

Distr.: General
12 January 2009
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثالثة والستون

البندان ٤٤ و ١٠٧ من جدول الأعمال

التنفيذ والمتابعة المتكاملان والمنسقان لنتائج
المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي تعقدتها
الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي
والميادين المتصلة بهما
متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية

تنفيذ المسؤولية عن الحماية

تقرير الأمين العام

موجز

يستجيب هذا التقرير لأحد التحديات الأساسية في عصرنا، كما طرحته الفقرتان ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥: ألا وهو تفعيل المسؤولية عن الحماية. وقد أكد رؤساء الدول والحكومات في مؤتمر القمة، بالإجماع، أن "المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية تقع على عاتق كل دولة على حدة". كما اتفقوا على أن المجتمع الدولي ينبغي أن يساعد الدول على الاضطلاع بتلك المسؤولية وبناء قدراتها على توفير الحماية. بيد أنهم أكدوا أن المجتمع الدولي مستعد، في حال "العجز البين" لدولة ما عن حماية سكانها من الجرائم والانتهاكات الأربعة المحددة هذه، لاتخاذ إجراء جماعي "في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة" عن طريق مجلس الأمن ووفقاً لميثاق الأمم المتحدة. وكما يشدد عليه هذا التقرير، يتمثل أفضل السبل للحيلولة دون استغلال الدول أو مجموعات الدول للمسؤولية عن الحماية



واستخدامها لغير أغراضها، في تطوير استراتيجية الأمم المتحدة ومعاييرها وعملياتها وأدواتها وممارساتها المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية، تطويرا كاملا.

ويبحث هذا التقرير في الفرع "أولا" هذه الولاية وسياقها التاريخي والقانوني والسياسي. ثم يعرض استراتيجية ثلاثية الركائز لتنفيذ جدول الأعمال الذي وضعه رؤساء الدول والحكومات في مؤتمر القمة، على النحو التالي:

الركيزة الأولى

مسؤوليات الدولة عن الحماية (الفرع "ثانيا")

الركيزة الثانية

المساعدة الدولية وبناء القدرات (الفرع "ثالثا")

الركيزة الثالثة

الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة (الفرع "رابعا")

وتشدد الاستراتيجية على أهمية الحيولة دون ارتكاب هذه الجرائم، وفي حال الفشل في ذلك، الرد عليها بشكل مبكر ومرن ومتكيف مع الظروف الخاصة لكل منها. وليس هناك تسلسل محدد يُتبع من ركيزة إلى أخرى، ولا افتراض بأن أيًا من تلك الركائز أهم من الأخرى. ويقوم هيكل المسؤولية عن الحماية، شأنه شأن أيّ صرح آخر، على تساوي الركائز الداعمة له من حيث الحجم والقوة والقدرة على البقاء. ويعطي التقرير أيضا أمثلة على السياسات والممارسات التي تُسهم، أو بإمكانها أن تُسهم، في النهوض بأهداف المسؤولية عن الحماية في إطار كل ركيزة من الركائز.

ويتناول الفرع "خامسا" كيفية المضي قدما في تنفيذ الاستراتيجية. ويحدد، بوجه خاص، في الفقرة ٧١ خمس نقاط قد ترغب الجمعية العامة النظر فيها في إطار ولاية "مواصلة النظر" المنوطة بها بموجب الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة. وترد في المرفق بعض الأفكار الأولية عن الإنذار المبكر وتقييم المخاطر، حسبما دعت إليه الفقرة ١٣٨ من الوثيقة المذكورة.

وقد طُبعت بأحرف داكنة الأفكار المتعلقة بالسياسات العامة التي اقترحت خلال عملية التشاور والتي قد تستحق مواصلة النظر فيها من قبل الدول الأعضاء في المستقبل، رغم أن الأمين العام لا يطلب إلى الجمعية العامة أن تتخذ أي إجراء خاص بشأنها في الوقت الحاضر.

المحتويات

الصفحة	
٤	أولا - الولاية والسياق
	ثانيا - الركيزة الأولى
١٣	مسؤوليات الدولة عن الحماية
	ثالثا - الركيزة الثانية
٢٠	المساعدة الدولية وبناء القدرات
	رابعا - الركيزة الثالثة
٣٠	الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة
٣٩	خامسا - سبل الماضي قُدماً
	المرفق
٤٢	الإنذار المبكر والتقييم

أولا - الولاية والسياق

١ - يستمد هذا التقرير ولايته من الفقرات التالية من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥:

”١٣٨ - إن المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية تقع على عاتق كل دولة على حدة. وتستلزم هذه المسؤولية منع وقوع تلك الجرائم، بما في ذلك التحريض على ارتكابها، عن طريق الوسائل الملائمة والضرورية. ونحن نوافق على تحمل تلك المسؤولية وسنعمل بمقتضاها. وينبغي للمجتمع الدولي أن يقوم، حسب الاقتضاء، بتشجيع ومساعدة الدول على الاضطلاع بهذه المسؤولية، ودعم الأمم المتحدة في إنشاء قدرة على الإنذار المبكر.

”١٣٩ - ويقع على عاتق المجتمع الدولي أيضا، من خلال الأمم المتحدة، الالتزام باستخدام ما هو ملائم من الوسائل الدبلوماسية والإنسانية وغيرها من الوسائل السلمية، وفقا للفصلين السادس والثامن من الميثاق، للمساعدة في حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. وفي هذا السياق، نعرب عن استعدادنا لاتخاذ إجراء جماعي، في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، عن طريق مجلس الأمن، ووفقا للميثاق، بما في ذلك الفصل السابع منه، على أساس كل حالة على حدة وبالتعاون مع المنظمات الإقليمية ذات الصلة حسب الاقتضاء، في حال قصور الوسائل السلمية وعجز السلطات الوطنية البين عن حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. ونؤكد الحاجة إلى أن تواصل الجمعية العامة النظر في مفهوم المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وما يترتب على هذه المسؤولية، مع مراعاة مبادئ الميثاق والقانون الدولي. ونعتمز أيضا الالتزام، حسب الضرورة والاقتضاء، بمساعدة الدول في بناء القدرة على حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، ومساعدة الدول التي تشهد توترات قبل أن تنشب فيها أزمات ونزاعات.

”١٤٠ - ونؤيد تماما مهمة المستشار الخاص للأمم المتحدة المعني بمنع الإبادة الجماعية.“

واعتمدت الجمعية العامة الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي في قرارها ١/٦٠. وأكد مجلس الأمن من جديد، في الفقرة ٤ من القرار ١٦٧٤ (٢٠٠٦) المتعلق بحماية المدنيين في النزاع المسلح، أحكام الفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية بشأن المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. وفي الفقرة الثانية من ديباجة القرار ١٧٠٦ (٢٠٠٦) المتعلق بأزمة دارفور، أشار المجلس إلى أنه أكد تلك الأحكام من جديد في وقت أسبق.

٢ - وتحدد أحكام الفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة، التي تستند إلى القانون الدولي الساري، وأتفق عليها على أرفع المستويات، وأقرها كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن، الإطار الموثوق الذي يمكن للدول الأعضاء والترتيبات الإقليمية ومنظومة الأمم المتحدة وشركائها أن تسعى من خلاله إلى تجسيد مبدأ المسؤولية عن الحماية من جوانبه المذهبية والمتعلقة بالسياسات المؤسسية. ولا تتمثل المهمة التي تنتظرنا في إعادة تفسير استنتاجات مؤتمر القمة أو التفاوض من جديد بشأنها، بل في إيجاد سبل لتنفيذ قراراته بكل أمانة واتساق. وهذا التقرير، إذ يعرض بعض الأفكار الأولية في هذا الصدد، يرمي إلى الإسهام في إقامة حوار مستمر بين الدول الأعضاء، بدعم من الأمانة العامة للأمم المتحدة، بشأن المسؤولية عن الحماية.

٣ - ويجدر التشديد على أن أحكام الفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة، تركز على مبادئ راسخة من القانون الدولي. فالقانون الدولي التعاهدي والعرفي يفرضان على الدول التزامات بمنع الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية ومعاقبة مرتكبيها. ومع أن التطهير العرقي ليس جريمة في حد ذاته بموجب القانون الدولي، فإن أعمال التطهير العرقي قد تشكل واحدة من تلك الجرائم الثلاث الأخرى. وحينما طرح مؤتمر القمة موضوع المسؤولية عن الحماية، لم يكن غرضه الانتقاص بأي شكل من الأشكال من مجموعة الالتزامات الواسعة النطاق السارية بموجب القانون الإنساني الدولي، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وقانون اللاجئين، والقانون الجنائي الدولي. كما تجدر الإشارة إلى أن الإجراءات المنصوص عليها في الفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي تُتخذ حصراً وفقاً لأحكام ميثاق الأمم المتحدة ومقاصده ومبادئه. وفي هذه الصدد، لا تغير المسؤولية عن الحماية ما يقع على عاتق الدول الأعضاء في الأمم المتحدة من التزامات قانونية بالامتناع عن استخدام القوة إلا وفقاً للميثاق، بل إنها تعزز هذه الالتزامات.

٤ - وشكل مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ أحد أكبر اجتماعات رؤساء الدول والحكومات على الإطلاق. وكما كان متوقعا، جرت خلاله مداوولات حادة وخلافية بشأن عدد من المسائل، بما فيها المسؤولية عن الحماية. وقد تعذر التوصل إلى صيغ توافقية بشأن بعض المسائل الهامة مثل نزع السلاح وعدم انتشار أسلحة الدمار الشامل. لذا، فإن الفضل في توصل زعماء العالم المجتمعين إلى الاتفاق على مثل هذه الأحكام المفصلة بشأن المسؤولية عن الحماية إنما يعود إلى تصميمهم وبعدهم نظرهم معا، وإلى إدراكهم المشترك للطابع الملح لهذه المسألة. وهذا التصميم من جانبهم على تحويل المسؤولية عن الحماية من مجرد وعود إلى ممارسة فعلية، إنما يعكس في آن معا دروس الماضي المؤلمة وتطور المعايير القانونية والضرورات السياسية.

٥ - لقد شوهدت القرن العشرين أحداثا محرقة، وساحات المجازر في كمبوديا، والإبادة الجماعية في رواندا، وأعمال القتل الجماعي في سريرينيتشا، وقد ارتكبت الأخيرتان منهما على مرأى ومسمع من مجلس الأمن وقوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة. إبادة جماعية، وجرائم حرب، وتطهير عرقي، وجرائم مرتكبة ضد الإنسانية: إن تركة القرن العشرين الوحشية هذه تدل بمرارة وجلاء على عجز الدول التام، منفردة، عن تحمّل أبسط مسؤولياتها وأشدّها إلحاحا، وعلى أوجه القصور الجماعي الذي يعتور المؤسسات الدولية. وقد حدّت هذه الأحداث المأسوية بسلفي الموقر، كوفي عنان، وغيره من قادة العالم إلى التساؤل عما إذا كان ينبغي للأمم المتحدة وسائر المؤسسات الدولية التركيز حصرا على أمن الدول دون الاكتراث بسلامة الشعوب في داخلها. وتساءلوا عما إذا كان جائزا أن يساء استخدام السيادة، وهي أحد الأركان الأساسية التي قام عليها عهد الدولة القومية وتقوم عليها الأمم المتحدة نفسها، فتتخذ هذه السيادة ستارا تُرتكب خلفه أعمال عنف جماعية بحق الشعوب بمنأى عن أي عقاب. إلى أي حدّ كان الضرر الذي ألحقه الكشف عن الجرائم الآتفة الذكر بشرعية ومصداقية الأمم المتحدة وشركائها جسيما ولا يمكن إصلاحه؟ ألا يسعنا، في القرن الجديد، أن نجد الإرادة والقدرة على تحسين أداؤنا هذا؟

٦ - قبل الإجابة على هذه التساؤلات، ينبغي لنا الإشارة إلى أنّ أفضع المآسي الإنسانية التي شهدتها القرن الماضي لم تكن محصورة في منطقة بعينها من العالم. فقد وقعت في بلدان الشمال وبلدان الجنوب، وفي البلدان الفقيرة والمتوسطة الدخل والميسورة نسبيا. وارتبط وقوعها أحيانا بالتراعات الدائرة، غير أنّها في معظم الأحيان - ويشمل ذلك بعض أشدها فظاعة - لم ترتبط بتلك التراعات. إن نظرة إلى الورا تبرز عوامل ثلاثة. أولها، ظهور مؤشرات تُنذر بكل حالة من الحالات. فإن عنفا بهذا الحجم يحتاج لتخطيط وتحضير، ولأوضاع سياسية واجتماعية واقتصادية مؤاتية له. وثانيها، قيام صنّاع القرار الوطنيين

والدوليين الرفيعة المستوى، الذين تتنافس جداول أعمالهم السياسية، المرة تلو المرة، بتجاهل المؤشرات المنذرة باضطرابات وشيكة وعضّ الطرف عنها أو التقليل من شأنها. وثالثها، أنّ الأمم المتحدة - بأجهزتها الحكومية الدولية وأمانتها العامة - عجزت أحيانا عن أداء الدور المنوط بها. فبعد الإشارة إلى "الافتقار إلى الموارد والالتزام السياسي" (انظر S/1999/1257، الضميمة، الفرع "أولا")، خلصت لجنة التحقيق المستقل في الإجراءات التي اتخذتها الأمم المتحدة أثناء عملية الإبادة الجماعية التي وقعت في رواندا في عام ١٩٩٤، التي انتدبها الأمين العام في حينه، كوفي عنان، في تقريرها إلى أنّ "الأمم المتحدة خذلت شعب رواندا في أثناء الإبادة الجماعية التي ارتكبت عام ١٩٩٤" (انظر S/1999/1257، الضميمة، الفرع ثالثا - ١٨). وأما تقرير الأمين العام عن سقوط سريرينيتشا، فيشدد أيضا على "الفجوة الموجودة بين الولاية والموارد" قبل أن يثير التساؤلات حول "الازدواجية المنتشرة داخل الأمم المتحدة فيما يخص دور القوة في السعي إلى تحقيق السلام" ووجود "أيدولوجية مؤسسية للحياد حتى عند مواجهة محاولة الإبادة الجماعية" (انظر A/54/549، الفقرة ٥٠٥). وأشار الأمين العام إلى أنّ أهم الدروس المستخلصة من سريرينيتشا هي أنّ "التزام الأمم المتحدة الشامل بإنهاء النزاعات لا يستبعد الأحكام الأخلاقية، بل يجعلها أمرا ضروريا" (انظر A/54/549، الفقرة ٥٠٦). وبعد مرور تسع سنوات على هذين التقريرين الرصينين، لم يطبق العديد مما تضمنت من توصيات مؤسسية تطبيقا كاملا، ولا سيما تلك المتعلقة بالإنذار المبكر والتحليل والتدريب، رغم الجهود المبذولة لتحسين قدرات المنظمة في مجال منع النزاعات. ولا تزال الأمم المتحدة ودولها الأعضاء غير جاهزة لتحمل أهم مسؤولياتها الأساسية على صعيدي الوقاية والحماية. إن بإمكاننا تحسين أدائنا، ويتعين علينا تحسينه. فالبشرية تنتظر ذلك، والتاريخ يطالب به.

٧ - والمشكلة، في جزء منها، مفاهيمية ومذهبية: أي كيف نفهم المسألة وما هي الخيارات على صعيد السياسات؟ وقد برز نهجان متميزان خلال السنوات الأخيرة من القرن العشرين. وطرح التدخل لأسباب إنسانية خيارا زائفا بين نقيضين: فإما الوقوف موقف المتفرج حيال تزايد أعداد القتلى في صفوف المدنيين، وإما نشر قوات عسكرية تتخذ تدابير قسرية لحماية السكان المستضعفين والمهددين. وتتردد الدول الأعضاء، لأسباب مفهومة، في انتقاء أحد هذين الخيارين غير المستساغين. وفي غضون ذلك، عكف فرانسيس دينغ، ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخليا في حينه، وزملاؤه، على صقل نهج مفاهيمي واضح لفكرة "السيادة باعتبارها مسؤولية"^(١). فقد شدوا على أن السيادة تستتبع على الدول

(١) Francis M. Deng et al., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1996).

واجبات إزاء شعوبها، بالإضافة إلى بعض الامتيازات الدولية. والدولة، بوفائها بالتزاماتها الأساسية على صعيد توفير الحماية واحترامها حقوق الإنسان الجوهريّة، تنقلص لديها إلى حد بعيد دواعي التخوف من تدخل خارجي مرفوض.

٨ - إن القلق على السيادة وإدراك ما تنطوي عليه من مسؤوليات ليسا حكرا على جزء واحد من العالم^(٢). فتطور طريقة التفكير والممارسات في هذا الصدد في أفريقيا يثيران الإعجاب بوجه خاص. إذ بينما كانت منظمة الوحدة الأفريقية تشدد على مبدأ عدم التدخل، جاء خليفتها، أي الاتحاد الأفريقي، ليشدد على مبدأ عدم التقاعس. وفي عام ٢٠٠٠، أي قبل خمس سنوات من اعتماد مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ نهج المسؤولية عن الحماية، نص القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي، في المادة ٤ (ح) منه، على "حق الاتحاد في التدخل في إحدى دوله الأعضاء، عملا بقرار من الجمعية، في ظروف خطيرة: أي تحديدا جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية". ويميز القانون التأسيسي بوضوح بين الدول الأعضاء، التي يحظر عليها التدخل في "الشؤون الداخلية لدولة أخرى" (المادة ٤ (ز))، وبين الاتحاد الذي يمكنه التدخل لمواجهة "الظروف الخطيرة" الثلاثة الآتية الذكر. وكما خلصت إليه لجنة التحقيق المستقل في تقريرها (S/1999/1257، الضميمة، الفرع رابعا - ١)، كانت اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، منذ فترة طويلة، قد فرضت "مسؤولية اتخاذ إجراءات"^(٣).

