ملخّص تقرير الأمين العام حول "تطبيق مسؤولية الحماية"
16 شباط/فبراير 2009

تقرير الأمين العام

في 30 كانون الثاني/يناير 2009، أصدر الأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون تقريراً تحت عنوان "تطبيق مسؤولية الحماية". يُعتبَر هذا التقرير المستند الأول الشامل للأمم المتحدة حول مسؤولية الحماية وجاء بعد إعلان بان عن التزامه بتحويل المفهوم إلى سياسة. مسؤولية الحماية مستمدّة من الفصلين 138 و139 من الوثيقة الختامية لمؤتمر قمة الأمم المتحدة العالمي عام 2005 المرتبط بمسؤولية الدول في حماية شعوبها من الإبادة وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الانسانية.

من المتوقع أن تقوم الجمعية العامة للأمم المتحدة بتبنّي التقرير رسمياً خلال الربع الأول من العام 2009. وبدأت المنظمات غير الحكومية بالتحضير لنقاش الجمعية العامة القادمة التي من المتوقع أن تزوّد فرصة لتقدّم تطبيق مسؤولية الحماية التي حظيت على موافقة بالإجماع من رؤساء الدول والحكومات في القمة العالمية عام 2005.

وبالإضافة إلى اقتراح "مقاربة الركائز الثلاث" لتفعيل مسؤولية الحماية، يسلّط هذا التقرير الضوء على دور التحذير المبكر ويقدّم اقتراحات للمضيّ قدماً.

<u>إطار عمل المصطلحات الفنيّة</u>
تكمن إحدى نقاط قوّة التقرير في أنّه يضع إطار عمل واضح للمصطلحات المتعلقة بمسؤولية الحماية ويسلّط الضوء على:

- تمّ تحديد مجال مسؤولية الحماية في الوثيقة الختامية لمؤتمر قمة الأمم المتحدة العالمي عام 2005 كما يلي:

- مسؤولية الحماية مشتقّة من المفهوم الإيجابي "للسيادة مسؤولية". ولا يقوّض المفهوم السيادة ولكنّه يعززها.
- يتمّ تطبيق مسؤولية الحماية بشكلٍ خاص وحصرياً للجرائم الأربعة والانتهاكات وهي بالتحديد الإبادة وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الانسانية.
- تتضمّن الاستجابة "الملائمة والضرورية" لهكذا حالة مروحة واسعة من تدابير الوقاية والحماية المتوفّرة أمام الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الاقليمية ودون الاقليمية والمجتمع المدني.
- أقرّت القمة العالمية عام 2005 أنّ التحذير المبكر كان عنصراً محورياً في المنع والحماية مع الحاجة إلى الأمم المتحدة للولوج إلى المعلومات وتحليلها بطريقة مناسبة وموثوقة. وحذّر التقرير ضدّ الفشل في ردّ الفعل تجاه الحالات أو أسوأ من ذلك بعد، إظهار أنماط في التقرير الانتقائي.

- تملك الركائز الثلاث طولاً وقوّةً متساويتين وليس هنالك من تسلسل محدّد حول أي ركيزة أو تدبير يجب استخدامه لضمان استجابة مبكرة ومرنة.
- ترتكز مسؤولية الحماية كما هي محددة في قمّة 2005 على مبادىء القانون الدولي.

- قد تنشأ عن إعادة فتح الفصلين 138 و139 نتائج عكسية إذ أنّ الخطوة التالية التي يجب على الدول الأعضاء والأمم المتحدة اتخاذها تتمثل في تفعيل مسؤولية الحماية.
- مسؤولية الحماية ليس مفهوماً يقوده الغرب – على حدّ تأكيد التقرير في البند 4(هاء) من القانون التأسيسي للاتحاد الافريقي ويعدّد أمثلة كثيرة لدور الدول الافريقية الرائد في هذا المجال.

