاق، يجوز لأي عضو في الأمم المتحدة أن يوجه انتباه مجلس الأمن إلى أي نزاع أو حالة من شأنها أن تشمل ارتكاب جرائم وانتهاكات تتعلق بمسؤولية الحماية. ففي حالة ليبيا، جاء طلب جامعة الدول العربية إلى مجلس الأمن باتخاذ التدابير اللازمة لحماية السكان بناء على مبادرة من بعض أعضائها. وبالإضافة إلى ذلك، تساهم الدول في منع هذه الجرائم والانتهاكات عن طريق ضمان منح حق اللجوء والامتناع عن الإعادة القسرية للأشخاص الذين يفرون من العنف، بمساعدة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حسب الاقتضاء.

٤٢ - وعلى نحو ما أكدته تقريره لعام ٢٠١١ عن الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية، يبرز الفصل الثامن من الميثاق قيمة استخدام الترتيبات فيما بين المنظمات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية لأغراض المنع والحماية. وتؤكد المادة ٥٢ من الميثاق أهميتها لمعالجة الأمور ذات الصلة بصون السلام والأمن الدوليين بما يتناسب والعمل الإقليمي. وتنص المادة ٥٣ من الميثاق على أنه لا يجوز القيام بأي عمل من أعمال الإنفاذ في إطار الترتيبات الإقليمية بغير إذن مجلس الأمن. وفي الماضي القريب، اتخذ عدد من المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية وغيرها من المنظمات، بما في ذلك الاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا وجامعة الدول العربية ومنظمة حلف شمال الأطلسي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، تدابير وفقا للميثاق من أجل حماية السكان المعرضين لخطر الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية.

٤٣ - فعلى سبيل المثال، نفذت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا عن طريق فريق الرصد التابع لها، عمليات عسكرية لحماية السكان في سيراليون في عام ١٩٩٧، وفي غينيا - بيساو في عام ١٩٩٨، وفي كوت ديفوار في عام ٢٠٠٢. وتتولى الجماعة الريادة حاليا في تعبئة الجهود المتعددة الأطراف لمنع وقوع تدهور في الحالة من أجل حماية السكان في شمال مالي. وتنص المادة ٤ (ح) من القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي على حق الاتحاد في التدخل لأغراض حماية المدنيين من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية.

٤٤ - وكما أبرزت الفقرة ١٣٩ من نتائج مؤتمر القمة العالمي تؤدي أعمال المساعدة "الإنسانية" دورا حاسما في حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. ويمكن للوكالات الإنسانية المساعدة في حماية السكان ووقايتهم من بعض أسوأ الآثار المترتبة على التشريد. وبالتالي، فالعمل الإنساني جزء بالغ الأهمية من أي استجابة تتم "في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة". ومع ذلك، يجب ألا يستخدم العمل الإنساني كبديل للعمل السياسي في يوم من الأيام. ويجب أيضا أن يكون من المفهوم أن العمل الإنساني يعتمد على الحيز الإنساني. وللدفاع عن الحيز الإنساني، يجب على الأمم المتحدة والمجتمع الدولي احترام المبادئ الإنسانية المتمثلة في الحياد والاستقلالية والإنسانية والنزاهة.

٤٥ - ويمكن أيضا أن يكون المجتمع المدني شريكا مهما في مجال توفير الحماية. ففي متناول منظمات المجتمع المدني الوطنية والدولية مجموعة من الأدوات لمنع الجرائم والانتهاكات المتعلقة بمسؤولية الحماية أو الاستجابة لها. والالتزام العلني للدول بمسؤولية الحماية يزود منظمات

المجتمع المدني بأساس متين لمساءلة الحكومات الوطنية والمجتمع الدولي عندما يتضح بجلاء أنهم لا يوفرّون الحماية للسكان. ومنظمات المجتمع المدني مهيأة جيداً لممارسة الدعوة وحشد الدعم من أجل تنفيذ مسؤولية الحماية.

