

Distr.: General
7 May 2019
Arabic
Original: English



حماية المدنيين في النزاعات المسلحة

تقرير الأمين العام

أولا - مقدمة

١ - يُقدّم هذا التقرير عملاً بالطلب الوارد في بيان رئيس مجلس الأمن المؤرخ ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨ (S/PRST/2018/18). ويستجيب التقرير أيضاً لطلبات المجلس الإبلاغ عن حماية العاملين في مجال الرعاية الطبية وعن النزاع وانعدام الأمن الغذائي، الواردة في القرارين ٢٢٨٦ (٢٠١٦) و ٢٤١٧ (٢٠١٨)، على التوالي.

٢ - ويصادف عام ٢٠١٩ الذكرى السنوية السبعين لاتفاقيات جنيف الأربع، وهي حجر الزاوية في القانون الدولي الإنساني. ولقد أكد اعتمادها في أعقاب الحرب العالمية الثانية بصورة راسخة أن الأشخاص الذين لا يشتركون أو لم يعودوا يشتركون مباشرة في الأعمال العدائية - الجرحى والمرضى، وأسرى الحرب والمدنيين، بمن فيهم المدنيون الذين يعيشون تحت الاحتلال - يجب حمايتهم والحفاظ على حياتهم وكرامتهم دون أي تمييز ضار.

٣ - ويصادف عام ٢٠١٩ أيضاً الذكرى السنوية العشرين لاعتماد القرار ١٢٦٥ (١٩٩٩) وإدراج المجلس مسألة حماية المدنيين كبنود جدول أعماله، وهو قرار بدافع جملة أمور منها "القلق البالغ" الذي أعرب عنه المجلس إزاء تضائل احترام القانون الدولي الإنساني أثناء النزاع المسلح (القرار ١٢٦٥ (١٩٩٩)). ومنذ ذلك الحين، أصبحت حماية المدنيين "إحدى المسائل الجوهرية" في جدول أعمال المجلس (S/PRST/2015/23). ولقد تخلّلت هذه المسألة مداولات وقرارات المجلس الخاصة بحالات معينة وأسفرت عن إجراءات عملية تهدف إلى تعزيز حماية المدنيين والمدنيين من النساء والفتيات والفتيان والرجال المتضررين والمتضررين من النزاعات المسلحة. وأسهمت في بناء وتعزيز ثقافة الوعي داخل المجلس وفيما بين الدول الأعضاء والمجتمع الدولي الأوسع نطاقاً بضرورة منع الانتهاكات والتصدي للشواغل الأخرى المتعلقة بالحماية.



٤ - ومن أسباب القلق البالغ، بالتالي، أن الوضع فيما يتعلق بحماية المدنيين اليوم يشبه بشكل مأساوي الوضع الذي كانت عليه منذ ٢٠ عاماً. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٨، أعرب مجلس الأمن عن "الامتعاض" لأن المدنيين لا يزالون يشكلون الغالبية العظمى من الضحايا في حالات النزاع؛ ولأثر النزاع على المدنيين في الأجلين القريب والبعيد، بما في ذلك النزوح القسري؛ واستخدام التجويع كأسلوب من أساليب الحرب؛ والحرمان غير القانوني من الوصول إلى المساعدات الإنسانية؛ وشن الهجمات على العاملين في المجالين الطبي والإنساني والمستشفيات والمرافق الطبية الأخرى؛ والعنف الجنسي والجنساني؛ والأضرار المتعمدة والتدمير غير القانوني للبنية التحتية المدنية وللممتلكات وسبل العيش (S/PRST/2018/18)، التي أضيف إليها غير ذلك من إلحاق الأضرار وأوجه الدمار بالبنية التحتية المدنية والممتلكات وسبل العيش، التي قد لا تكون بالضرورة متعمدة أو غير قانونية، إنما يترتب عليها آثار مدمرة بنفس القدر على المدنيين.

٥ - ولقد تعرّض الملايين من المدنيين المتضررين من النزاعات لهذه الأعمال يوميا خلال السنوات العشرين الماضية وقبلها. وسيتواصل تعرّضهم لها لعشرين سنة أخرى، وما بعدها، إذا لم تُتخذ إجراءات عاجلة للتعامل مع التحدي الرئيسي المتمثل في تعزيز وضمان احترام القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، ولا سيما في سير الأعمال العدائية. ويتسبب عدم حرص الأطراف باستمرار على تجنب استهداف المدنيين في سير العمليات العسكرية وعلى اتخاذ جميع الاحتياطات العملية لتجنب إيقاع خسائر في أرواح المدنيين أو إصابتهم، وتقليلها على أي حال إلى الحد الأدنى، بدوامة مدمرة تتسم بموت وإصابة وتشويه مئات المدنيين في النزاعات كل شهر، وتشريد الآلاف غيرهم ممن اضطروا إلى الفرار من ديارهم ومجتمعاتهم المحلية وسبل عيشهم لمواجهة مصير شديد الغموض والمأساوية.

٦ - وبناء على طلب المجلس، يُقدّم هذا التقرير، في الفرع الثاني، موجزا للإنجازات التي حققتها الأمم المتحدة والتحديات التي واجهتها في عملها في مجال حماية المدنيين على مدى السنوات العشرين الماضية. ويستعرض الفرع الثالث الوضع الراهن في مجال حماية المدنيين ويشدّد على استمرار أهمية خطة الحماية بعد عشرين عاماً. ويركز الفرع الرابع على التحدي الأساسي المتمثل في تعزيز احترام القانون - وهو الأولوية الأولى من أصل الأولويات الثلاث في مجال الحماية التي حُدّدت في تقريره لعام ٢٠١٧ (S/2017/414) ونوقشت في تقريره لعام ٢٠١٨ (S/2018/462) - مع التركيز بوجه خاص على سير الأعمال العدائية، ويتناول الفرع الخامس الطريقة التي يمكن بها للمجلس والدول الأعضاء الارتقاء إلى مستوى هذا التحدي، إضافة إلى تعزيز الأثر العملي لخطة الحماية في السنوات المقبلة.

ثانياً - عشرون عاماً على حماية المدنيين: الإنجازات والتحديات^(١)

٧ - في ١٢ شباط/فبراير ١٩٩٩، عقد مجلس الأمن أول مناقشة مفتوحة بشأن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة، بدافع من وحشية النزاع في سيراليون، والتطهير العرقي في منطقة البلقان، والإبادة الجماعية والتشريد في منطقة البحيرات الكبرى. وفي نهاية المناقشة، اعتمد المجلس بياناً رئاسياً أعرب فيه

(١) للاطلاع على سرد مفصل للإنجازات المحققة وبعض التحديات المطروحة في السنوات العشرين الماضية، انظر أيضا Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Building a Culture of Protection: 20 Years of Security Council Engagement on the Protection of Civilians* (يصدر قريباً).

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 متزايدة. واعترف بأهمية المسألة للمجلس وأكد ضرورة قيام المجتمع الدولي بتوفير المساعدة والحماية للمدنيين المتضررين من النزاعات المسلحة.

٨ - وطلب مجلس الأمن في هذا البيان أيضاً إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً يتضمن توصيات عن السبل التي يمكن بها تحسين حماية المدنيين. وحتى الآن، نظر المجلس في ١٤ تقريراً من هذا القبيل. وقد غطت هذه التقارير طائفة واسعة من المسائل شددت على أن حماية المدنيين ليست مهمة إنسانية حصرياً، بل هي تتطلب العمل في مجالات حفظ السلام، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون، والسياسة، والأمن، والتنمية، ونزع السلاح. وأبرزت التقارير أن الجهود الرامية إلى تعزيز الحماية لا يمكن أن تحل محل العمليات السياسية الرامية إلى منع أو إنهاء النزاع وبناء السلام المستدام، والتي تظل، كما أكدت من قبل، أنجع السبل لحماية المدنيين. وتتضمن التقارير أكثر من ٢٠٠ توصية وتتناول مسائل من قبيل سير الأعمال العدائية، والتشريد القسري، والعنف الجنسي، ووصول المساعدات الإنسانية، والتعامل مع الجماعات المسلحة غير التابعة للدول، والمساءلة عن الانتهاكات، ودور الحماية الذي تضطلع به بعثات حفظ السلام والمنظمات الإقليمية.

ألف - مواصلة تطوير وتعزيز الإطار المعياري

٩ - وردت العديد من هذه المسائل في قرارات تاريخية بشأن حماية المدنيين (١٢٦٥) (١٩٩٩) و (١٢٩٦) (٢٠٠٠) و (١٦٧٤) (٢٠٠٦) و (١٧٣٨) (٢٠٠٦) و (١٨٩٤) (٢٠٠٩) و (٢١٧٥) (٢٠١٤) و (٢٢٢٢) (٢٠١٥) و (٢٢٨٦) (٢٠١٦) و (٢٤١٧) (٢٠١٨))، وفي عدد متزايد من القرارات الخاصة بحالات معينة ولايات حفظ السلام. ومن خلال هذه القرارات، كان للمجلس دور أساسي في مواصلة تطوير وتعزيز الإطار المعياري لحماية المدنيين بإعادة تأكيد وترسيخ المعايير القائمة وتعزيز تنفيذها. وبمرور الوقت، أصبحت الصيغ اللغوية التي يستخدمها المجلس بشأن حماية المدنيين أكثر تحديداً وتفصيلاً وتوجيهاً، وأكثر توافقاً مع القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان ودعمها لها.

