

## تقرير الأمين العام عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة

### أولا - مقدمة

- ١ - يُقدم هذا التقرير عملا بالطلب الوارد في بيان رئيس مجلس الأمن المؤرخ ٢٧ أيار/مايو ٢٠٠٨ (S/PRST/2008/18).
- ٢ - ويوافق عام ٢٠٠٩ الذكرى السنوية العاشرة لبدء مجلس الأمن من النظر في مسألة حماية المدنيين في النزاعات المسلحة باعتبارها من المسائل الموضوعية. وكما هو الحال في معظم مناسبات الذكرى السنوية، هناك ما يدعو إلى الاحتفال، كما أن هناك ما يدعو إلى النظر بعين ناقدة إلى ما أُحرز من تقدم. فقد أضحت حماية المدنيين تحتل مكانا بارزا على جدول أعمال المجلس، كما يتجلى ذلك في المناقشات المفتوحة التي تجرى مرة كل ستة أشهر، وفي تقارير الأمين العام الدورية. والأهم من ذلك هو أن مسألة حماية المدنيين أصبحت تدخل بشكل متزايد في مداورات المجلس وقراراته الخاصة بكل بلد على حدة. وقد أدى هذا إلى صدور اقتراحات وقرارات ملموسة تهدف إلى تحسين الحالة التي يعيشها عدد لا يُحصى من الرجال والنساء والفتيات والفتيان المتضررين جميعا من ويلات الحرب وألوان المهانة المرافقة لها. كذلك ساهمت العناية بهذه المسألة في تزايد وعي الدول الأعضاء والمجتمع الدولي ككل بالحاجة إلى معالجة المسائل المتعلقة بالحماية.
- ٣ - فقبل عقد من الزمان، كان أعضاء المجلس الأمن يتساءلون عما إذا كانت النزاعات المسلحة الداخلية تشكل تهديدا للسلام والأمن الدوليين، ومن ثم موضوعا ينظر فيه مجلس الأمن. أما في الوقت الراهن، وبالنظر إلى التجارب المكتسبة من النزاعات الدائرة في أماكن من قبيل أفغانستان وتشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا والسودان وسيراليون والصومال وليبيريا، أضحت الأبعاد الإقليمية للنزاعات الداخلية وآثارها المزعجة للاستقرار تحظى باعتراف قوي، وصار المجلس بالتدريج أكثر استعدادا لتلبية احتياجات المدنيين من الحماية في مثل هذه الحالات.

٤ - غير أنه لا يزال من الأهمية بمكان بذل المزيد من الجهود لتعزيز حماية المدنيين. ففي حين أن السنوات العشر الأخيرة شهدت حلول السلام في بعض مناطق النزاعات الكبرى في العالم، فقد ظلت جذوة بعض النزاعات الأخرى مشتعلة، فيما اندلعت نزاعات جديدة غيرها. ومن السمات المشتركة للنزاعات، قديمها وجديدها على حد سواء، استمرار المعاناة الإنسانية، بل وبلوغها أحيانا مستويات مريعة، بسبب عدم وفاء أطراف النزاعات على نحو كامل بالتزاماتها المتعلقة بحماية المدنيين، وعدم كفالتها لذلك الأمر. ولا تزال الإجراءات المتخذة على أرض الواقع دون مستوى التقدم المحرز على مستوى الخطاب ووضع القواعد والمعايير الدولية.

٥ - وهذا وجه من أوجه النقص الذي يتطلب من مجلس الأمن والدول الأعضاء والأمم المتحدة تجديد الالتزام بحماية المدنيين وتعزيز احترام مبادئ القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين التي يركز عليها مفهوم حماية المدنيين. ومن الناحية العملية، يتطلب الأمر اتخاذ إجراءات حازمة لمواجهة التحديات الأساسية الخمسة المبينة في هذا التقرير، وهي: تعزيز امتثال أطراف النزاعات للقانون الدولي، ولا سيما أثناء ممارسة الأعمال العدائية؛ وتعزيز امتثال الجماعات المسلحة غير التابعة للدول للقانون؛ وتعزيز الحماية من خلال زيادة فعالية بعثات حفظ السلام وغيرها من البعثات ذات الصلة وتحسين الموارد المتاحة لها؛ والنهوض بإمكانية إيصال المساعدات الإنسانية؛ وتعزيز المساءلة عن انتهاكات القانون.

## ثانياً - عقد من حماية المدنيين

٦ - اعتمد مجلس الأمن في ختام مناقشته الأولى بشأن حماية المدنيين، في ١٢ شباط/فبراير ١٩٩٩، بياناً رئاسياً أعرب فيه عن قلقه البالغ إزاء تزايد الخسائر بين المدنيين في النزاعات المسلحة (S/PRST/1999/6). وأشار إلى أن المدنيين يشكلون الأغلبية الكبرى من الخسائر البشرية ويستهدفهم المقاتلون بصورة مباشرة ومتزايدة.

٧ - واعترف البيان أيضاً بأهمية هذه المسألة لمجلس الأمن. وأكد المجلس ضرورة قيام المجتمع الدولي بمساعدة المدنيين المتضررين من النزاعات وحمايتهم، مشيراً إلى أن المعاناة الإنسانية على نطاق واسع تمثل نتيجة وعاملاً مساهماً في انعدام الاستقرار واستمرار النزاعات، وواضعاً في اعتباره مسؤوليته الأساسية عن صون السلام والأمن الدوليين.

## ألف - عشر سنوات من التقدم في وضع المعايير

٨ - طلب رئيس المجلس في البيان الرئاسي الآنف الذكر، الصادر في شباط/فبراير ١٩٩٩، إلى سلفي تقديم تقرير يتضمن توصيات لتحسين حماية المدنيين. ونظر المجلس حتى الآن في ستة من هذه التقارير. وقد أثارت هذه التقارير مجموعة من المسائل يتبين من خلالها أن تحسين حماية المدنيين ليست مهمة إنسانية بحتة، ولكنها مهمة تحتاج إلى التركيز والعمل في مجالات حفظ السلام وحقوق الإنسان وسيادة القانون ونزع السلاح والمجالات السياسية والأمنية والإمائية. كذلك شددت التقارير على أن تحسين حماية الأفراد والمجتمعات ليس بديلا عن العمليات السياسية التي تهدف إلى منع النزاعات أو إنهائها وبناء السلام المستدام.

٩ - وتتضمن التقارير الستة ما يزيد على ١٠٠ توصية تتناول قضايا من قبيل التصديق على الصكوك الدولية، وحماية فئات معينة، وإمكانية إيصال المساعدات الإنسانية، وقضايا العنف الجنسي والإفلات من العقاب والأسلحة الصغيرة، ودور بعثات حفظ السلام والمنظمات الإقليمية. وقد تجلّى العديد من تلك التوصيات في قرارات المجلس البارزة المتعلقة بحماية المدنيين (١٢٦٥) (١٩٩٩) و (١٢٩٦) (٢٠٠٠) و (١٦٧٤) (٢٠٠٦) و (١٧٣٨) (٢٠٠٦)، كما انعكست في عدد متزايد من القرارات الخاصة بمجالات بعينها ومن ولايات حفظ السلام، وإن لم يكن ذلك على نحو متسق.

١٠ - وتناول مجلس الأمن بعض هذه القضايا أيضا في إطار عمله المتعلق بالمرأة والسلام والأمن، وبالأطفال والنزاعات المسلحة. وقد أبرز القرار ١٨٢٠ (٢٠٠٨) بوجه خاص التزام المجلس القوي بالتصدي للعنف الجنسي في ظل النزاعات. وساهم كل من اعتماد القرار ١٦١٢ (٢٠٠٥)، وإنشاء الفريق العامل المعني بالأطفال والنزاع المسلح، والعمل الذي تقوم به ممثلي الخاصة المعنية بهذه المسألة، وكذلك الجهود التي تبذلها الوكالات المكلفة وشركاؤها، وعناصر حماية الأطفال في بعثات حفظ السلام، في تحقيق إنجازات هامة فيما يتعلق بتعزيز حماية الأطفال المتضررين من النزاعات.

١١ - واعتمد مجلس الأمن أيضا ثمانية بيانات رئاسية بشأن حماية المدنيين. ويشتمل مرفق آخر تلك البيانات (S/PRST/2009/1) على الصيغة الثالثة للمذكرة التي اعتمدها المجلس بشأن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة، وهي مذكرة تحدد الشواغل الرئيسية في مجال الحماية في ظل النزاعات المعاصرة، والإجراءات التي يمكن للمجلس أن يتخذها من أجل التصدي للحالة استنادا إلى الممارسات السالفة.

١٢ - وفي كانون الثاني/يناير أيضا، عُقد أول اجتماع لفريق الخبراء المعني بحماية المدنيين التابع لمجلس الأمن، وهو فريق كنت أوصيت بإنشائه في تقرير الأحيار (S/2007/643)، بهدف تعميم مسألة الحماية في الإجراءات التي يقررها المجلس، وخصص ذلك الاجتماع لمناقشة الحالة السائدة في كوت ديفوار قبل تحديد ولاية عملية الأمم المتحدة لحفظ السلام في ذلك البلد. واجتمع الفريق مرتين آخرين منذ ذلك الحين قبل تحديد ولاية بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان وولاية بعثة الأمم المتحدة في السودان، وساهم في مواصلة إدراج شواغل الحماية في قرارات مجلس الأمن ذات الصلة.

١٣ - ويوفر فريق الخبراء محفلا هاما لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية يقوم من خلاله بصورة غير رسمية بإطلاع مجلس الأمن على مجريات الأمور نيابة عن أوساط المساعدة الإنسانية، وذلك بهدف كفالة تحديد الشواغل المتعلقة بالحماية ومعالجتها فيما يصدره المجلس من قرارات وما يتخذه من إجراءات بشأن حالات بعينها. وأود أن أحث مجلس الأمن على الاستعانة بفريق الخبراء على نطاق واسع، وعلى القيام، من خلال الفريق، بإعطاء أهمية عملية للمذكرة وللحكم الثري من الخبرات وأفضل الممارسات الذي نشأ على مدى السنوات العشر الماضية.

## باء - تعزيز الحماية على أرض الواقع

١٤ - على الرغم من أن التطورات المشار إليها أعلاه تشكل نقطة بداية أساسية، فإنها تبقى ذات قيمة محدودة إن هي لم تُترجم إلى تحسن ملموس في مجال حماية المدنيين على أرض الواقع، أو لم تساهم في الجهود المبذولة لتحقيق هذه الغاية من قبل مختلف منظمات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الإنسانية ومنظمات حقوق الإنسان. ومن أهم الإجراءات التي اتخذها مجلس الأمن لبلوغ هذه الغاية إدراج أنشطة الحماية في ولايات بعثات حفظ السلام، بدءا ببعثة الأمم المتحدة في سيراليون في عام ١٩٩٩. وترد في الجزء الثالث من هذا التقرير مناقشة إضافية لشروط تنفيذ هذه الولايات على النحو الملائم.

١٥ - وفي سياق حفظ السلام أيضا، اتخذ مجلس الأمن خطوات هامة لتحسين الحماية المقدمة لفئات بعينها. فقد رعى في التقرير الأول للأمين العام أن فئة النساء والأطفال تتطلب تدابير حماية خاصة. ومن تلك التدابير كفالة أن تفي بعثات حفظ السلام باحتياجات تلك الفئة، الأمر الذي أسهم بدوره في إيفاد مستشارين في مجالي القضايا الجنسانية وحماية الأطفال إلى العديد من البعثات، فعزز عمل الوكالات الإنسانية المكلفة بالأمر، كل في مجالها. ومما تجدر الإشارة إليه بصفة خاصة طلب المجلس في القرار ١٧٩٤ (٢٠٠٧) إلى بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية أن تتبع استراتيجية شاملة على نطاق البعثة من

أجل التصدي للعنف الجنسي. وفي آذار/مارس ٢٠٠٩، وضعت الجهات الفاعلة في الأمم المتحدة وشركاؤها الوطنيون والدوليون الصيغة النهائية لاستراتيجية شاملة لمكافحة العنف الجنسي. وتحظى الاستراتيجية بأهمية بالغة وتستحق الدعم من جميع الأطراف المعنية. وينبغي وضع استراتيجيات مماثلة في سياقات أخرى ينتشر فيها العنف الجنسي على نطاق واسع.

١٦ - وبالإضافة إلى النساء والأطفال، سعى مجلس الأمن إلى تعزيز حماية اللاجئين والمشردين داخليا، من خلال تكليف بعثات حفظ السلام بحماية المخيمات والمواقع من الهجمات المسلحة، والحفاظ على طابعها المدني والإنساني من خلال دعم عمليات نزع سلاح المقاتلين وتسريحهم. وجدير بالذكر في هذا المقام أن المجلس قد أيد إنشاء المفزة الأمنية المتكاملة لحماية المخيمات في تشاد (القرار ١٧٧٨ (٢٠٠٧))، بعد تلقيها التدريب على يد بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد. ومنذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ والدوريات الأمنية تعمل ليلا ونهارا، وقد أُلقي القبض، حتى نيسان/أبريل ٢٠٠٩، على ٨١ شخصا مشتبه بارتكابهم جرائم خطيرة.

١٧ - ويشجع مجلس الأمن أيضا على إيجاد حلول دائمة للاجئين والمشردين تتسم بالأمان والطوعية واحترام الكرامة الإنسانية. وقد كُلفت بعثات حفظ السلام بدعم عودة اللاجئين والمشردين، ولا سيما من خلال تهيئة بيئات آمنة وإرساء سيادة القانون من جديد. وقد أسهمت هذه الجهود في كوسوفو وتيمور - ليشتي في إنشاء آليات لمعالجة القضايا المرتبطة بالإسكان وملكية الأراضي وغيرها من الممتلكات. وكما ورد في تقرير الأخير، فإن هذه القضايا بالغة الأهمية للعودة الآمنة لأنها كثيرا ما تكون سببا في اندلاع النزاعات أو تنجم عنها، وترتبط ارتباطا وثيقا بتحقيق السلام ومنع اندلاع العنف في المستقبل. ويلزم أن يبذل المجلس والمجتمع الدولي بأسره مزيدا من الجهود لمعالجة قضايا الإسكان وملكية الأراضي وغيرها من الممتلكات بصورة منتظمة في اتفاقات السلام والبرامج التنفيذية، ومن خلال إنشاء آليات مناسبة لرد الحقوق. وأود أن أحث المجلس على العودة إلى التوصيات ذات الصلة الواردة في تقرير الأخير.

١٨ - وينبغي أيضا أن يركز مجلس الأمين بقدر أكبر على منع التشريد في حالات النزاع. وتبين أحدث الأرقام أن هناك في الوقت الحالي ٢٦ مليونا من المشردين داخليا من جراء النزاع، إضافة إلى ما يقرب من ١١ مليون لاجئ عبروا الحدود بحثا عن الأمان. ويشير المجلس في قراره ١٦٧٤ (٢٠٠٦) إلى حظر التشريد القسري في ظل ظروف تشكل انتهاكا للقانون الإنساني الدولي. ومن الضروري بذل المزيد لإعمال هذا الحظر ومنع وقوع الظروف المؤدية إلى التشريد وما يتبعه من بؤس ومهانة. وتحقيقا لهذا الغرض، يمكن للإجراءات السريعة والاستباقية التي تقوم بها بعثات حفظ السلام في مناطق التشريد الوشيك أن تساهم إسهاما كبيرا في منع تدهور الظروف حتى لا يُجبر المدنيون على الفرار أو يضطرون إليه.