الركيزة الاولى: مسؤوليات الحماية التي تقع على عاتق الدولة

تشدّد الركيزة الأولى على أنّ الدول تضطلع بالمسؤولية الأساسية لحماية شعوبها من الإبادة وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الانسانية. الركيزة الأولى هي "حجر اساس" مسؤولية الحماية على حدّ قول الأمين العام.

بهدف ضمان تطبيق الوثيقة الختامية لمؤتمر قمة الأمم المتحدة العالمي، طالب الأمين العام من الدول ما يلي:

- التأكّد أنّ هنالك آليات فعّالة لمعالجة النزاعات المحلية وتعزيز الاحترام بين المجموعات المختلفة وحماية حقوق المرأة والشباب والأقليات.
- دعم عمل مجلس حقوق الانسان في الأمم المتحدة على أنّه منتدى لدفع الدول بهدف تحقيق واجباتها في مسؤولية الحماية. يمكن استخدام آلية المراجعة الدورية الشاملة للمجلس لمراقبة أداء الدول لحقوق الانسان في ما يتعلّق بمسؤولية الحماية.
- أن تصبح شريكة وتطبّق الواجبات في ما يختصّ بالادوات العالمية الملائمة حول حقوق الانسان والقانون الانسانس الدولي وقانون اللاجئين بالإضافة إلى نظام روما في ما يتعلّق بالمحكمة الجنائية الدولية.
- الاشتراك في عملية انعكاس الذات لفهم كيف أنّ مبادىء مسؤولية الحماية هي عالمية ويمكن أن تندمج في القيم والمعايير المحلية.
- على كافة المجتمعات المشاركة في عملية انعكاس الذات لتحديد عوامل المخاطر التي من الممكن أن تؤدّي إلى الفظائع الجماعية. ومن شأن هذا أن يُشرك عمليات التعلّم من بلدٍ إلى آخر من خلال الشراكات وآليات المراجعة التي يعتمدها النظراء.
- ضمان و/أو تسهيل عمل المنظمات الدولية والوطنية وخاصةً جهودها في تعزيز الكيانات المحلية كالشرطة والعسكريين والسلطة القضائية والمشرّعين والذين يساعدون في الإشراف على تطبيق حقوق الانسان والمعايير الانسانية.
- ضمان المقاربة الفردية (بما في ذلك إعادة دمج الجنود الصغار وتأمين المساعدة للضحايا...)
- يمكن للمجتمع المدني والمنظمات الدولية تسهيل تطوير شبكة الناجين الوطنية وعبر الوطنية لمساعدتهم على مشاركة خبرتهم وبالتالي منع تكرار الأمر معهم أو زيادتهم في أمكنة اخرى.

الركيزة الثانية: الدعم الدولي وبناء القدرات

تعالج الركيزة الثانية التزام المجتمع الدولي لتقديم المساعدة للبلدان في بناء القدرة على حماية شعوبها من الإبادة وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الانسانية ولمساعدة البلدان التي هي "في حال الضغط قبل اندلاع الأزمات والنزاعات".

قام الأمين العام بتفنيد هذا الأمر إلى أربعة أشكال محتملة:

1- تشجيع الدول للاستجابة لمسؤولياتها المتعلّقة بالركيزة الأولى؛

2- مساعدة الدول على ممارسة مسؤولياتها؛

3- بناء قدرة الدول على حماية شعوبها من الفظائع الجماعية؛
4- مساعدة الدول التي هي "في حال الضغط قبل اندلاع الأزمات والنزاعات".

ستستتبع البنود 2 و3 و4 "التزامات متبادلة وشراكات ناشطة بين المجتمع الدولي والدولة". وأشار الأمين العام أنّه من المرجّح استخدام تدابير الركيزة الثانية عندما تكون القيادة السياسية "ضعيفة أو منقسمة أو غير مؤكدة" بدل في الحالات حيث الدولة مصممة على ارتكاب فظائع جماعية.

مع التشديد على الحاجة للتعاون بين مختلف أصحاب المصالح (بما فيهم الدول الأعضاء والأجسام الاقليمية ودون الاقليمية والمجتمعات المدنية زالقطاعات الخاصة)، تعتمد الركيزة الثانية على "القوى التأسيسية والفوائد النسبية لنظام الأمم المتحدة".