١٠ - وجرى أيضاً تناول مسائل الحماية في أعمال المجلس المتعلقة بالأطفال والنزاع المسلح، والمرأة والسلام والأمن. ولقد ساهم اعتماد القرار ١٦١٢ (٢٠٠٥)، وإنشاء الفريق العامل المعني بالأطفال والنزاع المسلح، وآلية الرصد والإبلاغ والإدراج في القائمة، والعمل الذي تقوم به ممثلي الخاصة، ووضع خطط عمل لإنهاء ومنع الانتهاكات الخطيرة المرتكبة ضد الأطفال، في تحقيق إنجازات هامة في مجال حماية الأطفال في حالات النزاع. ودعا مجلس الأمن في قراراته بشأن المرأة والسلام والأمن، بدءاً من القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، الأطراف في النزاعات المسلحة إلى احترام القانون الدولي المنطبق على حقوق النساء والفتيات وحمائتهن من العنف القائم على أساس الجنس وجميع أشكال العنف الأخرى في حالات النزاع. ولقد أشار اعتماد القرار ١٨٢٠ (٢٠٠٨) وما تلاه من إنشاء ولاية الممثل الخاص للأمين العام المعني بالعنف الجنسي في حالات النزاع، عملاً بالقرار ١٨٨٨ (٢٠٠٩)، إلى التزام المجلس بالتصدي للعنف الجنسي الذي تم تعزيزه عن طريق مبادرات مثل فريق الخبراء المعني بسيادة القانون والعنف الجنسي في حالات النزاع (القرار ١٨٨٨ (٢٠٠٩)) وترتيبات الرصد والتحليل والإبلاغ (القرار ١٩٦٠ (٢٠١٠)).

١١ - وتؤكد الجدوى العملية لآليات الرصد والإبلاغ المعنية بالأطفال والنزاع المسلح والعنف الجنسي المتصل بالنزاعات، وتلك التي اضطلعت بها عناصر حقوق الإنسان في عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة، أهمية رصد حماية المدنيين والإبلاغ عن ذلك بفعالية وانتظام عموماً، كما دعا إلى ذلك أيضاً المجلس (S/PRST/2018/18). وعلى النحو المبين في خطتي لنزع السلاح، تأمين مستقبلنا المشترك^(٢)، ينبغي، على وجه الخصوص، إيلاء مزيد من الاهتمام عند الاقتضاء والإمكان لإنشاء آلية لتسجيل الخسائر، مثل تلك التي تضطلع بها بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان. ويكتسب هذا الأمر أهمية بالغة من أجل دعم أنشطة الدعوة القائمة على الأدلة مع أطراف النزاع، وتحديد العوامل التي تسهم في وقوع خسائر في صفوف المدنيين التي يمكن أن يسترشد بها لإدخال تعديلات على العمليات الجارية والمقبلة.

١٢ - وبالإضافة إلى التركيز على الأطفال والعنف الجنسي، اتخذ المجلس قرارات يدين فيها صراحة أطراف النزاع ويهيب بها إلى وقف الهجمات ضد العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية، والعاملين في المجالين الطبي والإنساني الذين يؤديون مهام طبية حصرية، والصحفيين، وضمان حمايتهم. وقد تناول المجلس الصلة القائمة بين النزاع وانعدام الأمن الغذائي، والأثر الذي يخلفه على المدنيين النقل غير المشروع للأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة وتكديسها المفرط وإساءة استعمالها. ومع أن هذا التركيز على مسائل معينة يمكن أن يؤدي إلى نتائج تكون محددة الأهداف بقدر أكبر وتنطوي على نتائج مثمرة مرجحة، فإنني أحث المجلس على أن يواصل اتباع نهج شامل إزاء حماية جميع المدنيين وضمان أن تغطي المسائل الملحة والناشئة الأخرى - مثل الحرب الدائرة في المناطق الحضرية وسير الأعمال العدائية - بالمعالجة على أتم وجه.

١٣ - وقد اعتمد المجلس ١٣ بياناً رئاسياً بشأن حماية المدنيين. وأكد فيها على مكانة حماية المدنيين باعتبارها "إحدى المسائل الجوهرية" في جدول أعمال المجلس (S/PRST/2015/23 و S/PRST/2018/18). كما أتاحت هذه البيانات وسيلة لإصدار مذكرة المجلس بشأن حماية المدنيين وتحديثاتها المنتظمة. وتُحدّد هذه المذكرة الشواغل الرئيسية في مجال الحماية، واستناداً إلى الممارسة السابقة، الإجراءات التي يمكن أن يتخذها المجلس لمعالجتها في قراراته وبياناته الرئاسية.

١٤ - وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، عقد للمرة الأولى اجتماع فريق الخبراء غير الرسمي المعني بحماية المدنيين التابع لمجلس الأمن، الذي أوصي بإنشائه في عام ٢٠٠٧ (انظر S/2007/643)، لتعميم مراعاة مسألة الحماية في الإجراءات التي يقرها المجلس. ومنذ ذلك الحين، اجتمع الفريق حوالي ١٠٠ مرة وما زال يشكل محفلاً مهماً للجهات الفاعلة في المجال الإنساني وغيرها من الجهات الفاعلة لإحاطة أعضاء المجلس بغية ضمان معالجة الشواغل المتعلقة بالحماية في قرارات المجلس. وينبغي للمجلس أن يواصل الاستفادة الكاملة من فريق الخبراء غير الرسمي وأن يُتخذ، من خلاله، المذكرة والكم الوافر من الممارسات الجيدة التي وضعت على مدى السنوات العشرين الماضية.

(٢) United Nations publication, Sales No. E.18.IX.6؛ ويمكن الاطلاع عليه أيضاً في الموقع الشبكي التالي:

<https://www.un.org/disarmament/sg-agenda/ar>

باء - التنفيذ

١٥ - على الرغم من أهمية مواصلة تطوير وتعزيز الإطار المعياري، يجب أن تترجم الجهود التي يبذلها مجلس الأمن إلى تحسينات ملموسة في مجال حماية المدنيين على أرض الواقع أو أن تسهم في الجهود التي تبذلها لهذه الغاية الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الإنسانية ومنظمات حقوق الإنسان. ولقد نفذ المجلس عددا من الإجراءات تحقيقا لهذه الغاية.

دور عمليات السلام

١٦ - إن إدماج الحماية في ولايات عدد من عمليات السلام ومنحها الأولوية، بدءا من بعثة الأمم المتحدة في سيراليون عام ١٩٩٩، من بين أهم الإجراءات التي اتخذها المجلس في هذا الصدد. فإعطاء الأولوية لحماية المدنيين في عمليات السلام، والدور الذي تؤديه كميّار لقياس أداء البعثات أصبحا الآن راسخين ولقد وضعت مجموعة كبيرة من السياسات والتوجيهات، بما في ذلك المبادئ التوجيهية المحددة للعناصر النظامية. وتبلور النهج العملي تجاه حماية المدنيين ووضعت الأدوات والنظم لإضفاء مزيد من الفعالية على الحماية في عمليات حفظ السلام، مثل أفرقة الحماية المشتركة وشبكات الإنذار المحلية. واتسع نطاق أنشطة الحماية ليشمل، على سبيل المثال، تيسير اتفاقات السلام ووقف إطلاق النار المحلية في مناطق النزاع في جمهورية أفريقيا الوسطى التي ترصدها العناصر المدنية والنظامية. وفي جنوب السودان، تم إيواء حوالي ٢٠٠ ٠٠٠ من المشردين داخليا في مواقع حماية المدنيين. وأدى قيام المجلس بانتظام بإدراج سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان فيما يتعلق بدعم الأمم المتحدة لقوات الأمن غير التابعة لها في ولايات حفظ السلام ذات الصلة إلى توفير دفع كبير للجهود التي تبذلها بعثات حفظ السلام للتأثير على امتثال بعض أطراف النزاع للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين.

١٧ - ويتبين لنا، إذ نتطلع إلى المستقبل، أن طبيعة النزاع وطبيعة حفظ السلام تتغيران ويجب أن نواصل التطور والتكيف. ولقد طرح تكليف بعض بعثات حفظ السلام بالمشاركة في العمليات العسكرية أو القيام بها ضد الجماعات المسلحة، أو تنفيذ عمليات مشتركة خلاف ذلك مع قوات غير تابعة للأمم المتحدة في سياقات معينة، تحديات هامة أمام أداء الأنشطة المقررة الأخرى، بما في ذلك حماية المدنيين. وتوفر الالتزامات بموجب مبادرة العمل من أجل حفظ السلام أساسا للتصدي لبعض هذه التحديات ومواصلة تعزيز دور الحماية الذي يضطلع به حفظة السلام. ويتطلب ذلك مسعى جماعيا، بما يشمل الدول الأعضاء والأمانة العامة، للتكيف مع البيئات المتغيرة من خلال جمع الممارسات الجيدة وتوفير التدريب ذي الصلة، مع التركيز على التدريب السابق للنشر الذي تقدمه البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة. ويجب أن تلتزم الدول الأعضاء أيضا بكفالة توفير الموارد المناسبة لبعثات حفظ السلام في حين يجب على البلدان المساهمة بقوات أن توفر وحدات على مستوى هذه المهمة وإشراك المزيد من النساء. وأخيراً، تقتضي حماية المدنيين التزام الدول الأعضاء بالتوصل إلى توافق آراء حول لغة مهام حفظ السلام وما تنطوي عليه هذه المهام من تبعات، بما في ذلك الوضوح بشأن ما هو متوقع من حفظة السلام والاعتراف بتلك الحالات التي قد تتجاوز نطاق قدرتهم على الاستجابة.

حماية فئات محددة

١٨ - في سياق حفظ السلام، اتخذ مجلس الأمن خطوات هامة لتحسين توفير الحماية لفئات محددة. وتم تحديد النساء والأطفال في التقرير الأول للأمين العام بوصفهما فئتين تتطلبان تدابير حماية خاصة. وتشمل هذه التدابير كفالة تلبية احتياجات النساء والأطفال عن طريق بعثات حفظ السلام، التي نشرت، بدورها، مستشارين لشؤون حماية النساء والأطفال و/أو مستشارين للشؤون الجنسانية في عدد من البعثات، وتعميم مراعاة هذه المسائل في جميع البعثات، وتعزيز عمل الوكالات الإنسانية في المجالات المعنية.