١٩ - وكذلك دعا مجلس الأمن الأطراف في النزاعات إلى وقف الهجمات على الصحفيين. فالمعهد الدولي لسلامة رجال الإعلام يفيد بمقتل ٢٩ صحفياً أثناء تغطيتهم الإعلامية للنزاعات في عام ٢٠٠٨. وأود التذكير بما نص عليه القرار ١٧٣٨ (٢٠٠٦) من ضرورة قيام الدول وغيرها من الأطراف في النزاعات بمنع شن هذه الهجمات والعمل على محاكمة المسؤولين عنها.

٢٠ - وتتجلى الجهود الإضافية المبذولة لتعزيز الحماية في الميدان في تطبيق مجلس الأمن للتدابير المحددة الأهداف. فعلى سبيل المثال، يدعو المجلس، في قراره ١٥٧٢ (٢٠٠٤) بشأن كوت ديفوار و ١٥٩١ (٢٠٠٥) بشأن السودان، الدول الأعضاء إلى فرض تدابير حظر السفر وتجميد الأصول على الأشخاص المسؤولين عن انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني. وفي حين أن العديد من الأشخاص قد "أدرجوا في قوائم" على هذا الأساس، فإن تطبيق هذه التدابير عليهم كان محدوداً. وهذا أمر يدعو إلى الأسف نظراً لأهمية التدابير المحددة الأهداف كطريقة للتصدي لمن يرتكبون هذه الانتهاكات وكسبيل محتمل لردعهم. وينبغي أن تقوم الدول الأعضاء على نحو عاجل باتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذ القرارات ذات الصلة تنفيذاً تاماً.

٢١ - وقد فرض مجلس الأمن أيضاً حظراً على توريد الأسلحة فيما يتصل بالعديد من النزاعات، وذلك لمنع توافر الأسلحة والحد من المعاناة الإنسانية التي تترتب على استخدامها، وإن كان هذا الحظر قد أتى بنتائج متباينة. وحث المجلس الدول الأعضاء، في قراره ١٦١٢ (٢٠٠٥)، على الحد من بيع الأسلحة الصغيرة بطريقة غير مشروعة إلى الأطراف التي لا تحترم أحكام القانون الدولي ذات الصلة بحماية الأطفال. وبينما يشكل هذا الأمر خطوة هامة لتعزيز حماية الأطفال، فإنه من الضروري اعتماد نهج أوسع نطاقاً ينطوي على تدابير مماثلة ضد الأطراف التي لا تحترم أحكام القانون الدولي ذات الصلة بحماية المدنيين عموماً.

٢٢ - وإضافة إلى الضوابط المفروضة على الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة، أود أن أسترعي الانتباه إلى الجهود المتواصلة المبذولة للاتفاق على معايير دولية لاستيراد الأسلحة التقليدية وتصديرها ونقلها. فغياب مثل هذه المعايير يساهم إلى حد كبير في تفاقم النزاعات وينال من سلامة المدنيين وأمنهم. وإنني أحث، على وجه الخصوص، الدول الأعضاء المشاركة في الفريق العامل المفتوح العضوية والمعني بوضع معاهدة بشأن تجارة الأسلحة على أن تكفل إدراج احترام القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان ضمن معايير تقييم القرارات المتعلقة بنقل الأسلحة.

## جيم - الحاجة المستمرة إلى مواصلة تعزيز حماية المدنيين

٢٣ - بالرغم من جميع التقارير والقرارات والإجراءات التي شهدتها العقد الماضي، ومع أهميتها، فإنه مما يبعث على الأسى أن الأوضاع التي يواجهها المدنيون في النزاعات حاليا لا تزال شبيهة بما كانت عليه في عام ١٩٩٩. ولا يزال المدنيون يشكلون الأغلبية العظمى من الضحايا ويواصل أطراف النزاعات استهدافهم وتعريضهم لهجمات عشوائية ولغير ذلك من الانتهاكات. وبعد مضي عشر سنوات، لا تزال هناك حاجة مستمرة لأن يواصل مجلس الأمن والدول الأعضاء تعزيز حماية المدنيين. ويضاف إلى ذلك أنه حتى النزاعات التي لا يعتبرها أعضاء المجلس كافة نزاعات تؤثر على السلام والأمن الدوليين يمكن أن تكون لها آثار فادحة على المدنيين، كما تبين من الأحداث المأساوية في سري لانكا، وأن تتطلب إجراءً من جانب المجلس.

٢٤ - والحاجة إلى مواصلة تعزيز الحماية تنشق جزئياً من الطابع المتغير للنزاع في السنوات العشر الماضية. فقد ساهم تكاثر الجماعات المسلحة غير التابعة للدول وتفتت هذه الجماعات في تزايد اتسام النزاعات بطابع غير متوازن في أماكن مثل أفغانستان وباكستان والصومال والعراق. وكان لذلك أثر سلبي عميق على المدنيين حيث أن الجماعات المسلحة سعت إلى التغلب على قصورها العسكري عن طريق استخدام استراتيجيات تنتهك أحكام القانون الدولي انتهاكاً صارخاً وتشمل شن الهجمات على المدنيين واستغلالهم كدروع لحماية أهداف عسكرية. وتتعاظم المخاطر التي يتعرض لها المدنيون حينما تلجأ الأطراف المتفوقة عسكرياً في محاربتها لعدو كثيراً ما يصعب تحديد هويته، إن لم يتعذر ذلك، إلى وسائل وأساليب قتالية قد تشكل انتهاكاً لمبدأ التمييز بين المقاتلين والمدنيين ولمبدأ التناسب، ويتحمل المدنيون أيضاً وطأة هذه الوسائل والأساليب القتالية.

٢٥ - وقد شهدنا في عدد من النزاعات زيادة من الاعتماد على الشركات الخاصة للخدمات العسكرية والأمنية، وهو ما يسفر في بعض الأحيان عن عواقب مهلكة بالنسبة للمدنيين. وأود، في هذا الصدد، أن أعرب عن ترحيبي بالتفاهم الذي توصلت إليه ١٧ دولة في شهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ بشأن "وثيقة موننترو" (S/2008/636، المرفق). والوثيقة، وهي ثمرة مبادرة من جانب حكومة سويسرا ولجنة الصليب الأحمر الدولية، تلقي الضوء على أحكام القانون الدولي فيما يتعلق منها بالشركات العاملة في سياق النزاعات، ويمكن أن تكون أساساً لوضع أنظمة وطنية.

## ثالثاً - التحديات الأساسية الخمسة

٢٦ - يُعزى أساساً استمرار الحاجة لتعزيز حماية المدنيين إلى امتناع أطراف النزاعات على نحو جوهري، ومستمر كذلك، عن أن تمثل امتثالاً تاماً لالتزاماتها القانونية المتعلقة بحماية المدنيين. ويتطلب ذلك تجديد الالتزام بحماية المدنيين واتخاذ إجراءات حازمة للتصدي للتحديات الأساسية التالية: تعزيز الامتثال لأحكام القانون الدولي؛ وتعزيز امتثال الجماعات المسلحة غير التابعة للدول؛ وتعزيز الحماية من خلال زيادة فعالية بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من البعثات ذات الصلة وتحسين الموارد المتاحة لها؛ والنهوض بإمكانية إيصال المساعدات الإنسانية؛ وتعزيز المساءلة عن ارتكاب الانتهاكات.

## ألف - تعزيز الامتثال

٢٧ - من الملامح المميزة لأغلب النزاعات المعاصرة، إن لم يكن جميعها، عدم احترام الأطراف لالتزاماتها القانونية المتعلقة بحماية المدنيين وتجنّبهم آثار الأعمال القتالية، وعدم كفاءتها احترام هذه الالتزامات. وجميع الانتهاكات تبعث على القلق، ويجري حالياً إعداد بعض المبادرات، في نطاق الأمم المتحدة وخارجها على السواء، لمنع وقوع أمور منها على سبيل المثال العنف الجنسي والتجنيد القسري ولتحسين التصدي لها. بيد أن محور التركيز في هذا التقرير يقع على تحسين الامتثال لأحكام القانون الإنساني الدولي عند شن الأعمال العدائية. فتقاعس الأطراف في النزاعات في هذا الشأن لا يفضي فقط إلى مصرع وإصابة المئات من المدنيين أسبوعياً من جراء النزاعات، بل إنه يؤدي أيضاً إلى تشريد آلاف آخرين يضطرون إلى الفرار من الهجمات، وتدمير منازلهم ومجتمعاتهم المحلية وسبل رزقهم مما يدفع بهم إلى حياة يزداد فيها خطر تعرضهم للمزيد من الانتهاكات، فضلاً عن كل أشكال المعاناة والآلام النفسية المبرحة.

٢٨ - ولا بد من إيلاء العناية باستمرار إلى تجنّب السكان المدنيين الآثار المترتبة على الأعمال القتالية. ويستلزم ذلك في جملة أمور الالتزام الصارم من جانب أطراف النزاعات بأحكام القانون الإنساني الدولي، ولا سيما مبدأ التمييز بين المقاتلين والمدنيين ومبدأ التناسب وشرط اتخاذ كل الاحتياطات الممكنة في حالتي الهجوم والدفاع. ولا يبرر انتهاك طرف في النزاع لهذه القواعد بأي حال من الأحوال انتهاك الأطراف الأخرى لها.

٢٩ - ويشمل ذلك، بالنسبة للطرف المهاجم، القيام بكل ما يمكن عمله للتحقق من أن الأهداف المزمع شن هجوم عليها ليست من السكان المدنيين أو الأعيان المدنية والامتناع عن تنفيذ هجمات عشوائية، بما في ذلك الهجمات التي قد يكون من المتوقع أن تسبب إصابات

عارضة مفرطة بين المدنيين لا تتناسب مع المكاسب العسكرية الملموسة والمباشرة المنتظر تحقيقها من هذه الهجمات بعينها. أما بالنسبة لمن هم في موقف الدفاع، فيعني ذلك نقل المدنيين والأعيان المدنية بعيدا عن الأهداف العسكرية وتجنب إقامة أهداف عسكرية داخل المناطق المكتظة بالسكان أو بالقرب منها. ويشمل ذلك أيضا الامتناع عن استغلال وجود المدنيين أو الأمر بنقلهم بغية تحصين مناطق من العمليات العسكرية أو استخدامهم كدروع لحماية أهداف عسكرية من الهجمات.

٣٠ - ومما يثير القلق أن انتهاك هذه القواعد يكاد يكون، على ما يبدو، أمرا مألوفا. فقد أفادت التقارير على سبيل المثال، بأن التصعيد في حدة القتال في منطقة فاني بسري لانكا، قد تجلّى في تكرار استخدام القوات المسلحة السريلانكية للأسلحة الثقيلة في شن هجمات على مناطق بها أعداد كبيرة من المدنيين، مما فيها ما يُطلق عليه "مناطق حظر إطلاق النار"، ووردت أنباء عن وقوع هجمات متعددة على بعض المرافق الطبية. وقد اقترن ذلك برفض حركة نمور تاميل إيلاَم للتحرير السماح للمدنيين الواقعين تحت سيطرتها بالتماس الأمان في محاولة من الحركة لتحصين بعض المناطق من الهجمات وسعيها منها إلى الحصول على مكاسب عسكرية ودعائية، وكانت عواقب ذلك على المدنيين كارثية. فقد قتل وجرح الآلاف منهم وزاد من محتهم أن إمكانية الحصول على المساعدات الطبية أو غيرها من أنواع المساعدة كانت محدودة للغاية.

٣١ - وأسفر الاعتداء الإسرائيلي على غزة في وقت سابق من هذا العام عن وقوع عدد كبير من الضحايا، لا سيما بين الأطفال، وإلحاق الدمار والضرر البالغين بالمنازل والمدارس، بما فيها المدارس التي تديرها الأمم المتحدة، وبالبنية الأساسية المدنية، الأمر الذي أثار قلقا بالغا للغاية بشأن امتثال إسرائيل لأحكام القانون الإنساني الدولي. وكانت هناك شواغل أخرى بشأن ما إذا كان السكان المدنيون قد استخدموا لتحصين بعض المناطق من الهجمات، حيث يُدعى أن مقاتلي حماس قد استخدموا المباني السكنية كقواعد لإطلاق الهجمات ضد القوات الإسرائيلية. وتشير التقارير أيضا إلى احتمال استخدام هؤلاء المقاتلين للمدارس والمستشفيات لحماية أنفسهم وأسلحتهم من الهجمات.

٣٢ - وفي أفغانستان، لقي أكثر من ١٠٠ ١ مدني حتفهم في عام ٢٠٠٨، حسب ما ذكرت بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان، من جراء هجمات شنتها عناصر منوثة للحكومة، شملت هجمات انتحارية وهجمات على المرافق التعليمية والمدرسين والطلاب، وبخاصة الإناث منهم. وأفادت التقارير، إضافة إلى ذلك، بأن أكثر من ٨٠٠ مدني لقوا مصرعهم أو أُصيبوا من جراء هجمات جوية وعمليات التفيتش وأخرى

لحماية القوات شاركت فيها قوات مسلحة وطنية ودولية. وقد نجم عن الهجمات الجوية وحدها وقوع أكثر من ٥٥٠ من الضحايا في صفوف المدنيين. وإنني أرحب بالجهود التي تبذلها القوة الدولية للمساعدة الأمنية وغيرها من القوات الدولية للتقليل من احتمال وقوع خسائر بين المدنيين إلى الحد الأدنى. بيد أنني أود التشديد على ضرورة مواصلة اتخاذ إجراءات حازمة في هذا الشأن، بما في ذلك إجراء مراجعة مستمرة للتكتيكات والإجراءات واستعراض النتائج التي تسفر عنها العمليات. كما أود أن أحث أيضا على التحقيق بصورة سريعة في الهجمات الجوية، وغيرها من العمليات التي تسفر عن مصرع أو إصابة مدنيين أو عن إلحاق الضرر بالمتلكات المدنية، وعلى إتاحة معلومات وافية عن نتائج التحقيقات في الوقت المناسب وتقديم تعويضات للمتضررين.

٣٣ - وأذكر جميع الأطراف في النزاعات بما عليهم من التزام بالتقييد الصارم بالقواعد ذات الصلة وضمن احترام هذه القواعد. وأحث الأطراف أيضا على النظر في إمكانية اتخاذ خطوات ملموسة لتجنب المدنيين الآثار المترتبة على الأعمال القتالية، وهي عملية يمكن في بعض الحالات أن يُستفاد فيها من إجراء المزيد من المناقشات مع السكان المحليين وزعمائهم ومع السلطات المدنية والمجتمع المدني والجهات الفاعلة الإنسانية.

٣٤ - ففي أفغانستان، على سبيل المثال، يجب حثما أمكن مواصلة السعي إلى التوصل إلى بدائل للهجمات الجوية كوسيلة من وسائل الحرب. وللتقليل إلى الحد الأدنى من وقوع ضحايا بين المدنيين من جراء الهجمات التي تستهدف قوات وطنية ودولية، ينبغي ألا تُقام مرافق عسكرية في مناطق مدنية وأن تتجنب القوافل العسكرية قدر الإمكان عبور هذه المناطق. وإنني أحث، في هذا الصدد، على وضع توجيهات صارمة فيما يتعلق بتصعيد استخدام القوة في سياق عمليات حماية القوات.