من بين العديد من الاقتراحات، يوصي الأمين العام الدول بأن:

- تدعم آليات الامم المتحدة والمنظمات دون الاقليمية للحوار والتعليم والتدريب على حقوق الانسان والمعايير الانسانية.
- تنشر عمليات التعليم من منطقة إلى أخرى كالتحذير المبكر وأنظمة منع النزاعات والتي تسهّلها الأمم المتحدة والمنظمات الاقليمية ودون الاقليمية و/أو الواهبين الخارجيين.
- تدعم المساعي الحميدة وجهود البلوماسية العامة للآليات الاقليمية ودون الاقليمية والأمم المتحدة.
- تساعد في بناء قدرات المدنيين في المنظمات الاقليمية ودون الاقليمية بهدف التخفيف من حالات الضغط العرقية المتنامية.
- تخلق قدرة مدنية وشرطية على الاستجابة السريعة الفورية أو الجاهزة للتصرّف في الحالات الطارئة (هنالك اقتراحات موجودة من المجتمع المدني والحكومات).
- تشترك في الانتشار الوقائي من خلال المساعدة العسكرية المشتركة (أو حفظ السلام المبني على الاتفاق) لمساعدة البلد على معالجة الجرائم المتعلقة بمسؤولية الحماية والتي ترتكبها جهات غير حكومية وذلك بهدف تأمين درجة من الاستقرار والأمن على الأرض.
- تشجّع الواهبين على دعم البرامج لتطوير القدرات على تجنّب جرائم مسؤولية الحماية والحماية منها. يرتبط هذا الأمر بالتعلّم من منطقة إلى منطقة ومن بلد إلى بلد حول أي استراتيجيات وعقائد وممارسات حققت أفضل نجاح عبر الوقت.
- على الدول تعزيز قطاعاتها الأمنية بغية تأمين الاستقرار لكلّ السكان.
- إشراك الدول الواهبة في زيادة دعمها لحكم القانون في الدول. ومجدداً، من شأن التعلّم من منطقة إلى منطقة أن يثبت نجاعه.
- زيادة اشتراك لجنة حفظ السلام لمساعدة الدول في تحقيق مسؤولية الحماية فيها. يمكن لصندوق حفظ السلام أن يزوّد برأسمال في الحالات الطارئة.

الركيزة الثالثة: الاستجابة الفورية والحاسمة
تركّز الركيزة الثالثة على مسؤولية المجتمع الدولي لاتخاذ اجراءات فورية وحاسمة لتجنّب الإبادة والتطهير العرقي وجرائم الحرب والجرائم ضد الانسانية ومنعها عندما تُظهر الدولة "فشلاً واضحاً" في حماية سكانها. من الممكن أن تشمل الردود التي تنضوي تحت الركيزة الثالثة على تدابير سلمية وفق الفصل الخامس وتعاون مع المنظمات الاقليمية ودون الاقليمية وفق الفصل الثامن وتدابير قسرية تحت الفصل السابع (بموافقة مجلس

الامن). كما يمكن أيضاً للجمعية العامة أن تشترك في المهام التي تلحظها البنود 10 إلى 14 في عملية "الوحدة من أجل السلام".

واقترح بان كي مون عدداً من الخطوات في تطبيق الركيزة الثالثة ليتمّ توليها من قبل الأمم المتحدة (بما فيها دور الأمين العام ومجلس الأمن والجمعية العامة) و/أو من قبل ترتيبات اقليمية أو دون اقليمية. تتضمّن التحرّكات المقترحة:

- يمكن لمجلس الأمن والجمعية العامة أن يعيّنا لجان تقصّي الحقائق للتحقيق والتقرير في الانتهاكات المزعومة للقانون الدولي. كما يمكن لمجلس حقوق الانسان أن ينشر لجنة لتقصّي الحقائق وكذلك تعيين مقرّر لتقديم النصح عن الحالة.
- من الممكن أن تروّج هذه اللجان إشعاراً ورسائل في الوقت المناسب للقادة سواء فشلت الدول في الوفاء بواجباتها المتعلقة بمسؤولية الحماية. كما ستتيح هذه الخطوة بتسليم المعلومات وبالتالي استجابة فورية ملائمة من قبل الأجسام المحترمة بما فيها الجمعية العامة ومجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية ومقرّر الأمم المتحدة الأعلى لحقوق الانسان ومقرّر الامم المتحدة الأعلى للاجئين والمستشار الخاص لمنع الإبادة.
- يمكن للمجتمع الدولي أن يذكّر بواجب تجنّب التحريض على ارتكاب الإبادة والجرائم ضد الانسانية والتطهير العرقي وجرام الحرب والتنبيه أنّ هذه الأفعال من الممكن أن تتحوّل إلى المحكمة الجنائية الدولية تحت نظام روما.
- تذكير قادة العالم أنّ "الحريض على الكراهية العرقية تُعاقب عليه الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع اشكال التمييز العنصري". وبسبب أسلوبه الصريح، يمكن للدول الاعتماد على المجتمع الدولي في جهوده لعدم تشجيع حوادث التمييز العنصري.
- الترويج لعقوبات دبلوماسية هادفة (على غرار السفر والتحويلات المالية والبضائع المترفة والأسلحة) وحظر السلاح لضمان احترام الدول الأعضاء لأحكام الوثيقة الختامية لمؤتمر قمة الأمم المتحدة العالمي حول مسؤولية الحماية والتصرّف بما يتوافق مع هذه الأحكام. يمكن للمجتمع المدني أيضاً أن يؤثّر على المستثمرين الأفراد ومن القطاعين الخاص والعام لسحب الاستثمار الأجنبي المباشر وذلك بسبب التصرّف غير المقبول للبلد.
- على الدول الأعضاء النظر في "المبادىء والقواعد والعقيدة التي من شأنها أن تقود تطبيق القوة القسرية في الحالات القصوى المرتبطة بمسؤولية الحماية".
- مسؤولية الأمين العام لتزويد أعضاء مجلس الأمن والجمعية العامة بمعلومات حول حالات مسؤولية الحماية المحتملة وضمان أن تقوم بالتصرّف بطريقة "فورية وحاسمة".
- بالنسبة لأعضاء مجلس الأمن، وخاصة الأعضاء الخمسة الدائمين، من المهمّ "أن يكفّوا عن استخدام حق النقض (الفيتو) أو التهديد باستخدامه في الحالات التي يظهر فيها بوضوح الفشل في الالتزام بالواجبات المرتبطة بمسؤولية الحماية كما هو محدّد في الفقرة 139 من الوثيقة الختامية للقمة والتوصّل إلى تفاهم متبادل لهذا الأثر."
- يقوم دورالجمعية العامة على مراقبة السلام والأمن العالميين بالتعاون مع القيادات العامة والمنظمات الاقليمية. تحت لواء مبادرة "الوحدة من أجل السلام"، يمكن للجمعية العامة معالجة مسائل السلام والأمن وخاصةً عندما يفشل مجلس الأمن في ممارسة مسؤوليته بسبب غياب الإجماع وسط أعضائه الخمسة الدائمين.

- النظر المستمر من قبل الدول الأعضاء ومجلس الأمن والجمعية العامة في تطوير قدرة عسكرية سريعة الاستجابة للأمم المتحدة بهدف مواجهة الفظائع الوشيكة أو الحالية.
- التعاون الدولي-الاقليمي في تأمين تعاونٍ متزايد وأكثر فعالية بين الأمم المتحدة والمنظمات الاقليمية ودون الاقليمية وتحديداً في ما يتعلق بمشاركة القدرة والقابلية على التحذير المبكر.

المضي قدماً

يحضّ تقرير الأمين العام الجمعية العامة لبدء النظر في استراتيجية لتطبيق كسؤولية الحماية.