١٩ - وسعى مجلس الأمن أيضا إلى تعزيز حماية اللاجئين والمشردين داخليا عن طريق تكليف بعثات حفظ السلام بحماية المخيمات والمواقع من الهجمات المسلحة والحفاظ على طابعها المدني والإنساني من خلال دعم نزع السلاح والفصل بين المقاتلين. وشجّع المجلس أيضا على إيجاد حلول دائمة للاجئين والمشردين داخليا تكون آمنة وطوعية وكرّمة مع تكليف بعثات حفظ السلام في الوقت نفسه بدعم العودة الطوعية وبناء على قرار مستنير للاجئين والمشردين داخليا من خلال تهيئة بيئات آمنة.

تعزيز المساواة

٢٠ - تتجلى أيضا المساعي التي يبذلها مجلس الأمن لإضفاء معنى عملي على خطة الحماية في جهوده الرامية إلى تعزيز المساواة عن الانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. ولقد قام المجلس، على سبيل المثال، بتعزيز وتشجيع دعم المساواة على الصعيد الوطني، مع التشديد على مسؤولية الدول عن التحقيق في الانتهاكات الخطيرة ومقاضاة الجناة ومعاقبتهم. كما اتخذ تدابير تهدف إلى إعادة الأفراد المتورطين في انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان بما يشمل الاستغلال والانتهاك الجنسيين إلى أوطانهم ومنع نشرهم.

٢١ - واتخذ المجلس أيضا خطوات أكثر مباشرة. ففي أعقاب الخطوة التاريخية التي اتخذها في مرحلة سابقة والمتمثلة في إنشاء المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة في عام ١٩٩٣ والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا في عام ١٩٩٤، طلب المجلس إنشاء لجنة تحقيق بشأن دارفور في عام ٢٠٠٤ ولجنة تحقيق بشأن جمهورية أفريقيا الوسطى في عام ٢٠١٣، وآليات لتحديد الجهات الضالعة في استخدام الأسلحة الكيميائية في الجمهورية العربية السورية إلى أقصى حد ممكن، في عام ٢٠١٥؛ وفي عام ٢٠١٧، فريق تحقيق لجمع وحفظ وتخزين الأدلة على الجرائم الدولية الخطيرة التي ارتكبتها في العراق التنظيم الإرهابي للدولة الإسلامية في العراق والشام (تنظيم الدولة الإسلامية). وتشكل هذه الجهود تقدما هاما نحو تحقيق المساواة عن الجرائم الخطيرة في إطار القانون الدولي.

٢٢ - وفي عام ٢٠٠٥، استنادا إلى النتائج التي توصلت إليها لجنة التحقيق الدولية بشأن دارفور، اتخذ المجلس خطوة غير مسبوقة تتمثل في إحالة هذه الحالة إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية؛ وأعقبت ذلك إحالة الحالة في ليبيا في عام ٢٠١١. وحتى تاريخه، لم يقم المجلس بإحالة حالات أخرى إلى المدعي العام.

تدابير محددة الأهداف ردا على الانتهاكات

٢٣ - يلجأ المجلس على نحو متزايد إلى فرض جزاءات محددة الأهداف - تجريد الأصول وحظر السفر - من أجل التصدي للمسائل المتصلة بحماية المدنيين. وفي حالة ثمانية نظم للجزاءات قائمة حالياً^(٣)، قد تشمل معايير تحديد الجهات الخاضعة لتدابير الجزاءات ضد الأفراد والكيانات انتهاكات القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان؛ وعرقلة المعونة الإنسانية؛ وتجنيد أو استخدام الأطفال في النزاعات المسلحة؛ واستهداف المدنيين، بما في ذلك القتل والتشويه والعنف الجنسي والجنساني. وعلاوة على ذلك، تضم سبعة أفرقة رصد بشتى أنواعها تدعم لجان الجزاءات خبراء في الشؤون الإنسانية أو في الشؤون الإنسانية الدولية يقدمون تقارير عن مسائل الحماية طوال فترة ولايتهم. وإلى جانب هذه التدابير، فرض المجلس أيضاً أشكال حظر على توريد الأسلحة فيما يتعلق بعدد من النزاعات للحد من التدفق غير القانوني للأسلحة والذخائر التي تزيد من تقويض السلام والاستقرار. ومن الضروري أن تتخذ الدول الأعضاء الخطوات اللازمة لتنفيذ هذه التدابير.

ثالثاً - استمرار أهمية حماية المدنيين في زمن الحرب غير المتناظرة في المناطق الحضرية

٢٤ - ما من شك في أن الإجراءات التي اتخذها مجلس الأمن على مدى السنوات العشرين الماضية قد أدت إلى تعزيز إطار حماية المدنيين في النزاعات المسلحة وإنقاذ عدد لا يحصى من الأرواح. غير أن استعراضاً للوضع فيما يتعلق بحماية المدنيين في الفترة من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨ يُبيّن أن المدنيين ما زالوا يمثلون الأغلبية الكبرى من الضحايا، وأنهم يُستهدفون ويقعون ضحايا الهجمات العشوائية وغيرها من الانتهاكات وأشكال الإيذاء من جانب أطراف النزاع. وبعد عشرين عاماً، ما زالت خطة الحماية مهمة وملحة أكثر من أي وقت مضى.

٢٥ - ويكمن السبب في ذلك جزئياً في طبيعة النزاعات المعاصرة. وتتسم هذه النزاعات بانتشار وتشردم الجماعات المسلحة غير التابعة للدول مما يسهم في الطبيعة غير المتناظرة للنزاعات على نحو متزايد. وكان لذلك أثر سلبي بشدة على المدنيين، فقد سعت بعض الجماعات المسلحة إلى التغلب على قصورها العسكري باستخدام استراتيجيات تتنافى مع القانون الدولي، بما في ذلك الهجمات على المدنيين.

٢٦ - ويتفاقم الأثر على المدنيين بقدر أكبر لأن النزاعات تجري على نحو متزايد في المراكز الحضرية التي توفر للجماعات المسلحة غير التابعة للدول الفرصة لمواصلة تغيير ميزان القوى بينها وبين القوات المسلحة التقليدية. ويوجد حالياً أكثر من ٥٠ مليون شخص من المتضررين من النزاعات الدائرة في المناطق الحضرية.

٢٧ - وتزداد المخاطر على المدنيين في مثل هذه الحالات بقدر أكبر لأن القوات المسلحة التقليدية تردُّ بأساليب ووسائل قتال تؤدي إلى انتشار نمط واسع من الأضرار المباشرة والطويلة الأجل التي يعاني المدنيون مرة أخرى من وطأتها والتي يمكن، في بعض الحالات، أن تنتهك التزاماتها بموجب القانون الدولي الإنساني، أو تسهم في انتشاره بشكل آخر. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الدعم المباشر وغير المباشر من أطراف ثالثة

(٣) فيما يتعلق بجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والسودان، والصومال، وليبيا، ومالي، واليمن.

لأطراف النزاع يغذي العنف والطابع الطويل الأمد للعديد من النزاعات في عصرنا الراهن، ويزيد في الوقت نفسه من خطر امتدادها إلى الدول المجاورة.

ألف - الوضع فيما يتعلق بحماية المدنيين

حدوث وفيات وإصابات واسعة الانتشار بين المدنيين وآثار واسعة النطاق على الأعيان المدنية

٢٨ - من المأساوي والمرقوع على السواء أن عشرات الآلاف من المدنيين قد تعرّضوا للقتل أو الإصابة أو التشويه، طوال عام ٢٠١٨، نتيجة الاعتداءات المباشرة أو العشوائية من جانب أطراف النزاعات التي تدور رحاها في أفغانستان، وأوكرانيا، وتشاد، وجمهورية أفريقيا الوسطى، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والصومال، والعراق، وليبيا، ومالي، وميانمار، والنيجر، ونيجيريا، واليمن، وأماكن أخرى. وفي عام ٢٠١٨، سجّلت الأمم المتحدة وفاة وإصابة أكثر من ٢٢ ٨٠٠ من المدنيين في هجمات في ست من هذه الحالات: زهاء ١١ ٠٠٠ مدني في أفغانستان؛ وأكثر من ٢ ٦٠٠ في العراق؛ و ١ ٣٠٠ في مالي؛ و ١ ٥٠٠ في الصومال؛ و ٣ ٧٠٠ في جنوب السودان، بما يشمل أكثر من ١ ٤٠٠ امرأة؛ و ٢ ٧٠٠ في اليمن. ومن شبه المؤكد أن هذه الأرقام تعكس تقديرات أقلّ من العدد الكامل للقتلى والجرحى المدنيين.

٢٩ - وتعزز حصيلة الوفيات والإصابات، إلى جانب شهادات الضحايا والشهود والتدفق الدائم لتقارير وسائط الإعلام وغيرها من التقارير عن الأضرار التي تلحق بالمدنيين، شاغلا قائما منذ أمد طويل بأن الأطراف لا تحرص باستمرار، عن عمد أو غير ذلك، على تجنب استهداف المدنيين والأعيان المدنية في سير العمليات العسكرية، على النحو المطلوب بموجب القانون الدولي الإنساني. ويعتبر استمرار استخدام الأسلحة الكيميائية في الجمهورية العربية السورية في عام ٢٠١٨، كما أفادت التقارير، مصدر قلق بالغ ولا يزال يشكل تحديا خطيرا للحظر العالمي المفروض منذ وقت طويل على تلك الأسلحة التي لا يمكن التهوان إزائها.

٣٠ - ولقد انتشرت أيضا تقارير على نطاق واسع في عام ٢٠١٨ عن الهجمات التي طالت الأعيان المدنية التي يمكن أن تشمل المنازل، والمدارس، والمستشفيات، والأسواق، ومخيمات اللاجئين والمشردين داخليا، ودور العبادة، والبنية الأساسية التي يعتمد عليها المدنيون للبقاء على قيد الحياة. ففي جمهورية أفريقيا الوسطى، على سبيل المثال، قتل ١١٢ مدنيا على الأقل وأصيب ٢٧ بجروح في هجوم على مخيم للمشردين داخليا في ألبنداو في تشرين الثاني/نوفمبر. وفي الجمهورية العربية السورية، خلصت بعثة تقييم تابعة للأمم المتحدة إلى مدينة الرقة في نيسان/أبريل ٢٠١٨ إلى أن ٧٠ في المائة تقريبا من المباني في المدينة قد دُمّرت أو لحقت بها أضرار وأن الخدمات الأساسية، مثل المياه والكهرباء والرعاية الصحية، غير متوفرة أو محدودة للغاية.

