

Distr.: General
7 March 2014
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثامنة والستون

البند ١٤٢ من جدول الأعمال المؤقت

تقرير عن أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية

تقييم تنفيذ ولايات حماية المدنيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام ونتائجها

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

”تركز بعثات حفظ السلام المكلفة بحماية المدنيين على أنشطة منع نشوب النزاعات والتخفيف من حدتها وتكاد لا تستخدم القوة أبدا في حماية المدنيين المعرضين للهجوم“

موجز

تشكل حماية المدنيين أحد أهم وأبرز مجالات أنشطة الأمم المتحدة لحفظ السلام. فقد كلف مجلس الأمن حتى الآن ١٣ بعثة من بعثات حفظ السلام، منها تسع بعثات حالية، بولايات تتضمن مطلب حماية المدنيين. وقد نظر هذا التقييم في تنفيذ ولايات حماية المدنيين في البعثات الحالية وفي نتائجها.

وفي عام ٢٠٠٩، خلص استعراض شامل إلى أن ثمة حلقة مفقودة في سلسلة الأحداث التي تدعم حماية المدنيين. غير أن تقدما كبيرا أُحرز منذ ذلك الحين. فقد وضعت توجيهات وهيكل لدعم أنشطة حماية المدنيين في الميدان في إطار مفهوم عمليتي من ثلاثة مستويات يشمل منع نشوب النزاعات، وتوفير الحماية من العنف البدني، وتهيئة بيئة حمائية. وقد تمخض العديد من هذه الأنشطة عن نتائج إيجابية واضحة.



الرجاء إعادة استعمال الورق

020414 270314 14-25641 (A)



غير أن التقييم أشار إلى وجود نمط متأصل يتمثل في عدم تدخل بعثات حفظ السلام بالقوة عند تعرض المدنيين للهجوم. واستخدام القوة مأذون به قانوناً وهو يتمشى مع مقاصد مجلس الأمن وتوقعات المدنيين، ولكن يبدو أن عمليات حفظ السلام عادة ما تتجنب اللجوء إلى هذا الخيار. ويرجع ذلك إلى أسباب منها اختلاف الآراء في مجلس الأمن وبين البلدان المساهمة بقوات، وأهمها ازدواج التسلسل القيادي الذي ينظم استخدام البعثات للقوة ويتألف من قيادات البعثات والبلدان المساهمة بقوات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مغزى الالتزام الواقع على عاتق البعثات بالتصرف عندما تكون الحكومات المضيفة عاجزة عن الاضطلاع بمسؤوليتها الرئيسية المتمثلة في حماية المدنيين، أو غير رغبة في ذلك، ليس مفهوماً بشكل جيد؛ وترى البعثات أنها لا تملك الموارد الكافية للرد على القوة بالقوة؛ وأفراد الوحدات العسكرية أنفسهم يخشون العقوبات الممكنة إيقاعها بهم إذا ما اعتُبر أن استخدامهم للقوة كان في غير محله. ونتيجة لما تقدم، وعلى الرغم مما تعهدت به الأمم المتحدة والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة من التزامات كبيرة، فإن المدنيين ما زالوا يعانون من العنف والتشرد في العديد من البلدان التي كلفت فيها بعثات الأمم المتحدة بحماية المدنيين.

وعلى الرغم من أن بعثات حفظ السلام نجحت في منع الأذى عن المدنيين والتخفيف من حدته عند انتشارها في أراض شاسعة تواجه فيها أخطاراً تفوق قدراتها المحدودة، فلا تزال ثمة حلقة مفقودة في السلسلة التي تربط مقاصد مجلس الأمن بأعمال الأمانة العامة والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة وبعثات حفظ السلام أنفسهم فيما يتعلق باستخدام القوة. وبما أن المسؤولية الحصرية عن هذا الوضع لا تقع على جزء بعينه من أجزاء هيكل عمليات حفظ السلام، فإن المطلوب هو إقامة حوار صريح بشأن هذه المسألة في إطار الشراكة القائمة بين عمليات حفظ السلام والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة والبلدان المساهمة بالتمويل، والحكومات المضيفة، ومجلس الأمن، والأمانة العامة والأطراف الأخرى. ويتطلب إيجاد الحلول أيضاً مشاركة الجمعية العامة بوصفها الهيئة التداولية الرئيسية للأمم المتحدة.