٣٥ - ولاختيار الأسلحة المستخدمة أهمية حاسمة في تقليص وتقليل أثر الأعمال القتالية على المدنيين إلى الحد الأدنى. وقد سلطت الضوء في تقرير الأخير على الجهود المبذولة للتصدي لأثر الذخائر العنقودية في المجال الإنساني. وقد شهدنا، منذئذ، تقدما محمودا تمس الحاجة إليه حيث اعتمدت في العام الماضي اتفاقية الذخائر العنقودية. وثمة تقدم كبير يتجلى أيضا في انخفاض عدد ضحايا الألغام المضادة للأفراد وذلك في أعقاب دخول اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام حيز النفاذ في عام ١٩٩٩. وإنني أحث بشدة كل الدول التي لم تصدق بعد على هاتين الاتفاقيتين على أن تفعل ذلك دونما تأخير.

٣٦ - وبينما يشكل هذا التقدم المتعلق بالذخائر العنقودية والألغام المضادة للأفراد تقدماً محموداً، يساورني قلق متزايد بشأن الأثر الإنساني للأسلحة المتفجرة، ولا سيما عند استخدامها في المناطق المكتظة بالسكان. وكما تبيّن مما وقع هذا العام من أعمال عدائية في سري لانكا والحملة التي شنتها إسرائيل في غزة، فإن استخدام الأسلحة المتفجرة، التي تتسم بما يعرف بـ "الأثر الواسع النطاق"، في البيئات المكتظة بالسكان، لا بد وأن يكون له أثر إنساني عشوائي وشديد. فأولاً، ثمة خطر يتمثل في وجود المدنيين داخل منطقة الانفجار أو تعرضهم للقتل أو الإصابة بسبب المباني المتضررة والمنهارة. وثانياً، هناك ضرر يلحق بالهياكل الأساسية الحيوية لرفاه السكان المدنيين مثل شبكات المياه والتصحاح. وأحث الدول الأعضاء على أن تولي هذه المسألة المزيد من النظر، بالتشاور مع العناصر الفاعلة المعنية التابعة للأمم المتحدة وغيرها. كذلك أطلب إلى الدول التي لم تصدق بعد على البروتوكول الخامس لاتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر، أن تفعل ذلك بهدف القيام بكفاءة وفي الوقت السليم بمعالجة المشاكل الإنسانية الخطيرة الناجمة عن مخلفات الحرب من المتفجرات.

٣٧ - وعلى مجلس الأمن أيضاً دور بالغ الأهمية في تعزيز الامتثال المنهجي للقانون. وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن يضطلع المجلس بما يلي:

(أ) استغلال كل الفرص المتاحة لإدانة الانتهاكات، دون استثناء، وتذكير الأطراف بالتزاماتها ومطالبتها بالامتثال لتلك الالتزامات؛

(ب) التهديد علناً باتخاذ تدابير محددة الهدف ضد قيادة الأطراف التي تضرب باستمرار عرض الحائط بمطالب مجلس الأمن وتنتهك بانتظام التزاماتها المتعلقة باحترام المدنيين، والقيام في حال الضرورة بتطبيق تلك التدابير؛

(ج) المداومة على طلب تقارير عن الانتهاكات والنظر في تكليف لجان للتحقيق بفحص الحالات التي تثير شواغل بشأن وقوع انتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، لأغراض منها تحديد المسؤولين وملاحقتهم قضائياً على الصعيد الوطني، أو إحالة الموضوع إلى المحكمة الجنائية الدولية.

## باء - تحسين امتثال الجماعات المسلحة غير التابعة للدول

٣٨ - إلى جانب الزيادة في انتشار التزاعات المسلحة غير الدولية التي تضع الدول في صراع مع الجماعات المسلحة غير التابعة للدول، أو تضع جماعتين أو أكثر من تلك الجماعات في صراع ضد بعضها البعض، تتسم التزاعات المعاصرة بصفة مشتركة هي تكاثر

تلك الجماعات وتفتتها. فهي تضم طائفة من الهويات والدوافع، ودرجات متفاوتة من الاستعداد لمراعاة القانون الإنساني الدولي ومعايير حقوق الإنسان.

٣٩ - والجماعات المسلحة ملزمة بالقانون الإنساني الدولي ويجب أن تمتنع عن ارتكاب أفعال تفسد التمتع بحقوق الإنسان. فبعض هذه الجماعات تتخذ من الهجمات وارتكاب الانتهاكات الأخرى ضد المدنيين استراتيجية متعمدة تهدف إلى إيقاع أكبر عدد ممكن من الضحايا وإلى زعزعة استقرار المجتمعات. ورغم أن بعض الجماعات الأخرى قد تكون أقل ميلا إلى تعمد مهاجمة المدنيين، فإن أفعالها تظل ذات أثر ضار بسلامة المدنيين وأمنهم. ونحن في حاجة عاجلة إلى وضع نهج شامل يؤدي إلى تحسين امتثال كل تلك الجماعات للقانون، ويتضمن إجراءات تتراوح بين التواصل والإنفاذ.

٤٠ - وعلى النحو المبين في المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف وفي البروتوكول الإضافي الثاني لتلك الاتفاقيات، فإن تطبيق القانون الإنساني الدولي لا يؤثر على الوضع القانوني لأطراف النزاع من غير الدول. ففي سبيل تجنب المدنيين آثار الأعمال العدائية، وتيسير الوصول إلى المحتاجين، وكفالة عمل موظفي الإغاثة بأمان، يجب أن تدخل الجهات الفاعلة الإنسانية في حوار منظم ومتواصل مع جميع أطراف النزاع، الدول منها وغير الدول. وفضلا عن ذلك، ورغم أن الحماية لن تتحسن في كل مرة يجري فيها التواصل مع الجماعات المسلحة غير التابعة للدول، فإن غياب التواصل المنهجي ستكون نتيجته شبه المؤكدة سقوط عدد أكبر، لا أقل، من الضحايا المدنيين في النزاعات الجارية.

٤١ - وقد برهنت الخبرات الواسعة التي تتمتع بها لجنة الصليب الأحمر الدولية في العمل مع الجماعات المسلحة، وكذلك تلك التي تتمتع بها الجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية المختلفة، على ما يمكن تحقيقه من مكاسب من وراء الحوار المتعلق بالحماية. ويمكن للتواصل أن يتمثل في نشر معايير القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان والتدريب على تلك المعايير. ويتعين التشديد على الحوافز الجاذبة للجماعات المسلحة حتى تمثل للقانون، بما في ذلك زيادة إمكانية الاحترام المتبادل للقانون من جانب الأطراف المتخاصمة.

٤٢ - ومع مراعاة أن الجماعات المسلحة عليها التزامات قانونية، يمكن للتواصل أن يستند إلى إبرام مدونات لقواعد للسلوك وإعلانات انفرادية واتفاقات خاصة، على النحو المتوخى في إطار القانون الإنساني الدولي، تتعهد من خلالها الجماعات صراحة بالامتثال لالتزاماتها أو تتعهد بالتزامات تتجاوز ما يتطلبه القانون. وقد أبرمت صكوك من هذا النوع في عدد من السياقات، منها سري لانكا، والسودان، وسيراليون، والفلبين، وكولومبيا، وليبيريا،

ونيبال، ويوغوسلافيا السابقة. ويمكن لإبرام تلك الصكوك أن يوجه رسالة واضحة إلى أفراد الجماعات ويسفر عن وضع تدابير تأديبية داخلية مناسبة. كذلك تشكل الصكوك المذكورة أساسا هاما لأنشطة المتابعة. ولكن من المهم جدا إدراج تلك الأدوات، وما تنطوي عليه من التزامات ومبادئ، في صيغة تعليمات يبلغ بها أفراد الجماعة.

٤٣ - وتشمل المبادرات الأخرى ما اضطلعت به ممثلي الخاصة المعنية بالأطفال والتراع المسلح فيما يتعلق بإهاء تجنيد الأطفال واستخدامهم من قبل الجماعات المسلحة. ومن الأمثلة الأخرى المحددة والناجحة، صك الالتزام الصادر عن منظمة نداء جنيف، الذي يسعى إلى إهاء استعمال الجماعات المسلحة للألغام المضادة للأفراد. وحتى تاريخه، وقعت على ذلك الصك ٣٨ جماعة امتنعت في أغلب الأحيان عن استعمال الألغام المضادة للأفراد، وتعاونت في إجراءات مكافحة الألغام في المناطق الخاضعة لسيطرتها، ودمرت مخزونها من تلك الألغام.

٤٤ - ويمكن للدول الأعضاء نفسها أن تعزز امتثال الجماعات المسلحة. فلن يكون لدى أفراد تلك الجماعات المسلحة حافز قانوني على الامتثال للقانون الإنساني الدولي إذا كان من المحتمل أن يتعرضوا للملاحقة القضائية الجنائية المحلية لمجرد مشاركتهم في نزاع مسلح غير دولي، بصرف النظر عن احترامهم القانون من عدمه. فمنح العفو على مجرد المشاركة في الأعمال العدائية قد يساعد في بعض الظروف على توفير الحافز اللازم، على ألا يكون العفو مرتباً بأية جرائم حرب أو انتهاكات جسيمة لقانون حقوق الإنسان قد تكون ارتكبت، على النحو المتوخى في البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف.

٤٥ - ومن المهم للغاية على أقل تقدير أن تدعم الدول الأعضاء، أو ألا تعرقل على الأقل، ما تبذله المنظمات الإنسانية من جهود للتواصل مع الجماعات المسلحة من أجل السعي إلى تحسين حماية المدنيين، حتى الجماعات المحظورة في بعض التشريعات الوطنية. فالتواصل من خلال التدريب أو إبرام اتفاقات خاصة يمكن أن يهيئ مداخل للحوار بشأن شواغل أكثر تحديداً، مثل إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية، وحماية العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية، والعنف الجنسي. ومما يهم مجلس الأمن بشكل خاص أن هذا الحوار يمكنه أيضاً في بعض الحالات أن يساهم في بناء الثقة فيما بين الأطراف، مما قد يسفر في نهاية المطاف عن وقف العمليات العدائية وإعادة إرساء السلام والأمن.

٤٦ - وهناك أحياناً سبب في أنها أن التواصل غير مجد. ولكن ينبغي ألا يُصرف النظر عنه دون ترو. فالجماعات المسلحة ليست تكتلاً متجانساً، بل يمكن الدخول إليها مثلاً عن طريق السكان المحليين وأفرادها الأكثر ميلاً للتواصل. ولكن عندما تفشل هذه الجهود، يجب النظر في اتباع بدائل أخرى منها تطبيق التدابير المبينة في الفقرة ٣٧ أعلاه، وهي الإدانة المنتظمة

للاتهاكات التي ترتكبها الجماعات المسلحة، والمطالبة بالامتثال إلى جانب تطبيق تدابير محددة الهدف.

٤٧ - وكخطوة أولى نحو إعداد نهج أكثر شمولاً في التعامل مع الجماعات المسلحة، قد يكون من المفيد عقد اجتماع بصيغة آريا من أجل مناقشة خبرات الجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة والجهات الفاعلة غير الحكومية في العمل مع الجماعات المسلحة، وتحديد التدابير الإضافية التي يمكن المجلس الأمن وللدول الأعضاء اتخاذها من أجل تحسين الامتثال.

## جيم - حماية المدنيين، وعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من البعثات ذات الصلة

٤٨ - إن إدراج أنشطة الحماية في إطار ولايات بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من البعثات ذات الصلة يعتبر تطوراً هاماً في جهود مجلس الأمن الرامية إلى تحسين الحماية على الأرض. وتشمل الأدوار المنوطة بتلك البعثات فيما يتعلق بالحماية كفالة الحماية الفعلية، ولا سيما للأشخاص المعرضين لخطر فعلي داهم؛ والمساعدة في تهيئة الظروف المواتية لعودة اللاجئين والمشردين داخلياً عودة طوعية وآمنة وكريمة؛ وكفالة الحماية للعاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وتيسير إيصال المساعدات؛ وكفالة الحماية للأطفال؛ والتصدي للعنف الجنسي.

٤٩ - وعادة ما يساعد مجرد وجود عملية لحفظ السلام على إخماد ما تبقى من النزاع ومنع تصاعد العنف، بما في ذلك العنف ضد المدنيين. وربما يعد هذا الدور المتعلق بمساعدة السلطات المضيفة على تهيئة بيئة تسودها السلامة والأمن أكبر مساهمة يمكن أن تقدمها تلك البعثات لتحقيق الحماية. ففي السنوات الأخيرة، قدمت عمليات حفظ السلام مساهمات دائمة لسلامة وأمن السكان المدنيين، من سيراليون إلى ليبيريا وبوروندي وغيرها. ولكن هناك الكثير مما يلزم عمله في الاستجابة للحالات التي تظهر فيها النزاعات مجدداً أو تهدد بذلك، وفي فهم كامل نطاق الخيارات المتاحة أمام البعثات والقدرات اللازمة للنهوض بتنفيذ الولايات المتعلقة بحماية المدنيين.

٥٠ - وسيُقدّم تحليل تفصيلي لتنفيذ تلك الولايات وتوصيات بتحسين أثرها في دراسة مستقلة تجرى بتكليف من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وإدارة عمليات حفظ السلام ومن المقرر إتمامها في صيف عام ٢٠٠٩. وسيُطلع مجلس الأمن على نتائج تلك الدراسة في حينه. وفي غضون ذلك، ثمة عدد من المسائل التي تستحق أن يُسلط عليها الضوء.

٥١ - يشير مجلس الأمن في قراره ١٦٧٤ (٢٠٠٦) إلى أنه يعتزم كفالة تضمين الولايات مبادئ توجيهية واضحة تحدد المهام التي يمكن، بل وينبغي، للبعثات الاضطلاع بها من أجل حماية المدنيين. ومن شأن هذا التوجه الواضح من المجلس أن يلقي كل الترحيب، وحبذا لو يستند إلى تقييم واقعي لما يمكن فعله بناء على مشاورات مع الأمانة العامة والمساهمين بالقوات وبالشرطة وغيرهم من الجهات المعنية. فما زال هناك في الوقت الراهن، انفصال بين الولايات والنوايا والتوقعات والتفسيرات والقدرة الفعلية على التنفيذ.

٥٢ - وهذا يعني أن ولاية "حماية المدنيين" في بعثات حفظ السلام ما زالت إلى حد كبير غير محددة، سواء باعتبارها مهمة من المهام العسكرية أو مهمة من مهام البعثة ككل. فكل بعثة تفسر ولايتها المتعلقة بالحماية بقدر ما تستطيع حسب السياق المحدد الذي تعمل فيه. وبعض البعثات، مثل العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور وبعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وضعت لهذا الغرض توجيهات خاصة بالقوات أو توجيهها للبعثة ككل. وبالطبع، يجب أن تتاح لرؤساء البعثات وقادة القوات الحرة في تفسير الولاية على ضوء الظروف الخاصة لبعثاتهم. إلا أن ذلك ينبغي أن يتم ضمن إطار أعم للسياسات يتضمن توجيهها واضحا بشأن مسارات العمل الممكنة، بما في ذلك في الحالات التي تكون فيها القوات المسلحة للدولة المضيفة مسؤولة عن ارتكاب انتهاكات في حق المدنيين، ويحدد المهام التي يمكن الاسترشاد بها في تفحيل تلك المسارات، والقدرات اللازمة لذلك.

