

كاثرين هافر (katherine.haver@nyu.edu) زميلة أبحاث في مركز التعاون الدولي بجامعة نيويورك.

ستودارد، وهازر، وهافر، تقديم المساعدات في بيئة غير آمنة: التوجهات في السياسة والعمليات، مجموعة السياسات الإنسانية ومعهد تنمية ما وراء البحار، ونيويورك: مركز التعاون الدولي، ٢٠٠٦، www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport23.pdf

تأخير تكوين سياسات شفافة يتم تناقلها بوضوح تام وتأخير وضع خطط عملية وتشغيلية بناء على العمل الميداني. فالعاملون المحليون والوطنيون يستحقون حال أفضل. والوكالات الإنسانية ليس لديها واجب عناية واحد لجميع الموظفين بصرف النظر عن جنسياتهم.

بعد هو أن الاستجابات العملية قد تبدو وأنها تعكس تسلسلا هرميا للقيم المترتبة على حياة أشخاص مختلفين، وهي حياة العاملين الدوليين، وحياة العاملين المحليين/الوطنيين، والسكان المستفيدين من المساعدات. ورغم أنه لا شك هناك في صعوبة هذه القضايا صعبة دون شك وتدعو إلى القلق، فإن عدم تناولها يؤدي فقط إلى

مسؤولية الحماية: دروس من كيفو الجنوبية

جايا ميرثي

تعتبر الحماية أحد مكونات النهج العنقودي المتبع في بيئات الطوارئ الذي تقوده الأمم المتحدة. فهل بوسع النهج العنقودي تعبئة المجتمع الدولي لحماية المدنيين في المناطق التي تكون فيها الدول إما عاجزة عن توفير الحماية أو لا ترغب في تقديمها للمدنيين؟ إن بإمكان المشروع التجريبي القائم في جمهورية الكونغو الديمقراطية أن يشكل درسا على ذلك.

جمهورية الكونغو الديمقراطية لضمان أن مجموعة الحماية قد تناولت احتياجات جميع السكان المدنيين وليس النازحين داخليا فقط. إن مجموعة الحماية، وهي قيادة موحدة منحت لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبعثة السلام التابعة للأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية (بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية)، قد استهلت لتقديم استجابة متوقعة لاحتياجات الحماية ولتحديد الفجوات الموجودة في عملية حماية جميع المدنيين الكونغوليين. لقد ضاهت قيادتها المشتركة الحيادية السياسية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والخبرة الإنسانية الكبيرة في العمليات مع بعثة حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة وبتفويض عسكري سياسي وحيد. وأدى ذلك إلى خلق مسؤولية قيادة مشتركة فريدة من نوعها للوفاء باحتياجات الحماية للمدنيين.

بصراحة ودون أي غموض الالتزام الجماعي بحماية الشعوب من الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية.

وبينما كانت هذه التطورات هامة لتمكين المجتمع الدولي من الضغط على الدول لممارسة حقها في التدخل، لم يكن هناك اهتمام كاف لكيفية هيكلة واستخدام حق الحماية بشكل نظامي لكي يتمكن المجتمع الدولي من تنفيذه على المستوى الميداني. لقد دعت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٥ إلى تحرك دولي متوقع وفعال وناجح ودعت إلى مساءلة أكبر عند الاستجابة للأزمات الإنسانية، وخاصة في حالات التشرذ الداخلي الجماعي. ونتيجة لذلك، أسست مبادئ اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات "النهج العنقودي"، ووزعت المسؤوليات لإرشاد الوكالات لضمان استجابة أكثر توقعاً ومسؤولية في حالات الطوارئ، وخاصة تلك الحالات التي تؤدي إلى التشرذ الداخلي الجماعي. لقد تم تطوير النهج العنقودي بقصد تقديم تحركاً متوقفاً عند تحليل الاحتياجات، وتناول الأولويات وتحديد الفجوات في القطاعات المحددة. وفي إشارة إلى الفعالية الممكنة لمساعدة المفوض السامي للحماية في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، إريكا فيلر، قائلة: "إن النهج العنقودي... قد يشكل كوسيلة لتشغيل فكرة "المسؤولية عن الحماية".