٩ - ولم تكن الشواغل المحيطة بكيفية التصدي لهذه الأحداث التي تهمزّ لفداحتها الضمائر، أو بكيفية تحقيق ما هو أفضل. بمنع وقوعها أصلا، محصورة في أفريقيا أو في جنوب الكرة الأرضية. فقد أنشأت كندا في عام ٢٠٠٠ لجنة دولية مستقلة معنية بالتدخل وسيادة الدول برئاسة مشتركة بين غارث ايفانز من أستراليا ومحمد سحنون من الجزائر. ووفقا لما ذكرته اللجنة، "يثور الجدل حول التدخل العسكري الخارجي لأغراض الحماية الإنسانية سواء عندما يحدث التدخل بالفعل - كما كان الحال في الصومال والبوسنة والهرسك وكوسوفو - وعندما لا يحدث، كما كان الحال في رواندا"^(٤). غير أن هذه اللجنة المتسمة

(٢) انظر، على سبيل المثال، Edward C. Luck, "The responsible sovereign and the responsibility to protect," in Joachim W. Müller and Karl P. Sauvant, eds., *Annual Review of United Nations Affairs* (Oxford: Oxford University Press, 2008) ; and Edward C. Luck, "Sovereignty, choice, and the responsibility to (protect)," *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, No. 1 (January 2009).

(٣) قرار الجمعية العامة ٢٦٠ ألف (د-٣)، المرفق.

(٤) تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول، *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Center, 2001)، للصفحة vii. للاطلاع على سرد متعمق يتناول أعمال اللجنة وما ينطوي عليه من أفكار، انظر Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity*

بالتنوع الجغرافي قد وصلت إلى فهم مؤداه أن الحماية ليست مسألة عسكرية في المقام الأول ولا هي في جوهرها صراع بين سيادة الدولة وسيادة الفرد. وابتكرت اللجنة عبارة "مسؤولية الحماية"، فحدّدت أنواعا للمسؤولية هي مسؤولية المنع، ومسؤولية التصدي، ومسؤولية إعادة البناء، مما أوجد نطاقا متصلا من أدوات السياسة المتدرّجة يغطي هذه التشكيلة بأكملها. ولئن كانت اللجنة قد تناولت مسألة تحويل سلطة استخدام القوة على النحو السليم وتناولت القواعد المنظّمة لذلك، فإن تقريرها قد سلّط الضوء على مزايا الوقاية عن طريق تشجيع الدول على الوفاء بمسؤولياتها الأساسية في مجال الحماية. وقد أدرج عدد من أهم توصيات اللجنة في استنتاجات الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير الذي شكله في عام ٢٠٠٤ الأمين العام حينئذ كوفي عنان (انظر A/59/565 و Corr.1)، وبعد ذلك في تقريره المعنون "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية، والأمن، وحقوق الإنسان للجميع (A/59/2005). وقد شكّل هذان التقريران بدورهما مادة للمناقشة في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥.

١٠ - وإذا كان النهج المبين في هذا التقرير إزاء تناول موضوع المسؤولية عن الحماية يستند في جوانب هامة منه إلى التاريخ الموصوف أعلاه، فقد جرى تحديده بموجب أحكام الفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي على النحو التالي:

(أ) كما أوضح رؤساء الدول والحكومات المجتمعون بشكل قاطع، فإن المسؤولية عن الحماية رديف للسيادة، لا خصما لها. فهي تنبع من الفكرة الإيجابية والأكيدة التي تنظر إلى السيادة باعتبارها مسؤولية، لا من الفكرة الأضيق المتمثلة في مبدأ التدخل لأسباب إنسانية. ومبدأ المسؤولية عن الحماية، إذ يعين الدول على الاضطلاع بمسؤولياتها الرئيسية في مجال الحماية، يشكّل تعزيزا للسيادة لا إضعافا لها. ومن شأنه أن يساعد الدول على تحقيق النجاح، وليس مجرد إظهار ردود الفعل إزاء الفشل؛

(ب) لا تنطبق المسؤولية عن الحماية إلا على الضروب الأربعة المحددة المتفق عليها من الجرائم والانتهاكات، ألا وهي: الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، وإلى أن تقرّر الدول الأعضاء خلاف ذلك. وأي محاولة لتوسيع نطاق هذه المسؤولية لتشمل كوارث أخرى من قبيل فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز أو تغير المناخ أو الاستجابة للكوارث الطبيعية من شأنها أن تقوّض توافق

: وانظر أيضا: *Crimes Once and for All* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008)
Alex J. Bellamy, *A Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*
(Cambridge: Polity Press, 2009).

آراء عام ٢٠٠٥ وأن توسّع من نطاق المفهوم إلى حدّ الانتقاص من مدى الاعتراف به أو من مدى الاستفادة منه عمليا؛

(ج) في حين ينبغي الإبقاء على نطاق التركيز ضيقا، يلزم للاستجابة أن تكون عميقة، وأن تُستخدم فيها طائفة واسعة من أدوات الوقاية والحماية المتاحة للدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية وشركائها في المجتمع المدني. وتحقيقا لهذه الغاية، دعت الفقرة ١٣٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة الدول الأعضاء إلى استخدام "الوسائل الملائمة والضرورية" لمنع وقوع هذه الجرائم ومنع التحريض على ارتكابها، ودعت المجتمع الدولي إلى "تشجيع ومساعدة" الدول على الاضطلاع بمسؤولياتها وإلى "دعم الأمم المتحدة في إنشاء قدرة على الإنذار المبكر". وترد في الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة إشارة إلى أتباع "الوسائل الدبلوماسية والإنسانية والسلمية الملائمة" في إطار الفصلين السادس والثامن من الميثاق، وإلى اتخاذ "إجراء جماعي" بموجب الفصل السابع. وبناء على ذلك، ينبغي للنهج الذي تتبعه إزاء المسؤولية عن الحماية أن يكون محدّد النطاق وعميقا في الوقت نفسه؛

(د) أقرّ مؤتمر القمة بأن الإنذار المبكر والتقييم يشكّلان عنصرا ضروريا، وإن كان غير كاف، لإنجاح الإجراءات الوقائية والحماية التي تتخذها الدول الأعضاء عن طريق الأمم المتحدة. وكما تؤكد الفقرة ١٣٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة، ينبغي للمجتمع الدولي أن "يدعم الأمم المتحدة في إنشاء قدرة على الإنذار المبكر". وهذا يقتضي '١' أن تصل إلى صناع القرار في الأمم المتحدة في الوقت المناسب معلومات دقيقة وموثوق بها ويعوّل عليها وذات صلة بالموضوع عن التحريض على ارتكاب الجرائم والانتهاكات الأربعة المحددة أو عن الإعداد لارتكابها؛ '٢' وأن تتوافر لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة القدرة على تقييم تلك المعلومات وعلى فهم أنماط وقوع الأحداث فهما صحيحا في سياق الظروف المحلية؛ '٣' وأن تكون سبل الوصول ميسّرة إلى مكتب الأمين العام. ففي حالات كثيرة جدا لم تُدق نواقيس الخطر، أو دُقت ولم ينتبه لها أحد أو لم تحمل القيادات السياسية العليا على التحرك على نحو فعّال، سواء في الأمانة العامة أو في الهيئات الحكومية الدولية (انظر S/1999/1257 و A/54/549). غير أن تكرّر إصدار الإنذارات الكاذبة أو الإبلاغ بشكل انتقائي، وهو الأسوأ، أمر قد يضرّ هو الآخر بمصداقية المنظمة. ولذلك، فإنه من المهم أن يُضطلع بأعمال الإنذار المبكر بطريقة تتسم بالتراهة والحصافة والاقتدار المهني، وبلا تدخل سياسي أو ازدواجية في المعايير.

١١ - وتشير أحكام الفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة إلى أن المسؤولية عن الحماية تقوم على الركائز الثلاث التالية:

الركيزة الأولى

مسؤوليات الدولة عن الحماية

(أ) تتمثل الركيزة الأولى في ما يقع على عاتق الدولة من مسؤولية دائمة عن حماية سكانها، سواء أكانوا من رعاياها أم لا، من الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، ومن التحريض على ارتكاب تلك الأفعال. وأود التشديد على أن هذا العنصر الأخير أمر حاسم الأهمية لفعالية استراتيجيات الوقاية وحسن توقيتها. ويستند مبدأ المسؤولية عن الحماية إلى أساس صلب يتمثل في إعلان رؤساء الدول والحكومات الوارد في الفقرة ١٣٨، من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة الذي جاء فيه: "نحن نوافق على تحمل تلك المسؤولية وسنعمل بمقتضاها". وقد أكدوا أن هذه المسؤولية تقع، أولاً وقبل كل شيء، على عاتق الدولة. وهذه المسؤولية نابعة من طبيعة مفهوم سيادة الدول ومن التزامات قانونية كانت تقع على عاتق الدول من قبل ولا تزال، أي أنها ليست وليدة ما جرى في وقت حديث نسبياً من رفع لشعار المسؤولية عن الحماية والقبول به؛

الركيزة الثانية

المساعدة الدولية وبناء القدرات

(ب) تتمثل الركيزة الثانية في التزام المجتمع الدولي بمساعدة الدول على الوفاء بتلك الالتزامات. ويُتوخى من هذه الركيزة الاستفادة من تعاون الدول الأعضاء والترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية والمجتمع المدني والقطاع الخاص ومن مواطني القوة المؤسسية والمزايا النسبية التي تتمتع بها منظومة الأمم المتحدة. وهذه الركيزة التي كثيراً ما يغفلها أهل الرأي ومقررو السياسات على السواء تتسم بأهمية حاسمة في وضع السياسات والإجراءات والممارسات التي يمكن تطبيقها بالتساق وتأييدها على نطاق واسع. وتعدّ الوقاية المستندة إلى الركيزتين الأولى والثانية عنصراً رئيسياً في نجاح الاستراتيجية الخاصة بالمسؤولية عن الحماية.

الركيزة الثالثة

الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة

(ج) تتمثل الركيزة الثالثة في مسؤولية الدول الأعضاء عن التحرك في الوقت المناسب في إطار استجابة جماعية حاسمة عندما يتجلى إخفاق إحدى الدول في توفير هذه

الحماية. ومع أن هذه الركيزة الثالثة تناقش على نطاق واسع، فإنها بوجه عام مفهومة بصورة أضيّق مما ينبغي. وكما برهنت عليه الجهود الثنائية والإقليمية والعالمية الناجحة التي اضطلع بها لتجنب إراقة مزيد من الدماء في أعقاب الانتخابات المتنازع عليها في كينيا في أوائل عام ٢٠٠٨، فإنه عندما يتحرّك المجتمع الدولي في وقت مبكر بما فيه الكفاية لا تكون البدائل المتاحة محصورة بالضرورة في بديلين لا ثالث لهما يتمثلان إما في العجز عن القيام بشيء وإما في استخدام القوة. فالتحرك المدروس والمتروي وحسن التوقيت قد يستخدم أي أداة من التشكيلة المتنوعة الموجودة في جعبة الأمم المتحدة وشركائها. وتشمل هذه الأدوات تدابير سلمية في إطار الفصل السادس من الميثاق، و/أو تدابير قسرية في إطار الفصل السابع، و/أو التعاون مع الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية في إطار الفصل الثامن. ويجب أن تُحترم أحكام الميثاق ومبادئه ومقاصده في عملية تحديد المنحى الأمثل للتحرّك وفي تطبيقه. وطبقا للميثاق، يجب أن يأذن مجلس الأمن بأي تدابير تتخذ بموجب الفصل السابع. ويجوز للجمعية العامة الاضطلاع بطائفة من المهام المتصلة بذلك بموجب المواد من ١٠ إلى ١٤، وكذا في إطار عملية "الاتحاد من أجل السلام" المنصوص عليها في قرارها ٣٧٧ (د-٥). ويحدّد الفصلان السادس والثامن طائفة واسعة من التدابير السلمية التي جرت العادة على أن تتخذها الأجهزة الحكومية الدولية أو الأمين العام. وأيا كان المنحى المتبع، فإن مفتاح النجاح يكمن في الاستجابة المبكرة والمرنة والمكثفة تبعا للاحتياجات الخاصة بكل حالة على حدة.

١٢ - وما لم تكن هذه الركائز الداعمة الثلاث متساوية في ارتفاعاتها، سيختل صرح المسؤولية عن الحماية ويميل بشكل خطير نحو اتجاه أو آخر. وبالمثل، إذا لم تكن الركائز الثلاث جميعها متينة، يمكن لهذا الصرح أن يتهدم وينهار من تلقاء نفسه. ويجب أن تكون الركائز الثلاث جاهزة للاستخدام في أي وقت، إذ ليس ثمة تسلسل محدد للانتقال من واحدة إلى الأخرى، وهذا هو الحال بالأخص عندما يتعلّق الأمر باستراتيجية تقوم على الاستجابة المبكرة والمرنة. وفي ضوء هذه المحاذير، ترد في الفرع من ثانيا إلى رابعا، أدناه، بعض الأمثلة على السياسات والممارسات التي تسهم بالفعل أو قد تسهم في تلبية المتطلبات المحددة في نطاق كل الركائز الأولى والثانية والثالثة. وينظر الفرع خامسا في كيفية المضي قدما. وتتضمن الفقرة ٧١، على وجه الخصوص، خمس نقاط مقترحة قد تود الجمعية العامة النظر فيها في إطار استعراضها للاستراتيجية العامة المعروضة في هذا التقرير. ويتضمن المرفق بعض الأفكار الأولية عن الإنذار المبكر والتقييم. وفي وقت لاحق من عام ٢٠٠٩، سأ تقدّم إلى الجمعية العامة بمقترحات متواضعة لإجراء تحسينات على قدرة المنظمة في مجال الإنذار المبكر على نحو ما دعت إليه الفقرة ١٣٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة.

ثانياً - الركيزة الأولى

مسؤوليات الدولة عن الحماية

١٣ - تفصح الجملة الثلاث الأولى من الفقرة ١٣٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة، بما لا يدع مجالاً للّبس، عن المبدأ الذي تستند إليه المسؤولية عن الحماية، حيث تنص على ما يلي:

”المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية تقع على عاتق كل دولة على حدة. وتستلزم هذه المسؤولية منع وقوع تلك الجرائم، بما في ذلك التحريض على ارتكابها، عن طريق الوسائل الملائمة والضرورية. ونحن نوافق على تحمل تلك المسؤولية وسنعمل بمقتضاها“.

وهذا العهد الرسمي الذي أُعلن على مستوى القمة ثم اعتمده الجمعية العامة وأكّده مجدداً مجلس الأمن متميز لكونه واضحاً وبسيطاً ولا تحفظات فيه أو ثغرات. وتنتظر شعوب العالم من الدول الأعضاء كافة أن تفي بالتزامها هذا في جميع الأوقات لأن هذه الركيزة الأولى للمسؤولية عن الحماية، بما تستند إليه من التزامات قائمة منذ أمد طويل بموجب القانون الدولي، لها أهميتها المطلقة إذا كان للمسؤولية عن الحماية أن تتجاوز عالم الخطابة إلى عالم المذهب والسياسة والفعل. وعندما تعجز دولة ما عن الاضطلاع بكامل مسؤوليتها، سواء أكان هذا لقصور قدراتها أو عدم بسط سيطرتها على كامل إقليمها، ينبغي للمجتمع الدولي أن يكون جاهزاً لدعم الدولة ومساعدتها على الاضطلاع بهذه المسؤولية الرئيسية على النحو المطلوب في إطار الركيزة الثانية (انظر الفرع - ثالثاً، أدناه). غير أن الدولة تظل هي الأساس الصلب لمبدأ المسؤولية عن الحماية الذي يُقصد به إقامة سيادة ذات مسؤولية، لا تفويض لهذه السيادة.

١٤ - والمسؤولية عن الحماية مسألة تقوم في الأساس على مسؤولية الدولة، لأن الوقاية تبدأ من الداخل، وتعدّ حماية السكان من السمات الرئيسية التي يتحدّد على أساسها في القرن الحادي والعشرين ما إذا كانت الدولة متمتعة بالسيادة، بل وما إذا كانت تعدّ دولة حقاً. وقد أكّد رؤساء الدول والحكومات هاتين الحقيقتين الأساسيتين من خلال صياغتهن للفقرة ١٣٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة. فقد أقرّوا بأنه ليس بوسع المجتمع الدولي، في أفضل الحالات، سوى القيام بدور مكمل. وفي هذا المجال المتعلق بالسياسات، شأنه شأن العديد من المجالات الأخرى، تعتمد الأمم المتحدة على قوّة دولها الأعضاء ذات السيادة وعلى تصميمها. وفي هذا العالم الذي يتزايد فيه الاعتماد المتبادل ويصبح أكثر تأثراً بالعوالم

فإنه حري بالدول الأعضاء ذات السيادة، بدورها، أن تنتقل من إدارة سياستها من منطلق الهوية إلى تطبيق، بل وتشجيع، عملية التنوع من خلال مبدأي عدم التمييز والمساواة في الحقوق. فالسيادة المسؤولة تقوم على سياسة الإدماج لا الاستبعاد. وهذا يتطلب بناء المؤسسات والقدرات والممارسات للتمكن من الإدارة البناءة للتوترات التي كثيرا ما تصاحب حالات النمو غير المتكافئ أو الظروف السريعة التغير، حيث تستفيد من هذه الحالات فيما يبدو فئات بعينها أكثر من غيرها.