ويتناول هذا التقرير أيضاً مسائل القيادة ونظم المعلومات والشراكات المقامة في البعثات، وتوقعات المدنيين بشأن الحماية التي يوفرها حفظة السلام.

وقد قُدمت ثلاث توصيات تتمثل فيما يلي: تعزيز السيطرة على عمليات الوحدات العسكرية؛ وتحسين وضوح مهام حفظة السلام على المستوى التبعوي؛ وتحسين علاقة العمل بين عمليات حفظ السلام والكيانات المقدمة للمساعدة الإنسانية. وقد قبلت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني التوصيات وعلقت على التوصية ١. ويرد النص الكامل لرد الإدارتين على مشروع التقرير في المرفق الأول لهذا التقرير.

المحتويات

الصفحة

٤	أولا - مقدمة
٥	ثانيا - النطاق والمنهجية
٧	ثالثا - النتائج
٧	ألف - أحرز تقدم كبير منذ عام ٢٠٠٩ في وضع التوجيهات والهياكل اللازمة لدعم أنشطة حماية المدنيين في الميدان
٨	باء - هناك نمط ثابت لامتناع عمليات حفظ السلام عن التدخل بالقوة عندما يتعرض المدنيون لاعتداءات
١٣	جيم - دخول عدة عوامل في قرار عدم استخدام القوة في عمليات حفظ السلام
٢٠	دال - توسيع نطاق مفهوم حماية المدنيين مما يهدد بفقدان التركيز
٢١	هاء - مستوى البعثة، والقيادة، ونظم المعلومات، والشراقات، هي جميعا عوامل تؤثر على فعالية أنشطة حماية المدنيين
٢٤	واو - تحققت نتائج إيجابية فيما يتعلق بوقاية المدنيين من الضرر والتخفيف من حدته، كما تحققت نتائج واضحة على المدى الطويل، غير أن ثلاث بعثات افتقرت إلى الفعالية بدرجة كبيرة في أداؤها عندما تعرض المدنيون للضرر الفعلي
٢٥	رابعا - الخلاصة
٢٨	خامسا - التوصيات
٣٠	المرفق الأول التعليقات الواردة من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني
٣٣	المرفق الثاني تعليق مكتب خدمات الرقابة الداخلية

أولا - مقدمة

١ - إن مخنة المدنيين في مناطق النزاع المسلح بين البلدان أو داخلها قضية ما برحت تواجه الأمم المتحدة منذ عام ١٩٤٥. وخلال العقود التي انقضت منذ ذلك الحين، ما انفك الملايين يشردون ويقتلون ويصابون ويتعرضون للعنف الجنسي، وقد عانت النساء والأطفال أكثر من الفئات الأخرى. وقليلة هي التحديات الأخرى الماثلة أمام المجتمع المدني التي تُعد أكثر إلحاحا واستمرارا من حماية المدنيين المعرضين للهجوم.

٢ - ويتناول هذا التقييم، وهو ثاني تقييم يجريه المكتب (انظر A/67/795)، تنفيذ ولايات حماية المدنيين وتناجها حتى ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٣ في بعثات حفظ السلام الثماني المكلفة بها.

٣ - وقد اختير هذا الموضوع لأسباب وجيهة. فحماية المدنيين هي أحد الأهداف الاستراتيجية لحفظ السلام، وحفظ السلام هو النشاط الرئيسي للأمم المتحدة، وهو مدعوم بما يناهز ٨ بلايين دولار سنويا. وحفظ السلام من أهم الأدوات التي يستخدمها المجتمع الدولي لحماية المدنيين، ولعلها المجال الوحيد الذي يمكن أن يعني فيه أداء المنظمة حرفيا الفرق بين الحياة والموت بالنسبة للمدنيين في مناطق النزاع. وتتابع الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية أداء البعثات عن كثب، وتراقبه وسائط الإعلام والأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني بأعين يقظة دوما. ومما يدعو للأسف أن أخطاء فادحة وقعت في الماضي في مجال حماية المدنيين وأنها لا تزال تشكل خطرا كبيرا على سمعة المنظمة. غير أن الأهم من ذلك أن المدنيين المعرضين للخطر لهم مصلحة كبيرة في أن تكون المنظمة فعالة في توفير الحماية لهم^(١).