٣١ - ومدينة الرقة ليست سوى مثال واحد فقط على الأثر الحاد الذي يُخلّفه القتال على المدنيين والأعيان المدنية عندما يحدث في المناطق المأهولة بالسكان وتستخدم فيه أسلحة متفجرة. ولقد دعوت مرارا أطراف النزاع إلى تجنب استخدام الأسلحة المتفجرة ذات الآثار الواسعة النطاق في المناطق المأهولة بالسكان نظرا إلى ما ينجم عن هذا الاستخدام من أضرار مباشرة وتراكمية ومعقدة وطويلة الأمد. وفي عام ٢٠١٨، يُقدّر أن ٢٠ ٣٨٤ مدنيا قتلوا وأصيبوا بجروح بسبب الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة

بالسكان^(٤). وفي أفغانستان، على سبيل المثال، سجّلت الأمم المتحدة أكثر من ٨٠٠ ٥ إصابة في صفوف المدنيين عام ٢٠١٨ من جراء الأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع والنيرون غير المباشرة والأسلحة التي تطلق من الجو. وعُزيت أغلبية هذه الحوادث إلى الإجراءات التي تتخذها العناصر المناوئة للحكومة. بيد أن الخسائر في صفوف المدنيين من جراء استخدام الأسلحة التي تطلق من الجو زادت بنسبة ٦١ في المائة عن العام الماضي، وهو أعلى رقم يُسجّل في عام واحد منذ أن بدأت الأمم المتحدة بتوثيق الإصابات في صفوف المدنيين عام ٢٠٠٩. وفي اليمن، أفيد عن وقوع أكثر من ١٧ ٠٠٠ من الحوادث ذات الصلة بالنزاع في عام ٢٠١٨، بما في ذلك الاستخدام الواسع النطاق للأسلحة المتفجرة، مما أسفر عن وقوع وفيات وإصابات وإلحاق أضرار بنظم الري والمواقع الزراعية والمدارس والمستشفيات ومراكز توزيع المياه أو تدميرها. وتشكل المتفجرات من مخلفات الحرب تهديدا مستمرا للسكان المدنيين، وتؤخر في الوقت نفسه إعادة الخدمات وإعادة الإعمار. وفي الجمهورية العربية السورية، على سبيل المثال، أفيد عن وجود متفجرات من مخلفات الحرب في ١٩٨٠ مجتمعا من المجتمعات المحلية على نطاق البلد. وتسببت المتفجرات من مخلفات الحرب والألغام الأرضية بمقتل وجرح ١١٩ مدنيا في أوكرانيا و ٢٢٧ طفلا في اليمن عام ٢٠١٨.

٣٢ - وكما أبلغ بشكل مستقل، لا يزال العنف الجنسي المتصل بالنزاعات قائما في العديد من النزاعات المسلحة، وفي كثير من الأحيان باعتباره جزءا من استراتيجية أوسع نطاقا. وفي عام ٢٠١٨، استخدم لتشريد السكان في جنوب السودان، واستهداف الأطفال وكبار السن والنساء الحوامل؛ واستخدم كوسيلة للقمع والترهيب وإحكام السيطرة في جمهورية الكونغو الديمقراطية والجمهورية العربية السورية؛ وللمساعدة في تمويل النزاع في ليبيا ونيجيريا، حيث شكل الاسترقاق الجنسي والاتجار بالبشر مصدري إيرادات لتمويل أنشطة الأطراف المسلحة. وإنني أرحّب بالجهود الجارية لتعزيز التصدي للعنف الجنسي، بما في ذلك المؤتمر الدولي المقبل لإعلان التبرعات المشتركة بين النرويج والأمم المتحدة الذي سيعقد في أوسلو في شهر أيار/مايو، وأشجّع الدول الأعضاء على دعم مبادرات من هذا القبيل. كما أرحّب بالجهود المبذولة في إطار الأمم المتحدة ومن جانب الدول الأعضاء لمنع الاستغلال والانتهاك الجنسيين، بما في ذلك إعطاء الأولوية للأشخاص الذين يعانون من ذلك؛ ووضع حد لإفلات الجناة من العقاب؛ وإشراك المجتمع المدني والجهات الشريكة الخارجية؛ وكفالة تحسين التثقيف والشفافية.

٣٣ - وظلت النزاعات تخلف أثرا مدمرا على النساء والفتيات طوال عام ٢٠١٨. ولقد شهدت أفغانستان والجمهورية العربية السورية واليمن أكبر أعداد من الأطفال الذين تعرّضوا للقتل والتشويه، عن طريق الغارات الجوية والعمليات البرية بصفة أساسية. وفي عام ٢٠١٨، زاد شنُّ الهجمات على المدارس والمستشفيات واستخدامها العسكري في أماكن مثل أفغانستان، وجمهورية أفريقيا الوسطى، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والصومال، وليبيا، ومالي، وميانمار، ونيجيريا، واليمن. وفي اليمن، على سبيل المثال، أصبحت نحو ٢ ٠٠٠ مدرسة غير صالحة للعمل بسبب النزاع، بما في ذلك ٢٥٦ مدرسة دُمّرت بسبب الغارات الجوية أو عمليات القصف المدفعي و ١ ٥٢٠ مدرسة لحقت بها أضرار. وفي كثير من الحالات، كان للهجمات على المدارس تأثير سلبي على استفادة الفتيات من التعليم.

(٤) الأرقام مستمدة من تقرير منظمة مكافحة العنف المسلح *Explosive Violence Monitor*, Action on Armed Violence, (يصدر قريبا).

٣٤ - واستمرّت النزاعات أيضا في إلحاق خسائر بالصحفيين في عام ٢٠١٨، ولقد أُفيد عن مقتلهم وإصابتهم وتعرّضهم للتهديدات في الأرض الفلسطينية المحتلة، وأفغانستان، وجمهورية أفريقيا الوسطى، والجمهورية العربية السورية، والصومال، وليبيا، واليمن. وتشكل هذه الحوادث مصدر قلق بالغ وتؤثر بشكل خطير على التغطية الإعلامية المستقلة التي لا غنى عنها للكشف عن المعاناة الإنسانية، وكبح المتحاربين، وبناء الضغط من أجل التوصل إلى حلول سياسية وتحقيق المساءلة.

التشريد القسري

٣٥ - ظل التشريد القسري السمة المميزة للنزاعات في عام ٢٠١٨، وقد طال جمهورية أفريقيا الوسطى، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والسودان، والصومال، ونيجيريا، واليمن، وأماكن أخرى. وبحلول منتصف عام ٢٠١٨، انضم إلى صفوف المشردين داخليا عبر الحدود الدولية نحو ١,٤ مليون شخص بينما تشرّد ٥,٢ ملايين غيرهم داخليا. وبالإجمال، ووفقا للبيانات المتاحة، يُقدّر أن ٤٠ مليون شخص مشردون داخليا في بلدانهم بسبب النزاع والعنف، في حين أبلغت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عما مجموعه ٢٨,٥ مليون من اللاجئين وطالبي اللجوء. ولا يزال اللاجئون من الجمهورية العربية السورية يشكلون العدد الأكبر، وقد بلغ ٦,٥ ملايين شخص بحلول منتصف السنة مع تشرّد ٦,٢ ملايين شخص آخرين داخليا. وبحلول منتصف عام ٢٠١٨، أُفيد عن وجود عدد كبير من السكان المشردين داخليا في الصومال (٢,٦ مليون)، واليمن (٢,١ مليون)، وأفغانستان والسودان والعراق (٢ مليون لكل منها)، ونيجيريا (١,٩ مليون)، وجنوب السودان (١,٨ مليون)، وأوكرانيا (١,٥ مليون).

٣٦ - ويواجه العديد من هؤلاء المشردين، وأغلبهم من النساء، شواغل هامة في مجال الحماية والمساعدة في حين تشتد الوطأة على الأسر والمجتمعات المحلية التي تستضيفهم في المناطق الحضرية وغيرها من المناطق. وستظل الأغلبية في حالة تشريد لسنوات عديدة، دون حلول دائمة تتطلب قيادة وطنية والتزاما طويل الأمد لمعالجة التحديات المطروحة في مجال حقوق الإنسان والشؤون الإنسانية والتنمية وبناء السلام وأخطار الكوارث. وثمة حاجة ماسة إلى بذل مزيد من الجهود في هذا الصدد، بما في ذلك التشاور والتخطيط المشترك مع المشردين داخليا والمجتمعات المحلية المتضررة نفسها، والمشاركة النشطة للسلطات المحلية.

٣٧ - وفي عام ٢٠١٨، أكدت الجمعية العامة اعتماد الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، مما يمثل خطوة هامة نحو المزيد من الإنصاف وإمكانية التنبؤ في تقاسم الأعباء في إطار التصدي لأزمة اللاجئين، بما يشمل المشردين بسبب النزاعات. وتُشجّع الدول الأعضاء على تنفيذ هذا الاتفاق تنفيذا تاما. وفي الوقت نفسه، يشكل الاحتفال في عام ٢٠١٩ بالذكرى السنوية لاتفاقية الاتحاد الأفريقي بشأن اللاجئين والذكري السنوية لاتفاقية الاتحاد الأفريقي بشأن النازحين داخليا فرصتين هامتين لحشد الحلول للتشرد الداخلي في أفريقيا. والتنفيذ الجاري لخطة العمل التي أطلقها في نيسان/أبريل ٢٠١٨ كل من المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخليا، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بمناسبة الذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي، قد جمع عددا من الدول المتأثرة بمخالات التشرد والأمم المتحدة وغيرها من الجهات الفاعلة لتبادل الممارسات الجيدة وتعزيز الاستجابة للتشرد الداخلي.