في عام ٢٠٠١ نشرت اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول تقريرها الشهير بعنوان مسؤولية الحماية. فقد كانت اللجنة ترد على تحدي الأمين العام السابق للأمم المتحدة، كوفي أنان، للمجتمع الدولي للتخطيط لمسار عمل أكثر استمرارية وانتظاماً عند الاستجابة للأزمات الإنسانية، وخاصة عندما تكون المبادئ والمعتقدات الإنسانية لدولة ذات سيادة في نزاع وشقاق. لقد طورت اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول إطار عالمي للمجتمع الدولي لاستخدامه عن تحديد تصرفاتها ضد الدول، بما فيها انتشار الجيش، التي يعاني سكانها المدنيين من الأذى الشديد.

لقد كان إعادة تصور المفهوم الرئيسي لحق المجتمع الدولي في "التدخل" للدواعي الإنسانية، وبالأحرى "مسؤولية حماية" السكان المدنيين المتعرضين للمخاطر، هو أهم مساهمات اللجنة. وفي النهاية فقد بدل هذا التغيير التركيز من على الأشخاص الذين يمارسون سلطة الدولة إلى الضحايا الحقيقيين للنزاع. لقد حظيت فكرة حق الحماية (R2P) على شرعية دولية شاسعة وأصبحت عرف دولي معترف به. إن آخر قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لحماية المدنيين في الصراعات (١٧٣٨ و١٦٧٤، اللذان تم تبنيهما في عام ٢٠٠٦) تنص صراحة على مسؤولية المجتمع الدولي لتوفير الحماية. أما بعثات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة فهي تحظى بتفويض متزايد بتفويض الفصل السابع لحماية المدنيين في الصراعات وباستخدام القوة. لقد دعا منسق الأمم المتحدة للمساعدات الإنسانية يان إيغلاند في تصريحات له إلى المزيد من التنبؤ عند الوفاء بالالتزامات الدولية لحق التدخل تجاه المدنيين المحتاجين للحماية. وفي مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ قبلت جميع الحكومات

مجموعة الحماية في كيفو الجنوبية

إن حقيقة تعرض معظم سكان المنطقة الشرقية لجمهورية الكونغو الديمقراطية للتشرذ دفعت منسق الأمم المتحدة للمساعدات الإنسانية في

بدأت مجموعة الحماية في فبراير ٢٠٠٧ في المقاطعة الشرقية لمنطقة كيفو الجنوبية. وفي ظل غياب الكثير من الإرشاد التشغيلي كان من الواضح أن مجموعة الحماية سوف تُحسن استجابة الحماية للمدنيين فقط إذا تم تعبئة وإشراك جميع الجهات الدولية ذات النشاطات المتعلقة بالحماية على الأرض. ومن البداية أشركت مجموعة الحماية مساهمات جميع الجهات الدولية للحماية الكبيرة تقريبا، بما فيها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، واليونسيف، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والمنظمات غير الحكومية الدولية، والجمعية الدولية للصليب الأحمر. لقد مكنت المساهمة النظامية مجموعة الحماية لتتطور إلى منتدى يتمكن فيه المجتمع الدولي من نقاش سياق الحماية في المقاطعة، وتحديد فجوات واحتياجات الحماية القائمة والعمل على تطوير إستراتيجية حماية على نطاق موسع. لقد سعت الأطراف للاستجابة لانهاكات حقوق الإنسان فوراً، ومن بينها الاعتصاب، والقتل العشوائي، والسلب والنهب،



لقد وفر هذا المركز في غوما خلال سنتين الدعم والحماية لأكثر من ٤٠٠٠ ضحية للعنف الجنسي