١٥ - وتنطبق هذه المبادئ على مختلف النظم السياسية والاقتصادية، لأن الأمر يتعلق بالقيم والممارسات، أيًا كان المستوى الذي بلغه البلد في التنمية الاقتصادية. وليست الأفكار الجيدة أو الممارسات الناجحة في هذا الصدد حكرا على أي منطقة من مناطق العالم. ويقتضي الأمر إجراء مزيد من البحث والتحليل لمعرفة أسباب انغماس مجتمع ما في العنف الجماعي بينما ينعم جيرانه باستقرار نسبي، وأسباب صعوبة اجتثاث جذور العنف الجنسي المتفشي والممارس على نحو منهجي في بعض الأماكن. غير أنه من الجلي أن الدول التي تحسن التعامل مع تنوعها الداخلي، والتي تشجع على تبادل الاحترام بين مختلف الجماعات، والتي لديها آليات فعالة للتعامل مع النزاعات المحلية ولحماية حقوق النساء والشباب والأقليات، هي الدول التي لا يحتمل لها أن تسلك هذا الطريق المؤدي إلى الدمار.

١٦ - وبالتالي فإن احترام حقوق الإنسان عنصر أساسي من عناصر السيادة المسؤولة. ومع إحياء الذكرى الستين للإعلان العالمي لحقوق الإنسان^(٥) واتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، فإن الدول الأعضاء قد ترغب في استعراض ما يمكنها أن تبذله من جهود إضافية، فرادى أو بصورة جماعية، للوفاء بالتزاماتها بموجب قانون حقوق الإنسان والتعاون مع آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة. ويمكن للدول أن تساعد على النهوض بأهداف المنع والحماية في ما يتصل بالمسؤولية عن الحماية، وذلك عن طريق العمل على الصعيدين المحلي والدولي لتعزيز الولاية الحيوية والواسعة النطاق التي يضطلع بها مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، كما حددت في قرار الجمعية العامة ١٤١/٤٨، وكذلك الولايات التي يضطلع بها مجلس حقوق الإنسان والمقررون الخاصون والهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان^(٦). ويمكن للدول أيضا أن تساعد مجلس حقوق الإنسان على

(٥) قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (د-٣).

(٦) تشمل المسؤوليات المسندة إلى مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان بموجب قرار الجمعية العامة ١٤١/٤٨ "تعزيز وحماية تمتع الناس جميعا تمتعا فعليا بجميع الحقوق المدنية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية"، و"تنسيق الأنشطة الرامية إلى تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في جميع أنحاء منظومة الأمم المتحدة"، و"أداء دور نشط في إزالة العقبات الراهنة والتصدي للتحديات الماثلة أمام الأعمال التام لجميع

زيادة تركيز أعماله باعتباره محفلاً للنظر في سبل تشجيع الدول على الوفاء بالتزاماتها في إطار المسؤولية عن الحماية، ورصد أداؤها في هذا الصدد على أساس عالمي ودون اعتبارات سياسية. ولهذا الغرض، يمكن لآلية الاستعراض الدوري الشامل للمجلس أن تشكل أداة مهمة للنهوض بحقوق الإنسان، وبطريقة غير مباشرة، بالأهداف المتصلة بالمسؤولية عن الحماية.

١٧ - وينبغي للدول أن تصبح أطرافاً في الصكوك الدولية ذات الصلة في مجال حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي وقانون اللاجئين، فضلاً عن نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية^(٧). ولكن هذا ليس إلا خطوة أولى نحو التنفيذ الكامل لهذه الصكوك على أرض الواقع. إذ ينبغي أن تُحسد هذه المعايير الدولية الأساسية بأمانة في التشريعات الوطنية، حتى يتسنى تجريم الانتهاكات والجرائم المرتكبة في المجالات الأربعة المحددة المذكورة، وكذلك التحريض عليها، بموجب القوانين والممارسات المحلية. وينبغي أن تمنح مختلف شرائح المجتمع، على قدم المساواة، إمكانية اللجوء إلى القضاء وسبل الانتصاف القضائي في حال وقوع انتهاكات لحقوقها الأساسية، وذلك في إطار الجهود العامة الرامية إلى تعزيز سيادة القانون. وينبغي أن توضع القوانين والقواعد والإجراءات الجنائية بطريقة تمكن من حماية الفئات الضعيفة والمحرومة، مع كفالة عدم القبول بالإفلات من العقاب، سواء على الصعيد الوطني أو العالمي. وينبغي، في هذا الصدد، أن يولى اهتمام خاص لمنع العنف الجنسي والجنساني، ومحاكمة مرتكبي هذا النوع من الجرائم، وتنفيذ تدابير مراعية للمنظور الجنساني في إصلاح قطاعي العدل والأمن. وينبغي أن يتلقى المسؤولون عن إنفاذ القانون وعن الإجراءات القضائية تدريباً في مجالات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي وقانون اللاجئين، وكذلك في الإجراءات الخاصة بالصكوك المتعلقة بكل مجال من هذه المجالات. ومن شأن وجود مجتمع مدني نشط وصحافة مستقلة، مع فتح الباب أمام التدقيق الدولي والمحلي، أن يساعد على إصلاح ما يحدث من تجاوزات في النظام القضائي. وسيؤدي ذلك

حقوق الإنسان، وفي الحيلولة دون استمرار انتهاكات حقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم". وتقوم المفوضة السامية ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بتقديم المساعدة التقنية للدول، وتيسير عمل المقررين الخاصين وهيئات رصد المعاهدات، وبعضها يضطلع بولايات ذات صلة مباشرة بهذا الموضوع، مثل المقررة الخاصة المعنية بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً، والمقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، واللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ولجنة القضاء على التمييز العنصري. وتيسر المهام المنوطة بالمفوضة السامية استخدام وسائل متعددة للإنذار المبكر، بما في ذلك مهام الدعوة والإعلام، والمساعي الحميدة، وبناء القدرات، وتقديم تقارير إلى الهيئات الحكومية الدولية، بما فيها مجلس الأمن، بطلب منه أو من الأمين العام، بشأن الحالات والقضايا المثيرة للقلق بشكل خاص.

(٧) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢١٨٧، الرقم ٣٨٥٤٤.

أيضا إلى تقليص إمكانية التخطيط لجرائم متصلة بالمسؤولية عن الحماية وارتكابها دون احتجاج عالمي صارخ.

١٨ - وكما أشير إليه أعلاه، فإن التزامات الدول التي تقوم عليها الركيزة الأولى بمجسدة، على نحو راسخ، في القانون الدولي القائم على المعاهدات والقانون الدولي العرفي الساريين من قبل. ومما له أهميته أن أحكام نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تطرقت إلى هذه الجرائم الدولية التي أصبحت واقعا راسخا، وإلى الالتزام بمعاينة مرتكبيها. ولما كان نظام روما الأساسي يركز على الأفراد الذين يرتكبون هذه الأعمال الشنيعة أو يجرضون على ارتكابها، بمن فيهم قادة الدول أو الجماعات المسلحة، فإنه يسعى إلى وضع آليات وعمليات لتحديد المسؤولين مباشرة عن الجرائم والانتهاكات المتصلة بالمسؤولية عن الحماية والتحقيق معهم ومحاكمتهم. وقد أضافت المحكمة الجنائية الدولية والمحاكم التي تدعمها الأمم المتحدة، بسعيها إلى وضع حد للإفلات من العقاب، أداة أساسية من الأدوات المستخدمة في الاضطلاع بالمسؤولية عن الحماية، وهي أداة بدأت تؤتي أكلها في تعزيز جهود الشئ والردع.

١٩ - إلا أنه ينبغي للدول أن تبذل مزيدا من الجهود لزيادة فعالية الأدوات المستخدمة لوضع حد للإفلات من العقاب. ووفقا لمبدأ التكامل المنصوص عليه في نظام روما الأساسي، فإن الإجراءات القضائية الوطنية تشكل خط الدفاع الأول في مواجهة الإفلات من العقاب. وحتى الآن، فإن عدد الدول الأطراف في نظام روما الأساسي يبلغ ١٠٨، لكنني أود تشجيع مزيد من الدول على أن تنضم إلى هذا النظام الأساسي وتعزيز بذلك أحد الصكوك الأساسية المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية. وينبغي للسلطات الوطنية أن تبذل كل ما في وسعها لمساعدة المحكمة الجنائية الدولية والمحكمة الدولية الأخرى على تحديد مكان وجود الأفراد المتهمين بارتكاب جرائم وانتهاكات متصلة بالمسؤولية عن الحماية أو بالتحريض عليها، واعتقالهم، أيا كان مستواهم.

٢٠ - وعلاوة على ذلك، ولكي يتسنى إنفاذ مبادئ المسؤولية عن الحماية بالكامل وإعطاؤها طابعا مستداما، فإنه يجب إدراجها في كل الثقافات والمجتمعات دون تردد وبلا شروط، باعتبارها تعكس قيما ومعايير محلية لا عالمية فحسب. ولا ينبغي أن تكون هذه المهمة مستحيلة لأنه ليس هناك أي جماعة أو مجتمع أو ثقافة تقبل علانية ورسميا بالإبادة الجماعية أو جرائم الحرب أو التطهير العرقي أو الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية باعتبارها سلوكا مقبولا. والدول الأعضاء لها موقف موحد إزاء هذا المبدأ. ورغم النقاشات المحتدمة بشأن أفضل السبل للاضطلاع بالمسؤولية عن الحماية، فإن أي دولة من الدول الأعضاء

لم تعترض على السعي إلى وضع حد لانتهاكات بهذا الحجم أو على إقامة شراكات على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي لتحقيق ذلك.

٢١ - وجرائم الإبادة الجماعية وغيرها من الجرائم المتصلة بالمسؤولية عن الحماية لا تحدث من فراغ. فهي، في معظم الحالات، تقع نتيجة خيار سياسي مقصود ومحسوب، وقرارات وأفعال لزعماء سياسيين مستعدين لاستغلال الانقسامات الاجتماعية وحالات العجز المؤسسي لصالحهم. فأحداث بحجم المحرقة وما شهدته كمبوديا في سبعينات القرن الماضي ورواندا في عام ١٩٩٤ تتطلب التخطيط والدعاية وتعبئة موارد بشرية ومادية هائلة. وهي ليست بالأمر الذي لا بد منه أو الذي لا يمكن تجنبه. ذلك أنها تتطلب وجود ظروف مواتية على الصعيدين المحلي والدولي. وحتى المجتمعات التي تندرج في عداد المجتمعات المستقرة والمتقدمة والتقدمية نسبيا، ينبغي لها أن تتساءل بشأن إمكانية وقوع مثل هذه الأحداث فيها، وما إذا كان من الممكن أن تتجذر فيها بذور التعصب والتزعات الطائفية والاستبعاد وتنقلب إلى مصير مروع ومدمر، وما إذا كانت أنظمتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية تتضمن آليات تصحيح ذاتي لكبح هذه الدوافع وجعلها تخيد عن تحقيق مآربها. ومن الضروري القيام بتأمل ذاتي صريح والسعي إلى إقامة حوار بين الجماعات والمؤسسات، على الصعيدين المحلي والدولي، وإجراء تقييم دوري للمخاطر في جميع أنحاء العالم، سواء في المجتمعات الضعيفة أو السلمية ظاهريا. وكلنا معرضون للخطر إذا اعتقدنا أننا بمنأى عن مثل هذه الأحداث.

٢٢ - وفي إطار عملية التأمل الذاتي هذه، يمكن للدول أن تطلب، كما فعلت كثيرا في السابق، المساعدة التقنية من الأمم المتحدة، أو من جيرانها، أو من المنظمات الإقليمية أو المنظمات غير الحكومية المتخصصة، أو من خبراء مستقلين بشأن وضع التشريعات أو إنشاء أفرقة رصد ذات مصداقية أو مؤسسات وطنية مستقلة للمساعدة في الإشراف على تطبيق معايير حقوق الإنسان والمعايير الإنسانية الدولية ذات الصلة. وقد بذلت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان جهودا حثيثة لإدخال برامج تدريب في مجال تقديم تقارير حقوق الإنسان، وذلك تعزيزا للمؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان، وتشجيعا لاستقلالها عن الحكومات. وتعمل حاليا أكثر من ١٥٠ مؤسسة من مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية في مختلف أنحاء العالم. وقد عززت أنشطة التعلم بين الدول - التي تقوم فيها غالبا دولة ما بمساعدة دولة مجاورة - نقل أفضل الممارسات/الممارسات الجيدة بطرق شتى، منها على سبيل المثال الآلية الأفريقية لاستعراض الأقران في إطار الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا (النيباد)، أو المعايير الموضوعية للانضمام إلى عضوية الاتحاد الأوروبي. وينبغي أن

يراعى في هذه الترتيبات وغيرها من الترتيبات المشابهة في مناطق أخرى وإدراج المعايير المتصلة بالمسؤولية عن الحماية في آليات استعراض الأقران.

٢٣ - وبالطبع، فإن البلدان التي عانت من وقوع جرائم وانتهاكات جسيمة تحرص على وضع عراقيل تحول دون حدوثها مجدداً. ونحن بحاجة إلى التعلم من أخطائها، وكذلك من عمليات المصالحة والانتعاش وإعادة البناء التي غالباً ما تلي مثل هذه الأحداث. وينبغي أن نتعلم كذلك من البلدان التي لم يسبق لها أن عاشت مثل هذه التجارب المؤلمة، وذلك إلى حد ما بفضل كونها وضعت آليات لتحديد التوترات الناشئة وإدارتها قبل أن تتحول إلى عنف. وهناك ثلاثة من الأمثلة الشاهدة على ذلك وهي لجنة العلاقات الإثنية في غيانا، والمجلس الوطني للسلام في غانا، ولجنة تسجيل الأحزاب السياسية في سيراليون والإصلاح الشامل للقطاع الأمني في سيراليون.

٢٤ - ويمكن لبرامج التدريب والتعلم والتثقيف أن تفيد الدول في مساعدة نفسها بنفسها. ومنذ عام ١٩٩٦، أنشأت لجنة الصليب الأحمر الدولية الدائرة الاستشارية المعنية بالقانون الإنساني الدولي، التي تقوم بأمور شتى منها تشجيع التصديق على الاتفاقيات الإنسانية، وتيسير أنشطة التعلم بين الدول، والمساعدة على إدراج المعايير الإنسانية الدولية في القوانين الوطنية، وتشجيع الدول على وضع آليات وطنية بشأن القانون الإنساني الدولي، وتوفير مواد تثقيفية بشأن هذه القواعد والاتفاقيات. وعلى سبيل المثال، فقد ساعدت، وهي تعمل جنباً إلى جنب مع جامعة الدول العربية، في صياغة قانون نموذجي عربي، كما ساعدت البوسنة والمهرسك في وضع وتطوير قانون وطني بشأن الأشخاص المفقودين. وعلى غرار ذلك، بدأ الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر تنفيذ مبادرة الحد من التمييز منذ عام ٢٠٠١. ومن ثمار هذه المبادرة، المبادئ التوجيهية للتعامل مع طائفة "الروما" وغيرها من الجماعات المهمشة في أوروبا، ومساعدة أضعف الفئات السكانية في نيبال، وتيسير إعادة تأهيل وإدماج الأطفال المرتبطين بالجماعات المسلحة في سيراليون، في مجتمع شهد ارتكاب جرائم مروعة ضد الإنسانية.

٢٥ - ويمكن للتدريب، عندما يستهدف جهات فاعلة أساسية في المجتمع، مثل الشرطة والجيش والجهازين القضائي والتشريعي، أن يشكل أداة وقاية فعالة بوجه خاص. وعلى سبيل المثال، عقد صندوق السلام سلسلة من حلقات العمل التدريبية في أوغندا بشأن نظام تقييم النزاعات، وهو أداة صمّمها للمساعدة على تحديد مؤشرات الإنذار المبكر، ويتوقع الصندوق أن تشمل هذه الحلقات باقي بلدان شرق أفريقيا. وقام المجلس الكنسي الوطني الكيني، من جهته، بوضع نظام لرصد أعمال العنف المجتمعي في وادي الخسف وغيره من المناطق

والإبلاغ عنها. وتعاون الاتحاد البرلماني الدولي واليونسيف في إعداد المنشور المعنون "حماية الأطفال: دليل للبرلمانيين"، كما أنه لدى مفوضية حقوق الإنسان برنامج منشورات قيد التنفيذ يُعنى بمختلف جوانب حقوق الإنسان. وعملت اليونسيف كذلك مع عدد من الحكومات، مثل حكومات السودان والفلبين وكولومبيا، في معالجة كيفية تعامل الأنظمة القضائية لهذه البلدان مع الأطفال الذين كانوا مرتبطين في السابق بجماعات مسلحة ومتهمين بارتكاب جرائم حرب خطيرة أو انتهاكات أخرى واسعة النطاق. وفي كولومبيا، ساعد تعزيز ديوان المظالم في معالجة مجموعة من المسائل، منها تجنيد الأطفال وتسريحهم، والعنف الجنسي في النزاعات، والاستغلال الجنسي المتصل بالنزاعات. وقامت القوات المسلحة الأوغندية، وفقا للمبادئ التوجيهية للأمم المتحدة، باعتماد مدونة قواعد سلوك تحظر الاستغلال الجنسي للنساء والفتيات. وفي الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٧، قامت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا ومنظمة إنقاذ الطفولة السويدية بتنفيذ برنامج تدريب شامل بشأن حقوق الطفل وحمايته في مرحلة ما قبل النزاع وخلالها وبعده، وذلك لفائدة القوات المسلحة في المنطقة. وعلى نفس المنوال، عمل صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة مع قوات الدفاع الرواندية في عقد دورات تدريبية بشأن القضايا الجنسانية وحقوق الإنسان أثناء إعداد القوات الرواندية للمشاركة في عمليات سلام إقليمية.