القيود المفروضة على إيصال المساعدات الإنسانية

٣٨ - هدد انتشار واستمرار القيود المفروضة على إيصال المساعدات الإنسانية تسيير العمليات الإنسانية في العديد من النزاعات في عام ٢٠١٨. وإلى جانب أعمال القتال الفعلية والتحديات اللوجستية، لا تزال العقبات البيروقراطية والهجمات ضد العاملين في المجال الإنساني تمثل أشد المعوقات. وقد أفيد عن تلك العقبات البيروقراطية في العديد من حالات النزاع، بما في ذلك حالات النزاع في الأرض الفلسطينية المحتلة، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والسودان، والصومال، والعراق، وليبيا، وميانمار، واليمن. وفي الأرض الفلسطينية المحتلة، على سبيل المثال، دخلت القيود التي تفرضها إسرائيل على قطاع غزة عامها الثاني عشر وفرضت قيود إضافية على الحركة، مما أدى إلى مزيد من تدهور الحالة الإنسانية. وفي ميانمار، بلغ إيصال المساعدات الإنسانية في ولايتي كاشين وشان أدنى مستوى له منذ ثلاث سنوات، فقد منع الوصول إلى مناطق النزاع الدائر والمناطق المتنازع عليها والمناطق التي تستضيف المشردين وغيرهم من الفئات الضعيفة. وفي ولاية راخين، استمر فرض قيود كبيرة على إمكانية الوصول، ولا سيما في البلدات الشمالية الثلاث رايتدونغ وبوتيدونغ ومونغدو. وفي حين أعطيت الموافقة على العديد من أذون السفر في الجزء الأوسط من ولاية راخين، استمرت التقارير الواردة عن الشروط الإضافية للوصول التي تفرضها الشرطة المحلية وسلطات المخيمات.

٣٩ - وفي هاتين الحالتين وحالات أخرى، يجب اتخاذ خطوات فورية لتيسير إيصال المساعدات الإنسانية بأمان وفي حينها ودون عوائق إلى السكان المحتاجين وإمكانية حصولهم على المساعدة. وتوجد ممارسات جيدة في هذا المجال يمكن تكرارها مثل الإعفاء من التأشيرات والتخليص الجمركي أو تعجيلهما بشكل آخر للعاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية والسلع والمعدات الإنسانية. ولقد سعت دول ثالثة أيضا إلى ضمان قيام أطراف النزاع بتيسير إيصال المساعدات الإنسانية على النحو المطلوب بموجب القانون. وفي الوقت نفسه، نحن بحاجة إلى رؤية مزيد من الإدانات والإجراءات بشأن حالات رفض الموافقة على العمليات الإنسانية أو حججها تعسفا.

٤٠ - ولا يزال العنف ضد العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية، وبخاصة الموظفين الوطنيين، أو احتجازهم أو اختطافهم يعوق العمليات الإنسانية في أفغانستان، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والصومال، ومالي، وأماكن أخرى. ففي أفغانستان، على سبيل المثال، قتل ٣٠ عاملا في مجال الأنشطة الإنسانية عام ٢٠١٨ وأصيب ٥٣ آخرون بجروح في هجمات واختطف ٨٨. وشهد الصومال ١٣٠ من الحوادث العنيفة التي تعرّض لها العاملون في مجال الأنشطة الإنسانية، بما في ذلك مقتل عشرة منهم؛ أما في جنوب السودان فلقد سُجِّل ٧٦٠ من الحوادث الأمنية قتل فيها ١٥ عاملا من العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية في عام ٢٠١٨ وتم نقل ٥٧٦ لأسباب أمنية، مما أدى إلى تعطيل تقديم المساعدة لفترات طويلة. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، سجّلت ٣٩٦ من الحوادث الأمنية التي تعرّض لها العاملون في مجال الأنشطة الإنسانية في عام ٢٠١٨، وهي زيادة بنسبة ٢٠ في المائة مقارنة بعام ٢٠١٧. ووردت أيضا تقارير عن نهب الأصول المخصّصة للأغراض الإنسانية في هذه الحالات وغيرها. ويمكن لترتيبات تبادلية التضارب التي تقوم بموجبها المنظمات الإنسانية بإطلاع أطراف النزاع على توقيت أنشطة المساعدة ومكانها، أن تساعد على حماية العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية وضمان عدم تداخل العمليات العسكرية مع تقديم المساعدات. غير أن هذه الترتيبات لا تعفي الأطراف من التزاماتها بموجب القانون الدولي الإنساني بحماية المدنيين، بما يشمل العاملين

في مجال الأنشطة الإنسانية. وفي نهاية المطاف، الهجمات ضد العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية غير مقبولة ويمكن أن تشكل جرائم حرب؛ وينبغي التحقيق في هذه الهجمات ومحكمة مرتكبيها.

٤١ - ويلزم أيضا اتخاذ خطوات للحد من تأثير تدابير مكافحة الإرهاب على العمل الإنساني، والتي تشمل تجريم بعض الأنشطة اللازمة لتسيير العمليات الإنسانية. وتتسبب هذه التدابير، إلى جانب أثرها المباشر على العمليات الإنسانية، بالبلبلة والقلق لدى المنظمات الإنسانية وموظفيها فيما يتعلق بالتهديد بالملاحقة القضائية أو غيرها من العقوبات لقيامهم بعملهم. ولقد حثت الجمعية العامة في القرار ١٧٤/٧٣ جميع الدول على أن تكفل ألا تعرقل تشريعات وتدابير مكافحة الإرهاب الأنشطة الإنسانية والطبية أو التواصل مع جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة حسبما هو منصوص عليه في القانون الدولي الإنساني. وإنني أرحب بالجهود الحالية، بما في ذلك تلك التي يبذلها مجلس الأمن، من أجل إدراج ضمانات للأنشطة الإنسانية في تدابير مكافحة الإرهاب، حسبما هو منصوص عليه في القانون الدولي الإنساني.

الهجمات ضد البعثات الطبية وأشكال تعويقها الأخرى

٤٢ - شهد عام ٢٠١٨ مزيدا من العنف ضد البعثات الطبية في حالات النزاع وأشكال تعويقها الأخرى. وشملت الحوادث هجمات مباشرة على العاملين في المجال الطبي والمرافق الطبية؛ وسحب اللوازم الطبية من قوافل ومستودعات المساعدات الإنسانية؛ واستخدام المرافق الطبية لأغراض عسكرية. ولقد سجّلت منظمة الصحة العالمية ٧٠٥ هجمات على المرافق الطبية والعاملين في المجال الطبي في عام ٢٠١٨، مما أسفر عن مقتل ٤٥١ وإصابة ٨٦٠ منهم في ثمانية نزاعات فحسب: الأرض الفلسطينية المحتلة، وأفغانستان، والجمهورية العربية السورية، والعراق، وليبيا، ومالي، ونيجيريا، واليمن. واستخدمت الأسلحة المتفجرة في ٣٨ في المائة من هذه الهجمات. ويمكن للأثر الطويل الأجل، من حيث فقدان الحصول على الرعاية الطبية، أن يكون مدّمرًا بالنسبة للسكان المدنيين عموماً.

٤٣ - وفي ليبيا، على سبيل المثال، جرى توثيق هجمات على المرافق الطبية في طرابلس وبنغازي ودرنة وسبها. وفي الأرض الفلسطينية المحتلة، كان العاملون في المجال الطبي من بين القتلى والجرحى عندما استخدمت قوات الدفاع الإسرائيلية القوة الفتاكة لقمع المظاهرات التي بدأت في نهاية آذار/مارس. وفي الجمهورية العربية السورية، سُجّل ١٣٩ هجوما على المرافق الطبية في عام ٢٠١٨، مما أسفر عن ١٠١ وفاة و ١٨٩ إصابة في صفوف العاملين فيها. وفي أفغانستان، سُجّل ٩٠ هجوما على مرافق طبية، مما أدى إلى مقتل ١٧ عاملا في مجال الرعاية الصحية. ودُمّرت سبعة مرافق في هجمات جوية. وتشير التقديرات إلى أن ٤,١ ملايين شخص حرموا بصورة مباشرة أو غير مباشرة من الخدمات الطبية نتيجة هذه الحوادث. ويساورني القلق أيضا إزاء استمرار تجريم توفير الرعاية الطبية للجرحى والمرضى من المدنيين والمقاتلين، في الجمهورية العربية السورية وأماكن أخرى، على الرغم من الحماية التي يوفرها لهم القانون الدولي الإنساني.

٤٤ - وإنني أرحب بالجهود التي تبذلها الدول الأعضاء والجهات الفاعلة الأخرى لتنفيذ القرار ٢٢٨٦ (٢٠١٦) وتوصيات سلفي ومواصلة الاهتمام بهذه المسألة، من قبيل الاجتماع وفق صيغة آريا الذي عقد في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨. ويتيح صك الالتزام بشأن حماية الرعاية الصحية في النزاعات المسلحة الذي أطلقته في عام ٢٠١٨ منظمة نداء جنيف فرصة هامة للجماعات المسلحة غير التابعة للدول للالتزام باحترام القواعد ذات الصلة والإعلان عن تنفيذها. ومع ذلك، أود التشديد مرة أخرى

على ضرورة توسيع نطاق الجهود وتركيزها لضمان الامتثال للقانون فيما يتعلق بحماية الرعاية الصحية؛ وتعزيز جمع البيانات؛ وتبادل الممارسات الجيدة في تنفيذ القرار ٢٢٨٦ (٢٠١٦)، بما في ذلك في العواصم والمنتديات الإقليمية؛ وكفالة إدراج حماية الرعاية الصحية في العقيدة العسكرية والتدريب العسكري وفي بناء قدرات القوات الشريكة.

الأشخاص المفقودون

٤٥ - لا تزال أعداداً مثيرة للجزع من الأشخاص في عداد المفقودين في سياق النزاعات المسلحة. فعلى سبيل المثال، فتحت لجنة الصليب الأحمر الدولية أكثر من ١٠ ٠٠٠ حالة لأشخاص مفقودين فيما يتعلق بالنزاع في الجمهورية العربية السورية، فيما تلقت ١٣ ٠٠٠ طلب من أسرٍ في نيجيريا لتقديم الدعم في العثور على أقاربها المفقودين. ويتعين على أطراف النزاع احترام وكفالة احترام القانون الدولي الإنساني فيما يتعلق بالأشخاص المفقودين عن طريق ما يلي: منع الاختفاء القسري؛ واتخاذ جميع التدابير الممكنة لتحديد مكان الأشخاص المفقودين؛ ودعم حق أسرهم في الحصول على معلومات عن مصيرهم وأماكن وجودهم.