٥٣ - وحماية المدنيين ليست مهمة عسكرية فحسب. فكل عناصر البعثة، بما في ذلك عنصر الشرطة والعناصر المسؤولة عن الشؤون الإنسانية، وحقوق الإنسان، وحماية الأطفال، وإجراءات مكافحة الألغام، والشؤون الجنسانية، والشؤون السياسية والمدنية، والإعلام، وسيادة القانون، وإصلاح القطاع الأمني، يمكنها، بل ويجب عليها، الإسهام في الاضطلاع بولاية الحماية الموكلة إلى البعثة. ولهذا الغرض، بدأ مزيد من البعثات وضع استراتيجيات وخطط عمل شاملة للحماية، وهي استراتيجيات وخطط خاصة بكل بعثة على حدة، وذلك بالتشاور مع الممثلين الخاصين للأمين العام وقادة القوات والأفرقة القطرية للعمل الإنساني والحكومات المضيفة والمجتمعات المحلية. وهذا تطور يستحق الترحيب، وينبغي تشجيع جميع البعثات على وضع مثل هذه الاستراتيجيات الشاملة التي تمكن من تحديد الأولويات والإجراءات وتوضيح الأدوار والمسؤوليات.

٥٤ - ويشير القرار ١٦٧٤ (٢٠٠٦) أيضا إلى أن مجلس الأمن يعتزم كفالة إعطاء الأولوية، في إطار تنفيذ ولايات البعثات، لحماية المدنيين في القرارات التي تتخذ بشأن

استعمال "القدرات والموارد المتاحة". وفي حين سيساعد وضع الاستراتيجيات المذكورة أعلاه في تحديد الأولويات وتخصيص الموارد، فإن ذلك يثير أيضا مسألة مهمة أخرى، وهي: كفاية أن تكون "القدرات والموارد المتاحة" ملائمة للمهمة قيد الإنجاز وأن تُتاح في الوقت المناسب. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة في الحالات غير المستقرة التي تكون فيها بعثات حفظ السلام ملزمة بالعمل بقواعد اشتباك رادعة.

٥٥ - ومن الأمور الأساسية، لدى إعداد الولايات والاستراتيجيات وخطط العمل المتعلقة بالحماية، أن تبقى جميع الأطراف الفاعلة مدركة للصعوبات التي تواجهها عمليات حفظ السلام في تحديد المستوى المناسب من الموارد والقدرات اللازمة لإنجاز المهام الموكلة إليها. ويجب تكييف التوقعات الشعبية والسياسية لما يمكن لعمليات حفظ السلام أن تحققه بحيث تتفق والموارد المتاحة للبعثة، والسياق السياسي والجغرافي والتنفيذي.

٥٦ - ففي دارفور، على سبيل المثال، ورغم الحالة غير المحتملة التي يواجهها السكان المدنيون (وهي حالة زاد من حدتها ما حدث مؤخرا من عمليات طرد لمنظمات غير حكومية رئيسية وما أعقب ذلك من تقليص لنشاط العديد منها)، لم يتجاوز العدد الكلي للأفراد العسكريين للمختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور حتى ٣١ آذار/مارس ٢٠٠٩ ما مقداره ١٣ ١٣٤ فردا، أي ٦٧ في المائة من القوام المنصوص عليه في الولاية. والعديد من هؤلاء الأفراد هم مهندسون وأخصائيو لوجستيات مهمتهم إنشاء البعثة ودعمها، وليسوا من المشاة أو من أفراد القدرات المتنقلة الأخرى. وبلغ قوام البعثة من أفراد الشرطة ٢ ٤٧٨ فردا، أي ٣٨ في المائة من القوام المنصوص عليه في الولاية. وبالتالي، فإن قدرة البعثة على القيام بعمليات كبرى تتعلق بالحماية ما زالت محدودة للغاية.

٥٧ - ولكن المسألة لا تتعلق فقط بالحضور الميداني لأعداد كافية من الموظفين المناسبين المتمتعين بالمهارات المطلوبة. فامتلاك المعدات المناسبة (على سبيل المثال، معدات الحركة الجوية ومعدات الرؤية الليلية) وإتاحة التدريب المناسب لجميع موظفي البعثة على كيفية توفير الحماية بطريقة أكثر فعالية، والقدرة على استخدام الموظفين المتاحين ميدانيا بطريقة تكتيكية، هي كلها عناصر أساسية من دون شك.

## دال - إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية

٥٨ - إن إمكانية إيصال المساعدات هي الشرط الأساسي الأول للعمل الإنساني (انظر المرفق). وبموجب القانون الإنساني الدولي، يجب على أطراف النزاع حماية الأشخاص الخاضعين لسلطتها وتلبية احتياجاتهم الأساسية. وفي الحالات التي لا تكون فيها هذه الأطراف راغبة في ذلك أو قادرة عليه، فإن الجهات الفاعلة الإنسانية تضطلع بدور مساعد

مهم. وفي مثل هذه الظروف، ينبغي للأطراف أن توافق على عمليات الإغاثة ذات الطابع الإنساني المحايد، والتي تتم دون أي تمييز ضار، ويتعين عليها السماح بمرور شحن ومعدات وموظفي الإغاثة بسرعة ودون عوائق وأن تعمل على تيسير ذلك. وفي القرار ١٨٢/٤٦، أهابت الجمعية العامة بالدول التي يحتاج سكانها إلى المساعدة الإنسانية أن تيسر عمل المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية في تقديم هذه المساعدة "التي يعد وصول الضحايا إليها أساسياً". وقد أكد مجلس الأمن أيضاً الحاجة إلى التعاون الكامل لجميع الأطراف المعنية، بما فيها الجهات الفاعلة من غير الدول والدول المجاورة، مع الأمم المتحدة في توفير السبل الآمنة أمام وصول المساعدات الإنسانية إلى المدنيين في النزاعات المسلحة في الوقت المناسب ودون عوائق.

٥٩ - واستجابة لدعوات أعضاء مجلس الأمن إلى تحسين مستوى التحليل والرصد والاستجابة للقيود المفروضة على وصول المساعدات الإنسانية، فإن هذا التقرير يتضمن مرفقا مخصصا لذلك. وكما هو مفصل في المرفق، فإن عمليات إيصال المساعدات أصبحت أقل فأقل أمانا في العديد من الأماكن؛ وكثيرا ما يكون فيها تأخير؛ وغالبا ما تتم إعاقتهما؛ وهو ما يؤدي إلى حرمان الملايين من الضعفاء من مساعدة قد تنقذ حياتهم. وينبغي أن يكون لفرض القيود على إيصال المساعدات عواقب تحل على من يفرضونها وليس فقط على من يعانون منها. وعلى المجلس دور مهم ينبغي أن يؤديه في كفالة إيجاد بيئة مواتية لتيسير إيصال المساعدات إلى المحتاجين. وبشكل أكثر تحديدا، تشير النتائج الأساسية إلى أنه ينبغي للمجلس اتخاذ التدابير التالية:

(أ) المواظبة على إدانة فرض العوائق التي تحول دون إيصال المساعدات الإنسانية والتي تشكل انتهاكا للقانون الإنساني الدولي، والدعوة باستمرار إلى إزالة هذه العوائق على الفور؛

(ب) الدعوة إلى وفاء أطراف النزاع والدول الأخرى، على نحو تام بالتزاماتها القاضية بالسماح بمرور شحنات ومعدات وموظفي الإغاثة بسرعة ودون عوائق وتيسير ذلك؛ وتشجيع الدول على تعزيز احترام المبادئ الإنسانية؛

(ج) دعوة أطراف النزاع إلى السماح بمرور المدنيين الذين يحاولون الفرار من مناطق القتال على نحو آمن؛

(د) دعوة أطراف النزاع إلى الموافقة على الوقف المؤقت للأعمال العدائية والالتزام بأيام من السكنية لتمكين الجهات الفاعلة الإنسانية من القيام بعمليات إغاثة؛

- (هـ) دعوة أطراف النزاع إلى التعاون مع المنظمات الإنسانية في وضع ترتيبات لفض النزاع تيسيرا لإيصال المساعدة في أثناء الأعمال العدائية؛
- (و) دعوة الأطراف المعنية إلى إبرام وتنفيذ اتفاقات للإسراع بنشر العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وأصول تلك المساعدة. ومن العوامل المساعدة في المفاوضات وضع إعفاء موحد من شروط حصول العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية على تأشيرات الدخول وتصاريح العمل والسفر، ومن شروط سداد الرسوم الجمركية على السلع والمعدات المستخدمة في تقديم المساعدات الإنسانية والقيود المفروضة على استيرادها؛
- (ز) تكليف بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من البعثات ذات الصلة، حسب الاقتضاء وبناء على الطلب، بالمساعدة في تهيئة الظروف المواتية للاضطلاع بالأعمال الإنسانية بطريقة آمنة وفي الوقت المناسب ودون عوائق؛
- (ح) تطبيق تدابير موجهة تحديدا ضد من يعوقون إيصال المساعدات الإنسانية أو توزيعها؛
- (ط) إحالة الحالات الخطيرة والمطولة للعرقلة المتعمدة لإمدادات الإغاثة إلى المحكمة الجنائية الدولية.
- ٦٠ - وبالنظر إلى تكرار وخطورة الهجمات وغيرها من الانتهاكات ضد العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية كما هو مفصل في المرفق، فإنه ينبغي للمجلس اتخاذ التدابير التالية:
- (أ) المواظبة على إدانة جميع أعمال العنف وغيرها من أشكال المضايقة المتعمدة التي تستهدف العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية، والدعوة إلى وقفها فورا؛
- (ب) الدعوة إلى التزام أطراف النزاع على نحو صارم بالقانون الإنساني الدولي، بما في ذلك واجب احترام وحماية العاملين في مجال الإغاثة والمنشآت، والمواد والوحدات والمركبات المستخدمة في المساعدة الإنسانية؛
- (ج) دعوة الدول المتأثرة بالنزاع المسلح إلى المساعدة في تهيئة الظروف المواتية للاطلاع بالعمل الإنساني بطريقة آمنة وفي الوقت المناسب ودون عوائق؛
- (د) دعوة الدول الأعضاء التي لم تقم بعد بالتصديق على اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، وبروتوكولها الاختياري، وتنفيذها إلى أن تفعل ذلك؛
- (هـ) تطبيق تدابير موجهة تحديدا ضد المسؤولين عن شن هجمات ضد العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية وضد أصول المساعدة الإنسانية؛

(و) إحالة الحالات الخطيرة المتعلقة بالهجمات على العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية إلى المحكمة الجنائية الدولية.

## هاء - تعزيز المساءلة

٦١ - من الشروط الأساسية لمواجهة التحديات المذكورة أعلاه كفالة المساءلة عن انتهاكات القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، سواء كان مرتكبوها من الأفراد أو من أطراف النزاع. وفي العديد من النزاعات، يكون غياب المساءلة، بل والأسوأ من ذلك في عدة حالات عدم توقع أي شكل من أشكال المساءلة، هو ما يسمح إلى حد كبير باستمرار الانتهاكات.

٦٢ - وفي القرار ١٦٧٤ (٢٠٠٦)، أكد مجلس الأمن مجدداً على أن إنهاء ظاهرة الإفلات من العقاب أمر أساسي للمجتمعات التي تمر بنزاع أو التي تتعافى منه لتحقيق المصالحة مع الماضي بما ارتكب فيه من انتهاكات ومنع وقوع مثل هذه الانتهاكات مرة أخرى. ووجه المجلس أيضاً الانتباه إلى أن هناك مجموعة كاملة من آليات العدالة والمصالحة التي يمكن النظر في الأخذ بها، بما في ذلك المحاكم الجنائية الوطنية والدولية 'والمختلطة' ولجان الحقيقة والمصالحة، ولاحظ أن هذه الآليات يمكنها أن تعزز ليس المسؤولية الفردية عن الجرائم الجسيمة فحسب، وإنما أيضاً السلام والحقيقة والمصالحة وحقوق الضحايا. وإضافة إلى دعم الجهود المبذولة لإعادة إرساء سيادة القانون عموماً، ينبغي للمجلس أن يدعو إلى إصلاح القطاع الأمني ووضع آليات للعدالة الانتقالية، وأن يقدم الدعم اللازم لذلك، حسب الاقتضاء، بسبل منها تكليف بعثات حفظ السلام وغيرها من البعثات ذات الصلة بما يلزم لذلك.

٦٣ - ومن المهم أن القرار ١٦٧٤ (٢٠٠٦) يشدد على أن الدول مسؤولة عن تقديم المسؤولين عن جرائم الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب إلى العدالة. وقد ضرب مجلس الأمن نفسه أمثلة مهمة في هذا الصدد بإنشاء المحكمتين الدوليتين ليوغوسلافيا السابقة ورواندا في عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٤ على التوالي؛ وبطلب تشكيل لجنة التحقيق الدولية بشأن دارفور في عام ٢٠٠٤، لتحال القضية بعد ذلك، على أساس النتائج التي تتوصل إليها اللجنة، إلى المحكمة الجنائية الدولية. إلا أنه يجب على الدول وغيرها من أطراف النزاع، حسب الاقتضاء، أن تحذو حذو المجلس وتبذل مزيداً من الجهود للاضطلاع بمسؤولياتها المتمثلة في كفالة المساءلة، وتحول بذلك دون وقوع مزيد من الانتهاكات. وعلاوة على ذلك، فإن كفالة المساءلة على الصعيد الوطني، بدل اللجوء إلى الآليات الدولية

مثل المحكمة الجنائية الدولية، من شأنه أن يساعد على التخفيف من الشد والجذب المتصور وجوده بين السعي إلى إقامة العدل من جهة، والسعي إلى تحقيق السلام من جهة أخرى.

٦٤ - وفيما يتعلق بالخطوات المتخذة على الصعيد الوطني، يوفر تسريح ٢٥ فرداً من أفراد القوات المسلحة الكولومبية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، بسبب أوجه تقصير متصلة بحالات اختفاء قسري مزعومة، فضلاً عن المحاكمات التي جرت هذا العام في الولايات المتحدة الأمريكية لأفراد عسكريين متهمين بارتكاب جرائم حرب في العراق، مثالا على نوع التدابير التي ينبغي اتخاذها على الصعيد الوطني. ومن اللازم أن تتجاوز هذه الأمثلة المنفردة وتتخذ تدابير ملموسة على الصعيد الوطني لترسيخ ثقافة حقيقية للمساءلة وقت الحرب، وبخاصة في أوساط المقاتلين.

٦٥ - وبصفة خاصة، ينبغي للدول الأعضاء وأطراف النزاع الأخرى من غير الدول، حسب الاقتضاء، اتخاذ التدابير التالية:

(أ) عقد دورات تدريبية للمقاتلين، في مجالي القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، بما ذلك دورات لتجديد المعلومات؛

(ب) إصدار أدلة عملية وأوامر وتعليمات تبين التزاماتها، وكفالة وجود مستشارين قانونيين يسترشد بهم القادة في الأمور المتعلقة بتطبيق القانون؛

(ج) كفالة احترام الأوامر والتعليمات عن طريق وضع إجراءات تأديبية فعالة، وهي إجراءات يجب أن يشكل التقيد الصارم بمبدأ مسؤولية القيادة أحد عناصرها المحورية.