٤٦ - وقد تضطلع منظمات المجتمع المدني الوطنية بدور مهم عن طريق توفير الإنذار المبكر على مستوى القاعدة الشعبية. وتتيح التكنولوجيات الجديدة للأفراد تقديم معلومات مباشرة يمكن أن تساعد الأفراد على النجاة من الأذى. وكان هذا هو الحال، مثلاً، في ليبيا وكينيا. كما استخدمت هذه المعلومات لحفز الدول والمنظمات الدولية على اتخاذ إجراءات. وفي حالات أخرى، نظمت المجتمعات المحلية نفسها، بمساعدة منظمات المجتمع المدني الدولية أحياناً، من أجل استخدام استراتيجيات غير قائمة على العنف سعياً إلى منع وقوع العنف أو لحماية نفسها من العنف في الحالات التي تكون فيها الدول والمجتمع الدولي في حالة عدم استعداد أو عدم قدرة على توفير الحماية لها. ويمكن أيضاً للشركات ومؤسسات الأعمال الخاصة الوطنية والدولية أن تؤدي دوراً حاسماً، ولا سيما عن طريق رفض التجارة مع الدول التي لا توفر الحماية لسكانها. وتستلزم سبل الحماية هذه تشجيعها وتيسيرها.

٤٧ - كما يشكّل الأفراد عناصر فاعلة مهمة. فلكل فرد قدر ما من التأثير، وبالتالي يتحمل جزءاً من المسؤولية. ويؤدي الأفراد دوراً مهماً في مساءلة الدول وقادتها عندما لا يوفرّون الحماية. ويشمل هذا مسؤولية الجهر برفض التعصب والتمييز والتحريض، فضلاً عن مسؤولية عدم المشاركة في ارتكاب الجرائم والانتهاكات المتصلة بمسؤولية الحماية.

٤٨ - وقد أثبتت التجربة في الآونة الأخيرة أن استجابة المجتمع الدولي للجرائم والانتهاكات الأربعة المحددة تكون أكثر فعالية عندما تُصمم الإجراءات حسب الظروف الفردية وتحدد معاييرها بشكل مناسب. ويلزم مزيد من العمل من أجل زيادة فهم الأدوار التي يمكن أن تؤديها الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية، ولبناء علاقات أقوى بين الأمم المتحدة والمناطق سعياً إلى تيسير فهم مشترك واتباع نهج مشتركة. وتعزيز الحوار على المستويات العالمية والإقليمية وشبه الإقليمية سوف يساعد على صياغة فهم مشترك، شأنه في ذلك شأن الحوار على صعيد مختلف المناطق. ويجب علينا في جميع الحالات ألا نغفل عن هدفنا المشترك - وهو حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية - ويجب علينا أن نركّز على إيجاد استراتيجية مشتركة قابلة للتطبيق من أجل تحقيقه. وإذا كان من الممكن القيام بذلك، فمن المرجح أن يتحقق الاتساق والتكامل في التنفيذ نتيجة لذلك.

خامسا - "المسؤولية أثناء توفير الحماية"

٤٩ - على نحو ما بيّنه الفرعان الأخيران، جرى الاحتجاج بمسؤولية الحماية في السنوات الأخيرة في المزيد من الحالات أكثر من أي وقت مضى. وليس من المستغرب أن بعض التحديات صودفت في تنفيذها. فباتساع نطاق الاستخدام ظهرت مناقشة أعمق وأوسع نطاقا حول كيفية "تفعيل" مسؤولية الحماية بطريقة مسؤولة ومستدامة وفعالة.

٥٠ - وفي هذا السياق، يُرحَّب بمبادرة "المسؤولية أثناء توفير الحماية" التي قدّمتها رئيسة البرازيل خلال المناقشة العامة في أيلول/سبتمبر ٢٠١١. وقد يسرت حكومة البرازيل منذ ذلك الحين مناقشات واسعة النطاق وبناءة بشأن هذه المبادرة فيما بين الدول الأعضاء. وحظيت هذه المبادرة باهتمام كبير من الدول الأعضاء، إذ إن المجتمع الدولي يسعى إلى تدقيق وتطبيق المفهوم الذي وضع أول الأمر في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ مقابل سياق الإجراءات المتخذة مؤخرا التي أذن بها مجلس الأمن، ولا سيما في ليبيا. وشارك مستشاري الخاصين في عدة من جلسات المناقشة تلك. وأدى هذا الحوار دورا في تأكيد التزام الدول الأعضاء بمبادئ المنع والحماية المحسدة في مسؤولية الحماية، فضلا عن عزمها المشترك على ضمان تنفيذ المفهوم على نحو يتسق مع مقاصد الميثاق ومبادئه وأحكامه ومع النوايا التي أعرب عنها رؤساء الدول والحكومات في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥.