باء - حماية المدنيين والقضايا العالمية

٤٦ - ثمة عدد من المجالات التي يتقاطع فيها تعزيز حماية المدنيين مع القضايا ذات الأهمية العالمية، بما في ذلك الجوع ومعاملة الأشخاص ذوي الإعاقة وحماية البيئة. وهذه كلها تتطلب زيادة تركيز الاهتمام والعمل من جانب مجلس الأمن والدول الأعضاء.

النزاعات والجوع

٤٧ - لا تزال النزاعات تشكل السبب الرئيسي للجوع. ووفقاً للتقرير العالمي عن الأزمات الغذائية لعام ٢٠١٨، كان ٦٠ في المائة من السكان المتضررين من الأزمات الغذائية يعيشون في بلدان متأثرة بالنزاعات. وفي أواخر عام ٢٠١٨، أفيد بأن ٥٦ مليون شخص في حاجة ماسة إلى الغذاء والمساعدة المعيشية نتيجة لنزاعات طال أمدها في ثمانية فقط من سياقات النزاعات: أفغانستان، وجمهورية أفريقيا الوسطى، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والصومال، ومنطقة حوض بحيرة تشاد، واليمن. ويشكل استخدام تجويع المدنيين كأسلوب من أساليب الحرب في عدد من السياقات مصدر قلق بالغ ويجب أن يتوقف على الفور.

٤٨ - وفي أيار/مايو ٢٠١٨، سلّم مجلس الأمن، في القرار ٢٤١٧ (٢٠١٨)، بالصلة الوثيقة بين الجوع والنزاعات؛ ودور القانون الدولي الإنساني في مجال منع الجوع ومعالجته في النزاعات المسلحة، وأكد مجدداً على حظر استخدام تجويع السكان المدنيين كأسلوب من أساليب الحرب. ويوفر القرار للمجتمع الدولي أدوات الإنذار المبكر والاستجابة لحالات المجاعة والتجويع. وينبغي أن تكفل الدول الأعضاء مزيداً من التدقيق في الحالات التي تُعرقل فيها إمدادات الإغاثة وإمكانية الوصول وينجم عن ذلك ارتفاع مستويات انعدام الأمن الغذائي. ويجب أن تكفل جميع أطراف النزاع حماية الهياكل الأساسية البالغة الأهمية لأداء النظم الغذائية والأسواق وإيصال المساعدات الإنسانية. ومن خلال وسائل الإبلاغ المنشأة بموجب هذا القرار، سأواصل تزويد المجلس بمعلومات عن الحالات التي قد توجد فيها هذه الظروف والتي تتطلب أن يتخذ المجتمع الدولي إجراءات بشأنها.

الأشخاص ذوو الإعاقة

٤٩ - تُخلف النزاعات المسلحة أثراً غير متناسب على الأشخاص ذوي الإعاقة. ووفقاً لدراسة استقصائية للاجئين السوريين أجريت مؤخراً، كان حوالي ٢٣ في المائة من المقيمين لديهم إعاقة وأفادت نسبة ٦١ في المائة من الأسر المعيشية عن كون أحد أفرادها على الأقل من ذوي الإعاقة^(٥). وتزيد النزاعات المخاطر على الأشخاص ذوي الإعاقة بسبب الدمار والتغيرات الأخرى التي تطال البيئة المادية والضغط وتعطيل الخدمات الأساسية. وقد لا يتمكن الأشخاص ذوو الإعاقة من الفرار من الهجمات ويُهملون ويتركون بدون حماية. والنساء والفتيات ذوات الإعاقة معرّضات بصفة خاصة لخطر العنف والاستغلال والإيذاء. وبالإضافة إلى ذلك، تتسبب النزاعات حتماً بإعاقات مؤقتة أو دائمة، ولا سيما من جراء استخدام الأسلحة المتفجرة. وإنني أرحّب باعتراف المجلس بالمسألة في القرارين ٢٢١٧ (٢٠١٥) و ٢٤٠٦ (٢٠١٨). وينبغي تركيز الاهتمام حالياً على نهج مواضيعي أكثر شمولاً في جميع الحالات ذات الصلة يأخذ في الاعتبار دور النزاعات في تفاقم حالات الإعاقة القائمة والتسبب بحالات إعاقة جديدة على السواء وضرورة ضمان الحماية الفعالة والمساعدة للأشخاص ذوي الإعاقة.

الأثر البيئي للنزاعات

٥٠ - يُولى اهتمام متزايد على الصعيد العالمي وفي سياقات محددة، مثل أوكرانيا والجمهورية العربية السورية والعراق واليمن، للأثر البيئي السلبي للنزاعات وعواقبها على الصحة البشرية، ولا سيما بالنسبة للنساء الحوامل والأطفال وكبار السن. فعلى سبيل المثال، قد يؤدي تدمير المرافق الصناعية إلى تلوث الهواء والتربة والمياه الجوفية بفعل الملوثات. وقد تؤدي هذه الملوثات إلى التسبب بمشاكل صحية خطيرة للمدنيين والحد من إمكانية الحصول على الموارد الحيوية لبقائهم على قيد الحياة. وقد تتجاوز الآثار أيضاً حدود منطقة الأعمال العدائية ومدتها. ففي العراق، على سبيل المثال، تسبّب حريق أضرمه تنظيم الدولة الإسلامية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦ في معمل كبريت المشراق بعمود من الدخان السام تسبب بنقل أكثر من ١٠٠٠ شخص أصيبوا بمشاكل حادة في الجهاز التنفسي إلى المستشفيات. وأحرق تنظيم الدولة الإسلامية أيضاً آبار النفط في القيارة التي ظلت تترق لعدة أشهر، مما تسبب بمخاطر صحية حادة ومزمنة للمجتمعات المحلية. وثمة شواغل أيضاً بشأن المخاطر الصحية المحتملة لملايين الأطنان من الأنقاض وغيرها من الحطام الناجمة عن النزاعات في المناطق الحضرية. ويتضمن القانون الدولي الإنساني قواعد عامة وخاصة تتعلق بحماية البيئة الطبيعية في حالات النزاع المسلح التي ينبغي أن تنفذ وفقاً لذلك. وعلاوة على ذلك، اتخذت جمعية الأمم المتحدة للبيئة قراراً (UNEP/EA.3/Res.1) في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، يُجَدِّد تدابير هامة لمعالجة التلوث الناجم عن النزاعات تستحق الدعم من الدول الأعضاء.

رابعا - تعزيز احترام القانون في سير الأعمال العدائية والمساءلة عن انتهاكه

٥١ - من بين السمات المشتركة للحالات التي نوقشت أعلاه تفاوت درجة احترام الأطراف المعنية للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، ولا سيما في سير الأعمال العدائية. وكما ذكر آنفاً، فإن عدم حرص الأطراف باستمرار على تجنب المدنيين والأعيان المدنية في سير العمليات العسكرية

(٥) Humanity and Inclusion, Removing Barriers: The Path towards Inclusive Access (2018)

وعلى اتخاذ جميع الاحتياطات العملية لتجنب إيقاع خسائر في أرواح المدنيين أو إصابتهم، وتقليلها على أي حال إلى الحد الأدنى هو ما يتسبب بدوامه مدمرة من الموت والإصابة والتشريد في صفوف المدنيين. ومن السمات المشتركة أيضا بين هذه الحالات غياب المساءلة عن انتهاكات القانون مما يسمح بتزايد الانتهاكات. وتعزيز وضمان احترام القانون والمساءلة عن انتهاكه هما من أعظم التحديات التي نواجهها في تعزيز حماية المدنيين.

ألف - تعزيز احترام القانون في سير الأعمال العدائية

٥٢ - في بعض الحالات، يكون احترام القانون في سير الأعمال العدائية موضع شك في أفضل الأحوال. وسواء في أفغانستان أو جمهورية أفريقيا الوسطى أو الجمهورية العربية السورية أو جمهورية الكونغو الديمقراطية أو العراق أو اليمن أو في أماكن أخرى، فإن الادعاءات والأدلة المتصلة بخرق الالتزامات القائمة بموجب القانون الدولي تتزايد، وترد تفاصيلها في وسائط الإعلام وتقارير المنظمات غير الحكومية، ولجان التحقيق، وشتى أنواع أفرقة الخبراء، وهيئات أخرى. وتشمل ادعاءات جديدة وموثقة وذات مصداقية وأدلة على شن هجمات غير متناسبة وأنواع أخرى من الهجمات العشوائية، وعدم قيام الأطراف - عمدا أو خلاف ذلك - باتخاذ جميع الاحتياطات الممكنة في الهجوم وضد آثار الهجوم. وغياب الشفافية من جانب الأطراف المعنية من حيث الإجراءات المتبعة أو التدابير المتخذة لضمان احترام القانون وحماية المدنيين، والتحقيق في الانتهاكات الجسيمة المدعى ارتكابها ومقاضاة الجناة، إنما يعزز فقط الانطباع بالتجاهل شبه التام للقانون. وإن حالات من هذا القبيل هي التي تشدد على الحاجة الملحة إلى اتباع نهج أنجع وأقوى لكفالة المساءلة عن ارتكاب الانتهاكات الجسيمة (انظر الفقرتين ٦١ و ٦٢ أدناه).