٦٦ - وينبغي للدول الأعضاء أن تتخذ التدابير الإضافية التالية، إذا لم تكن قد اتخذتها بعد:

(أ) اعتماد تشريعات وطنية لملاحقة المتهمين بارتكاب جرائم الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب وغير ذلك من الانتهاكات الجسيمة لقانون حقوق الإنسان؛

(ب) البحث عن المتهمين بارتكاب انتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي وانتهاكات جسيمة لقانون حقوق الإنسان وملاحقتهم قضائياً بموجب الولاية القضائية العالمية، أو تسليمهم؛

(ج) التصديق على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية دون تأخير؛

(د) التعاون على نحو كامل مع المحكمة الجنائية الدولية والآليات المماثلة.

٦٧ - ويشجع مجلس الأمن، من جهته، على أن يقوم بما يلي:

(أ) الإصرار على أن تتعاون الدول الأعضاء على نحو كامل مع المحكمة الجنائية الدولية والآليات المماثلة؛

(ب) إنفاذ هذا التعاون، حسب مقتضى الحال، من خلال تدابير محددة الأهداف؛

(ج) المداومة على طلب تقارير عن الانتهاكات والنظر في تكليف لجان للتحقيق بفحص الحالات التي تثير شواغل بشأن وقوع انتهاكات جسيمة للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، لأغراض منها تحديد المسؤولين عنها ومساءلتهم على الصعيد الوطني، أو إخضاعهم لتدابير محددة الأهداف و/أو إحالة الحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية.

٦٨ - وينبغي أن لا تشغلنا التطورات الكبيرة التي تحققت في تعزيز المسؤولية الجنائية الفردية عن بعد هام آخر للمساءلة، وهو: مسؤولية الأطراف في النزاع عن الامتثال للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان وواجب جبر الضرر الناجم عن تلك الانتهاكات. والتشديد على هذا البعد أمر هام لعدد من الأسباب.

٦٩ - فبادئ ذي بدء، لا تشكل جميع انتهاكات القانون الإنساني الدولي جرائم حرب تستتبع المسؤولية الجنائية الفردية. علاوة على ذلك، فإن بعض انتهاكات القانون الإنساني الدولي تعد جرائم في سياق النزاع المسلح الدولي وليس في سياق النزاع المسلح غير الدولي، وهو النوع السائد في النزاعات المعاصرة؛ ولا تقع المسؤولية الجنائية الدولية إلا فيما يخص أقلية صغيرة من انتهاكات حقوق الإنسان. أما مسؤولية الدول، فتقع في جميع حالات انتهاك القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

٧٠ - وثانياً، تكون نتيجة الإجراءات الجنائية أحكاماً بالإدانة أو بالبراءة، وهي لا تستتبع بالضرورة التزاماً بجبر الضرر، خلافاً للأحكام الصادرة في مسؤولية الدول. وخلال فترة النزاع وما بعدها، حيث يفقد المدنيون في كثير من الأحيان ممتلكاتهم وأصولهم، بما فيها تلك التي لها أهمية حيوية بالنسبة لأسباب رزقهم، يكون جبر الضرر ضرورياً لتمكينهم من إعادة بناء حياتهم. ويمكن لجبر الضرر أيضاً، على غرار جميع أشكال المساءلة، أن يؤدي دوراً هاماً في الردع عن ارتكاب الانتهاكات.

٧١ - وتنص المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن هذه المسألة، التي اعتمدها الجمعية العامة في قرارها ١٤٧/٦٠، على حق الأفراد في الحصول على تعويضات عن الانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي، وعلى التدابير اللازمة لإعمال هذا الحق. وأود أن أحث الدول الأعضاء على مراعاة المبادئ الأساسية والتشجيع على احترامها.

٧٢ - وقد تم وضع آليات لجبر الضرر على الصعيدين الدولي والوطني، وإن كان ذلك في حالات قليلة. وتشمل هذه الآليات لجنة الأمم المتحدة للتعويضات، التي أنشأها مجلس الأمن في قراره ٦٨٧ (١٩٩١) ولجنة إريتريا - إثيوبيا للمطالبات، المنشأة بموجب اتفاق السلام الموقع في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠. ومكنت هاتان اللجنتان الأفراد من رفع دعاوى ضد الدول لما ارتكبتها من أفعال تنطوي على أمور منها انتهاك القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وينبغي أيضا الإشارة إلى آليات رد الممتلكات التي وُضعت في البوسنة والهرسك وتيمور الشرقية وكوسوفو، وإلى القيام مؤخرا، بموجب قرار الجمعية العامة دإط ١٧/١٠، بإنشاء سجل الأمم المتحدة للأضرار الناشئة عن تشييد الجدار في الأرض الفلسطينية المحتلة، إثر الفتوى الصادرة عن محكمة العدل الدولية في ٩ تموز/يوليه ٢٠٠٤ بشأن الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة. ويكلف هذا السجل بتلقي المطالبات من جميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين الذين تعرضوا لأضرار مادية نتيجة لتشييد الجدار.

٧٣ - وينبغي عدم إغفال البعد المتعلق بالمساءلة. وأود أن أحث مجلس الأمن على أن يدعو الدول إلى وضع آليات لتلقي المطالبات المتعلقة بادعاءات وقوع انتهاكات للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، ودعم إنشاء هذه الآليات، أو على أن يصدر المجلس بنفسه تكليفا بإنشائها في السياقات المناسبة.

## رابعاً - الاستنتاجات والخطوات المقبلة

٧٤ - لقد أغرتنا السنوات العشر المنصرمة بالإمكانيات التي ينطوي عليها جدول أعمال حماية المدنيين. وينبغي لنا الآن الاضطلاع بمهمة اتخاذ التدابير اللازمة لتحقيق هذه الإمكانيات بالكامل والتغلب على التحديات الخمسة الرئيسية المحددة في هذا التقرير.

٧٥ - ويوفر هذا التقرير توصيات وجيهة لتحقيق هذه الغاية، تستند إلى الحاجة الماسة إلى تعزيز الامتثال والمساءلة في حالات النزاع. أي، بعبارة أخرى، الحاجة إلى امتثال جميع الأطراف في النزاع لأحكام القانون الساري وطلبات مجلس الأمن ومقراراته؛ ومساءلة الأفراد والأطراف عن عدم الامتثال لها.

٧٦ - ولحسن الحظ، فإن لدى مجلس الأمن الأدوات اللازمة للمضي قدما في تنفيذ هذه التوصيات. ويعني ذلك عمليا ما يلي:

(أ) التطبيق المتسق للمذكرة الخاصة بحماية المدنيين في مداولات مجلس الأمن، للمساعدة في تحديد المسائل ذات الصلة والردود اللازمة؛

(ب) عقد اجتماعات منتظمة لفريق الخبراء قبل وضع ولايات عمليات حفظ السلام وتجديدها، وفيما يخص الحالات التي تؤثر سلباً على المدنيين، لكفالة مناقشة الشواغل ذات الصلة على صعيد حماية المدنيين والردود الممكنة وإدراجها في الإجراءات التي يتخذها المجلس؛

(ج) المواظبة على إدانة انتهاكات القانون من جانب جميع الأطراف في النزاع، دون استثناء، ومطالبتها بالامتثال؛

(د) التأكد من تحديد عواقب عدم الامتثال، ومنها:

١' فرض تدابير محددة الأهداف بحق الأفراد والأطراف الذين يتجاهلون طلبات المجلس أو يضربون بها عرض الحائط وتنفيذها على نحو كامل؛

٢' تكليف لجان التحقيق بالنظر في الحالات التي تثير شواغل بشأن الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، لأغراض منها تحديد المسؤولين عنها وملاحقتهم قضائياً على الصعيد الوطني، أو إحالة الحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية.

(هـ) القيام في الحالات ذات الصلة، وفي الوقت المناسب، بإيفاد بعثات لحفظ السلام أو قدرات مؤقتة إضافية مكلفة بولاية حماية قوية، ومزودة بالتوجيه المناسب لتنفيذها وبالقدرات البشرية واللوجستية والتكتيكية اللازمة لكفالة حماية المدنيين في الميدان.

٧٧ - وقد طلبت إلى وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية أن يتشاور مع أعضاء مجلس الأمن بشأن كيفية المضي قدماً في تنفيذ التوصيات الواردة في هذا التقرير، وأي توصيات إضافية قد يود أعضاء المجلس والدول الأعضاء الأخرى تقديمها خلال المناقشة المفتوحة التي ستعقد في حزيران/يونيه ٢٠٠٩ بشأن حماية المدنيين. وستعرض نتائج هذه المشاورات في المناقشة المفتوحة التي ستعقد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩.

٧٨ - وفي أثناء المناقشة المفتوحة التي ستعقد في شهر تشرين الثاني/نوفمبر، سوف أحث المجلس والدول الأعضاء على اغتنام فرصة الاحتفال بالذكرى السنوية العاشرة لجدول أعمال حماية المدنيين لتجديد التزامهم به، وعلى العمل، قبل كل شيء، مع الأمم المتحدة وغيرها من العناصر الفاعلة المعنية فيما يبذل من جهد شامل وحاسم من أجل القيام بمزيد من الانتظام والاتساق بتحويل حماية المدنيين إلى حقيقة تتجلى أمام جميع العالقين أو المحصورين في برائن نزاعات اليوم أو الغد.

## القيود المفروضة على إيصال المساعدات الإنسانية

١ - إن إيصال المساعدات الإنسانية على نحو آمن ودون عوائق في الوقت المحدد لها هو أمر أساسي بالنسبة للجهود الرامية إلى حماية المدنيين ومساعدة المحتاجين. ولكن الحقيقة المؤلمة هي أن الملايين من السكان في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك البلدان المدرجة على جدول أعمال مجلس الأمن، لا يوجد أمامهم، نتيجة لمجموعة متنوعة من المعوقات، قدر كاف من فرص الحصول على المساعدات الضرورية لبقائهم على قيد الحياة ولسلامتهم في أوقات النزاع المسلح.

٢ - ومن الضروري فهم الأنواع والأنماط المتميزة من المعوقات التي تعرقل إيصال المساعدات الإنسانية في أي حالة معينة من أجل التصدي لها. ولتحقيق هذه الغاية، يضطلع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية برصد وتحليل هذه المعوقات بطريقة أكثر منهجية. وتشكل النتائج الأولية لذلك التحليل الأساس لهذا المرفق. ويهدف المرفق إلى تزويد مجلس الأمن بمعلومات عن الاتجاهات الرئيسية القائمة فيما يتعلق بالمعوقات التي تعرقل إيصال المساعدات الإنسانية والتدابير التي يمكن اتخاذها للمساهمة في تهيئة بيئة مواتية لتسهيل الوصول إلى المحتاجين.

## أولاً - أنواع المعوقات

٣ - تتخذ المعوقات التي تعرقل إيصال المساعدات الإنسانية في حالات النزاع المسلح أشكالاً مختلفة. وليست كل المعوقات ذات طبيعة متعمدة، كما أنها لا تشكل جميعها انتهاكات للقانون الإنساني الدولي. فبعضها يحدث نتيجة للبيئة المادية، مثل التضاريس الصعبة والمناخ القاسي، وعدم كفاية البنية التحتية، وهي تشكل، بصفة رئيسية، تحديات لوجستية.

٤ - وتنشأ بعض المعوقات الأخرى نتيجة للسياسات الحكومية أو لممارسات الجهات الفاعلة المحلية التي تتدخل في العمليات الإنسانية. كذلك يتصل البعض الآخر من المعوقات بكثافة المعارك أو بالعنف المتكرر ضد موظفي وأصول المعونة الإنسانية.

٥ - والواقع أن مزيجاً من المعوقات هو الذي يحول في معظم النزاعات دون وصول المعونة إلى السكان المدنيين المحتاجين، متى ما احتاجوا لها، وحيثما كان ذلك. وتمثل الآثار المترتبة بالنسبة للعمليات الإنسانية من جراء ذلك في انخفاض فعالية الأنشطة وزيادة التكاليف التشغيلية. أما العواقب بالنسبة للسكان المتضررين من النزاع هي طول أمد المعاناة، وزيادة خطر التشرذم والمرض وسوء التغذية.

## ثانياً - المعوقات الأشد قسوة وانتشاراً

٦ - هناك ثلاثة أنواع من المعوقات التي تعرقل إيصال المساعدة الإنسانية والتي تطرح في الوقت الراهن أكبر التحديات بسبب حدوثها على نطاق واسع ومتكرر وبسبب شدة تأثيرها على العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وعلى العمليات الإنسانية وعواقبها على السكان المحتاجين. وهذه المعوقات هي: المعوقات البيروقراطية التي تفرضها الحكومات والسلطات الأخرى، وكثافة الأعمال العدائية، والهجمات على العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وعلى أصول المساعدات الإنسانية.

## ألف - المعوقات البيروقراطية

٧ - يمكن أن تكون المعوقات البيروقراطية المفروضة على بعض أو كل مراحل عمليات المعونة شاقة وتستغرق وقتاً طويلاً وتؤدي في كثير من الأحيان إلى تأخيرات كبيرة في تقديم المساعدة. وفي حين تخضع الأنشطة الإنسانية، وفقاً للقانون الإنساني الدولي، لموافقة الدولة المتأثرة، يجب ألا تضع المعوقات عبئاً لا مبرر له على تلك العمليات يؤخر وصول المساعدة في حينها للسكان المتأثرين، ويضر بهم.

## ١ - القيود المفروضة على دخول البلد الذي تُجرى فيه العمليات

٨ - غالباً ما تُفرض القيود البيروقراطية على دخول المنظمات الإنسانية، وموظفيها، وبضائعها إلى البلد الذي تُجرى فيه العمليات. وتُحدد في إطار هذه القيود إجراءات معقدة وطويلة لأمر مثل التفاوض على الاتفاقات التقنية مع الدول المضيفة، كما يمكن أن تؤثر تلك القيود على تحديد المنظمات التي يمكنها العمل، وأماكن عملها، وأن تُعقد إصدار التأشيرات والتصاريح للموظفين، فضلاً عن استيراد إمدادات الإغاثة. وهناك أمثلة عديدة على ذلك، نورد منها أدناه ثلاث حالات وقعت مؤخراً.

٩ - ففي سري لانكا، يتطلب الإذن بدخول العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية إلى البلاد ثلاثة مستويات من التفويض، تشمل الوزارات التنفيذية ذات الصلة، ووزارتي الدفاع والشؤون الخارجية. والنتيجة هي التأخير في نشر الموظفين إضافة إلى عدد كبير من الساعات التي ينفقها الموظفون في تجهيز الوثائق المطلوبة.

١٠ - وفي السودان، تؤدي الثغرات القائمة في تنفيذ البيانين المشتركين بين الحكومة والأمم المتحدة لعامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٧، واللذين يسعيان إلى تبسيط الإجراءات البيروقراطية التي تؤثر على العمليات الإنسانية، إلى أن يستغرق عادة البدء في مشاريع إنسانية جديدة عدة أشهر،

ويشمل ذلك تعيين موظفين وطنيين ووضع الصيغ النهائية للاتفاقات التقنية. فعلى سبيل المثال، أمضت المنظمات غير الحكومية ما يصل إلى ٢٧ أسبوعاً لنشر الموظفين الدوليين.