٥١ - وفي كل مرحلة من مراحل عملية التنفيذ، انطلاقا من التحديد والتقييم إلى وضع السياسات واتخاذ الإجراءات، من الضروري أن تتصرف الجهات الفاعلة الدولية بمسؤولية. ويمكن أن يؤدي تحليل خاطئ أو مستند إلى معلومات غير سليمة في مرحلة مبكرة إلى توجيه صناع القرار الدوليين إلى طريق خطأ، مما يسفر عن الإفراط في رد الفعل أو نقصانه عما يلزم. وعلى نحو ما حذر منه تقرير الأول، تكرر إصدار الإنذارات الكاذبة أو الإبلاغ بشكل انتقائي، وهو الأسوأ، أمر قد يضرّ هو الآخر بمصداقية المنظمة. ولذلك، من المهم أن يُضطلع بأعمال الإنذار المبكر بطريقة تتسم بالنزاهة والحصافة والاقتدار المهني، وبلا تدخل سياسي أو ازدواجية في المعايير. وتسعى الأمانة العامة إلى تلبية تلك التوقعات؛ غير أنه يلزم المزيد من الجهود والتنسيق.

٥٢ - وتستلزم "المسؤولية أثناء توفير الحماية" التحلّي باليقظة وسداد الرأي في تحديد الأماكن التي توجد بها تهديدات كبيرة وبتزايد حجمها. ووجود أدلة على التحريض، والخطب الرنانة التي تجرد من الصفة الإنسانية، وتعبئة أجزاء من السكان ضد أجزاء أخرى مسائل تثير القلق بشكل خاص، إذ إنها قد تكون مؤشرات لنية ارتكاب أعمال وحشية. وتقع على عاتق الحكومات والمجتمع الدولي على كل من الصعيد العالمي والإقليمي

ودون الإقليمي مسؤولية رصد التطورات بعناية في هذه الحالات، من أجل مساعدة الدول التي تشهد توترات، على النحو المطلوب في الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي، والمشاركة بصورة استباقية مع هذه الدول من أجل تقديم المساعدة في إزالة التوترات وحل النزاعات التي يمكن أن تؤدي إلى ارتكاب الجرائم والانتهاكات الأربع المحددة أو التحريض عليها. وتتطلب "المسؤولية أثناء توفير الحماية" إجراءات مبكرة في مجال التحديد والإشراك والمنع، واتخاذ إجراءات وقائية، على النحو المبين في تقرير لي لعام ٢٠١٠ (A/64/864). أما انتظار تفاقم الأحوال وتصاعد وتيرة الأعمال الوحشية قبل التصرف فهو عمل غير مسؤول ويأتي بنتائج عكسية. وهذا لا يعرض أرواح الأبرياء لخطر لا داعي له فحسب، بل إن التاريخ يعلمنا أنه كلما طال انتظارنا، إلا وزادت مأساوية التدخل المحتمل وتكلفته التي يتكبدها جميع المعنيين.

٥٣ - وجوهر "المسؤولية أثناء توفير الحماية" هو فعل الشيء الصحيح، في المكان المناسب، وفي الوقت المناسب وللأسباب المناسبة. والإجراءات المتخذة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة تعطي قيمة أكبر للتقييم، وفهم ما يحدث، وسبب حدوث الأمر، والكيفية التي يمكن للمجتمع الدولي أن يساعد بها على تلافي تفاقم الحالة. وتتطلب استراتيجية الاستجابة المبكرة والمتسمة بالمرونة إجراء تقييمات دينامية، مع التركيز على الاتجاهات والتطورات، لا على عناوين الأحداث الرئيسية. وذلك ما جعل رؤساء الدول والحكومات يعربون عن دعمهم لقدرات الأمم المتحدة في مجال الإنذار المبكر في الفقرة ١٣٨ من نتائج مؤتمر القمة العالمي، وذلك هو سبب نشاط المفوضة السامية لحقوق الإنسان ومستشاري الخاصين بشكل متزايد في إصدار البيانات والإعلانات الرسمية في مثل هذه الحالات.

٥٤ - ومع أن المجتمع الدولي يتصرف في إطار الفصول السادس والسابع والثامن من الميثاق، فإنه من المفهوم أن أكبر قدر من الاهتمام قد أولي لأعمال مجلس الأمن في إطار الفصل السابع. ففي حالة ليبيا، قرر مجلس الأمن أن يأذن باستخدام القوة بعد أن خلص معظم أعضائه إلى أن مجموعة من التدابير السلمية كانت غير كافية. غير أن بعض الدول الأعضاء جادلت بأن التدابير غير القسرية لم تعط ما يكفي من الوقت لتحقيق النتائج في ليبيا. وأعرب آخرون عن رأي مفاده أن المكلفين بتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٩٧٣ (٢٠١١) تجاوزوا الولاية التي عهد المجلس بها إليهم. ومهما تكن الحيثيات الخاصة لهذه الحجج، من المهم أن يتعلم المجتمع الدولي من هذه التجارب وأن تراعى مستقبلا المخاوف التي تعرب عنها الدول الأعضاء. ويعطي الميثاق لمجلس الأمن درجة كبيرة من الحرية في تحديد أنسب مسارات العمل. وينبغي للمجلس أن يواصل الاستجابة بمرونة لمتطلبات حماية السكان من الجرائم والانتهاكات المتصلة بمسؤولية الحماية.