- يقوم رؤساء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بتفويض مجموعة الحماية رسمياً بمسؤولية حماية جميع المدنيين.
 - تطوير المبادئ التوجيهية التي تفصل مسؤولية مجموعة الحماية عن الوفاء بجميع أوجه "مسؤولية الحماية" للجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول.
 - يقوم رؤساء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بتطوير مبادئ توجيهية لتفصيل مسؤولية وكالات الأمم المتحدة المتعددة عن قيادة المجموعات/القضايا المعنية (بما فيها النوع والاستجابات للعنف الجنسي والعنف القائم على أساس النوع) داخل مجموعة الحماية.
 - تطوير مبادئ توجيهية لتفصيل أي الفعاليات الإنسانية التي يجب على مجموعة الحماية تعقبها لحماية المدنيين على المدى القريب والمتوسط والبعيد، ومن بينها الاهتمام المعين لبناء قدرات المؤسسات الحكومية لحماية المدنيين لديهم.
 - تقوم إدارة عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة بتطوير مبادئ توجيهية تفصل ما هي النشاطات العسكرية التي يجب أن تتبعها بعثات حفظ السلام، وكيف يمكنها حماية المدنيين فعلياً.
 - تفتقر مجموعة الحماية للقدرة على الاستجابة على المعدلات الهائلة لاحتياجات الحماية في كیفو الجنوبية. إن قدر الاستضعاف يجعل من المستحيل على القيادات المشتركة، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبعثة السلام التابعة للأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، أن يطورا إستراتيجية عمل قيادي للاستجابة لكل مجموعة وكل قضية.
 - ثبت أنه من الصعب إلقاء المسؤولية على المنظمات غير القيادية في مجال الحماية وضمأن مساهمتها المنتظمة.
 - هناك نقص في الموارد البشرية الماهرة لتقديم القيادة الناجحة.
 - هناك نقص في الدعم المؤسسي والإرشاد ذي المستوى العالي لعمليات مجموعة الحماية.
- المضي قدماً**
- إن مجموعة الحماية قادرة على تحقيق حق الحماية للمجتمع الدولي في الميدان، ولكن تحقيق ذلك يظل مهماً حيث يجب على الأمم المتحدة تطوير أي قوانين مؤسسية أو مبادئ توجيهية مفصلة حول كيف يجب على المجتمع الدولي حماية السكان المدنيين. وبناء على تجربة كیفو الجنوبية، فإننا نقترح التالي:
- والتعذيب، والتشرد القسري، والاعتقال التعسفي، إضافة إلى تناول الضعف البنيوي الشائع وعجز قدرات المؤسسات الكونغولية (الجيش، والشرطة والقضاء) عن حماية المدنيين. وبفضل الحضور النشط لبعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية حظت مجموعة الحماية بخط اتصال مباشر مع الكيان الوحيد في المجتمع الدولي القادر على استخدام القوة أو التهديد باستخدامها لردع الانتهاكات. لقد أثمرت العملية الإنسانية العسكرية عن فوائد كثيرة حيث تستطيع المجموعة الوصول للمعلومات الاستخباراتية الضخمة لدى بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وطلب التدخل العسكري الفعال بشكل مباشر أينما يتعرض السكان المدنيين للخطر.
- إن المجموعة تعالج مشكلة الحصانة وضرورة تعزير الثقافة القائمة على حقوق الإنسان من خلال بناء قدرات المؤسسات الكونغولية لاحترام وإنفاذ سيادة القانون. لقد بدأت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مع شركاء مجموعة الحماية في تدريب الجيش الكونغولي على معايير حقوق الإنسان والسلوك المدني العسكري المهني، وأجرت عمليات مراقبة للحماية، وأطلقت حملة إعلامية عامة لنشر المعايير القانونية الدولية والمحلية لحماية المدنيين، وسعت لبناء قدرة السلطة القضائية.
- ولكن من الواضح أنه لاتزال هناك تحديات كبيرة:

تعمل جايا ميرثي (murthy@unhcr.org و jmurth@hotmail.com) منسقة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لمجموعة الحماية في كیفو الجنوبية في جمهورية الكونغو الديمقراطية. هذا المقال مكتوب بصفة شخصية ولا يعبر بالضرورة عن آراء الأمم المتحدة.

السلام، مفصلة نقاط قوتهم الفردية وقدراتهم على بلوغ الحد الأعلى من استجابات الحماية.

■ تعيين عاملين ماهرين وكفاء لقيادة مجموعة الحماية والجماعات القيادية في مجموعة الحماية.

■ تقوم اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وإدارة عمليات حفظ السلام بإنشاء مبادئ توجيهية تلخص كيفية تعاون مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والوكالات الرائدة للجماعات المحددة في مجموعة الحماية وبعثات حفظ