١١ - علاوة على ذلك، اتخذت حكومة السودان في آذار/مارس ٢٠٠٩ قراراً غير مسبوق بتعليق أنشطة ١٦ من المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية. وكان هذا الإجراء يتعارض مع القصد من البيانين المشتركين ويقوض الجهد الكبير الذي بذل لضمان تنفيذهما. فالطرد له عواقب إنسانية مباشرة، تشمل زيادة مبدئية في خطر إصابة أكثر من ٩٠٠ ٠٠٠ شخص بالأضرار التي تنتقل عن طريق المياه، وانخفاض كبير في مراقبة نفسي الأمراض المعدية في دارفور، وفي القدرة على مكافحة تلك الأمراض. كما أنه عرّض القدرة اللوجستية للجهود الإنسانية في دارفور لخطر شديد، وبالتالي أدى إلى تقييد مدى توافر السلع الأساسية مثل مواد الإيواء. وقد تم السعي من خلال المفاوضات الأخيرة، والجهود الرامية إلى سد الفجوات في القدرات المتوافرة، إلى التقليل من تأثير عمليات الطرد. بيد أنه كان من الأفضل تفادي اتخاذ مثل هذا القرار. وقد وافقت حكومة السودان الآن على اتخاذ إجراءات جديدة وهيكل جديدة للتنسيق من أجل تسهيل أنشطة الإغاثة في السودان بدرجة أفضل. ويجب رصد تنفيذ هذه الترتيبات عن كثب، كما يجب تعزيزها في الأشهر المقبلة لتمكين الجهات الفاعلة في المجالات الإنسانية من تلبية احتياجات السكان المتضررين في دارفور بصورة كافية وعلى وجه السرعة.

١٢ - وفي أعقاب الأعمال العدائية التي اندلعت في آب/أغسطس ٢٠٠٨، اعتمدت الأطراف المعنية سياسات متضاربة تنظم الوصول إلى أوسيتيا الجنوبية. فقانون جورجيا المعني بالأراضي المحتلة يحظر أي نشاط إنساني باستثناء الأنشطة المعتمدة من قبل جورجيا والتي يتم الاضطلاع بها من داخل جورجيا. إلا أن الجانب الأوسيتي الجنوبي وحكومة الاتحاد الروسي يصران على أن تدخل الجهات الفاعلة الإنسانية لأوسيتيا الجنوبية عن طريق الاتحاد الروسي بتفويض من الجانب الأوسيتي الجنوبي. ورغم أن لجنة الصليب الأحمر الدولية قد أعادت إرساء أنشطتها في أوسيتيا الجنوبية، فإن الوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة لم تتلق بعد رداً على محاولاتها الرامية إلى إقامة حوار مع قيادة أوسيتيا الجنوبية. ونتيجة لذلك، وفي حين اضطلعت حكومة الاتحاد الروسي بعمليات إغاثة كبيرة في أعقاب الأعمال العدائية التي دارت في آب/أغسطس ٢٠٠٨، فإن وكالات الأمم المتحدة لم تتمكن من تحديد نطاق أي من الاحتياجات الإنسانية المتبقية في المنطقة، ومن تلبيتها.

## ٢ - القيود المفروضة على العمليات

١٣ - بمجرد وصول الجهات الفاعلة الإنسانية إلى الميدان، يصبح من اللازم عليها في كثير من الأحيان الامتثال لإجراءات بيروقراطية إضافية مختلفة. وفي بعض السياقات، يمكن أن يكون لعدم الامتثال لتفاصيل هذه الإجراءات انعكاسات خطيرة على المنظمات الإنسانية وعلى المستفيدين، بما في ذلك إغلاق العمليات. وكثيراً ما تطبق القيود لفرض حدود على إمكانية الوصول إلى مناطق معينة؛ وعلى مقدار ونوع ما يسمح به من مواد الإغاثة؛ وعلى الكيفية التي يجب نقل تلك المواد بها.

١٤ - ويحق لأطراف النزاع الحيلولة دون أن تتحول وجهة السلع التي يمكن أن تستخدم لأغراض عسكرية إلى خصومهم، وكثيراً ما يتخذون تدابير لمنع عمليات توزيع المساعدات التي تتألف من مواد يُحتمل أن تكون ذات استخدام مزدوج. ويجب أن تصمم هذه التدابير بحيث لا تمنع وصول المساعدات الإنسانية إلى السكان المحتاجين. ويمكن الحد من مخاطر الاستخدام غير الصحيح لمواد الإغاثة عن طريق السماح للوكالات الإنسانية بإدارة ورصد تقديم المعونة الإنسانية.

١٥ - فعلى سبيل المثال، حتى قبل اشتداد الأعمال العدائية في سري لانكا، أدت القيود المفروضة على حركة مواد الإغاثة إلى المناطق التي يسيطر عليها نمور تاميل إيلاام للتحرير إلى إعاقة تقديم المساعدات الإنسانية إلى المحتاجين. فقد تم حظر بنود أساسية، مثل مواد البناء. وأثر النقص في مواد البناء الناتج عن ذلك على تلبية احتياجات السكان المتضررين المتعلقة بالمأوى والمرافق الصحية، في حين أن طلبات الحصول على الأدوية وعلى حصص الوقود للمنظمات الإنسانية، التي كثيراً ما كان يجري تجاهلها، لم يكن يُسمح إلا بجزء منها، أو كان يتم تأخيرها أو رفضها. ونتيجة لذلك، كانت المستشفيات تشكو على الدوام من نقص الأدوية الأساسية، وتفتقر إلى ما يكفي من الوقود لتشغيل المولدات الكهربائية والثلاجات وخدمات الإسعاف.

١٦ - وكثيراً ما يتم تطبيق القيود بطريقة غير متسقة، مما يجعل من الصعب التنبؤ بتنفيذ الأنشطة، ويعيق تدفق المعونة الإنسانية. فاستيراد الإمدادات الإنسانية إلى غزة، على سبيل المثال، لا يزال خاضعاً لمعايير وإجراءات غير واضحة وغير متسقة. فإلى جانب القيود المفروضة على بعض مواد الإغاثة، تُفرض قيود على تحويل المبالغ النقدية للأنشطة الإنسانية، كما يرفض في كثير من الأحيان الإذن للعاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية بدخول غزة أو يجري تأخيرها. ويساهم الأثر التراكمي لهذه القيود، وعدم القدرة على التنبؤ بها، في إطالة أمد معاناة السكان المدنيين في غزة. ومنذ انتهاء الأعمال العدائية في كانون الثاني/يناير

٢٠٠٩، لا تزال حكومة إسرائيل ترفض دخول مواد البناء الأساسية اللازمة لإصلاح أو إعادة بناء البنية التحتية العامة الأساسية، بما فيها إمدادات المياه والمرافق الصحية والمساكن الخاصة. ويظل أكثر من ٥٠.٠٠٠ شخص بلا مأوى، ويعيش بعضهم في الخيام، في حين لا تزال خدمات المياه والكهرباء والمرافق الصحية غير كافية.

١٧ - وعلاوة على ذلك، وفي حين تتخذ العوائق البيروقراطية في كثير من الأحيان شكل سياسات صادرة على مستوى مركزي، فإن الكم الهائل المتراكم من المطالب المرتجلة والجديدة التي يفرضها مسؤولون من المستوى المحلي كثيرا ما يؤثر على معظم الجوانب الأساسية للعمليات الإنسانية، وغالبا ما يتعارض مع سياسات الحكومة المركزية. فعلى سبيل المثال، رغم أن الحكومة في إثيوبيا قد بدأت بالسماح للأنشطة الإنسانية في منطقة أوغادين، بما في ذلك تقديم المعونة الغذائية لتوزيعها من قبل الجهات الفاعلة المحلية، فإن إمكانية دخول المنظمات الإنسانية محدودة بسبب المتطلبات التي يفرضها القادة العسكريون المحليون الذين غالبا ما لا يعترفون بالتصاريح الممنوحة.

١٨ - وفي الصومال، طالبت السلطات المحلية من المنظمات الإنسانية بالتسجيل ودفع رسوم في كل موقع من المواقع التي تريد أن تعمل فيها، في حين وجهت الجماعات المسلحة المحلية تهديدات للمنظمات الإنسانية لتحذيرها من الامتثال لتلك المطالب. وفي دارفور، يزيد التوسع المستمر في القيود الإضافية المرتجلة التي تفرضها الحكومة المركزية والسلطات الحكومية المحلية من تعقيد العوائق المفروضة على أنشطة المساعدة. فعلى سبيل المثال، من المطلوب استصدار إذن لنقل البضائع من الخرطوم إلى عواصم الولايات، بينما تُفرض في تلك العواصم قيود إضافية على الوسائل التي يتم بها إيصال الإمدادات إلى مناطق النشاط الإنساني. وينفق العاملون في مجال تقديم المساعدة الإنسانية جزءاً كبيراً من وقتهم في التعامل مع المطالب المتعددة والمتعارضة في كثير من الأحيان. وقد أدت حالات التأخير المطولة المرتبطة بكل مستوى من مستويات البيروقراطية، إلى تلف الأغذية والأدوية.

### ٣ - المعوقات التي تعترض حركة العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وحركة السلع الإنسانية

١٩ - إن نقاط التفتيش وحواجز الطرق التي تُقيمها الدول، والجهات الفاعلة من غير الدول كثيرا ما تعوق أيضا حركة موظفي و سلع الإغاثة. ففي جنوب وسط الصومال، على سبيل المثال، يؤدي وجود المئات من نقاط التفتيش وحواجز الطرق، وتكرار عمليات تفتيش المركبات والأفراد، وممارسة الابتزاز من جانب العديد من العناصر المسلحة المختلفة المتحكمة في نقاط التفتيش، إلى تأخر المساعدات في حالات عديدة، وإلى تحويل مسارها. ويمكن أن

تحتاج إلى عدة أيام بعض الرحلات البرية التي لا ينبغي أن تستغرق أكثر من بضع ساعات. وفي شباط/فبراير ٢٠٠٩، قامت اللجنتان الأمنيّتان في مقديشو وبنادير، اللتان أنشأهما طرفا اتفاق جيبوتي، بإمهال الجماعات المسلحة ٤٨ ساعة لإزالة حواجز الطرق في المنطقة، مما أراح الناس، ولو بدرجة محدودة، من المضايقات والابتزاز.

٢٠ - وفي الأراضي الفلسطينية المحتلة تنتشر العوائق التي تحول دون مرور السلع الإنسانية والعمالين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية. ففي الضفة الغربية في عام ٢٠٠٨، سجّلت وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) ٩١٨ حادثة اعتراض لمرور الأفراد والسلع، بزيادة نسبتها ٢١٠ في المائة عن عام ٢٠٠٧، مما أدّى إلى فقدان ١٦ ٥٠٠ ساعة من ساعات عمل الموظفين.

٢١ - وفي غزة، ما زالت القيود التي فرضت على المرور من المعابر الحدودية في حزيران/يونيه ٢٠٠٧، وظلت سارية في الوقت الراهن، تعيق العمليات الإنسانية وجهود الإنعاش المبكر. فعلى سبيل المثال، لا تسمح حكومة إسرائيل بدخول السلع الإنسانية إلا عبر معبر كرم شالوم العسكري، لا معبر كارني، وهو المعبر التجاري الرئيسي حيث الإمكانية أكبر للتعامل مع كميات كبيرة من السلع، مما يزيد بقدر كبير من تكلفة النقل والزمن الذي يستغرقه. وعلاوة على ذلك، يلزم تفريغ البضائع وفرزها ثم إعادة تحميلها على الجانب المقابل من الحدود، وهو شرط يزيد من تكاليف البرامج وفقا لتقديرات برنامج الأغذية العالمي والأونروا، بما يتراوح بين ١,٥ و ٢ مليون دولار سنويا. كما أن عدم وجود قطع الغيار اللازمة للمعدّات الطبية في المستشفيات والعيادات كان له تأثير خطير على صحة سكان غزة الضعيفة أصلا بسبب نقص التغذية وقلة فرص الحصول على العلاج الطبي المتخصص في الخارج.

## باء - شدة الأعمال العدائية

٢٢ - في سياقات الأراضي الفلسطينية المحتلة وأفغانستان وباكستان وتشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية وسري لانكا والسودان والصومال والعراق وكولومبيا، كثيرا ما تحول شدة الأعمال العدائية دون إمكانية الوصول إلى السكان المتضررين وتمنع من ممارسة أنشطة المساعدة أو تنسب في انقطاع الجاري من هذه الأنشطة. وكثيرا ما تتفاقم هذه المشاكل بسبب عدم قيام أطراف النزاع بوضع الترتيبات التي تمكّن المنظمات الإنسانية من إيصال المعونات.

٢٣ - ففي أفغانستان، أسفرت الأعمال العدائية في جنوب البلد وجنوبه الشرقي عن إعاقة شديدة لحركة السكان المدنيين والمنظمات الإنسانية على حد سواء، مما أثر على فرص إيصال



المنظمات غير الحكومية في أواخر كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ على السكان المتضررين من النزاع بأن ٨٩ في المائة من المجهين لم يتلقوا أي مساعدات منذ بدء الأعمال العدائية.

٢٧ - وتؤدي أيضا الاشتباكات المسلحة التي تقع بشكل دوري إلى توقف تدفق المساعدات في سياقات من قبيل تشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان والصومال. فعلى سبيل المثال، كانت نتيجة الهجمات التي شنت في منطقة سكنية في مقديشو في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨ أن توقف العمل لمدة ٢٠ يوما في برنامج لتوفير الأغذية في حالات الطوارئ يستفيد منه ٥ ٠٠٠ شخص من شديدي الضعف. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، أدى هجوم شنته المتمرّدون على باتانغافو في شباط/فبراير ٢٠٠٩ إلى وقف مؤقت لبرامج التغذية المدرسية في حالات الطوارئ تأثر به ٢٢ ٠٠٠ مستفيد. ولئن كانت حالات التعطّل هذه مؤقتة، فإنها تحدث بشكل متكرّر وتؤثر على الآلاف من الضعفاء الذين تتوقف سلامتهم على الحصول على توافر سبل دائمة ويعوّل عليها للحصول على المساعدات.

٢٨ - والمشاكل المتعلقة بإمكانية إيصال المساعدات الإنسانية لا تنتج فقط عن مجرد عجز الجهات الفاعلة الإنسانية عن الوصول إلى السكان المتضررين. ففي كثير من الأحيان يكون هؤلاء السكان هم الذين يواجهون الصعوبات في الوصول بأمان إلى المواقع التي يمكن فيها تقديم المساعدات. فخلال نفس تلك الأعمال العدائية التي وقعت في قطاع غزة، أراد المدنيون التماس الملاذ الآمن في مصر أو إسرائيل هربا من القصف الجوي الكثيف والقتال البرّي العنيف ولكنهم لم يتمكنوا من ذلك بسبب إغلاق السلطات في كلا البلدين للمعابر الحدودية. وتشير التقديرات إلى أن ربع السكان الذين يبلغ تعدادهم ١,٥ مليون نسمة قد شردوا خلال القتال، وكثير منهم اضطروا إلى التنقل من موقع إلى آخر بحثا عن الأمان. وفي سري لانكا، وبعد اشتداد القتال في فاين في عام ٢٠٠٨، منع نمور تاميل ايلام للتحرير المدنيين بالقوة من التماس الأمان والمساعدة خارج منطقة النزاع.