أوصى تحديداً الجمعية العامة بما يلي:

- الترحيب بالتقرير الحالي أو أخذ العلم به.
- تحديد دورها في "النظر المستمر" كما هو موصى به في الفقرة 139 من الوثيقة الختامية لمؤتمر قمة الأمم المتحدة لعام 2005.
- وضع الطرق لتحديد الشراكة بين الدول والمجتمع الدولي وتطويرها، وفق الركيزة الثانية حول "المساعدة الدولية وبناء القدرة"، وذلك في ما يتعلّق بالاستراتيجية التي سُلّط عليها الضوء في التقرير الحالي.
- النظر في جدوى إجراء مراجعة دورية لأعمال الدول الاعضاء لتطبيق مسؤولية الحماية وكيفية القيام بهذا الأمر.
- تحديد الطريقة المثلى لممارسة إشرافها على جهود الأمانة العامة لتطبيق مسؤولية الحماية. يمكن لهذا أن يشمل تقارير سنوية أو نصف سنوية من الأمين العام للأعوام القادمة حول التقدّم الذي تحقّق في تطبيق المبدأ.

سيتمّ تقديم اقتراح الأمين العام لإنشاء مكتب مشترك جديد يرأسه مستشار خاص في تجنّب الإبادة إلى الجمعية العامة لاحقاً في العام 2009، وذلك بعد أن تقوم الجمعية العامة بنقاشها حول الاستراتيجية القادمة التي وضعها هذا التقرير لتفعيل مسؤولية الحماية.

لمحة عن المكتب المشترك

خلال القمة العالمية عام 2005، أكّد الدول الأعضاء على العلاقة الوثيقة بين منع الإبادة ومسؤولية الحماية من خلال ضمّ الإبادة إلى الجرائم والانتهاكات الرئيسية بالإضافة إلى إظهار دعمها للمستشار الخاص للأمين العام لتجنّب الإبادة (أنظر إلى البند 140 من الوثيقة الختامية للقمة)

في تقرير 30 كانون الثاني/يناير 2009، شدّد الأمين العام على القواسم المشتركة بين تفويض المستشار الخاص لتجنّب الإبادة والمستشار الخاص المعني بمسؤولية الحماية. وفق الأمين العام بان كي مون، "سيقوم عمل هذا المكتب المشترك بالحفاظ على التدابير الموجودة وتحسينها بما في ذلك بناء القدرة وجمع المعلومات من على الأرض وتحليلها."

وطلب بان من مستشاره الخاص ادوارد لوك والمستشار الخاص لتجنّب الإبادة فرانسيس دلنغ الاستمرار في استشاراتهما مع الدول الأعضاء ورئيس الجمعية العامة حول نتائج التقرير.

ملحق: التحذير المبكر والتقييم

طوال التقرير، أشار بان إلى أهمية دور التحذير المبكر في تطبيق مسؤولية الحماية. وشدّد على مقاربة مبنية على حقوق الانسان هلى المستويات الوطنية والدولية وبالتالي بناء القدرات المدنية للمنظمات الاقليمية ودون الاقليمية لمنع الجرائم والانتهاكات وتحسين تبادل المعلومات بين أعضاء المجتمع الدولي. وختاماً، سجّل بان ما يلي:

- من المهمّ استخدام المعلومات والموارد المتوفّرة وخصوصاً معرفة الشركاء المحليين في تطوير الاستراتيجيات المتصّلة وكذلك عملية اتخاذ القرار.
- من المهمّ تجنّب انشاء كيانات جديدة و/أو متكررة تعمل في المسائل المتعلّقة بالجرائم والعنف. بدل ذلك، على المنظمات والأقسام والبرامج المرتبطة بهذه المسائل أن "تدمج الآراء ووجهات النظر حول مسؤولية الحماية في الأنشطة المستمرّة وآيلات التقرير إلى الحدود التي تسمح بها صلاحياتها". من شأن هذا أن يسمح للأمم المتحدة استباق الحالات التي يمكن أن تضمّ جرائم وانتهاكات بالإضافة إلى تحسين مشاركة المعلومات والتحاليل المشتركة بين مختلف البرامج والوكالات.