٤ - وتتطلب ولاية شعبة التفتيش والتقييم في مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن تؤدي مهمتها التقييمية بما يمكن الدول الأعضاء ومديري البرامج من "إعمال الفكر بشكل منهجي". وهذا التقرير يرمي إلى تحقيق ذلك في معرض تناوله لموضوع معترف عالميا بأهميته. فسلطة تحسين فعالية حماية المدنيين ليست مخولة فقط لإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، وإنما أيضا للدول الأعضاء والكيانات الأخرى التابعة للأمم المتحدة.

(١) مثلا في رواندا وسريبرينيتشا وسري لانكا.

ثانياً - النطاق والمنهجية

٥ - ركز التقييم على ثمانية من أصل تسع بعثات مكلفة حالياً بولايات حماية المدنيين، وهي قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان، وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، والعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وقوة الأمم المتحدة الأمنية المؤقتة لأبيي، وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان^(٢). وتستأثر هذه البعثات التسع بحوالي ٩٧ في المائة من الأفراد النظاميين و ٩٥ في المائة من الموظفين المدنيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام^(٣). وركز التقييم تركيزاً خاصاً على بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان. ففي الآونة الأخيرة، أُسندت إلى بعثة المنظمة في الكونغو ولاية تخولها القيام بعمليات هجومية، مما يزودها بوسيلة جديدة لحماية المدنيين (انظر قرار مجلس الأمن ٢٠٩٨ (٢٠١٣)، الفقرتان ٩ و ١٠).

٦ - ويعرّف الإطار المفاهيمي الذي وضعته إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني لهذا التقييم حماية المدنيين بأنها جهد تبذله "البعثة بأسرها" على ثلاثة مستويات: توفير الحماية من خلال العملية السياسية؛ والحماية من العنف البدني؛ وهيئة بيئة آمنة^(٤). وقد ركز التقييم على المستويين الأولين، ولا سيما الحماية من العنف البدني واستخدام القوة كملاذ أخير، مع الإشارة إلى أن عمليات حفظ السلام تقع على عاتقها مسؤولية فريدة من نوعها تتمثل في توفير الحماية من العنف البدني^(٥). ويسلط التقرير الضوء على استخدام القوة لأن التقييم خلص إلى أنها العنصر ذو الأولوية القصوى من حيث أهميته الحيوية. ولكن لا ينبغي اعتبار ذلك تقليلاً من أهمية الحلول السياسية والجوانب الأخرى للنهج الشامل المتبع في عمليات حفظ السلام، وجميعها حاسمة الأهمية لحماية المدنيين حماية فعالة. أما المستوى الثالث، فقد استُبعد لأنه موضوع أوسع مما يمكن تناوله في هذا التقرير.

(٢) استُبعدت بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي لأنها لم تنشأ إلا في نيسان/أبريل ٢٠١٣.

(٣) حسبت هذه النسبة باستخدام البيانات الواردة في صحيفة وقائع عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣.

(٤) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، المفهوم العملي لحماية المدنيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، ٩ نيسان/أبريل ٢٠١٠، الفقرة ١٤.

(٥) المرجع نفسه، الفقرة ١٦.

٧ - وتستند النتائج المقدمة في هذا التقرير إلى ما يلي:

- (أ) استعراض واسع النطاق شمل وثائق الأمم المتحدة والوثائق الخاصة بالبعثات ومؤهلات خارجية عن حماية المدنيين؛
- (ب) استبيان أجابت فيه كل بعثة عما وضعت من هياكل وآليات لتنفيذ ولاية حماية المدنيين؛
- (ج) تحليل هيكلي لطرائق استجابة البعثات للحوادث الخطيرة التي انطوت على تعرض المدنيين لأخطار فعلية أو وشيكة؛
- (د) مقابلات شبه منهجية عددها ١٧٠ أجريت إما شخصياً أو عن طريق الهاتف مع:
 - ١' الموظفين شاغلي المناصب الرئيسية في المجالين العسكري والقانوني ومحالي التخطيط والإشراف في إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني والإدارات الأخرى في مقر الأمم المتحدة؛
 - ٢' الموظفين شاغلي المناصب الرئيسية في مجال حماية المدنيين العاملين في المقر وفي الميدان؛
 - ٣' أعضاء مجموعة الحماية؛
 - ٤' ممثلي الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، بما فيها البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة والدول الخمس الدائمة العضوية في مجلس الأمن؛
 - ٥' ممثلي الحكومات المضيفة والسلطات الأمنية؛
 - ٦' ممثلي المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية الناشطة في مجال الحماية.