## جيم - العنف ضد العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية، وسرقة الأصول

٢٩ - من أهم المعوّقات التي تحول دون إيصال المساعدات الزيادة الكبيرة التي حدثت في السنوات الأخيرة في الهجمات الموجهة ضد العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية وضد أصول المساعدة الإنسانية. فالعنف الذي يمارس ضد هؤلاء العاملين يحد بشكل كبير من قدرتهم على الحركة على أرض الميدان، وكثيرا ما يؤدي إلى تعليق أنشطة المساعدة، بل وأحيانا إلى وقفها كلياً، ويعرّض رفاه مئات الآلاف من الناس للخطر.

٣٠ - وقد يمارس هذا النوع من العنف عناصر إجرامية بقصد تحقيق المكاسب الاقتصادية أو تمارسه عناصر فاعلة تابعة أو غير تابعة للدول تحقيقاً لأغراض سياسية. ومع أنه يصعب في كثير من الأحيان التمييز بين هذين النوعين من الدوافع، فإنه من المهم القيام بذلك، فهذا سيساعد على تحديد نوع الاستجابة المطلوبة للتخفيف من المخاطر.

## ١ - الاتجاهات العالمية

٣١ - يشير تحليل إحصائي نشره معهد التنمية الخارجية مؤخراً بشأن المخاطر التي يتعرّض لها العاملون في مجال تقديم المعونة إلى أن الهجمات الموجهة ضد العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وضد المرافق والأصول الخاصة بالعمل الإنساني قد زاد زيادة كبيرة في السنوات الأخيرة. ويتخذ معدّل حدوث هذه الهجمات اتجاهها صعودياً بوجه عام منذ عام ١٩٩٧ وإن كان قد ازداد بصورة حادة منذ عام ٢٠٠٦، وشهد عام ٢٠٠٨ أكبر عدد من حالات تعرّض العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية للعنف خلال ١٢ سنة. وقد زادت حالات اختطاف العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وحدها بنسبة ٣٥٠ في المائة في السنوات الثلاث الماضية.

٣٢ - وبينما زاد العدد الإجمالي للعاملين في مجال الأنشطة الإنسانية خلال العقد الماضي، فإن الزيادة النسبية في عدد الحوادث التي يتعرّض لها العاملون في مجال تقديم المساعدة الإنسانية والأصول الخاصة بالعمل الإنساني قد تجاوزت هذا النمو. وقد وقع نحو ٧٥ في المائة من الهجمات التي تعرّض لها العاملون في مجال تقديم المعونة في السنوات الثلاث الأخيرة في أفغانستان وباكستان وتشاد وسري لانكا والسودان والصومال والعراق. وشهدت ثلاثة من تلك الأماكن، وهي أفغانستان والسودان والصومال أكثر من ٦٠ في المائة من الهجمات منذ عام ٢٠٠٦.

٣٣ - ولا يزال الموظفون الوطنيون، وبخاصة المتعاقدون المحليون مع وكالات الأمم المتحدة وموظفو المنظمات غير الحكومية، هم الأكثر عرضة للخطر، رغم أن الهجمات الموجهة ضد الموظفين الدوليين قد ازدادت أيضاً زيادة حادة في السنوات الثلاث الأخيرة. ولم تشهد أي منظمة إنسانية انخفاضاً في الهجمات على موظفيها سوى لجنة الصليب الأحمر الدولية. وتعزى الدراسة هذا جزئياً إلى النهج الذي تتبعه المنظمة في إدارة الشؤون الأمنية، والذي يركّز، وهو الأمر الهام، على الحوار مع مصادر التهديدات المحتملة.

## ٢ - العنف ضد العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية

٣٤ - يتعرض العاملون في مجال تقديم المساعدة الإنسانية للقتل أو الاختطاف أو غير ذلك من أشكال العنف في أماكن من قبيل أفغانستان وباكستان وتشاد وجمهورية الكونغو الديمقراطية وسري لانكا والسودان والصومال والعراق والفلبين.

٣٥ - ففي جمهورية الكونغو الديمقراطية، وقع أكثر من ٢٠ هجوماً عنيفاً ضد هؤلاء العاملين في أول شهر من عام ٢٠٠٩، وذلك مقارنة بـ ١٤ هجوماً في أثناء الفترة نفسها من عام ٢٠٠٨. وفي دارفور، أخذت الهجمات وغيرها من الجرائم الموجهة ضد العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية تزداد بصورة مستمرة منذ أن تم تكثيف المعونة الدولية منذ أربع سنوات. ففي الأشهر الأربعة الأولى من عام ٢٠٠٩ وحدها، قُتل ثلاثة من العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية، وتعرض ١٨ منهم للاعتداء و ١٥ للاختطاف.

٣٦ - وفي الصومال، وقع العاملون في مجال الأنشطة الإنسانية منذ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ ضحية لـ ٢٠٠ حادث عنف، من بينها ٣٧ حادثاً مميتاً. وما زال قيد الأسر ١٦ شخصاً مختطفاً من بين هؤلاء العاملين. وقد أدى التفجير الذي تعرض له مجمع الأمم المتحدة في هارغيسا، والذي أسفر عن مقتل موظفين وجرح العديدين غيرهما إلى تعليق ثلاث أنشطة الأمم المتحدة في صومالييلاند.

٣٧ - وفي عام ٢٠٠٨، تم في أفغانستان اختطاف ٧ من موظفي الأمم المتحدة، كما تعرضت مرافق المنظمة لـ ١٢ هجوماً مسلحاً. وبالإضافة إلى ذلك، قُتل في ذلك العام ٣١ من العاملين في المنظمات غير الحكومية، وهو ما يمثل أكبر عدد من الوفيات منذ عام ٢٠٠٢، وضعف عدد من قتلوا في عام ٢٠٠٧. وفضلاً عن ذلك، تعرض موظفو المنظمات غير الحكومية لـ ١٧٠ حادث عنف، منها ٧٨ حادث اختطاف، وأصيب ٢٧ من الموظفين بجراح خطيرة، وهو ما يشكل زيادة نسبتها ٢٠ في المائة مقارنة بعام ٢٠٠٧. وشهدت الشهور الثلاثة الأولى من عام ٢٠٠٩ زيادة نسبتها ٢٥ في المائة مقارنة بنفس الفترة من عام ٢٠٠٨ في عدد الحوادث التي أثرت تأثيراً مباشراً في المنظمات غير الحكومية، وكان أخطرها عمليات الاختطاف والهجمات التي شنتها جماعات مسلحة باستخدام الأسلحة الصغيرة.

٣٨ - ويمكن أن تؤدي حدة العنف وانتشاره إلى تعليق أو وقف أنشطة المعونة، ومن ثم فهي كثيراً ما تؤدي إلى حرمان شديدي الضعف من المساعدة التي يمكن أن تنقذ حياتهم. فعلى سبيل المثال، أجبر مقتل ثلاثة موظفين في الصومال في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨ إحدى

المنظمات غير الحكومية على إنهاء الخدمات الصحية التي كان يتم من خلالها شهرياً إجراء نحو ٧٠ عملية جراحية وتقديم المشورة في ٢٠٠ من حالات الطوارئ.

٣٩ - وفي العراق، أدى عدم تقبل الجماعات المسلحة العراقية للعناصر الفاعلة الإنسانية التابعة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، إلى جانب المخاطر الأمنية البالغة التي يتعرض لها الموظفون، إلى الاعتماد بشدة على إدارة البرامج الإنسانية عن بُعد. بيد أن التجربة قد أظهرت أن هذا النوع من الإدارة لا يكون في العادة مناسباً إلا على الأجل القصير، إذ تتقلص بمرور الوقت نوعية البرامج وفعاليتها، ويتوجب إيجاد خيارات أخرى أكثر استمرارية. وقد كان لضعف إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية في العراق عواقب إنسانية بالغة. ففي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، لم يكن نحو ٣٨ في المائة من المشردين داخلياً البالغ عددهم ١,٦ مليون نسمة، قد تلقوا أي نوع من المساعدات الإنسانية في أثناء عملية نزوحهم.

### ٣ - سرقة أصول المساعدات الإنسانية

٤٠ - كثيراً ما تقوم أطراف النزاع والجماعات الإجرامية بنهب ممتلكات الجهات الفاعلة الإنسانية، ولا سيما حيثما ضعف التسلسل القيادي أو انهار القانون والنظام بصفة عامة.

٤١ - وتشكل سرقة إمدادات وأصول المساعدة الإنسانية، وبخاصة المركبات، خطراً متزايد الحدة يهدد العمل الإنساني في إطار العديد من النزاعات. ففي أفغانستان، تعرّض في عام ٢٠٠٨ أكثر من ٤٠ قافلة للمعونة الإنسانية و ٤٧ من مرافق المعونة للهجوم، أو نصبت لها الكمائن، أو تم نهبها. وفي دارفور، تضاعف عدد المركبات المستخدمة في الأنشطة الإنسانية التي تعرضت للختف أو السرقة في عام ٢٠٠٨، مقارنة بعام ٢٠٠٧، وكذلك كان الحال بالنسبة لعدد الاعتداءات المسلحة التي تعرضت لها مباني العمل الإنساني. وقد استمر هذا الاتجاه في عام ٢٠٠٩، إذ اختطفت ٤١ مركبة ووقع ٥٤ اعتداء مسلحاً حتى منتصف شهر نيسان/أبريل.

٤٢ - ويزداد تعرض العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية وإمدادات المساعدة الإنسانية للخطر في أثناء الانتقال البرّي. ففي دارفور على سبيل المثال، يتعدّد منذ عدة سنوات الوصول إلى الكثير من المناطق إلا عن طريق الجو، بسبب انعدام الأمن على الطرق. وعلى الرغم من أن الانتقال من نيالا إلى كاس في جنوب دارفور لا يستغرق براً سوى ساعتين، فإن ارتفاع مستوى أعمال العصابات يقتضي من معظم الوكالات السفر جواً، مما يزيد من تكلفة تقديم المساعدة إلى أكثر من ٢٠٠ ٠٠٠ نسمة في كاس والمناطق المحيطة بها. ومما يزيد

من تعقيد هذا الموقف وجود معوقات، منها انعدام التمويل الممكن التنبؤ به، تؤدي إلى إعاقة قدرة خدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي لأغراض المساعدة الإنسانية على العمل.

٤٣ - وفي مقاطعة كينغ الشمالية في جمهورية الكونغو الديمقراطية، أفادت التقارير بوقوع ١٢٤ حادث عنف ضد الوكالات الإنسانية في عام ٢٠٠٨، وازداد هذا الاتجاه في عام ٢٠٠٩. ويشكل العنصر الاقتصادي الدافع الرئيسي وراء تلك الحوادث التي يشعل جذوتها عدم إتمام عملية تسريح المقاتلين السابقين، وتفتت الجماعات المسلحة وتكاثرها، وعدم سداد رواتب أفراد القوات المسلحة الوطنية.

٤٤ - وفي تشاد، استغلت الجماعات الإجرامية حالة انهيار القانون والنظام في شرق البلد لنهب إمدادات المساعدة الإنسانية. وقد أدى هذا في كثير من الأحيان إلى تعليق الأعمال الإنسانية بصورة مؤقتة في منطقة الحدود، الأمر الذي أثر على نحو ١٨ ٠٠٠ من المشردين داخلياً، و ٢٥٠ ٠٠٠ من اللاجئين، كما أثر على السكان المحليين. وقد عجل سحب قوات الأمن التشادية من دوغدوري بوقوع نوبة من السرقات تعرضت لها إمدادات المنظمات غير الحكومية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ وفي شباط/فبراير وآذار/مارس ٢٠٠٩. وأدى ذلك إلى وقف إمدادات المياه وخدمات المرافق الصحية والخدمات الصحية المقدمة لـ ٢٨ ٠٠٠ من المشردين داخلياً.

#### ٤ - الدوافع

٤٥ - يمكن أن تكون الدوافع وراء العنف الذي يتعرض له العاملون في مجال تقديم المساعدة الإنسانية، ووراء سرقة أصول المساعدة الإنسانية إما دوافع اقتصادية أو سياسية. ولا غنى عن فهم تلك الدوافع قدر الإمكان ومعرفة انتماءات الجناة، من أجل إعداد الرد المناسب.

٤٦ - ويمكن أن تقوم أطراف النزاع بارتكاب أعمال عنف ضد العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية، تعزيزاً لأهدافها السياسية. فعلى سبيل المثال، قد يُقصد بتلك الأعمال حرمان السكان المدنيين من سبل العيش من أجل إضعاف معنويات العدو. أو قد تكون أعمال العنف تلك رداً على تصور وجود علاقة بين المنظمات الإنسانية والجهات الفعالة السياسية الوطنية والدولية المرتبطة بالعدو أو التي يُتصور أنها مرتبطة به. وقد خلص التحليل الذي أجراه معهد التنمية الخارجية، والذي سبقت الإشارة إليه، إلى وجود زيادة في هجمات التي تقف وراءها دوافع سياسية صريحة، من ٢٩ في المائة من الحوادث التي وقعت في عام ٢٠٠٣ إلى ٤٩ في المائة من حوادث عام ٢٠٠٨. وتوصلت منظمة من المنظمات غير الحكومية تقوم بتحليل حالة انعدام الأمن التي يواجهها العاملون في مجال تقديم المعونة في

أفغانستان إلى نتائج تتماشى مع ما سبق، إذ وجدت أن ٦٥ في المائة من حوادث العنف في عام ٢٠٠٨ تعزى إلى جماعات مسلحة غير تابعة للدول، وهو ما يشكل اختلافاً ملحوظاً عن عام ٢٠٠٧ عندما كان ٦١ في المائة من الحوادث يعزى إلى عناصر إجرامية.

٤٧ - وفي عدد من الحالات، تؤدي المواقف السلبية، بل والصريحة العداء، التي يتخذها المسؤولون الحكوميون وغيرهم من الشخصيات البارزة تجاه المنظمات الإنسانية، والتي كثيراً ما تنقلها وسائل الإعلام، إلى مضاعفة المخاطر التي يتعرض لها العاملون في مجال الأنشطة الإنسانية. ففي سري لانكا والسودان والصومال، أسهم ذلك في إيجاد مناخ عام تغلب عليه لهجة التهديد، كما أدى إلى زيادة صعوبة التفاوض بشأن توفير إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية. وقد أعرب بعض كبار المسؤولين الحكوميين علناً في بعض الحالات عن إدانتهم للوكالات الإنسانية لانخراطها في سلوكيات غير لائقة، وشملت تلك الإدانة توجيه اتهامات لتلك الوكالات بتقديم الدعم النشط لأحد أطراف النزاع.

٤٨ - أما سرقة الأصول، فكثيراً ما تكون بسبب دوافع اقتصادية، وعادة ما تفسح لها المجال أوجه الضعف في التسلسل القيادي، ويغذيها تفتت الجماعات المسلحة وتكاثرها في أعقاب وقف إطلاق النار، أو إبرام اتفاقات السلام، وعدم اكتمال عمليات إعادة إدماج وتأهيل المقاتلين السابقين أو تأخر تلك العمليات. ومن الممكن التخفيف من وطأة هذه التهديدات من خلال زيادة الجهود الرامية إلى معالجة هذه المشاكل المحددة وغيرها من الظروف التي قد توجد فراغاً أمنياً، وزيادة في أنشطة الإجراء.