٥٥ - وفي ما يتعلق باستخدام القوة من جانب منظمة حلف شمال الأطلسي في ليبيا، توصلت لجنة التحقيق الدولية المعنية بليبيا التي صدرت ولايتها عن مجلس حقوق الإنسان إلى أن منظمة حلف شمال الأطلسي "حاض حملة بالغة الدقة بعزم واضح على تجنّب إصابة المدنيين" (انظر A/HRC/19/68). وقدّمت منظمة حلف شمال الأطلسي وصفا تفصيليا لقراراتها المتصلة بتحديد الأهداف، وبوجه خاص، تركيزها على التقليل إلى أدنى حد من الخسائر في صفوف المدنيين. ورغم هذه الجهود، أزهقت أرواح مدنيين خلال حملة القصف الجوي. وتؤدي التجربة الليبية دورا في تذكيرنا بأهمية أن تتخذ الجهات الفاعلة العسكرية جميع الاحتياطات الممكنة لتجنب المواقف التي تعرض المدنيين للخطر، وفقا للقانون الدولي الذي ينظم سير أعمال القتال المسلح، وأن تحقق في الانتهاكات المحتملة للقانون الدولي التي ترتكب في هذه السياقات. كما تؤكد من جديد هذه التجربة أهمية العمل في وقت مبكر سعيا إلى حماية السكان من أجل تلافي الحاجة إلى استخدام القوة.

٥٦ - وفي ضوء المخاطر التي تنطوي عليها التدابير القسرية - سواء كانت عقوبات أو استخداما للقوة العسكرية - لم تشكل هذه التدابير القسرية في يوم من الأيام الأدوات والأساليب المفضّلة لتنفيذ مسؤولية الحماية. وبدلا من ذلك، تُؤكد أفضلية منع وقوع الجرائم والانتهاكات الأربع المحددة التي تتطلب دائما اتخاذ تدابير غير قسرية. وبناء على ذلك، ينبغي ألا تستبعد التدابير القسرية من استراتيجيتنا الشاملة وألا تترك جانبا لاستخدامها فقط بعد تجربة كل التدابير الأخرى والخروج بأها غير كافية. فالمادة ٤٢ من الميثاق تسمح بأن ينظر مجلس الأمن في تدابير إنفاذ في الحالات التي يرى فيها أن التدابير السلمية المنصوص عليها في المادة ٤١ لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به. وما زلت أفضل الاستجابة المبكرة والمرنة التي تأخذ في الاعتبار جميع الوسائل المتاحة في إطار الفصول السادس والسابع والثامن وتكون مكيّفة حسب ظروف كل حالة.

٥٧ - ويجب ألا تتخذ قرارات استخدام القوة أو تطبيق التدابير القسرية الأخرى باستخفاف. فهذه القرارات تتطلب تقييما دقيقا للحالة، واستعراضا للعواقب المحتملة المترتبة على الأفعال أو عدم القيام بأي فعل، وتقييما للاستراتيجية الأكثر فعالية وملاءمة لتحقيق هدفنا الجماعي. ويجب أن يجري التقييم في الوقت المناسب وبنبغي له أن ييسر الاستجابات الفعالة وألا يمتنعها على الإطلاق. وليس ثمة نموذج لاتخاذ القرارات في هذه الحالات، كما أنه ليس مستصوبا إذ إن كل حالة مختلفة. وبدلا من ذلك، ينبغي للمجتمع الدولي أن يتعلم من تجربته حتى الآن وأن يسعى جاهدا إلى تحسين التنفيذ باستخدام جميع الوسائل المتاحة.

٥٨ - وسينطوي أحيانا تطبيق الركيزة الثالثة من استراتيجية التنفيذ على اختيارات صعبة. ويجب ألا تتقف الخلافات بشأن الماضي عقبة في طريق تصميمنا على حماية السكان في الوقت الحاضر. كما ينبغي لرؤساء الدول والحكومات ألا يغفلوا عن الالتزام الذي جرى التعهد به وهو التصرف وفقا لمسؤولية الحماية. وترسم المبادرة المتعلقة بـ "المسؤولية أثناء توفير الحماية" مسارا مفيدا لمواصلة الحوار حول سبل سد الفجوة بين مختلف المنظورات وصياغة استراتيجيات من أجل الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة للجرائم والانتهاكات المتعلقة بمسؤولية الحماية. ويشكل تقديم اقتراحات لتحسين عملية صنع القرار في مثل هذه الظروف واستعراض التنفيذ عاملين محفزين مفيدتين لمواصلة المناقشة.