٥٣ - وفي حالات أخرى، تؤكد أطراف النزاع احترام القانون وقد تنفذ إجراءات متعلقة بتحديد الأهداف وممارسات جيدة أخرى في محاولة للتقليل إلى أدنى حد من أثر الهجمات على المدنيين، وقد ذكرت بعضها في تقريرتي السابق. ومنذ ذلك الحين، التزم كبار المسؤولين الحكوميين في نيجيريا باعتماد مشروع السياسة الوطنية بشأن حماية المدنيين والتخفيف من الأضرار المدنية. وفي أوكرانيا، أنشأت قيادة عمليات القوات المشتركة رسميا الفريق المعني بتقليل الإصابات بين المدنيين الذي بدأ عمله في كانون الثاني/يناير ٢٠١٩. واستند كونغرس الولايات المتحدة إلى قانون الإذن بمخصصات الدفاع الوطني للسنة المالية ٢٠١٨ لتضمن أحكام جديدة بشأن حماية المدنيين في قانون الإذن بمخصصات الدفاع الوطني للسنة المالية ٢٠١٩. وتشمل هذه الأحكام تعيين موظف في وزارة الدفاع برتبة عليا لوضع سياسات الوزارة بشأن الخسائر في صفوف المدنيين وتنسيقها والإشراف على الامتثال لها؛ وإدخال تحسينات في التقرير السنوي عن عدد الخسائر في صفوف المدنيين؛ واستعراض القوانين والسياسات المتعلقة بالمهام التي تنفذها قوات الولايات المتحدة مع القوات الشريكة. ولقد عيّنت وزارة الدفاع أحد كبار الموظفين وبدأت عملية وضع سياسة شاملة بشأن الخسائر في صفوف المدنيين.

٥٤ - والجهود التي تبذلها الدول الأعضاء هي موضع ترحيب. ومع ذلك، فإن التأكيدات بشأن الامتثال وفعالية تحديد الأهداف والممارسات الجيدة الأخرى التي وضعتها بعض أطراف النزاع تخضع للتشكيك بسبب الأعداد المتزايدة من الضحايا المدنيين، والادعاءات بشأنها، والأضرار التي لحقت بالأعيان المدنية وتدميرها نتيجة عملياتها.

٥٥ - وخلال الاجتماعات الحكومية الدولية وغيرها من الاجتماعات التي عقدت في عام ٢٠١٧ و عام ٢٠١٨ بشأن استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان، أشارت بعض الدول الأعضاء إلى الخطوات التي تتخذها، من خلال عملية تحديد الأهداف على وجه الخصوص، لمحاولة تقليل الخسائر في صفوف المدنيين والأضرار التي تلحق بالأعيان المدنية. وهذه الشفافية محمودة، ولكن الشواغل تظل قائمة. فعلى سبيل المثال، تبرز مخاوف من أن الأطراف التي تشن هجمات جوية لا تمتلك دائماً معلومات استخباراتية موثوقة تستند إليها في اتخاذ القرارات المتعلقة بتحديد الأهداف. وثمة أمثلة على هجمات أسفرت عن سقوط ضحايا من المدنيين وإلحاق أضرار بالأعيان المدنية تبين لاحقاً أنها استندت إلى معلومات استخباراتية غير صحيحة أو مضللة^(٦). ومن غير الواضح ما هي الإجراءات التأديبية وغيرها من الخطوات التصحيحية المتخذة في هذه الحالات، بما في ذلك التدابير لاستخلاص الدروس منها وتجنب تكرارها.

٥٦ - ويشكل أحد العناصر الحاسمة في عملية الاستهداف لحماية المدنيين تقدير الأضرار الجانبية. بيد أن ثمة شواغل، على سبيل المثال، بشأن مدى مراعاة تقدير الأضرار الجانبية لما يلحق بالأعيان المدنية من أضرار أو تدمير نتيجة هجمات سابقة. وثمة شواغل أيضاً بشأن مدى ملاءمة المنهجية القائمة لتقدير الأضرار الجانبية في حالات الاستهداف الدينامي (مقابل الاستهداف المتعمد أو المخطط له مسبقاً)، حيث يكون هناك وقت أقل لجمع المعلومات الاستخباراتية، وإجراء تحليلات لأنماط الحياة، وما إلى ذلك. وبعد شن الهجوم، يُخشى ألا تذهب عمليات تقييم أضرار المعارك بالضرورة، إذا ما نُفذت، أبعد من تقييم أثر الهجوم على الهدف للنظر أيضاً في الأثر الذي يخلفه على المدنيين والأعيان المدنية؛ أو ألا تنطوي على إجراء مقابلات مع الضحايا أو الشهود، بل أن تعتمد على تقييمات جوية للأضرار. ولم تحدد هذه التقييمات الخسائر في صفوف المدنيين التي عثر عليها لاحقاً أثناء إجراء تحقيقات ميدانية^(٧). وقد تجرّى هذه التحقيقات رداً على ادعاءات بإلحاق الأضرار من الجهات الفاعلة المحلية والأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. وأخيراً، لا يلجأ سوى عدد قليل من القوات المسلحة اليوم إلى حصر الخسائر في صفوف المدنيين على الرغم من ثبات جدواه في أفغانستان والصومال للسماح للأطراف بفهم الأثر الذي تخلفه عملياتها على المدنيين واتخاذ التدابير التصحيحية. وفي نهاية المطاف، من الضروري أن تكون هذه الإجراءات والممارسات قائمة، ولكن يجب أن تُنفذ بفعالية وأن يُؤخذ استخدامها في جميع جيوش الدول الأعضاء وجميع مساح عملياتها.

٥٧ - وفي هذا الصدد، إنني أرحّب بالجهود الجارية التي تقودها الدول لمعالجة استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان. وتشمل هذه الجهود المحادثات بشأن استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان التي عقدتها ألمانيا في حزيران/يونيه وأيلول/سبتمبر ٢٠١٨؛ والبيان المشترك الصادر عن اللجنة الأولى التابعة للجمعية العامة في ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر الذي تلتزم فيه ٥٠ دولة عضواً بمعالجة الأضرار الإنسانية الناجمة عن استخدام الأسلحة المتفجرة بواسطة إعلان سياسي. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، أقرت ٢٣ دولة حضرت المؤتمر الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي المعني بحماية المدنيين من استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان، الذي عقدته

(٦) انظر، على سبيل المثال، Christopher D. Kolenda et al., *The Strategic Costs of Civilian Harm : Applying Lessons from Afghanistan to Current and Future Conflicts* (Open Society Foundations, June 2016), pp. 21-22.

(٧) انظر Emily Knowles and Abigail Watson, *Remote Warfare : Lessons Learned from Contemporary Theatres* (Remote Warfare Programme, Oxford Research Group, June 2018), p. 17.

شيلي، بيان سانتياغو الذي يسلم فيه ممثلوها بضرورة تجنب استخدام الأسلحة المتفجرة ذات الآثار الواسعة النطاق في المناطق المأهولة بالسكان ويؤيدون وضع إعلان سياسي. ولقد أعربُت مرارا عن التأييد لإعلان من شأنه، في جملة أمور، أن يلزم الدول المؤيدة بالامتناع عن استخدام الأسلحة المتفجرة ذات الآثار الواسعة النطاق في المناطق المأهولة بالسكان، وأن يضع سياسات تنفيذية تستند إلى قرائن ضد هذا الاستخدام. وإني أرحب بقرار النمسا استضافة مؤتمر دولي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩ للتوعية بمشكلة الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان. وأود أن أشجّع الدول الأعضاء على المشاركة بصورة بناءة في ذلك والشروع في عملية صياغة إعلان.

٥٨ - وتنشأ إمكانيات تعزيز احترام القانون أيضا في سياق صادرات الأسلحة، وفيما يتعلق بسلوك القوات الشريكة، بالإضافة إلى المجالات الأخرى من الفرص والنفوذ. وفيما يتعلق بإمكانات تعزيز احترام القانون، يجب أن تمتنع الدول عن تصدير الأسلحة والذخائر التقليدية حيثما يحتمل أن تستخدم في ارتكاب أو تسهيل ارتكاب انتهاكات خطيرة للقانون الدولي الإنساني أو القانون الدولي لحقوق الإنسان. وينبغي وضع تدابير صارمة لبذل العناية الواجبة دعما لهذا الانضباط، بما في ذلك إجراء تقييمات المخاطر قبل الإذن بتصدير الأسلحة ثم إجراء استعراض دوري بعد ذلك. وإني أشجّع بقوة جميع الدول على أن تصبح أطرافاً في معاهدة تجارة الأسلحة والصكوك الإقليمية المماثلة أو الانضمام إليها دون تأخير.

٥٩ - ولقد أشرتُ في تقريرتي السابق إلى أهمية ضمان احترام القانون من جانب القوات الشريكة الحكومية أو غير الحكومية. وفي حزيران/يونيه ٢٠١٨، إدراكاً للأهمية المتزايدة للترتيبات في إطار الشراكات، التزمت مجموعة الدول السبع باستخدام دعمها لأطراف النزاع من الدول ومن غير الدول لتشجيع التنفيذ الفعال للقانون الدولي الإنساني. ويشمل ذلك مساعدة الشركاء على إدماج القانون في العقيدة والتدريب وقواعد الاشتباك، وضمان توفر ما يلزم من الإجراءات للتصدي للانتهاكات القانون الخاصة بها. والالتزامات التي أعرب عنها في البيان الصادر تلقى الترحيب. وإني أدعو مجموعة الدول السبع إلى تبادل المعلومات بشأن تنفيذها.

٦٠ - وتنشأ الفرص المتاحة لتعزيز وضمان احترام القانون أيضا في سياق عمليات التحالف، مثل التحالف العالمي لمكافحة تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والجمهورية العربية السورية، وتحالف دعم الشرعية في اليمن، والقوة المشتركة التابعة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل. ولقد أشرتُ في تقريرتي السابق إلى إطار الامتثال الذي وضع لمنع ومعالجة الانتهاكات المحتملة للقانون الدولي من قبل تلك القوة المشتركة، وهي ممارسة هامة جيدة في هذا المجال. وتقدّم دراسة أجريت مؤخرا مزيدا من التحليلات والتوصيات المفيدة المتعلقة بحماية المدنيين في عمليات التحالف ويجدر النظر فيها^(٨). وتشمل توصياتها ضمان تعهد القيادة المدنية والعسكرية الرفيعة المستوى لهذه العمليات بالتخفيف من الأضرار التي تلحق بالمدنيين، وإنشاء آلية مركزية لمراقبة وتقييم التقارير بشأن الأضرار التي تلحق بالمدنيين.