٢٦ - وفي جميع المناقشات التي تجرى على صعيد المؤسسات العالمية والإقليمية والوطنية، ينبغي ألا يغيب عن البال ضحايا هذه الجرائم والناجين منها من الأفراد. فمن الضروري دعمهم وتشجيعهم على رواية ما حدث بكل صراحة وتفصيل، دون خوف من الانتقام أو الوصم. وفي هذا الصدد، كثيرا ما اضطلعت المنظمات النسائية غير الحكومية بدور أساسي في إشراك ضحايا العنف الجنسي الممنهج ومساعدتهم. فهي تستحق منا دعما كاملا.

٢٧ - وبالمثل، فإن تعزيز المسؤولية الفردية وسيلة من وسائل منع الجرائم الصغيرة من أن تتحول إلى جرائم كبيرة، ومن ثم وضع حد للإهانات التي تتعرض لها الكرامة الإنسانية. وحتى في أسوأ حالات الإبادة الجماعية، فإن هناك أشخاصا عاديين يرفضون الاشتراك في مثل هذه الأعمال الشريرة الجماعية، ويتمتعون بقيم واستقلالية وإرادة تجعلهم يعترضون على ما يفعله أولئك الذين يلقون بمجتمعهم في أتون القسوة والظلم والكراهية والعنف. ونحن بحاجة إلى بذل مزيد من الجهود لإقرار شجاعة هؤلاء والتعلم مما يفعلون. ويمكن للدول التي عاشت مثل هذه التجارب المؤلمة، إضافة إلى المجتمع المدني والمنظمات الدولية، أن تسهم في تيسير إقامة شبكات وطنية وعبر وطنية للناجين، لكي يتسنى الاستماع إلى رواياتهم والاستفادة من تجاربهم على نطاق واسع، وهو ما سيساعد على منع حدوثها مرة أخرى أو تكرارها في مكان آخر.

ثالثاً - الركيزة الثانية

المساعدة الدولية وبناء القدرات

٢٨ - تؤكد الفقرة ١٣٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة أنه "ينبغي للمجتمع الدولي أن يقوم، حسب الاقتضاء، بتشجيع ومساعدة الدول على الاضطلاع بهذه المسؤولية [المسؤولية عن الحماية]". ووفقاً لما تؤكد الفقرة ١٣٩، "نعتزم أيضاً الالتزام، حسب الضرورة والاقتضاء، بمساعدة الدول في بناء القدرة على حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، ومساعدة الدول التي تشهد توترات قبل أن تنشب فيها أزمات ونزاعات". وتشير هذه الأحكام إلى أن هذه المساعدة يمكن أن تتخذ الأشكال الأربعة التالية: (أ) تشجيع الدول على الوفاء بالمسؤوليات التي تقع على عاتقها في إطار الركيزة الأولى (الفقرة ١٣٨)؛ (ب) مساعدتها على ممارسة هذه المسؤولية (الفقرة ١٣٨)؛ (ج) مساعدتها على بناء قدرتها على الحماية (الفقرة ١٣٩)؛ (د) مساعدة الدول التي "تشهد توترات قبل أن تنشب فيها أزمات ونزاعات" (الفقرة ١٣٩). وفي حين ينطوي الشكل الأول من أشكال المساعدة على إقناع الدول بالقيام بما يتعين عليها أن تقوم به، فإن الأشكال الثلاثة الأخرى تقترح أن يكون هناك التزام متبادل وشراكة نشيطة بين المجتمع الدولي والدولة.

٢٩ - وإذا كانت القيادات السياسية للدولة مصممة على ارتكاب جرائم وانتهاكات تتعلق بالمسؤولية عن الحماية، فإن تدابير المساعدة الواردة في إطار الركيزة الثانية ستكون قليلة الجدوى وسيكون من الأفضل للمجتمع الدولي أن يبدأ جمع القدرات والإرادة من أجل الاستجابة "في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة"، حسبما تنص عليه الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة (انظر الفرع رابعا أدناه). غير أنه، عندما تكون القيادات السياسية الوطنية ضعيفة أو منقسمة على نفسها أو على غير يقين من الطريق الذي ينبغي أن تسلكه، أو تفتقر إلى القدرة على حماية سكانها بشكل فعال، أو تواجه معارضة مسلحة تهدد بارتكاب جرائم وانتهاكات تتعلق بالمسؤولية عن الحماية أو ترتكبها فعلاً، فإن من شأن تدابير الركيزة الثانية أن تؤدي دوراً حاسماً في تنفيذ المسؤولية الدولية عن الحماية. وبالإضافة إلى تدابير الإقناع والحوافز الإيجابية، يمكن أن تشمل الركيزة الثانية أيضاً المساعدة العسكرية لمساعدة الدول المحاصرة على التصدي للجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول التي تهدد الدولة وسكانها على السواء. وتُلحق هذه التدابير بأدوات السياسة المبينة في إطار الركيزة الأولى كما أنها تكمل أدوات الركيزة الثالثة، لأن أيًا من هذه الركائز لم يصمم ليعمل بمعزل عن الركائز الأخرى.

٣٠ - ويمكن أن يستتبع تشجيع الدول على الوفاء بالتزاماتها المتصلة بالمسؤولية عن الحماية الإقناع السري أو العام و/أو التثقيف و/أو التدريب و/أو المساعدة. ومن بين الجهات التي تعد في مركز جيد للمساهمة في هذه المساعي الحميدة والجهود الدبلوماسية العامة الآليات الإقليمية ودون الإقليمية، والمفوضة السامية لحقوق الإنسان، ومفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، ومنسق الإغاثة الطارئة، والمستشار الخاص لمنع الإبادة الجماعية، وغيره من المستشارين الخاصين، والممثلون الخاصون، ومبعوثو الأمين العام، وغيرهم من المسؤولين ذوي المراتب الرفيعة في الأمم المتحدة ووكالاتها الإنمائية ومؤسسات بريتون وودز. وعندما تُعزز هذه الرسائل بواسطة دبلوماسية موازية ومستمرة من جانب الدول الأعضاء، فإنها ستكون أكثر إقناعاً. وغالبا ما يحقق الحوار أكثر مما يحققه استعراض القوة، وذلك جزئياً لأن من شأن الحوار أن يسمح للأطراف بالمزيد من التبصر في دوافع ونوايا كل منها.

٣١ - وللمصادقية والاتساق أهميتهما في هذه الحالات. فقد كانت هناك على مر السنين العديد من الحالات التي لم تحظ فيها الدبلوماسية العامة للأمين العام بما يماثلها من رغبة لدى الدول الأعضاء والهيئات الحكومية الدولية التابعة للمنظمة في إعطاء شكل ملموس إما لوعوده أو لتحذيراته. وتلك أمور يضاعف من قيمتها التزام الصدق والبراغماتية بشكل عام لأن أرواح الأبرياء وسمعة الأمم المتحدة نفسها يكونان على المحك.

٣٢ - ويجب مساعدة من يزمعون ارتكاب جرائم وانتهاكات تتعلق بالمسؤولية عن الحماية أو التحريض على ارتكابها على فهم كل من تكاليف السير على ذلك المسار والمزايا المحتملة للبحث عن المصالحة السلمية والتنمية بدلا من ذلك. ولا يمكن أن يكون التباين أكثر جلاء. فالتكاليف المترتبة على مجتمع ما لارتكابه جرائم وانتهاكات جسيمة تتعلق بالمسؤولية عن الحماية يمكن أن تكون هائلة وطويلة الأمد، ناهيك عما سيلحقه ذلك بسمعة هذا المجتمع. وقد تشمل هذه التكاليف فقدان الاستثمار الأجنبي، وهروب رأس المال، وانخفاض المعونة والسياحة، وبالنسبة للبعض، فقدان مكائهم حول طاولة المجتمع الدولي بوصفهم أعضاء يتمتعون بسمعة حسنة. ومن شأن هذه الأحداث الصادمة والمسببة للشقاق أن تعيد جهود التنمية إلى الوراء عقوداً بأكملها. ومن جهة أخرى، وحسبما يرد في المناقشة التالية، ينبغي تشجيع المانحين على دعم البلدان والبرامج التي تسعى إلى تعزيز وقاية السكان وحمايتهم من الجرائم والانتهاكات المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية. وقد يعنى الفرق بين المسارين الاختيار بين الحفاظ على الإمكانات الوطنية وتدميرها.

٣٣ - ويمكن أيضاً التعبير عن التشجيع من خلال الحوار والتثقيف والتدريب في مجال حقوق الإنسان والمعايير والقواعد الإنسانية. فعلى سبيل المثال، سمح إطار ابتكاري أنشئ في

سياق قرار مجلس الأمن ١٦١٢ (٢٠٠٥) لكل من الممثلة الخاصة للأمن العام المعنية بالأطفال والتزاع المسلح واليونيسيف بإجراء حوار رفيع المستوى بشأن مسائل حماية الطفل. وأدى ذلك إلى إطلاق سراح كل الأطفال المنتسبين لجماعات مسلحة في كوت ديفوار وإلى تقليص استخدامهم من قبل أطراف التزاع في جنوب السودان وسري لانكا. وبالمثل، أدت دعوة مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وكذلك دعوة مختلف المقررين الخاصين، إلى إنشاء لجان لتقصي الحقائق وغيرها من آليات العدالة الانتقالية والمساءلة في جميع أنحاء العالم. وساعدت هذه الآليات المجتمعات ليس على التصدي لانتهاكات حقوق الإنسان السابقة فحسب، بل أيضا على وضع برامج وطنية للإصلاح المؤسسي. ولتشجيع تقدم عمليات السلام المتعثرة، أيد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الجهود التي يبذلها مركز وودرو ويلسون لبناء القدرات القيادية في بوروندي وشرقي جمهورية الكونغو الديمقراطية.

٣٤ - وشدد مجلس الأمن في قراره ١٦١٢ (٢٠٠٥) و ١٨٢٠ (٢٠٠٨) على أن الاغتصاب وغيره من أشكال العنف الجنسي يمكن أن يشكل جريمة حرب، أو جريمة ضد الإنسانية، أو فعلا أساسيا فيما يتعلق بالإبادة الجماعية. وسلم المجلس في قراره ١٨٢٠ (٢٠٠٨) بأن العنف الجنسي المرتكب على نطاق واسع وبشكل منهجي مشكلة أمنية ينبغي لمجلس الأمن أن يرصدها. ولا شك أن العنف الجنسي المنهجي يمكن أن يكون مدمرا للمجتمعات، شأنه في ذلك تماما شأن الأسلحة التقليدية.

٣٥ - واضطلعت الأمم المتحدة وشركاؤها في السنوات الأخيرة بمجموعة من الجهود الرامية إلى مساعدة الدول على ممارسة مسؤوليتها عن الحماية. وأصبحت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بما لها من وجود ميداني في نحو ٥٠ بلدا، موردا عالميا لمساعدة البلدان على مراعاة التزاماتها بحقوق الإنسان وفي مجالات الرصد والدعوة والتثقيف. ويعمل ممثلو المفوضية مع الحكومات والمنظمات غير الحكومية الوطنية لتعزيز قدرات الحماية، وتخفيف حدة التوترات الاجتماعية، والمساهمة في منع النزاعات. ويمكن أن توفر التحليل والتوصيات التي أعدها البعثات القطرية عن الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان أساسا لبناء القدرات، وتخفيف حدة النزاعات، وحماية الضحايا الفعليين والمحتملين للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. أما عمل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في مجال تأمين منح حق اللجوء وحماية اللاجئين، المعروف بشكل أقل في هذا السياق، فقد أفاد عددا من الضحايا المحتملين للجرائم والانتهاكات المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية.

٣٦ - ولوجود الأمم المتحدة، في عدد من حالات ما بعد انتهاء النزاع، أهمية بالغة لحماية الأطفال، مثلما هي الحال في شمالي أوغندا، وشرقي ووسط أفريقيا، وفي أنحاء من السودان.

وبشكل أعمّ، حظيت مسائل حماية الطفل باهتمام لم يسبق له مثيل من خلال الزيارات المتكررة التي تقوم بها الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالأطفال والتراع المسلح والمناقشات المفتوحة التي تدور في مجلس الأمن بشأن التقرير السنوي للأمين العام، ومرفقاته التي تتناول بلدانا محددة. وساعد وجود الأمم المتحدة أيضا على إدراج أحكام لمكافحة العنف القائم على نوع الجنس في القوانين الجنائية الوطنية والعمليات القضائية في تيمور - ليشتي وسيراليون وكوسوفو، وغيرها.

٣٧ - وبعيدا عن أعمال الأمم المتحدة، قد يكون من المجدي السير في أجزاء أخرى من العالم على هدي الخطوات الابتكارية التي اتخذتها بعض الهيئات الإقليمية أو دون الإقليمية. ففي عام ١٩٩٢، في الوقت الذي اندلع فيه العنف في البلقان، أنشأت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وظيفة المفوض السامي المعني بالأقليات القومية لتحديد التوترات العرقية والبحث عن حل مبكر لها قبل أن يتأجج أوارها. والمفوض السامي، الذي يوصف عمله بأنه "وسيلة لمنع التزاعات بأسرع ما يمكن"، يعمل بشكل مستقل ومحامد وسري. ويشير الطلب المتزايد على خدمات المفوض السامي من الدول الواقعة في أكثر أجزاء المنطقة تقلبا إلى حدودى منهجية هذه الخدمات والقيمة المحتملة لقيام هيئات إقليمية ودون إقليمية في مناطق أخرى من العالم بالنظر في الأخذ بها. ففي غرب أفريقيا، يعكس نظام الإنذار المبكر والاستجابة المبكرة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا المكونة من ١٥ عضوا شراكة بين الهيئة الحكومية الدولية وشبكة مجتمع مدني مع التشديد على الأمن الإنساني. ويبرز هذان الجهدان في الوقت نفسه القيمة المحتملة لعمليات التعلم من منطقة إلى منطقة، ربما بتسهيل من الأمم المتحدة أو المانحين الخارجيين، وأهمية التكيف مع الظروف والثقافات المحلية.

٣٨ - وكما أظهرت البعثات السياسية الخاصة، من قبيل تلكما القائمتين في غينيا - بيساو وجمهورية أفريقيا الوسطى، فإن الولوج في خضم حالة من التوتر العرقي المتزايد بهدف بناء جسور ثقافية وسياسية، وتسوية الخلافات، ونشر القيم العالمية، والمساعدة على بناء مؤسسات محلية دائمة، وكل ذلك في ظروف أمنية هشة، يقتضي قدرا كبيرا من المهارة والخبرة والمعارف المحلية والشجاعة. ومن الواضح أن العالم لم يستثمر بما يكفي في القدرات الوقائية، التي لا تستهلك سوى جزء من تكاليف عمليات السلام الحيوية التي تضطلع بها الأمم المتحدة بعد انتهاء التراع. وفي هذا الصدد، قد تكون المساعدة على بناء القدرات المدنية للمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية لمنع الجرائم والانتهاكات المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية استثمارا حكيما. ويجري حاليا النظر في عدد من المبادرات المفيدة وفقا لهذه

الخطوط في إطار البرنامج العشري المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لبناء القدرات^(٨).

٣٩ - وهناك عنصر مشترك في هذه الجهود المختلفة لمساعدة الدول على مساعدة نفسها، فهي تعتمد أساساً على الخبرة والوجود المدنيين، وليس العسكريين. وفي الاستجابة لحالات المسؤولية عن الحماية، يجوز أن تكون عناصر الشرطة والعناصر المدنية في بعض الأحيان حاسمة بشكل خاص نظراً للمهام ذات الأولوية المتمثلة في إعادة النظام وإعادة بناء الثقة في المجتمعات التي تعيش فوضى ونزاعاً داخليين. وفي هذا الصدد، ينبغي التشديد على أنه يصعب في أحيان كثيرة تحديد وحشد أعداد كافية من أفراد الشرطة والكوادر المدنية ذوي المهارات والتدريب المطلوبة للتصدي للجرائم المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية، مثلما يصعب في أحيان كثيرة إيجاد نظرائهم العسكريين. وهناك عدد كبير من الاقتراحات التي قدمتها الحكومات والمجتمع المدني على حد السواء لإنشاء قدرات دائمة أو احتياطية من الأفراد المدنيين أو أفراد الشرطة للاستجابة السريعة لهذه الطوارئ. وسأشجع المزيد من الأفكار الخلاقة بشأن هذا الخيار وسأكفل استعراضها بإمعان من جانب مسؤولي الأمم المتحدة المعنيين.