٤٩ - وفي بعض السياقات، قد تتعاون أطراف النزاع مع الجماعات الإجرامية سعياً إلى شن هجمات على الوكالات الإنسانية بدوافع اقتصادية وسياسية على حد سواء. ويبرز هذا الأمر بشدة في أفغانستان والصومال. فمن المعروف في حالة الصومال على سبيل المثال أن العناصر الإجرامية تعتمد إلى بيع المختطفين للعناصر الفاعلة السياسية.

### ثالثاً - التصدي للمعوقات التي تعرقل إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية

٥٠ - تواجه المنظمات الإنسانية، من حيث السياسات والعمليات، معضلات شديدة في التغلب على المعوقات التي تعرقل إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية، وكفالة ألا تؤثر التدابير المتخذة للوصول إلى السكان من ذوي الاحتياجات الماسة تأثيراً ضاراً على استمرار إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية على الأجل الطويل. وعلى الرغم من وجوب التعامل مع هذه المعوقات على نحو يتناسب مع كل سياق على حدة، فهناك أمثلة على الممارسات الجيدة يمكن الاعتماد عليها.

٥١ - ويمكن لاتخاذ تدابير أساسية من قبيل إعادة تشييد الطرق والجسور، وتوفير المخزونات في الموقع مسبقاً، وكفالة توافر الخدمات الجوية المعقولة التكلفة، أن يساعد في توفير سبل أكثر انتظاماً لإيصال المساعدات الإنسانية. كذلك يمكن أن يساعد اشتراك الوكالات الإنسانية في إدارة الأصول الحيوية على تأمين تلك الأصول من السرقة وكفالة توزيعها في حينها. وقد يكون في الوسع، متى كان الأمر ممكناً ومناسباً، وعند انعدام أي بدائل جيدة، الاستعانة بالقدرات المتاحة لحفظ السلام في توفير قدرات لوجستية احتياطية تيسر الوصول إلى المناطق التي يتعذر الوصول إليها بطرق أخرى أو توفير مواد الإغاثة الضرورية مسبقاً ضمن إطار زمني ضيق. ويمكن لقواعد العمليات المتقدمة التابعة لبعثات حفظ السلام أن تهيئ الفرصة للعناصر الفاعلة الإنسانية لإرساء وجود مبدئي في المناطق التي لم يجر فيها بعد إرساء أي عمليات إنسانية.

٥٢ - وكان الهدف من البيانين المشتركين الآنفين الذكر الصادرين عن حكومة السودان والأمم المتحدة في عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٧ هو تبسيط اللوائح الإدارية من أجل الإسراع بتقديم المساعدة. وقد صدر بموجب هذين البيانين المشتركين قرار بوقف العمل بجميع القيود المفروضة على العمل الإنساني داخل دارفور والأخذ بإجراءات "للتعجيل" بتجهيز معاملات الهجرة والجمارك، كما تم تعزيز ذلك القرار. وفي حين أدى هذا الاتفاق في بادئ الأمر إلى تحسين دقة مواعيد الإجراءات البيروقراطية وإيفاد موظفي الشؤون الإنسانية وتوزيع الأصول المخصصة للعمل الإنساني، فقد ظهرت بمرور الوقت أوجه قصور في تنفيذه، حسبما أشير إليه آنفاً.

٥٣ - وينبغي للدول أن تنظر في اتخاذ تدابير لتسهيل تقديم المساعدة الإنسانية، وذلك مثلاً من خلال اعتماد تشريعات داخلية تتوخى التعجيل بإجراءات إصدار التأشيرات لموظفي الإغاثة وإجراءات التخليص الجمركي لسلع ومعدات الإغاثة؛ وإعفاء أنشطة الإغاثة من الضرائب والمكوس والرسوم؛ وتبسيط السبل التي يمكن بها للمنظمات الإنسانية اكتساب الشخصية الاعتبارية داخلياً كي يمكنها أن تعمل بصورة قانونية داخل البلد. ويمكن الاهتمام في هذا الصدد بـ "المبادئ التوجيهية لتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وتنظيمها على الصعيد الوطني".

٥٤ - وفي سياق السودان أيضاً ينبغي التنويه بجهود الدعوة المستمرة التي بذلتها الجهات الفاعلة في الأمم المتحدة والدول الأعضاء في مجلس الأمن والدول المؤثرة في المنطقة في أعقاب عمليات طرد المنظمات غير الحكومية التي وقعت في آذار/مارس ٢٠٠٨. فقد ساعدت تلك الجهود في تعزيز بيئة مواتية للمفاوضات المتعلقة بإمكانية إيصال المساعدات الإنسانية، وهو

ما أدى بدوره بالحكومة إلى اتخاذ خطوات تمكن من الاضطلاع بأنشطة الإغاثة، كما أدى إلى الاتفاق على توسيع آليات التنسيق والرصد على صعيد الدولة والصعيدين الاتحادي والدولي.

٥٥ - وفيما يتعلق بالتصدي للأخطار التي تهدد سلامة شحنات الإغاثة، تؤدي فرق الحراسة البحرية التي توفرها دول أعضاء عديدة دورا هاما في تيسير المرور الآمن للإمدادات الإنسانية في مواجهة أعمال القرصنة المستمرة قبالة الساحل الصومالي. وبحلول منتصف عام ٢٠٠٨، وصلت إلى الصومال ٢٧ سفينة تحمل ما يزيد على ١١٨ ٠٠٠ طن متري من الأغذية الموجهة إلى نحو ١,٢ مليون من المستفيدين. ولكن يلزم توفير تلك الفرق على نحو أكثر انتظاما. فغياب فرق الحراسة البحرية طوال شهر آب/أغسطس كانت نتيجته أن برنامج الأغذية العالمي لم يستطع أن يسلم إلا ٥٠ في المائة فقط من شحنات الأغذية الخاصة بذلك الشهر، الأمر الذي أثر فيما يزيد على مليون نسمة.

٥٦ - وفيما يتعلق أيضا بسلامة وأمن العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية وعملياتها، قامت قوة الاتحاد الأوروبي في تشاد بتعديل عملياتها بحيث يمكنها المساعدة في منع أعمال الإجرام الموجهة ضد أوساط العمل الإنساني، بوسائل منها تسيير الدوريات وتأمين المناطق الرئيسية وطرق الإمداد وهيئة مناطق يمكن في محيطها للجهات الفاعلة الإنسانية أن تعمل دون مرافقة مباشرة، وذلك على الرغم من أنه لم يكن من المتوخى منها في الأصل القيام بأعمال الشرطة كما أن هياكلها لم تكن منظمة على هذا النحو. ومن المتوخى أن تستمر بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد، التي حلت في آذار/مارس ٢٠٠٩ محل قوة الاتحاد الأوروبي، في أداء هذه الأنشطة، رغم أن العدد المنشور من قواتها في الوقت الحالي يمثل أقل من ٥٠ في المائة من قوامها المأذون به، ذلك أنها تعتمد بوجه خاص على المفزة الأمنية المتكاملة. ويمكن لمجلس الأمن أن يولي مزيدا من النظر للاستعانة بقدرات الشرطة للردع عن ارتكاب الأنشطة الإجرامية في مناطق العمليات الإنسانية، وكذلك للعمل على بناء القدرات الداخلية في مجال أعمال الشرطة.

٥٧ - وفي حالة جمهورية الكونغو الديمقراطية، ساعد استخدام فرق الحراسة المسلحة التابعة لبعثة منظمة الأمم المتحدة في الكونغو، حسب المطلوب بموجب إجراءات الأمم المتحدة لإدارة الشؤون الأمنية، في توفير سبل الوصول إلى السكان المتضررين والحفاظة عليها. غير أن ثمة خطرا، مع الزيادة التي طرأت مؤخرا على المخراط البعثة بشكل مباشر في عمليات موجهة ضد الجماعات المسلحة، من أن تجرد الوكالات الإنسانية نفسها ضحية للهجمات التي تتعرض لها البعثة، أو قد تجرد صعوبة في التفاوض مع الجماعات المسلحة بشأن إمكانية إيصال

المساعدات الإنسانية، بسبب تصور أن الأنشطة التي تضطلع بها هي أنشطة تدعم أهدافا سياسية.

٥٨ - والواقع أنه على الرغم من أن الاستعانة بخدمات فرق الحراسة المسلحة، ولا سيما في البيئات التي يندم فيها الأمن بشدة، يمكن أن تسهّل الوصول بأمان إلى السكان الذين يتعذر الوصول إليهم بغير ذلك، فإن هذا قد يؤدي، في حالة ما إذا كان مقدمو تلك الخدمات أطرافا في النزاع أو منخرطين فعليا في الأعمال العدائية بأي شكل آخر، إلى تفويض الإحساس بيجاد الجهات الفعالة الإنسانية واستقلالها، وإلى الحد من تقبّل كافة أطراف الصراع والسكان المحليين لتلك الجهات. ولا بد من إيجاد نهج للتعامل مع الشواغل الأمنية على نحو لا يعرقل العمليات الإنسانية أو يزيد من المخاطر التي يتعرض لها المستفيدون من تلك العمليات.

٥٩ - ولا مناص من الحوار المنهجي مع جميع أطراف النزاع، بما في ذلك الجماعات المسلحة غير التابعة للدول، وذلك من أجل فهم الطابع المحايد والتزيه للمساعدة الإنسانية وطرق عمل الوكالات الإنسانية وتقبّل ذلك، ومن أجل الحفاظ على إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية على الأجل الطويل. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن تنظيم الحوار بحيث يركّز على التفاوض بشأن وضع ترتيبات تخص سياقات محددة، من قبيل تحديد أيام من السكنية يمكن في أثنائها الاضطلاع بحملات التحصين أو غير ذلك من حملات الصحة العامة. ففي أفغانستان على سبيل المثال حصلت منظمة الأمم المتحدة للطفولة ومنظمة الصحة العالمية في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ على موافقة من القوات العسكرية الأفغانية والدولية ومن جماعات المعارضة المسلحة على القيام بأنشطة التحصين ضد شلل الأطفال في أيام محددة من أيام السكنية. وينبغي، متى لزم الأمر وحيثما لزم، وضع أساليب للعمل في إطار هذه المبادرات وغيرها من المبادرات المماثلة، والأخذ بهذه الأساليب.

٦٠ - وعلى نفس الغرار، يمكن لترتيبات فض النزاعات، التي يجري بمقتضاها إرساء قنوات للاتصالات بين الجهات الفاعلة الإنسانية وأطراف النزاع لتنسيق مواعيد أنشطة الإغاثة ومواقعها، أن تساعد في كفالة عدم تعطيل العمليات العسكرية لأنشطة إيصال المساعدات الإنسانية. وقد يكون من المناسب أيضا إقامة ممرات إنسانية في الحالات التي يمكن فيها ضمان أمن تلك الممرات واحترام كافة أطراف النزاع لها طوال فترة لزامها لتوفير المعونة الإنسانية.

٦١ - ومن المؤسف أن الدولة المتضررة أحيانا ما تعمل فعليا على ثني الجهات الفاعلة الإنسانية عن الدخول في حوار مع الجماعات غير التابعة للدول، أو تمنعها من ذلك صراحة. ولا بد من زيادة تفهم الدول الأعضاء لضرورة هذا الحوار وأهميته.

## رابعاً - اعتبارات تخص مجلس الأمن

٦٢ - على الرغم من أن هناك، حسبما أُشير إليه، مبادرات معينة يجب على الجهات الفاعلة أو غيرها من الجهات المعنية متابعتها لتيسير إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية وتحسينها، على مجلس الأمن دور هام ينبغي أن يؤديه فيما يتعلق بالعمل على تهيئة مناخ موات لتيسير سبل إيصال المساعدات الإنسانية إلى من يحتاجها إذ ينبغي، على نحو أكثر تحديداً، أن يقوم مجلس الأمن، كما ذُكر آنفاً، بما يلي:

(أ) المواظبة على إدانة فرض العوائق التي تحول دون إيصال المساعدات الإنسانية والتي تشكل انتهاكا للقانون الإنساني الدولي، والدعوة باستمرار إلى إزالة هذه العوائق على الفور؛

(ب) الدعوة إلى وفاء أطراف النزاع والدول والأخرى على نحو تام بالتزاماتها القاضية بالسماح بمرور شحنات ومعدات وموظفي الإغاثة بسرعة ودون عوائق، وتيسير ذلك، وتشجيع الدول على تعزيز احترام المبادئ الإنسانية؛

(ج) دعوة أطراف النزاع إلى السماح بمرور المدنيين الذين يحاولون الفرار من مناطق القتال على نحو آمن؛

(د) دعوة أطراف النزاع إلى الموافقة على الوقف المؤقت للأعمال العدائية والالتزام بأيام من السكينة لتمكين الجهات الفاعلة الإنسانية من القيام بعمليات الإغاثة؛

(هـ) دعوة أطراف النزاع إلى التعاون مع المنظمات الإنسانية في وضع ترتيبات لفض النزاع، تيسيراً لإيصال المساعدة في أثناء الأعمال العدائية؛

(و) دعوة الأطراف المعنية إلى إبرام وتنفيذ اتفاقات للإسراع بنشر العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وأصول تلك المساعدة. ومن العوامل المساعدة للمفاوضات إصدار إعفاء موحد من شروط حصول العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية على تأشيرات الدخول وتصاريح العمل والسفر، ومن شروط سداد الرسوم الجمركية على السلع والمعدات المستخدمة في تقديم المساعدات الإنسانية والقيود المفروضة على استيرادها؛

- (ز) تكليف بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من البعثات ذات الصلة، حسب الاقتضاء، وبناء على الطلب، بالمساعدة في تهيئة الظروف المواتية للاضطلاع بالأعمال الإنسانية بطريقة آمنة وفي الوقت المناسب ودون عوائق؛
- (ح) تطبيق تدابير موجهة تحديدا ضد من يعوقون إيصال المساعدات الإنسانية أو توزيعها؛
- (ي) إحالة الحالات الخطيرة والمطولة للعرقلة المتعمدة لإمدادات الإغاثة إلى المحكمة الجنائية الدولية.
- ٦٣ - وبالإضافة إلى ذلك، وحسبما أُشير إليه أعلاه، ينبغي لمجلس الأمن، بالنظر إلى تكرار وخطورة الهجمات وغيرها من الانتهاكات التي يتعرض لها العاملون في مجال الأنشطة الإنسانية، أن يقوم بما يلي:
- (أ) المواظبة على إدانة جميع أنواع العنف وغيرها من أشكال المضايقة المتعمدة التي تستهدف العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية، والدعوة إلى وقفها فورا؛
- (ب) الدعوة إلى التزام أطراف النزاع على نحو صارم بالقانون الإنساني الدولي، بما في ذلك واجب احترام وحماية العاملين في مجال الإغاثة، والمنشآت والمواد والوحدات والمركبات المستخدمة في المساعدة الإنسانية؛
- (ج) دعوة الدول المتأثرة بالنزاع المسلح إلى المساعدة في تهيئة الظروف المواتية للاضطلاع بالعمل الإنساني بطريقة آمنة وفي الوقت المناسب ودون عوائق؛
- (د) دعوة الدول الأعضاء التي لم تقم بعد بالتصديق على اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها وبروتوكولها الاختياري وتنفيذهما، إلى أن تفعل ذلك؛
- (هـ) تطبيق تدابير موجهة تحديدا ضد المسؤولين عن شن هجمات ضد العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية وضد أصول المساعدة الإنسانية؛
- (و) إحالة الحالات الخطيرة المتعلقة بالهجوم على العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية إلى المحكمة الجنائية الدولية.