(٨) Center for Civilians in Conflict, *The Sum of All Parts: Reducing Civilian Harm in Multinational Coalition Operations* (January 2019).

باء - ضمان المساءلة

٦١ - من الأهمية الأساسية بمكان لتعزيز احترام القانون ضمان مساءلة الأفراد وأطراف النزاع على السواء عن انتهاكهم. غير أن الجهود الرامية إلى ضمان المساءلة لا تزال غير كافية عموماً. وثمة بعض الأمثلة على المحاكمات والتحقيقات على الصعيد الوطني، مثل محاكمة جنود من جنوب السودان وإصدار أحكام بحقهم في عام ٢٠١٨ فيما يتعلق بالهجوم على فندق تيرين في جوبا عام ٢٠١٦. ولقد حصلت أيضاً اعتقالات أخرى، في ألمانيا وفرنسا، لأشخاص يزعم بأنهم ارتكبوا جرائم حرب في الجمهورية العربية السورية. وعلى الصعيد الإقليمي، اعتبر إنشاء محاكم مختلطة، مثل المحكمة الجنائية الخاصة في جمهورية أفريقيا الوسطى، التي عقدت جلساتها الافتتاحية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، تطوراً محموداً، إلى جانب إنشاء آليات دولية وللجوء إليها، مثل المحكمة الجنائية الدولية، ومواصلة الاستعانة بلجان التحقيق وإنشاء آليات مساءلة غير قضائية لجمع وحفظ وتحسين الأدلة على الأعمال التي قد ترقى إلى مستوى جرائم خطيرة بموجب القانون الدولي، كما هو الحال فيما يتعلق بالجمهورية العربية السورية والعراق، وفي الآونة الأخيرة، بميانمار.

٦٢ - وتكتسب هذه التطورات أهمية ولكنها أقل بكثير مما هو مطلوب عندما تفوق الادعاءات بارتكاب الانتهاكات الخطيرة على نطاق واسع، كما ذكر آنفاً، التحقيقات فيها والملاحقات القضائية لمرتكبيها. ويعني سدُّ هذه الفجوة معالجة المشاكل المتعلقة بتوافر الإرادة السياسية والقدرات والموارد على الصعيد الوطني، والسعي إلى تنفيذ وتعزيز المبادرات على الصعيدين الإقليمي والعالمي. وتتطلب الادعاءات المتعلقة بارتكاب جرائم خطيرة بموجب القانون الدولي التحقيق والملاحقة القضائية حيثما ومتى ما وقعت. ويجب أن تكون المساءلة منهجية وشاملة. كما يجب أن تُلبى الحاجة إلى جبر الضرر الناجم عن انتهاكات القانون.

خامسا - الاستفادة من تجارب الماضي لإحداث تغيير في المستقبل

٦٣ - مما لا يرقى إليه الشك أن خطة حماية المدنيين لا تزال وجيهة بعد مرور عشرين عاماً وأن دور مجلس الأمن في تعزيزها وتنفيذها أساسي. ويتمثل التحدي الذي يواجهه المجلس في البناء على التقدم الكبير الذي تحقق حتى الآن ومواصلة تعزيز حماية المدنيين وتغييرها في النزاعات المعاصرة. ويتطلب ذلك أن يتبع المجلس نهجاً:

- (أ) يكون منهجياً وشاملاً ومتسقاً (داخل الحالات وفيما بينها) في كيفية معالجة الشواغل المتعلقة بالحماية، بما في ذلك في ولايات الأمم المتحدة لحفظ السلام؛
- (ب) يعترف بالتحديات التي تطرحها الحرب في المناطق الحضرية، بما في ذلك استخدام الأسلحة المتفجرة، في مجال حماية المدنيين، ويدعو إلى اتخاذ تدابير حماية محددة؛
- (ج) يواصل تعزيز حماية فئات محددة، مثل النساء والأطفال، واللاجئين والمشردين داخلياً، والأشخاص ذوي الإعاقة؛
- (د) يعزز بيئة مؤاتية لإيصال المساعدات الإنسانية، على سبيل المثال، من خلال إدانة الرفض التعسفي لدخول عمليات الإغاثة، والدعوة إلى المرور الآمن والسريع وبدون عوائق للمساعدات الإنسانية، والتعليق المؤقت للأعمال العدائية لتيسير القيام بعمليات الإغاثة، ووضع ترتيبات لتفادي التضارب؛

(هـ) يبحث بشكل منهجي جميع أطراف النزاع، بما في ذلك الجماعات المسلحة غير التابعة للدول، على الامتثال للقانون الدولي الإنساني لحماية الأنشطة الإنسانية من أجل الأشخاص المتضررين من النزاعات، ويسلم بأهمية العمل مع هذه الجماعات، بما يتماشى مع المبادئ الإنسانية، لتعزيز احترام القانون، دون خوف من عقوبة جنائية أو غيرها من العقوبات؛

(و) يكون استباقيا في التماس المساءلة حيثما يكون التقدم فيها على الصعيد الوطني بطيئا بصورة غير معقولة أو معدوما، بما في ذلك إحالة الحالات التي تنطوي على جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية والإبادة الجماعية إلى المحكمة الجنائية الدولية، وضمان تعاون الدول الأعضاء مع المحكمة؛

(ز) يؤيد التنفيذ الفعال للتدابير المحددة الأهداف المفروضة ردا على انتهاكات القانون.

٦٤ - وفي حين أن مجلس الأمن يضطلع بدور أساسي في تعزيز حماية المدنيين، يجب علينا أيضا الاعتراف بأنه يلزم بشدة تعزيز وضمان الامتثال للقانون والمساءلة عن انتهاكه، ومن المرجح أن يتحقق ذلك من خلال مواصلة تنفيذ المبادرات على الصعيد الوطني. وعلى نحو أكثر تحديدا، نحن بحاجة إلى إحراز تقدم عاجل وملموس في تنفيذ الإجراءات الثلاثة الموصى بها في تقريرنا السابق:

الإجراء ١ - وضع أطر السياسات الوطنية المتعلقة بحماية المدنيين

٦٥ - من أجل كفالة التنفيذ الفعال للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، ينبغي للدول الأعضاء أن تضع إطار سياسات وطنية يستند إلى الممارسات الجيدة ويحدد بوضوح السلطات والمسؤوليات المؤسسية في مجال حماية المدنيين والأعيان المدنية في سير الأعمال العدائية.

الإجراء ٢ - تعزيز امتثال الجماعات المسلحة غير التابعة للدول

٦٦ - يستلزم تعزيز احترام القانون أيضا تغيير سلوك الجماعات المسلحة غير التابعة للدول وتحسين ممارساتها. والسبيل لتحقيق ذلك أن تشارك الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والجهات الفاعلة المعنية الأخرى مشاركة مستمرة وقائمة على المبادئ تكون، علاوة على ذلك، استراتيجية وتستند إلى تحليل دقيق للجماعة أو الجماعات المعنية. وتتماشى هذه المشاركة لأغراض إنسانية بحتة مع القانون الدولي الإنساني ولا تسبغ أية صفة شرعية على الجماعات المعنية، بل إنها تعكس بالأحرى حقيقة أن المشاركة مع تلك الجماعات شرط لا غنى عنه للتفاوض بشأن إيصال المساعدات الإنسانية، والاضطلاع بالأنشطة الإنسانية، والسعي إلى الامتثال للقانون.

الإجراء ٣ - تعزيز الامتثال من خلال الدعوة والمساءلة

٦٧ - يلزم إيلاء الاهتمام، على وجه السرعة، لضمان توسيع نطاق المساءلة عن الانتهاكات الخطيرة للقانون. ويشمل ذلك المزيد من الاستثمار السياسي والمالي في العمليات الوطنية في الدول المتأثرة بالنزاعات وغيرها من الدول الأعضاء أيضا. ونحن بحاجة إلى تبادل الخبرات والممارسات الجيدة، وتقديم المساعدة التقنية من أجل وضع التشريعات اللازمة، وإنشاء وحدات معنية بجرائم الحرب وما شابه ذلك. وفي الوقت نفسه، نحن بحاجة إلى بذل مزيد من جهود الدعوة المتضافرة لدعم حماية المدنيين. وينبغي للدول الأعضاء أن تستخدم جميع الوسائل الممكنة لضمان احترام القانون من جانب أطراف النزاع، بما في ذلك إقامة الحوار السياسي، وإصدار البيانات العامة، واتخاذ التدابير المحددة الأهداف، وتوفير أو دعم التدريب وبناء القدرات.

المضي قدماً عن طريق مواصلة الحوار والعمل

٦٨ - فيما نحن نتأمل في ذكرى مرور عشرين عاماً على إدراج حماية المدنيين في جدول أعمال مجلس الأمن، من المهم أن يفكر مجلس الأمن والدول الأعضاء على نطاق أوسع في كيفية البناء على التقدم الذي أحرز حتى الآن والمضي قدماً بخطة حماية المدنيين في السنوات القادمة. ويشمل ذلك متابعة الإجراءات والتدابير الأخرى المشار إليها في هذا التقرير وفي التقارير المقبلة عن حماية المدنيين. وتبرز الحاجة إلى تعاون وتحاور الدول الأعضاء على نحو متواصل ومستدام بما يتجاوز النظر في هذا التقرير في المناقشة المفتوحة في أيار/مايو. ويجب أن نحرص على استمرار الحوار لكي تجتمع الدول الأعضاء والجهات الفاعلة في الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني وتباحث في الإجراءات التي يجب اتخاذها وتحدد الخطوات العملية من أجل تنفيذها. فعلى الرغم من أن الحالة الراهنة لحماية المدنيين لا تزال قائمة، ثمة مجال واسع لإدخال تحسينات ملموسة في تعزيز وتنفيذ القانون لصالح جميع الذين يواجهون، الآن وفي المستقبل، الرعب والألم والمهانة في أوضاع النزاع.