٤٠ - وغني عن القول، كما ذكر مراراً، أن تدبير استخدام القوة لا ينبغي أخذه في الاعتبار إلا كمالأذ أخير. بيد أنه تم، بموافقة حكومة البلد المضيف، استخدام وحدات عسكرية إما لمجموعة من الأغراض غير القسرية، من قبيل الوقاية والحماية وحفظ السلام ونزع السلاح، أو لمكافحة جماعات مسلحة تسعى في الوقت نفسه إلى الإطاحة بالحكومة بوسائل عنيفة وإلى تخويف السكان المدنيين من خلال العنف العشوائي والواسع النطاق. والجهات الفاعلة من غير الدول، فضلاً عن الدول، يمكن أن ترتكب جرائم فظيعة تتعلق بالمسؤولية عن الحماية. وهي حينها تفعل ذلك، قد تكون المساعدة العسكرية الدولية الجماعية أضمن سبيل لدعم الدولة في الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية، وفي الحالات القصوى، في استعادة سيادتها الفعلية. وفي تلك الأوقات، قد يسمح استخدام المعدات العسكرية والقوات المسلحة الدولية بشكل مبكر وموجه ومحدود بإنقاذ الأرواح وتحقيق قدر من الاستقرار بحيث يُتاح الحيز الزمني والمكاني لعمل الدبلوماسية والعمليات السياسية الداخلية والالتزام والمصالحة. ويشكل حفظ السلام القائم على توافق الآراء، بطبيعة الحال، أحد جوانب الابتكار والقوة في الأمم المتحدة، وإن اضطلعت المنظمة بتواتر أقل

(٨) للاطلاع على استعراض شامل بشأن الوقاية، انظر تقرير الأمين العام المعنون "تقرير مرحلي عن منع نشوب النزاعات المسلحة" (A/60/891). وللإطلاع على تقييم لإمكانات التعاون العالمي - الإقليمي في هذا الصدد، انظر تقرير الأمين العام المعنون "شراكة أمنية إقليمية عالمية: التحديات والفرص" (A/61/204-S/2006/590).

وبنتائج متباينة بعمليات عسكرية تنطوي على قدر أكبر من القسر. ويمكن أن يقال الشيء نفسه عن المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية.

٤١ - وأدخل مفهوم الانتشار الوقائي في قائمة مفردات الأمم المتحدة في عام ١٩٩٢ الأمين العام آنذاك بطرس بطرس - غالي. ففي تقريره المتبصر، المعنون "خطة للسلام: الدبلوماسية الوقائية، وصنع السلام، وحفظ السلام" (A/47/277-S/24111)، لاحظ ما يلي:

في حالة قيام أزمة داخل بلد ما، وعندما تطلب الحكومة أو يوافق جميع الأطراف على ذلك، يمكن للوزع الوقائي أن يساعد بطرق عديدة في تخفيف المعاناة والحد من العنف أو السيطرة عليه. والمساعدة الإنسانية، إذا قدمت بتراهة، يمكن أن تكون لها أهمية حاسمة؛ والمساعدة في صون السلام، سواء كان ذلك عن طريق الأفراد العسكريين أو أفراد الشرطة أو المدنيين، يمكن أن تحقن الدماء وتولد ظروفًا من السلامة يمكن في ظلها عقد المفاوضات؛ كما يمكن أن تساعد الأمم المتحدة في جهود التوفيق إن رغبت الأطراف في ذلك (الفقرة ٢٩).

وتمثلت حالة الانتشار الوقائي الكلاسيكية لحفظ سلام الأمم المتحدة في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة خلال الفترة ١٩٩٢ إلى ١٩٩٩. ويُعزى، إلى حد بعيد، إلى عملية قوة الأمم المتحدة للحماية وقوة الأمم المتحدة للانتشار الوقائي، بمزيجها المكون من وحدات عسكرية ومراقبي الشرطة المدنية، فضل المساعدة على تحقيق استقرار بلد يواجه توترات عرقية سواء داخلها أو خارجها. وبفضل قيادة بعيدة النظر كانت تسعى إلى منع وقوع مختلف أنواع الاضطرابات والعنف العرقي التي كان قد ابتلي بها عدد من حيران ذلك البلد، رحبت جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة بمزيج ناجح من الخوذات الزرقاء التابعة للأمم المتحدة والرصد والوساطة من المنظمات الإقليمية. ومع مر السنين، واجهت بوروندي ضغوطًا داخلية جد مماثلة لتلك التي واجهتها جارها رواندا. ولكن انتشار حفظة السلام، بموافقة الحكومة، أولاً من جنوب أفريقيا، ثم الاتحاد الأفريقي، وأخيراً الأمم المتحدة، ساعد على تحقيق درجة من الاستقرار في بوروندي.

٤٢ - وفي سيراليون، كانت بعثة الأمم المتحدة في سيراليون قد شرعت لتوها في الانتشار عندما انتهكت قوات الجبهة المتحدة الثورية اتفاق السلام وشنت هجوماً واسع النطاق على السكان وعلى البعثة، وهي القوات التي كانت قد ارتكبت جرائم بشعة بشكل خاص وواسعة النطاق على الصعيد الدولي. وفي عام ٢٠٠٠، وبموافقة الحكومة، ساعدت قوة تدخل متواضعة بقيادة بريطانية على حماية فريتاون، وتعزيز بعثة الأمم المتحدة، وإعادة الاستقرار إلى تلك الدولة المحاصرة في غرب أفريقيا. وبالمثل، ساعدت عملية أرتيميس في الربع

الثاني من عام ٢٠٠٣، بموجب قرار مجلس الأمن ١٤٨٤ (٢٠٠٣)، بقيادة الاتحاد الأوروبي، على الانتقال إلى ولاية أقوى لبعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وذلك في مقاطعة إيتوري، وهي منطقة معروفة باتساع نطاق وشراسة انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكب فيها، ولا سيما العنف الجنسي. وجميع حالات الانتشار الأربع المذكورة أعلاه، أي في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وبوروندي، وسيراليون، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، كانت سابقة على قبول مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ بمبدأ المسؤولية عن الحماية. إلا أنها تبرز بصورة جيدة القيمة المحتملة لنشر وجود عسكري دولي قائم على الموافقة بغرض تيسير الحلولة دون تصعيد النزاع المسلح. وتبرز أيضا أهمية توفير الدول الأعضاء لما يكفي من الأصول والموارد في الوقت المناسب عندما تكلف الأمم المتحدة بمساعدة بلد ما على الاضطلاع بمسؤوليته عن الحماية.

٤٣ - وفي الدول والمناطق التي تشهد توترات عرقية حادة والتي يستشري فيها التفاوت العميق بين الفئات، من الصعب توحى التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة دون معالجة هذه التصدعات الكامنة في النسيج الاجتماعي والسياسي. ومن الصعب بنفس القدر تخيل علاج هذه التصدعات دون التعامل مع أوجه قصور التنمية المتزامنة. فالتخلف المزمن لا يسبب في حد ذاته توترات بين الجماعات العرقية أو الدينية أو الثقافية المختلفة. لكنه قد يزيد من حدة التنافس على الموارد النادرة وقد يجد بشدة من قدرة الدولة، فضلا عن المجتمع المدني والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، على إزالة التوترات الداخلية بصورة سلمية وكاملة. وبوجه عام، يمكن للزيادات الكبيرة في مستويات المساعدة الإنمائية العامة أن تخفض إلى حد كبير مدى انتشار الجرائم والانتهاكات المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية، إذ إن بعض أسوأ حالات العنف المحلي الجماعي وقعت في بلدان فقيرة للغاية، تنعدم فيها قدرة أشد الناس فقرا على المقاومة. (غير أن المحرقة والجرائم البشعة التي وقعت في الآونة الأخيرة في البلقان شاهد على أن الفقر ليس شرطا ضروريا). وسيكون لتوسيع نطاق المساعدة الإنمائية لتشمل "البلبون نسمة ممن يعيشون في الدرك الأسفل" أثر إيجابي صاف لا محالة على منع الجرائم والانتهاكات المخلة بالمسؤولية عن الحماية إذا استهدفت هذه المساعدة منح الفقراء وفئات الأقليات صوتا في مجتمعاتهم، وتعزيز المساواة والعدالة الاجتماعية، والارتقاء بمستوياتهم التعليمية، وزيادة الفرص المتاحة لهم للمشاركة السياسية الهادفة. ولكن إذا وزعت المساعدة بطريقة تزيد من حدة الفوارق في مركز الجماعات العرقية أو الدينية أو الثقافية وظروف عيشها داخل هذه المجتمعات، بدلا من تضيق تلك الفوارق، فإن الأثر المترتب عليها قد يؤدي إلى زعزعة الاستقرار وقد يغذي التوترات

ومشاعر الاستياء القائمة. ولذلك، فإن برامج المعونة بحاجة إلى أن تراعي حالة النزاع والمسؤولية عن الحماية في آن واحد.

٤٤ - وأشد ما تدعو إليه الحاجة، من وجهة نظر مسؤولية الحماية، هي برامج المساعدة الموجهة بعناية إلى بناء قدرات محددة داخل المجتمعات بما يقلل من احتمال انصرافها إلى طريق الجرائم المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية. وثمة حاجة إلى إجراء مزيد من الأبحاث الميدانية من أجل الفهم الكامل لماهية التدابير المجدية، وأين يمكن أن تجدي ولماذا. وينبغي للأمم المتحدة ودولها الأعضاء أن تقدم التشجيع والدعم لشبكات البحث ذات القاعدة الجغرافية العريضة والتي تسعى إلى فهم أفضل للأسباب التي تدفع ببعض الدول إلى سلوك سبيل ما في حين تدفع بدول أخرى إلى سلوك سبيل مغاير على أساس كل حالة على حدة. ولتقوية الركيزة الثانية، ثمة حاجة إلى عملية تراكمية من التعلم المتبادل فيما بين البلدان، وفيما بين المناطق الإقليمية، وفيما بين الوكالات، بشأن الوقاية وبناء القدرات واستراتيجيات الحماية بغرض اكتساب تصور أدق وأفضل لما صارت إليه مختلف الاستراتيجيات والمبادئ والممارسات على مر السنين. غير أن السياسة العامة لا تملك أن تنتظر إلى أن تكتمل قاعدة المعارف. وتشير التجارب والمنطق السليم إلى أن العديد من العناصر التي من المسلم به عموماً أنها تشكل جزءاً من الحكم الرشيد - من قبيل سيادة القانون، وتوافر جهاز قضائي كفاء ومستقل، وضمان حقوق الإنسان، وإصلاح قطاع الأمن، ووجود مجتمع مدني قوي، ووجود صحافة مستقلة، وشيوع ثقافة سياسية تشجع التسامح والحوار والمرونة لتجاوز أوجه الجمود والجور الكامنة في سياسة التأكيد على الهوية - غالباً ما تتخدم أيضاً الأهداف المتصلة بالمسؤولية عن الحماية.

٤٥ - وفي هذا الصدد، يمكن تحديد خمس قدرات على الأقل باعتبارها قدرات حاسمة، وهي القدرات المستمدة من ممارسة المساعدة الإنمائية والقائمة على طلبات الدول الأعضاء نفسها، وهي كالتالي:

(أ) تحليل التنمية الذي يراعي حالة النزاع - ينطوي ذلك على بناء قدرة المؤسسات الوطنية على تحليل القضايا والتوترات الناشئة معاً، كجزء من تخطيط التنمية، لكي يساعد تنفيذ البرامج الإنمائية على تخفيف حدة التوترات القائمة بدلا من مواصلة تأجيجها. وقد اتخذت نيجيريا وإندونيسيا، كمثال، خطوات هامة صوب اكتساب هذه القدرات؛

(ب) قدرات الوساطة الأهلية - ينطوي ذلك على تشكيل أو تعزيز مؤسسات وعمليات ذات مصداقية سواء التقليدية منها أو الحديثة، تنطلق من كل من الحكومة والمجتمع المدني، وتكون قادرة على إيجاد حلول داخلية للمنازعات وتشجيع المصالحة والاضطلاع

بالوساطة بشأن مسائل محددة. وكما أشير إليه أعلاه، فإن المؤسسات التي أنشأتها غيانا وغانا وسيراليون، بمساعدة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تبشر بالخير في هذا الصدد؛

(ج) **توافق الآراء والحوار** - يتطلب ذلك بناء القدرات من أجل عمليات حوار شاملة وقائمة على المشاركة، وتوفير مجالات ومنتديات محايدة لمعالجة القضايا التي تكون محل خلاف من خلال هذه الحوارات. وفي أمريكا اللاتينية بشكل خاص، أنشأت الدول الأعضاء مجالات "للحوار الديمقراطي" باعتباره جزءاً من عملية الحكم؛

(د) **القدرة على حل المنازعات المحلية** - ينطوي ذلك على بناء هياكل أساسية للسلام، على الصعيدين الوطني والمحلي، لمعالجة المنازعات المحلية بشأن الأراضي أو الموارد أو الديانة أو العرق أو خلافة القيادة معالجة مستديمة قبل أن تفضي إلى النزاع. وقد ساعدت قدرات مشابهة على كفاءة انتقال جنوب أفريقيا بنجاح إلى الديمقراطية في مطلع التسعينات من القرن الماضي. وخلال فترة العنف الذي تلا الانتخابات في كينيا في مطلع عام ٢٠٠٨، لم تشهد المناطق التي طورت فيها هذه القدرات، ولا سيما المناطق القاحلة من الشمال وإقليم الساحل، نفس مستويات العنف التي شوهدت في مناطق أخرى؛

(هـ) **القدرة على مضاعفة القدرات** - ينبغي أخيراً للقدرات المبينة أعلاه أن تُستوعب وتُضرب بجذورها عميقاً في المجتمعات كي تتوفر للأجيال الجديدة من القادة الموارد والمهارات لمنع التصدعات والإحباطات التي قد تؤدي إلى وقوع الجرائم المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية. وفي هذا الصدد، تطلب الدول الأعضاء بشكل متزايد المساعدة في مجال وضع برامج حل النزاعات في الجامعات وأكاديميات التدريب على الخدمة العامة، وفي إقامة شبكات من الوسطاء، وفي وضع مناهج دراسية على الصعيد الوطني كي يأخذ الشباب بنهج مختلف في تعاملهم مع القضايا المثيرة للانقسام في المستقبل.

ووضع عدد من النظم المبتكرة داخل منظومة الأمم المتحدة للاستجابة على نحو أفضل لطلبات الدول الأعضاء فيما يخص تقديم المساعدة في بناء القدرات الخمس المبينة أعلاه. ومن بين هذه المبادرات، هناك برنامج مشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة الشؤون السياسية بشأن بناء القدرات الوطنية في مجال منع نشوب النزاعات، والإطار المشترك بين الوكالات المعني بالتنسيق من أجل اتخاذ إجراءات وقائية، وهو عبارة عن منتدى غير رسمي يتيح للكيانات التابعة للأمم المتحدة الاستجابة بصورة متكاملة لهذه الطلبات المقدمة من الدول الأعضاء.

٤٦ - وكما برهنت عليه التجربة مرارا وتكرارا، فإن وجود قطاع أمني محايد ومنضبط من شأنه أن يضطلع بدور حاسم في التخفيف من حدة التوترات بين الجماعات ومنع انتشار

العنف على نطاق واسع. وانطلاقاً من التجارب الخاصة للدول الأعضاء ومن الدعم التقني الذي تحظى به من الشركاء الثنائيين ومنظومة الأمم المتحدة، ينبغي لها أن تواصل تعزيز قطاعها الأمنية بغرض توفير ظروف آمنة ومستقرة لجميع سكانها، بغض النظر عن هوياتهم. وباتخاذ إجراءات وقائية ضد حالات التعطيل باهظة الكلفة، قد يشكل ذلك استثماراً في عملية التنمية، إضافة إلى الاضطلاع بالمسؤولية عن الحماية.

٤٧ - وتقوم سيادة القانون بدور أساسي في منع ارتكاب الجرائم المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية. وينبغي لمنظومة الأمم المتحدة أن تزيد من المساعدة التي تعرضها على الدول الأعضاء في مجال سيادة القانون، بما في ذلك عن طريق إشراك بلدان مانحة. وينبغي أن تمثل الأهداف في كفالة تكافؤ فرص اللجوء إلى القضاء وتحسين عملية توفير الخدمات للجميع في مجال القضاء والادعاء وفي المجال الجنائي وفي مجال إنفاذ القانون. ومن شأن هذه الخطوات أن تؤدي إلى تغليب حل المنازعات داخل المجتمع عن طريق الوسائل القانونية بدلاً من اللجوء إلى أساليب العنف. ويمكن للبلدان المانحة أن تعالج الاعتبارات المتصلة بالمسؤولية عن الحماية وحقوق الإنسان في برامج المساعدة القائمة، حسب الاقتضاء، ويمكن لها أن تنشئ برامج مساعدة جديدة تتصل بالمسؤولية عن الحماية قدر المستطاع. وفي ذلك الصدد، ينبغي إدراك أن الشروط والظروف والاحتياجات تتغير من بلد لآخر وأن برامج المساعدة ينبغي أن تصمم بالتشاور الوثيق مع الحكومة والمجتمع المدني المستفيدين. وينبغي للأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية أن تضطلع بالتعلم المتبادل فيما بين المناطق الإقليمية وبعمليات الدروس المستفادة فيما يتعلق بالمساعدة في مجال المسؤولية عن الحماية، بالنظر إلى مدى حداثة العهد بهذا المجال.

٤٨ - وتشكل عملية بناء السلام في أعقاب الصدمات أحد الجوانب الحاسمة بالنسبة للمساعدة في مجال المسؤولية عن الحماية. وأضمن سبيل للتنبؤ بالإبادة الجماعية هو النظر إلى حالات الإبادة الجماعية السابقة. ويأتي عمل لجنة بناء السلام في مرحلة حرجة من تطور المجتمع، وهي مرحلة تسنح فيها للمجتمع الدولي أفضل فرصة لإحداث تغيير إيجابي. وينبغي بحث إمكانيات مشاركة أكبر للجنة بناء السلام في مساعدة الدول على الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية. وعلاوة على ذلك، يمكن لصندوق بناء السلام أن يوفر مصدراً مرناً لبعض التمويل في حالات الطوارئ، وإن كان ذلك المصدر متواضعاً.