سادسا - استنتاج

٥٩ - توفر مسؤولية الحماية إطارا سياسيا قائما على المبادئ الأساسية للقانون الدولي من أجل منع الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية والاستجابة لها. ومن الواضح أن هذا المفهوم يحظى بالقبول على نطاق واسع. وتحتج الأجهزة السياسية الرئيسية للأمم المتحدة بهذا المفهوم، بما في ذلك مجلس الأمن والجمعية العامة. وهذا لا ينفي أن الجدل ما زال مستمرا في ما يتعلق بجوانب التنفيذ، ولا سيما بشأن استخدام التدابير القسرية لحماية السكان. وعلى نحو ما يبرز هذا التقرير، أظهرت تجربتنا أن طائفة واسعة النطاق من التدابير غير القسرية تستخدم في إطار الركيزة الثالثة. ومن الضروري أن نحسن فهمنا للتدابير المتاحة في إطار الفصلين السادس والثامن من الميثاق، ونطور تلك الأدوات عند الضرورة، ونستخدمها على نحو أفضل وأكثر ذكاء. وهذا يتطلب التزاما باستخدام الأدوات التي في متناولنا في مرحلة مبكرة. فالمنع واتخاذ إجراءات مبكرة بصورة حاسمة وفعالة في وقت مبكر يؤديان إلى إنقاذ الأرواح وتقليل الحاجة في وقت لاحق إلى اتخاذ إجراءات ذات طابع قسري بدرجة أكبر من أجل حماية السكان. أما الجمود فليس من الخيارات.

٦٠ - ويجب تكملة إجراءات الإنفاذ في إطار الفصل السابع من الميثاق عندما يتقرر أنه من المرجح ألا تنجح التدابير الأخرى أو عندما تفشل بالفعل. وينبغي استخدام القوة كملاذ أخير. وبعد مأساتي رواندا وسريبرينيتشا، لا أحد يستطيع أن يجادل في أن تدابير الفصل السابع لا يمكن على الإطلاق أن تشكل استجابة مناسبة. غير أنه ينبغي النظر بعناية في استخدام هذه التدابير. وهذا بالضبط هو السبب الذي جعل رؤساء الدول والحكومات يعربون صراحة، في الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، عن تأييد تدابير الفصل السابع في حالات عجز الدولة البين عن حماية سكانها وقصور الوسائل

السلمية. ومن التحديات بعد ذلك الاعتراف بضرورة تدابير الفصل السابع في بعض الحالات، والتعلم من تجارب الماضي، والتقريب بين مختلف وجهات النظر في ما يتعلق بكيفية تحقيق الهدف المشترك المتمثل في حماية السكان.

٦١ - وتؤكد تجربة تطبيق مسؤولية الحماية في حالات محددة على مدى السنوات الأربع الماضية الصلاحية الأساسية للاستراتيجية التي وضعت في تقرير الأول. ومع ذلك، من الواضح أن ثمة حاجة إلى مواصلة الحوار بشأن هذه المسائل في الجمعية العامة. ومن المتوقع أن الحوار التفاعلي غير الرسمي المقبل في الجمعية العامة بشأن موضوع هذا التقرير سيكون فرصة كبرى لا فحسب لتناول تجربتنا في إطار الركيزة الثالثة، ولكن أيضا للنظر في علاقة الدعم المتبادل التي تجمعها مع الركيزتين الأولى والثانية. ولا يوجد نموذج يمكن تطبيقه على جميع الحالات للاستجابة لهذه الجرائم والانتهاكات الخطيرة. ومن الأساسي أن تساعد الدول الأعضاء وأن تتعاون فيما بينها من أجل نجاح التنفيذ. وفي سياق العمل الجماعي من أجل الوفاء بالتزامنا المشترك بحماية السكان، يجب علينا أن نكون على استعداد لاستخدام الأدوات التي وضعها ميثاق الأمم المتحدة في متناولنا، وتعلم الدروس من التجارب السابقة والنظر في كيفية تحسين أداؤنا. ويجب أن يستمر إحراز التقدم نحو تنفيذ أكثر فعالية واتساقا لمسؤولية الحماية. وما زلت مقتنعا بأن هذا المفهوم مفهوم حان وقته.