رابعاً - الركيزة الثالثة

الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة

٤٩ - على نحو ما توضحه الجملتان الأوليان في الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة بما لا يدع مجالاً للبس، فإن الركيزة الثالثة تعد جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية الاضطلاع بالمسؤولية عن الحماية المتفق عليها من قبل رؤساء الدول والحكومات المجتمعين. وحسبما ورد في الجملة الافتتاحية، "يقع على عاتق المجتمع الدولي أيضاً، من خلال الأمم المتحدة الالتزام باستخدام ما هو ملائم من الوسائل الدبلوماسية والإنسانية وغيرها من الوسائل السلمية، وفقاً للفصلين السادس والثامن من الميثاق، للمساعدة في حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية". ويفهم من الصياغة أن المراد هو أن تكون تلك المسؤولية مسؤولية مستمرة وعامة تستخدم التدابير السلمية والمهادنة المنصوص عليها في الفصل السادس وفي المادة ٥٢ من الفصل الثامن. وتبرز الجملة الثانية من الفقرة ١٣٩ أنه يمكن للمجتمع الدولي اللجوء إلى طائفة واسعة من الإجراءات الجماعية، سواء السلمية منها أو غير السلمية، في حال تحقق شرطين اثنين: (أ) "في حال قصور الوسائل السلمية"^(٩) (ب) "عجز السلطات الوطنية البيّن عن حماية سكانها" من الجرائم والانتهاكات الأربع المذكورة. وفيما يخص تلك الحالات، تؤكد الفقرة ١٣٩ ما يلي: "نعرب عن استعدادنا لاتخاذ إجراء جماعي، في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، عن طريق مجلس الأمن، ووفقاً للميثاق، بما في ذلك الفصل السابع منه، على أساس كل حالة على حدة وبالتعاون مع المنظمات الإقليمية ذات الصلة حسب الاقتضاء". وكما أشرت في الخطاب الذي ألقته في برلين، ألمانيا، في ١٥ تموز/يوليه ٢٠٠٨ (انظر النشرة الصحفية SG/SM/11701)، تشير صياغة هذه الجملة إلى الحاجة إلى استجابة مبكرة ومرنة في مثل هذه الحالات، أي استجابة تتكيف مع ظروف الحالة وتنسجم تماماً مع أحكام الميثاق في آن واحد.

٥٠ - ولدى التعامل مع مختلف الظروف التي يجري فيها التخطيط للجرائم والانتهاكات المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية أو التحريض عليها أو ارتكابها، أو التي تجري فيها كل تلك الأعمال معاً، لا مجال لاتخاذ استراتيجية ذات تسلسل صارم أو "محفزات" على العمل تكون

(٩) يبدو أن هذه الصياغة تعكس العبارة الافتتاحية في المادة ٤٢ من الميثاق: "إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به..." ومثلما فعلت الدول الأعضاء في المؤتمر التأسيسي في سان فرانسيسكو، اختارت الدول الأعضاء في مؤتمر القمة لعام ٢٠٠٥ صياغة تؤكد على أن مجلس الأمن أو الجمعية العامة لن ينتظرا، ولا ينبغي لهما أن ينتظرا، في إطار إجراءات "الاتحاد من أجل السلام" إلى أن يتم اختبار وفشل سائر الأدوات الممكنة لكي ينتظرا في اتخاذ تدابير جماعية أشد قوة.

محددة بشكل ضيق. ومن المؤكد أن عتبة جهود الوقاية أو بناء القدرات أو إعادة البناء في إطار الركيزة الثانية ستكون أدنى من عتبة الاستجابة في إطار الركيزة الثالثة، وهي "عجز السلطات الوطنية البين عن حماية سكانها" (الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة). وبالمثل، ففي إطار الركيزة الثالثة، ستكون العتبة الخاصة بتدابير الفصل السادس أدنى من العتبة الخاصة بإجراء الإنفاذ. بموجب الفصل السابع، والذي لا يمكن الإذن به إلا على الصعيد الحكومي الدولي. فكلما زادت قوة الاستجابة، ارتفع مستوى الإذن بها. وفي ظل التطور السريع لحالات الطوارئ، يجب أن يبقى تركيز الأمم المتحدة وصناع القرار على الصعيد الإقليمي ودون الإقليمي والوطني منصبا على إنقاذ الأرواح عن طريق اتخاذ إجراءات "في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة" (الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة)، بدلا من أن ينصب على اتباع سلم السياسات الاعتيادي أو التسلسلي أو التدريجي الذي يقدم الإجراءات على المضمون والعمليات على النتائج.

٥١ - وتميل الأمم المتحدة بشدة إلى تفضيل الحوار والإقناع السلمي. ولذلك، فإن الركيزة الثالثة تشمل مجموعة واسعة النطاق من تدابير الاستجابة غير القسرية وغير العنيفة في إطار الفصلين السادس والسابع من الميثاق، بالإضافة إلى إجراءات أكثر إحكاما. وبموجب الميثاق، يمكن للأمين العام أو الترتيبات الإقليمية أو دون الإقليمية اتخاذ كثير من هذه التدابير دون إذن صريح من مجلس الأمن. وكانت تلك هي الحالة بالنسبة إلى كينيا في أوائل عام ٢٠٠٨، وحينما قامت كل من الجهات الفاعلة الإقليمية والأمم المتحدة للمرة الأولى بالنظر إلى الأزمة، جزئيا، من خلال المنظور المتعلق بالمسؤولية عن الحماية.

٥٢ - ويمكن للهيئات الحكومية الدولية أن تؤدي دورا محوريا في إجراء التحقيقات الميدانية والاضطلاع ببعثات تقصي الحقائق. وتنص المادة ٣٤ من الميثاق على أن "لمجلس الأمن أن يفحص أي نزاع أو أي موقف قد يؤدي إلى احتكاك دولي أو قد يثير نزاعا لكي يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر صون السلام والأمن الدولي". ورهنا بأحكام المادة ١٢ من الميثاق، يمكن للجمعية العامة انتهاز فرص من هذا القبيل في بعض الحالات. بمقتضى أحكام المواد ١١ و ١٣ و ١٤. ويجوز للجمعية العامة أو مجلس الأمن مثلا تعيين بعثة تقصي حقائق للتحقيق في الانتهاكات المزعومة للقانون الدولي والإبلاغ عنها، كما فعل الأخير في حالة دارفور. ويمكن لمجلس حقوق الإنسان أن يوفد بعثة لتقصي الحقائق، أو يعين مقررًا خاصًا لإسداء المشورة بشأن الحالة، أو يحيلها إلى الإجراءات الخاصة القائمة. وقد توجد أدوات وإمكانيات موازية في عدد من المناطق الإقليمية ودون الإقليمية.

٥٣ - غير أن التحقيق، بطبيعة الحال، لا يشكل بديلاً عن اتخاذ إجراء الحماية "في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة" (الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة)، بل ينبغي أن يُعتبر خطوة أولية نحو اتخاذ هذا الإجراء. وإذا تم الاضطلاع بهذه البعثات الميدانية في مرحلة مبكرة من الأزمة، عند ظهور العلامات الأولى على عدم وفاء دولة ما بالتزاماتها المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية، فيمكنها أيضاً أن توفر فرصاً لإيصال رسائل مباشرة إلى صانعي القرار الرئيسيين من طرف المجتمع الدولي الأوسع نطاقاً، من قبيل محاولة تنيهم عن الأخذ بنهج مدمرة من شأنها أن تعرضهم للمحاكمة أمام المحكمة الجنائية الدولية أو محاكم مخصصة. وقد قامت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق اللاجئين والمستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية وغيرهم، وكذلك مكتب الأمين العام، بإبلاغ رسائل صريحة وفعالة في هذا الصدد. وفي السنوات الأخيرة، قطع نظام العدالة الجنائية الدولي أشواطاً هامة نحو كفالة المساءلة وإنهاء الإفلات من العقاب، غير أن الحاجة تدعو إلى بذل المزيد من الجهود لمعالجة انطباعات الانتقائية وكفالة أن يشمل هذا النظام العالم بأكمله.

٥٤ - وقد أصبح من الأمور الثابتة في القانون الدولي والممارسات الدولية الآن أن السيادة لا تتيح الإفلات من العقاب لأولئك الذين ينظمون الجرائم المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية أو يرضون عليها أو يرتكبونها. وفي الفقرة ١٣٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة، أكدت الدول مسؤوليتها عن منع التحريض على الجرائم والانتهاكات الأربعة المحددة. وعندما يتضح بجلاء أن دولة ما لا تمنع هذا التحريض، ينبغي للمجتمع الدولي تذكير سلطاتها بهذا الالتزام وبأن تلك الأفعال يمكن أن تُحال إلى المحكمة الجنائية الدولية بموجب نظام روما الأساسي. وكما أشير إليه أعلاه، فإنه إذا بلغت حالات العنف الوشيك أو الجاري ارتكابه ضد السكان هذا المبلغ، قد يكون إيصال هذه الرسالة شخصياً بدلاً من إيصالها عن بُعد هو الوسيلة الأكثر فعالية وإقناعاً. غير أنه حتى عهد قريب ظلت الممارسة المتبعة في الأمم المتحدة وفي كثير من العواصم في أغلب الأحيان تتمثل في تجاهل بوادر القتل الجماعي الوشيك أو التهوين من شأنها. فلم تلتفت الهيئة العالمية عندما دعا الخمير الحمر إلى إقامة كمبوديا متجانسة اجتماعياً وعرقياً ذات "نظام اجتماعي نظيف"^(١٠) وحثت إذاعتها المستمعين على "تطهير جماهير الشعب" في كمبوديا^(١١). كما أنها لم ترد بقوة على البرامج الإذاعية والخطب المهيجة للمشاعر الإثنية في البلقان في بداية التسعينات من القرن العشرين، أو في رواندا في عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٤، خلال الأشهر السابقة لعملية الإبادة الجماعية. وعلى

(١٠) انظر تقرير فريق الخبراء المعني بكمبوديا، A/53/850-S/1999/231، ١٦ آذار/مارس ١٩٩٩، الفقرة ١٦.

(١١) هيئة الإذاعة البريطانية، *Summary of World Broadcasts*, FE/5813/A3/2, 15 May 1978.

الرغم من عدة تقارير وردت خلال تلك الأشهر الحاسمة من بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى رواندا، ومن المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً، بشأن البرامج المثيرة للفتن التي تبثها محطة الإذاعة والتلفزيون الحرة للتلال الألف، (Radio Mille Collines) لم يحاول المجتمع الدولي التشويش على تلك البرامج الحافلة بالكرهية والشؤم^(١٢).

٥٥ - غير أن ثمة أسباباً للاعتقاد بأن الأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها استخلصت من هذه الكوارث بعض الدروس الأليمة وإن ظلت باقية. ولئن كان صحيحاً أنه لا يزال يتعين علينا أن نطور من الأدوات أو نبدي من الإرادة ما يلزم للاستجابة بصورة منتظمة وفعالة لجميع الطوارئ المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية، على نحو ما تذكّرنا به الأحداث المأساوية في دارفور وجمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال، فإن العالم إذا واجه اليوم جرائم وانتهاكات متعلقة بالمسؤولية عن الحماية أو التحريض عليها سيكون على الأرجح أقل تغاضياً عنها مما كان عليه الأمر في القرن الماضي. ففي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، على سبيل المثال، قام المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية، خوان منديس، بتذكير السلطات في كوت ديفوار، حيث أدت لهجة كراهية الأجانب إلى تفاقم التوترات المحلية واشتعال المزيد من أعمال العنف، بأنها قد تُحمّل المسؤولية الجنائية عن العواقب^(١٣). وبعد ذلك بفترة وجيزة توقفت اللهجة العدوانية. وبالمثل، قمت أنا ومستشاري الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية، فرانسيس دنغ، أثناء أعمال العنف التي اندلعت بعد الانتخابات في كينيا في بداية عام ٢٠٠٨، بحث زعماء جميع الأطراف على الدعوة علناً إلى إنهاء أعمال العنف وخطابات التحريض على العنف، مشيرين إلى إن الزعماء السياسيين وزعماء المجتمع المحلي يمكن أن يُساءلوا عن انتهاكات القانون الدولي المرتبكة بتحريض منهم. ومُنع بث البرامج الإذاعية على الهواء مباشرة في أوج الأزمة عندما اشتدت التوترات، وحذر الأمين العام السابق كوفي عنان، الذي كان يقوم بدور الوساطة في المنازعة، البرلمانين الكينيين من أنه لا يمكن السماح لأولئك الضالعين في أعمال العنف بالعمل دون عقاب. وينبغي تذكير الزعماء في كل مكان بأن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري تُدين التحريض على الكراهية العرقية. ونظراً لكون التحريض في العادة ذا طبيعة علنية

(١٢) انظر تقرير الأمين العام عن الحالة في رواندا (S/1994/640، الفقرة ١١)؛ وتقرير التحقيق المستقل (S/1999/1257، الضميمة، المرفق الأول)؛ وتقرير المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً (E/CN.4/1994/7/Add.1).

(١٣) انظر البيان الصادر عن مستشار الأمم المتحدة الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، المتاح في الموقع <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=12527&Cr=ivoire&Cr1=>

وسافرة، فينبغي أن يكون من السهل نسبياً تحديده وحشد الدعم الدولي للجهود الرامية إلى تنسيطه. وعلاوة على ذلك، بوسع الأمم المتحدة التصدي لهذه الخطابات بواسطة برامجها الإذاعية وخدماتها الإعلامية الخاصة في الأماكن التي يكون لها فيها حضور لحفظ السلام أو وسيلة للقيام بهذا العمل قبالة الساحل أو من بلد مجاور (انظر S/1999/1257، الضميمة، الفرع ثالثاً-٦).

٥٦ - وليس الكلام غاية بحد ذاته، وينبغي عدم التردد في طلب الإذن باتخاذ تدابير أقوى، إذا تبين أن الدبلوماسية الهادئة تُستخدم كذريعة للمماطلة، بينما يمكن لاستجابة أسرع ومباشرة أن تُنقذ الأرواح وتعيد النظام. وتعكس الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة الحقيقية المرة، وهي أنه لا يمكن أن تكتمل أية استراتيجية للوفاء بمسؤولية الحماية إذا لم تتوافر إمكانية اتخاذ تدابير إنفاذ جماعية، بما في ذلك عن طريق الجزاءات أو العمل القسري العسكري في الحالات القصوى. وعندما ترفض دولة قبول المساعدة الدولية الوقائية والحماية، وترتكب جرائم وانتهاكات شنيعة تتصل بالمسؤولية عن الحماية، ولا تستجيب للتدابير الأقل إرغاماً، في واقع الأمر تضع المجتمع الدولي أمام التحدي المتمثل في أن ينهض بالمسؤوليات التي ألزم نفسه بها بموجب الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة. ويمكن أن يأذن بهذه التدابير الجماعية مجلس الأمن بموجب المادتين ٤١ و ٤٢ من الميثاق، أو أن تأذن بها الجمعية العامة بموجب إجراء "الاتحاد من أجل السلام" (انظر الفقرة ٦٣ أدناه)، أو أن تأذن بها الترتيبات الإقليمية أو دون الإقليمية بموجب المادة ٥٣، بإذن مسبق من مجلس الأمن.

٥٧ - وتوفر الجزاءات الدبلوماسية، إذا نفذتها الدول الأعضاء تنفيذاً تاماً ومنظماً، وسيلة أخرى للمجتمع الدولي لتأكيد رسالته بعدم مقبولية ارتكاب دولة عضو في الأمم المتحدة الجرائم والانتهاكات ذات الصلة بالمسؤولية عن الحماية في القرن الحادي والعشرين. وينبغي كحد أدنى، عدم الترحيب بالزعماء المسؤولين عن مثل هذه الفظائع ضمن أقرانهم. وينبغي كذلك ألا يتأهلوا، هم أو بلدانهم، للانتخاب لشغل المناصب القيادية في الهيئات دون الإقليمية أو الإقليمية أو الدولية. وينبغي أن ينظر مجلس الأمن أيضاً في فرض جزاءات محددة الهدف مثل الجزاءات المتعلقة بالسفر، والتحويلات المالية، والسلع الكمالية، والأسلحة، على أساس كل حالة على حدة، وبالتعاون مع المنظمات الإقليمية ذات الصلة حسب الاقتضاء، بموجب المادتين ٤١ و ٥٣ من الميثاق، ووفقاً للفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة (وفي حالة العنف الجنسي، وفقاً لأحكام قرار مجلس الأمن ١٨٢٠ (٢٠٠٨)). ويمكن للجمعية العامة أيضاً أن تنظر في مثل هذه التدابير بموجب قرارها ٣٣٧ (د-٥) المعنون "الاتحاد من أجل السلام"، رغم أنها لا تكون إلزامية في تلك

الحالة. وبينما قد تكون الجزاءات غير كافية لوقف التجاوزات التي يرتكبها نظام استبدادي معاند، فإنها إذا طبقت بالسرعة الكافية يمكن أن تُظهر التزام المجتمع الدولي بالوفاء بمسؤولياته الجماعية. بموجب الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة، وأن تُنذر باحتمال فرض تدابير أكثر صرامة إذا استمر العنف ضد السكان.

٥٨ - وينبغي إيلاء اهتمام خاص لتقييد تدفق الأسلحة أو معدات الشرطة التي قد تُسيء استخدامها أنظمة قمعية من الواضح أنها لا تفي بمسؤولياتها الأساسية بموجب الفقرة ١٣٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة، أو في الحالات التي يهدد فيها نزاع دائر بالتفاقم بحيث يتحول إلى جرائم وانتهاكات واسعة النطاق تتعلق بالمسؤولية عن الحماية من جانب طرف أو آخر. وبينما دعت الجمعية العامة في بعض الأحيان إلى فرض نظم حظر الأسلحة، فإن مجلس الأمن هو وحده الذي يتمتع بسلطة جعل هذه النظم مُلزِمة. وبموجب المادة ٥٣ من الميثاق قد تتخذ الترتيبات الإقليمية خطوات إنفاذ من هذا القبيل بإذن من مجلس الأمن. غير أنه من الناحية الفعلية ليس من النادر أن تتخذ مثل هذه التدابير، الهيئات الإقليمية أو دون الإقليمية أو مجموعات الدول الأعضاء المشكّلة لغرض معين دون موافقة رسمية مسبقة من مجلس الأمن.

٥٩ - وبطبيعة الحال، لا يمكن القول بأن الدول والمنظمات الحكومية الدولية هي وحدها الجهات الفاعلة المؤثرة في الحالات المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية، على نحو ما سبق تأكيده في معرض مناقشة الركيزتين الأولى والثانية في الفرعين الثاني والثالث أعلاه. فالكل يعرف تمام المعرفة الأدوار المتعددة التي يضطلع بها المجتمع المدني، سواء على الصعيد الداخلي أو عبر الوطني، في مجالات الدعوة والإنذار المبكر والرصد والبحث والتدريب والتعليم، كما جرى الإقرار بها مرارا وتكرارا في هذا التقرير. أما دور الأفراد وأفرقة الدعوة والجماعات النسائية والقطاع الخاص في بلورة الاستجابة الدولية للجرائم والانتهاكات المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية، فليس معروفا بالقدر نفسه. وعلى غرار الأمم المتحدة نفسها، استخلص المجتمع المدني الدولي العبر من الاستجابة العامة لعملية الإبادة الجماعية اللتين وقعتا في كمبوديا ورواندا، التي كانت خافتة نسبيا وأتسمت بالبطء والنشئت. وأثبتت الحملات عبر الوطنية ضد العنف في دارفور، التي تميزت بطابعها الجماهيري وتنظيمها المحكم وشدة وضوحها، أن تلك الحركات تنطوي على عناصر القوة والقصور على حد سواء. فقد كشفت عما اتسم به الاهتمام العام بإثناء العنف ضد سكان دارفور المحاصرين من عمقٍ وسِعةٍ نطاقٍ، وسلطت في الوقت نفسه الضوء على مدى قصور ما لدينا من أدوات للسياسة وتذبذب الإرادة السياسية اللازمة لاستخدامها. بيد أنه على المدى الأطول أجلاً، كما سبق ملاحظته أعلاه، سيتعيّن على كل من يقدم على ارتكاب جرائم وانتهاكات تتعلق بالمسؤولية عن

الحماية أن يضع في الاعتبار الأضرار المستديمة والواسعة النطاق التي تلحقها تلك الفضاءات بالمجتمع وبقدرته على التعافي على حد سواء. فقد يتعرض الاستثمار المباشر الأجنبي والتبادل الثقافي والسياحة لتأثيرات سلبية تمتد لعقود من الزمن، نظراً لارتفاع وتعاظم تبعات تلك الأنماط غير المقبولة من السلوك على سمعة البلد المعني. وحتى إذا لم يفرض مجلس الأمن حظراً، فمن المرجح أن يعتمد فرادى المستثمرين من القطاعين العام والخاص إلى فرضه، بتحريض من شبكات الدعوة التابعة للمنظمات غير الحكومية. وقد يكون من الصعب للغاية رفع هذه الضروب من الحظر الانفرادي المالي والتجاري دون إجراء تغييرات واضحة المعالم ومستدامة في البلد المعني بالأمر.

٦٠ - وكما جرى التشديد عليه مرارا أعلاه، تعاني التدابير الوقائية والحمائية للمسؤولية عن الحماية بكل ألوان طيفها من وجود ثغرات كبيرة على مستويات القدرة والتخيل والإرادة. وما من مجال تبدد في هذه الثغرات بشكل أوضح وأشد ضرراً أكثر من مجال الاستجابة القسرية والحسنة التوقيت للجرائم والانتهاكات الصارخة المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية. ففي ذلك المجال، نجد أن ضعف القدرة وقلة الإرادة، بما يشمل شتى العواصم التي تصدع بتأييدها للنهوض بأهداف المسؤولية عن الحماية، يغذي كل منهما الآخر، في حلقة مفرغة من التردد وتبادل الاتهامات إزاء الفضاءات الناشئة. وبشكل أكثر وضوحاً ومأساوية، أدى فشل المجتمع الدولي في كبح جماح العنف والتشرد الجماعيين في دارفور، وكذلك في جمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال، إلى تقويض ثقة الرأي العام في الأمم المتحدة وفي تمسكنا الجماعي بمبادئ المسؤولية عن الحماية. وبني على اقتناع راسخ بأننا قادرون على الارتقاء بعملنا في المستقبل، وسنعمل ذلك حتماً، ونحن نتصرف بشكل تام ضمن إطار الميثاق وأحكام الفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة.

٦١ - ولئن كانت المسؤولية الأولى والدائمة عن الوفاء بالالتزامات المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية تقع على عاتق كل دولة على حدة، فعندما تخفق الدولة بشكل واضح في الاضطلاع بها، يتحمل الأمين العام عندئذ مسؤولية خاصة عن كفالة استجابة المجتمع الدولي بشكل "في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة"، على نحو ما تدعو إليه الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة. ومن جهتي، فأنا أدرك أن الأمين العام ملزم، طبقاً لما جاء في تقرير الفريق المعني بعمليات السلام للأمم المتحدة في سياق مماثل (انظر A/55/305-S/2000/809)، بإطلاع مجلس الأمن - والجمعية العامة أيضاً في هذه الحالة - على ما هو في حاجة إلى معرفته، وليس ما يرغب في سماعه. ويجب على الأمين العام أن يكون بمثابة لسان حال المستضعفين والمهدّدين عندما تنقلب حكوماتهم إلى جلاذيتهم لا حماقتهم، أو عندما تغدو عاجزة عن حمايتهم من بطش الجماعات المسلحة. وفي مجلس الأمن، يتحمل الأعضاء

الدائمون الخمسة مسؤولية خاصة نظرا لامتيازات الولاية وحق النقض الممنوح لهم بمقتضى الميثاق. وأنا أحثهم على الإحجام عن استخدام حق النقض أو التهديد باستخدامه في حالات العجز البين عن الوفاء بالالتزامات المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية، على النحو المبين في الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة، والعمل على التوصل إلى تفاهم متبادل تحقيقاً لذلك الغرض. وقد شهدت المواقف عبر العالم تغييرات مهمة منذ أحداث كمبوديا ورواندا وسريبرينيتشا، فتعاظمت التبعات السياسية على الصعيدين الداخلي والدولي التي يلقاها كل من يقدم على عرقلة استجابة دولية فعالة إزاء إبادة جماعية في مستهلها أو أي جريمة سافرة تتعلق بالمسؤولية عن الحماية. وينبغي لجميع الدول الأعضاء، وليس فقط الخمسة عشر عضواً في مجلس الأمن، أن تكون على وعي تام بتوقعات عموم الناس والمسؤوليات المشتركة على حد سواء. وإذا كان على الجمعية العامة أن تضطلع بدور ريادي في بلورة استجابة للأمم المتحدة، فمن باب أولى أن جميع الدول الأعضاء البالغ عددها ١٩٢ دولة ينبغي أن تتولى بصفة مشتركة مسؤولية تحويلها إلى أداة فعالة للمضي قدماً في أعمال مبادئ المسؤولية عن الحماية المبينة بأشد الوضوح في الفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي.

٦٢ - وكما ذكر أعلاه، ترقن مصداقية الأمم المتحدة وسلطتها ومن ثم فعاليتها في النهوض بالمبادئ المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية، إلى حد كبير، بمدى اتساق تطبيق هذه المبادئ. ويصدق هذا الأمر بوجه خاص عند استخدام القوة العسكرية لإنفاذها. وفي هذا الصدد، قد ترغب الدول الأعضاء في النظر في المبادئ والقواعد والنظريات التي يتعين الاسترشاد بها في استخدام القوة القسرية في الحالات القصوى المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية. وقد عولجت هذه المسألة في تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول لعام ٢٠٠١ (انظر الفقرة ٩ أعلاه)، كما تناولها سلفي كوفي عنان في تقريره لعام ٢٠٠٥ المعنون "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية، والأمن، وحقوق الإنسان للجميع" (انظر A/59/2005، الفقرة ١٢٦).

٦٣ - وثمة دور مهم يتعين على الجمعية العامة أن تضطلع به، حتى في إطار الركيزة الثالثة. فالمواد ١١، و ١٢، و ١٤، و ١٥ من الميثاق تتطرق إلى وظيفتي السلام والأمن الموكلتين إليها. وقد عهدت المادة ٢٤ من الميثاق إلى مجلس الأمن بالمسؤولية "الرئيسية" لا الكاملة عن صون السلام والأمن، وفي بعض الحالات، قد لا يرتأى أن ارتكاب جرائم تتعلق بالمسؤولية عن الحماية يعرض السلام والأمن الدوليين للخطر. وعلاوة على ذلك، بمقدور الجمعية العامة أن تتناول تلك المسائل، في إطار إجراء "الاتحاد من أجل السلام"، عندما يخفق المجلس في ممارسة مسؤوليته حيال السلام والأمن الدوليين بسبب غياب الإجماع بين

أعضائه الدائمين الخمسة. بيد أنه حتى في تلك الحالات، لا تكون قرارات الجمعية ملزمة قانوناً للأطراف المعنية.

٦٤ - ورغم الدراسات والمناقشات العامة على مر الأعوام، ما زالت الأمم المتحدة بعيدة عن إنشاء طراز القدرة العسكرية للاستجابة السريعة الذي تمس الحاجة إليه للتصدي لذلك النوع من الجرائم الفظيعة السريعة التطور المبينة في الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة. وإنني أقدر ما يبذله عدد من الدول الأعضاء من جهود للنظر في عناصر تلك القدرة، بما في ذلك المسائل المتعلقة بالنظرية، والتدريب، والقيادة والرقابة. غير أنه ما زال ثمة الكثير الذي ينبغي القيام به في سبيل تدويل تلك الجهود ووضعها في سياقها الأرحب، ألا وهو إيجاد سبل أفضل لحماية المدنيين. وفي هذا الصدد، تأتي مواصلة نظر مجلس الأمن والجمعية العامة في هذه المسألة الأخيرة في أوانها تماما.

٦٥ - وتدعو الحاجة أيضا إلى بلورة أساليب أفضل للتعاون بين الأمم المتحدة والترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية. وعلى تلك الترتيبات أن تنظر في تقاسم القدرات وليس مجرد الاكتفاء ببناء القدرات، مثلما هو الحال الآن في مجال دعم الوساطة. ويكتسي برنامج الاتحاد الأفريقي - الأمم المتحدة العشري لبناء القدرات أهمية حيوية بشكل خاص في هذا الصدد. فعلى أن نضاعف جهودنا لكفالة نجاحه، ولكي تحقق القوة الاحتياطية الأفريقية قدراتها الكامنة بشكل تام. ويشكل التعاون العالمي الإقليمي دعامة رئيسية تسند استراتيجيتنا لوضع المسؤولية عن الحماية موضع التنفيذ، بما في ذلك المسؤولية عن بناء القدرة في مجال الإنذار المبكر على نحو ما تقضي به الفقرة ١٣٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة، ومن ثم فهو يستحق دعمنا التام والصريح.

٦٦ - ومجمل القول إنه في الوقت الذي تسعى فيه أسرة الأمم المتحدة إلى صوغ وتنفيذ استراتيجية لاستجابة متوائمة مع الدعوة الواردة في الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة إلى اتخاذ إجراء "في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة" ومع أحكام الميثاق على السواء، بما يشمل أهدافه ومبادئه، فإن ذلك سيزيد من صعوبة ادعاء الدول أو مجموعات الدول بأنها في حاجة إلى التصرف بشكل انفرادي أو خارج نطاق قنوات الأمم المتحدة وقواعدها وإجراءاتها للاستجابة لحالات طوارئ في نطاق المسؤولية عن الحماية. وكلما عمل نظام الاستجابة التابع للأمم المتحدة بشكل أكثر اتساقاً وإنصافاً وموثوقية، ستتعاظم الثقة في قدرة الأمم المتحدة على توفير بديل متعدد الأطراف ذي مصداقية. وسيساعد ذلك أيضا في ردع مرتكبي تلك الجرائم والانتهاكات المحتملين أو حملهم على العدول عن ارتكابها.

خامسا - سبل المضي قُدماً

٦٧ - من المؤكد أن هذا التقرير لن يكون بمثابة القول الفصل بشأن كيفية وضع المسؤولية عن الحماية موضع التنفيذ. لكنه يشكل الخطوة الأولى الحاسمة صوب تحويل الصيغة الرسمية والراسخة الواردة في الوثيقة الختامية لمؤتمر قمة عام ٢٠٠٥ إلى عقيدة وسياسة، بل والأهم من ذلك إلى أفعال. فهو يسعى إلى تلمس أقصر السبل للانتقال من مرحلة الوعود إلى طور الممارسة، من منطلق الإدراك التام لما يجرّه التأخر أو التراجع من تبعات إنسانية باهظة. وتسعى الأفكار المتصلة بالسياسات الواردة أعلاه إلى تحقيق إمكانات المسؤولية عن الحماية كاملة في إطار مبادئ ميثاق الأمم المتحدة ومقاصده وأحكامه والفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة المتفق عليها بالإجماع على مستوى رؤساء الدول والحكومات. وإذا ما نفذت الدول الأعضاء الأحكام الواردة في هاتين الوثيقتين، فسيصبح ذلك بلوغ الأمان المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية وإعمالها بقوة كي لا يسعى المتحمسون إلى تجاوز حدود القواعد والمبادئ المتفق عليها. وفي واقع الأمر، فإن محاولة إعادة النظر في المفاوضات التي أثمرت الأحكام التي تضمنتها الفقرتان ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة ستأتي بنتائج عكسية، بل وربما مدمرة. فهذه الأحكام تمثل نتيجة طيبة للغاية ستستخدم بشكل جيد الهدف النهائي للمسؤولية عن الحماية، ألا وهو: إنقاذ الأرواح عن طريق منع أفظع الانتهاكات الجماعية لحقوق الإنسان، مع تعزيز الميثاق روحاً ونصاً والمبادئ الراسخة للسيادة المسؤولة.

٦٨ - ويعرض هذا التقرير نهجاً موسعاً إزاء المسؤوليات الوقائية والحمائية للدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية وشركائنا في المجتمع المدني. وهو يشدد على الحاجة إلى اعتماد نهج يشمل عدة قطاعات وإلى تقاسم العبء في إطار جهد مشترك للقضاء المبرم على الجرائم الجماعية الفظيعة من قبيل الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد البشرية. ولا يقدم التقرير تريباقاً ناجعاً للعلل، لكنه يرى مدعاة للأمل في الهدف المشترك المعلن، وفي الأساس المتين الناظم للمسؤولية عن الحماية في إطار القانون الدولي القائم، ومن الاتجاهات المشجعة الجارية على مدى عقد ونصف في سبيل الحد من تواتر تلك الجرائم المروعة. ورغم أن سياسات الدول ومواقفها هي التي ستحدد في نهاية المطاف ما إذا كان بالإمكان مواصلة تلك الاتجاهات الإيجابية، فإنها ستجد في الأمم المتحدة شريكاً على أهبة الاستعداد. فلدى الأمم المتحدة ومجموعة وكالاتها وصناديقها وبرامجها من الموارد والأنشطة والعمليات الميدانية الحيوية ما يجعلها تقدم بالفعل مساهمات مهمة في مجال القضاء على هذه الآفات التي هي من صنع الإنسان. ويمكنها القيام بذلك بمزيد من الفعالية لو أن أهداف المسؤولية عن الحماية، بما في ذلك حماية اللاجئين والمشردين داخلياً، أُدرجت ضمن أولوياتها،

سواء في مجالات حقوق الإنسان، أو الشؤون الإنسانية، أو حفظ السلام، أو بناء السلام، أو الشؤون السياسية، أو في مجال التنمية. وكل مجال من مجالات نشاط الأمم المتحدة هذه كفيل بأن يثري الجهد المشترك إلى حد كبير. وعليه، فإن تركيز التقرير ينصبّ على صوغ استراتيجية مشتركة، وليس بالأحرى اقتراح برامج جديدة باهظة الكلفة أو نهج جديدة بشكل جذري.

٦٩ - غير أن تجميع عناصر هذه الاستراتيجية المشتركة سيتطلب قيادة عازمة وبعيدة النظر فضلا عن التزام سياسي متجدد. وما فتئت أبادي الالتزام بهذا الهدف منذ أمد طويل، وسأظل من بين أشد الداعين له داخل الأمانة العامة ومع الدول الأعضاء وفي المحافل الدولية. وسيظل القضاء على جرائم الفظائع الجماعية أحد الأهداف الرئيسية لفترة ولايتي كأمين عام. وقد تعهدت الدول الأعضاء على لسان أرفع ممثليها في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ بأن تضطلع بدورها في هذا الصدد. وأكد كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن هذا الالتزام العالمي من جديد. والآن تقع على عاتق الجمعية العامة، باعتبارها المحفل الرئيسي السياسي الجامع للعالم، مسؤولية بدء العملية السياسية المتمثلة في النظر في الاستراتيجية الشاملة الواردة في هذا التقرير، ثم استعراض الاقتراحات المتواضعة التي سأطرحها في وقت لاحق من عام ٢٠٠٩ من أجل تعزيز قدرات الأمم المتحدة على الإنذار المبكر، على نحو ما تقتضيه الفقرة ١٣٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة، عن طريق دعم مكتب المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية.

٧٠ - وسيكون أيضا من الضروري إعادة تأكيد دوري الجمعية العامة ومجلس الأمن المتكاملين والمتآزرين في المضي قدما بهذه الولاية العاجلة. وهما يتحملان بوضوح مسؤوليات حاسمة في هذا الشأن. بموجب الفصول من الرابع إلى الثامن من الميثاق. ويمكن أيضا للهيئات الحكومية الدولية الأخرى، مثل مجلس حقوق الإنسان ولجنة بناء السلام والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، أن تؤدي أدورا هامة في تنفيذ المهام المحددة في الفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة. وينبغي الاسترشاد في كل حالة بمبادئ الميثاق ومقاصده وأحكامه في أداء الهيئات الحكومية الدولية لأدوارها وفي علاقاتها فيما بينها.

٧١ - وأحث الجمعية العامة على أن تخطو الخطوة الأولى بالنظر بعناية في استراتيجية أعمال المسؤولية عن الحماية التي يتناولها هذا التقرير. ولهذا الغرض، طلبت إلى مستشاري الخاص المعني بهذه الشؤون، إدوارد لوك، القيام في إطار وثيق من الشراكة مع المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية، فرانسيس دينغ، بمواصلة مشاوراتهما مع الدول الأعضاء ورئيس الجمعية العامة بشأن أفضل سبل العمل. وسأشارك أيضا مشاركة فعلية في هذه العملية. وتتمثل إحدى الإمكانيات في أن تناقش الجمعية العامة هذه الاقتراحات في وقت معين أوائل عام

٢٠٠٩. وحيث إن رؤساء الدول والحكومات أجمعوا في عام ٢٠٠٥ في اجتماعهم على تأكيد المسؤولية عن الحماية، فينبغي للجمعية العامة، في اعتقادي، أن تنكب على النظر في أمثل السبل التي يمكن من خلالها للأمم المتحدة أن تساعد في الوفاء بالالتزامات المتعهد بها. وإضافة إلى تأكيد هذا القرار، قد تود الجمعية العامة أن تقوم بما يلي:

- (أ) الترحيب بهذا التقرير أو الإحاطة به علما؛
- (ب) تحديد دورها في مواصلة "النظر في مفهوم المسؤولية عن حماية السكان" المسند إليها بموجب الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥؛
- (ج) التصدي لسبل تحديد وإقامة الشراكات بين الدول والمجتمع الدولي في إطار الركيزة الثانية، "المساعدة الدولية وبناء القدرات"؛
- (د) النظر فيما إذا كان يتعين إجراء استعراض دوري لما قامت به الدول الأعضاء من أجل أعمال المسؤولية عن الحماية، وفي كيفية إجرائه إن كان يتعين ذلك؛
- (هـ) تحديد أفضل السبل لممارسة إشرافها على مساعي الأمانة العامة فيما يتعلق بأعمال المسؤولية عن الحماية.

وفيما يخص هذه النقطة الأخيرة، يمكن تنظيم إشراف الجمعية العامة على تنفيذ الاستراتيجية المتفق عليها بطرق مختلفة، بحسب ما ترغب فيه الدول الأعضاء. ويمكن للأمين العام أن يقدم، على سبيل المثال، تقريراً كل سنة أو كل سنتين بشأن الخطوات المتخذة لأعمال المسؤولية عن الحماية خلال عدة سنوات مقبلة، وذلك اعتباراً لأبعاد المسألة الواسعة من الناحيتين البرنامجية والمعارية.

٧٢ - وإني أتطلع إلى إجراء حوار بناء قائم على تبادل الرأي مع الدول الأعضاء بشأن اقتراحاتي، لأن المسؤولية عن الحماية - والآن المسؤولية عن تحقيق الإنجازات - هي فكرة قد آن أوانها. ومما يؤكد ذلك، الشغف الذي استقبل به الجمهور وتنظيمات المجتمع المدني في شتى أنحاء العالم فكرة المسؤولية عن الحماية. فقد أسند إلينا قادتنا في عام ٢٠٠٥ مهمة بالغة الأهمية ومباشرة، ألا وهي التجسيد الحي لما عبروا عنه في كلماتهم، وجعل أمان الشعوب في جميع الأصقاع في العيش في عالم أكثر سلامة وأماناً لنا جميعاً، "نحن شعوب الأمم المتحدة"، واقعا ملموساً. وينبغي لهذا المسعى أن يوحد صفوفنا لا أن يدب فيها الانقسام، وينبغي ألا يكون هناك خلاف حول الأهداف النهائية. وإني أتطلع إلى العمل مع الدول الأعضاء في القيام بهذا الجهد المشترك.

الإنذار المبكر والتقييم

١ - لا يمكن الإحاطة بعمليات الإعداد لارتكاب الجرائم والانتهاكات المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية والتحريض عليها وارتكابها، وكشفها على النحو الأمثل إلا من خلال طائفة من المناظر، وذلك اعتباراً لحجمها ولجسامتها. والمنظور القائم على حقوق الإنسان والاعتبارات الإنسانية منظور أساسي بطبيعة الحال، غير أنه يلزم أيضاً مراعاة كل من المنظور السياسي والأمني والاقتصادي والاجتماعي والإثنائي من أجل فهم نمط الأحداث التي يمكن أن تؤدي إلى مثل هذه الإهانات الجماعية للكرامة الإنسانية، ومن أجل إدراك سبل إحباطها. ويمكن، في هذا الصدد، أن يتيح منظور المسؤولية عن الحماية أيضاً إطاراً متكاملًا لتحديد الصلة بين مختلف عناصر رد الأمم المتحدة الموسع على مثل هذه الحالات أثناء تكشف فصولها، ولسير مسارها المحتمل. ويستتبع ذلك الاستعانة بالمعلومات المجمعة والمعارف المكتسبة من قبل كيانات الأمم المتحدة القائمة، وليس إطلاق مسميات جديدة على الأنشطة والبرامج الحالية أو تكرارها. وباختصار، يجب أن تدمج مبادئ المسؤولية عن الحماية وأن تعمم مراعاتها في الأعمال التي تضطلع بها المنظمة حالياً. فيجب أن يغدو العمل الجماعي والتعاون فيما يتعلق بالمسؤولية عن الحماية، وفيما يتعلق كذلك بباقي الأعمال التي تقوم بها المنظمة، إجراء عملياً موحدًا وليس أهدافاً يُطمح إلى تحقيقها.

٢ - ولا تشكل المعلومات في حد ذاتها عنصراً مفقوداً إلا في حالات نادرة. فقد كان أفراد قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة وغيرهم من الأفراد حاضرين في الميدان في رواندا وسريبرينيتشا، كما كان الشأن كذلك في عدة أماكن أخرى شهدت وقوع جرائم فظيعة تندرج في إطار المسؤولية عن الحماية. وعلى مر الزمن، أضحت الهيئة العالمية أكثر فأكثر منظمة تغطي عليها الصبغة الميدانية، وتزايد فئات أفرادها من العاملين في مجالات حقوق الإنسان والعمل الإنساني والتنمية والسياسة وحفظ السلام وبناء السلام مع موظفين محليين ومع شركاء إقليميين ومن المناطق دون الإقليمية ومع تنظيمات المجتمع المدني في البلدان المهشة الأوضاع أو الممزقة بالحروب. ويمكن أن تتيح المعارف والمنظورات المحلية الطابع قدرات هائلة لدى النظر في خيارات السياسة العامة في مثل هذه الحالات المتسمة بالتنوع والحساسية. وينبغي إثراء عملية صنع القرارات في الأمم المتحدة بإسهامات المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية كلما أمكن ذلك. ويجب تهيئة وتيسير التدفق المتبادل للمعلومات والأفكار والمعارف فيما بين الأمم المتحدة وشركائها الإقليميين وفي المناطق دون الإقليمية

فيما يتعلق بقضايا المسؤولية عن الحماية، وخاصة فيما يتعلق بالقضايا المتصلة بالإنذار المبكر والاستجابة المناسبة التوقيت والحاسمة.

٣ - والمصادر المستقلة التي تستقى منها المعلومات غزيرة. وتشمل كلا من تنظيمات المجتمع المدني المحلية وعبر الوطنية، وإن كانت هذه الأخيرة لا تحظى في الغالب إلا باهتمام ضئيل جدا من لدن صانعي القرارات على الصعيد العالمي. والمنظمات النسائية الشعبية هي من بين التنظيمات المحلية القادرة على إتاحة معلومات مناسبة التوقيت وحساسة بشأن تطورات حالات النزاعات. وعلى الصعيد العالمي، يعتمد عدد من الجماعات المعنية برصد حقوق الإنسان والشؤون الإنسانية على شبكات ومنهجيات وقنوات إبلاغ على مستوى جيد من التطور. وقد كانت في أحيان كثيرة أول من أطلق صفارة الإنذار في المراحل الأولى من ارتكاب جرائم الفظائع. ويمكن أن تساعد هذه التقارير المستقلة، سواء وردت من مصادر محلية أو عبر وطنية، في الكشف عن الحالات التي يتعين فيها على الأمم المتحدة إيلاء المزيد من الأهمية لها، أو تأكيد أو تكملة المعلومات الواردة عبر القنوات الرسمية. غير أن الأمم المتحدة تفضل عدم التصرف استنادا إلى المعلومات الواردة من هذه المصادر المستقلة دون غيرها. فنوعية ومصداقية المعلومات يمكن أن تكون أكثر أهمية من حجمها حينما يتعلق الأمر باتخاذ القرارات السليمة.

٤ - ولمواجهة تحدي المسؤولية عن الحماية، بما في ذلك الدعوة الواردة في الفقرة ١٣٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ إلى إنشاء قدرة على الإنذار المبكر، ليست الأمم المتحدة في حاجة إلى أن تقيم شبكات جديدة للرصد أو لجمع المعلومات في الميدان من شأنها أن تكرر نفس العمل الذي تضطلع به الترتيبات القائمة. فعلى العموم، شهدت القنوات المتنوعة التي تستمد منها الأمم المتحدة المعلومات تحسنا كبيرا في السنوات الأخيرة. لذا، فبدلا من إنشاء قنوات زائدة مكرسة حصرا لجرائم وانتهاكات المسؤولية عن الحماية، فيني سأطلب إلى الإدارات الرئيسية والبرامج والوكالات والشبكات المشتركة بين الوكالات المعنية إدراج الاعتبارات والمنظورات المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية في أنشطتها الجارية وفي عمليات الإبلاغ التي تقوم بها بقدر ما تسمح الولايات المسندة إليها بذلك. وسيترتب عن ذلك فائدتان أساسيتان. وتمثل أولاهما في أن إضافة منظور المسؤولية عن الحماية إلى المنظورات الراهنة من شأنها مساعدة الأمم المتحدة في استباق الحالات التي يرجح أن ينشأ عنها ارتكاب مثل هذه الجرائم والانتهاكات، وذلك عن طريق تعزيز قدرتها على الوقوف على بواورها، والتعرف على أنماطها، وعلى الإبلاغ والتقييم والتصريف بناء على المعلومات ذات الصلة. فالأسئلة غير الصائبة تكون أجوبتها حتما غير صائبة. ويتمثل ثاني الفائدتين في أنه من شأن توشي هذا المنظور التوحيدي أن ييسر تحقيق الاتساق على صعيد المنظومة

ككل، عن طريق تشجيع إجراء الحوار بشكل أكثر انتظاماً وتبادل المعلومات والتحليل المشترك فيما بين برامج ووكالات متباينة.

٥ - غير أن تحسين تدفق المعلومات ليس من شأنه وحده ضمان صنع قرارات سليمة، ناهيك عن ضمان بلورة الإرادة السياسية على اتخاذ إجراءات مناسبة التوقيت وحاسمة التنفيذ للقرارات المتخذة، على نحو ما تم التعهد به في الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة. فالمعلومات عنصر ضروري، غير أنها نادراً ما تكون شرطاً كافياً لاستجابة جماعية فعالة. وتتسم كيفية تقييم المعلومات المتاحة بأهمية قصوى في حالات المسؤولية عن الحماية، اعتباراً لأنماط السلوك والأعمال والنوايا التي تنطوي عليها الجرائم والانتهاكات الأربع المحددة. وينبغي كذلك أن تكون عملية صنع القرارات موسعة نسبياً وشاملة للجميع ومتسمة بالمرونة على صعيد كل من الأمانة العامة والصعيد الحكومي الدولي، نظراً إلى أن استجابة الأمم المتحدة قد تأخذ في الاعتبار مجموعة من الأدوات السياسية في إطار الفصول السادس والسابع و/أو الثامن من الميثاق، ونظراً إلى أن مجموعة الأدوات تلك ينبغي استعراضها وتعديلها وفقاً لتطورات الأحداث في الميدان. وسعيًا إلى ضمان الاتساق في صنع القرارات داخل الأمانة العامة على مستوى المنظومة ككل والقيام برد سريع متسم بالمرونة ومفصل بحسب احتياجات كل حالة على حدة، سيتم استخدام آلية مشتركة بين الوكالات والإدارات من أجل النظر في خيارات السياسة العامة المتعين طرحها علي، وبواسطتي، على الهيئات الحكومية الدولية.

٦ - وتوخياً للكفاءة والفعالية في آن واحد، يجدر بالملاحظة أن المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية والمستشار الخاص للأمين العام اللذين تشمل مهامهما المسؤولية عن الحماية مكلفان بمهام متباينة لكنها وثيقة الصلة فيما بينها. وفي رسالة موجهة في عام ٢٠٠٤ إلى رئيس مجلس الأمن، حدد الأمين العام كوفي عنان مسؤوليات المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية كما يلي (انظر S/2004/567، المرفق):

(أ) جمع المعلومات المتاحة، وخاصة من داخل منظومة الأمم المتحدة، بشأن الانتهاكات الجسيمة والخطيرة لحقوق الإنسان وللقانون الإنساني الدولي ذات الأصول الإثنية والعرقية، والتي قد تؤدي إلى الإبادة الجماعية إذا لم يتم منعها أو وقفها؛

(ب) العمل كآلية للإنذار المبكر للأمين العام، ومن خلاله لمجلس الأمن، بتوجيه نظرهما إلى الحالات التي قد تسفر احتمالاً عن الإبادة الجماعية؛

(ج) تقديم توصيات إلى مجلس الأمن، عن طريق الأمين العام، بشأن الإجراءات الكفيلة بمنع أو وقف الإبادة الجماعية؛

(د) الاتصال مع منظومة الأمم المتحدة بشأن الأنشطة المتعلقة بمنع الإبادة الجماعية والعمل على تعزيز قدرة الأمم المتحدة على تحليل المعلومات المتعلقة بالإبادة الجماعية أو الجرائم ذات الصلة وعلى إدارتها.

٧ - ولقد طلبت إلى المستشار الخاص للأمين العام أن يضع من ناحية أخرى، بالتشاور الوثيق مع المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية، الأبعاد المفاهيمية والمؤسسية والسياسية لتفعيل المسؤولية عن الحماية بما يتسق والأحكام المتفق عليها في الفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة. ويشمل ذلك الاضطلاع بدور ريادي في إعداد هذا التقرير. وقد أكدت الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العلاقة الوثيقة بين هذه المسائل، ليس فقط بوضعها الإبادة الجماعية على رأس الجرائم والانتهاكات الأربع المحددة التي تشملها المسؤولية عن الحماية، بل أيضا بالتعبير في الفقرة ١٤٠ عن تأييد الدول الأعضاء تأييدا تاما لمهمة المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية في إطار الأحكام المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية. وفي رسالتي المؤرخة ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠٧ الموجهة إلى رئيس مجلس الأمن (S/2007/721)، أشرت إلى أنه "من أجل مزيد من الفعالية ومراعاة لتكامل مسؤوليات [المستشارين الخاصين]، فإنهما سيشغلان مكتبا مشتركا وسيعينهما موظفو الدعم أنفسهم". وسيعمل المكتب المشترك وفقا للترتيبات القائمة وسيعززها، بما في ذلك فيما يتعلق ببناء القدرات وجمع المعلومات من الميدان وتحليلها، مع إضافة قيمته الخاصة فيما يتصل بترتيبات جديدة للدعوة والتقييم الشامل لعدة قطاعات، والسياسة العامة المشتركة، وتراكم المعارف بشأن سبل استباق أزمات المسؤولية عن الحماية ومنع وقوعها ومواجهتها. وستعرض الاقتراحات بشأن المكتب المشترك الصغير الذي سيقترسه المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية على الجمعية العامة حينما تتاح لها فرصة النظر في المسائل الأوسع المتصلة بالسياسة العامة التي يتناولها هذا التقرير.