٨ - واستخدم التقييم قواعد البيانات الموثوقة الموجودة في مجال التفاعلات والدراسات الاستقصائية لتصورات المدنيين التي أجريت في البلدان التي تعمل فيها حالياً بعثات حفظ السلام المكلفة بحماية المدنيين، وذلك بوصفهما وسيلتين لقياس مدى فعالية عمليات حماية المدنيين. غير أن تضارب التعاريف والمنهجيات، بالإضافة إلى مشاكل أخرى، حال دون الاستفادة منهما في نهاية المطاف. وتولى ثلاثة خبراء معترف بهم عالمياً في مجال حفظ السلام، إلى جانب إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، استعراض اختصاصات التقييم ومشروع التقرير. ويتضمن المرفق الأول رد الإدارتين على مشروع التقرير الذي قبلتا توصياته في معرض تعليقهما على التوصية ١. وتعرب شعبة التفتيش والتقييم عن امتنانها

لما أعرب عنه أعضاء مجلس الأمن والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة من دعم لهذا التقييم ولموضوع تركيزه. وتتوجه بالشكر أيضا إلى الإدارتين وإلى البعثات المذكورة آنفا لتعاونها معها.

ثالثا - النتائج

ألف - أحرز تقدم كبير منذ عام ٢٠٠٩ في وضع التوجيهات والهيكل اللازمة لدعم أنشطة حماية المدنيين في الميدان

٩ - في عام ٢٠٠٩، خلص تقرير مستقل أُعد بتكليف من إدارة عمليات حفظ السلام ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، إلى أن ثمة حلقة مفقودة في سلسلة الأحداث التي تدعم حماية المدنيين. وأشار إلى أن هذه السلسلة تعثرها نقاط ضعف بدءا بمجلس الأمن وانتهاء بالأساليب التكتيكية المتبعة^(٦). وقد أيدت اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام التوصية الواردة في التقرير بإصدار توجيهات واسعة النطاق للبعثات في مجال حماية المدنيين.

١٠ - وأصدرت الإدارتان لاحقا مفهوما عمليتيهما (٢٠١٠)، ومصنفا يجمع الدروس المستفادة (٢٠١٠)، وإطار عمل ونموذجا لصياغة استراتيجيات شاملة في مجال حماية المدنيين (٢٠١١)، ومصنوفة للموارد والقدرات اللازمة لمساعدة البعثات في التخطيط لحماية المدنيين (٢٠١٢).

١١ - ولتنفيذ تلك التوجيهات، وضعت جميع البعثات المكلفة بولايات لحماية المدنيين تقريرا استراتيجيات لحماية المدنيين أو هي بصدد القيام بذلك^(٧). وأدرج معظمها فيما أجراه من تقييمات للمخاطر وما حدده من أهداف وإشارات صريحة للفئات المستضعفة، ولا سيما النساء والأطفال.

١٢ - ووضعت البعثات التي تحدد بها أشد الأخطار في مجال حماية المدنيين، ولا سيما بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان، هياكل وعمليات أشمل لتنفيذ تلك الاستراتيجيات. ومن بين تلك الآليات، نظم الإنذار المبكر وشبكات تحذير السكان المحليين، وترتيبات الاتصال مع السكان

(٦) Victoria Holt and Glyn Taylor with Max Kelly, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges* (United Nations sales publication E.10.III, M.1), Executive Summary, pp 5-9.

(٧) ذكرت بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي أنها تفتقر إلى معلومات عن الحالات الأخرى التي تنطبق فيها حماية المدنيين.

المحليين، ونظم الإعلام والإبلاغ. وتضم تلك الآليات مختلف عناصر البعثات وتستوفي شروطا محددة في بعثات محددة. وتقع مسؤولية تنفيذ تلك الاستراتيجيات على عاتق البعثة بأسرها.

باء - هناك نمط ثابت لامتناع عمليات حفظ السلام عن التدخل بالقوة عندما يتعرض المدنيون لاعتداءات

١٣ - يتطلع المدنيون إلى الأمم المتحدة التماسا للحماية في المواقع التي يتعرضون فيها لمخاطر العنف البدني. وتستطيع بعثات حفظ السلام أن تحمي المدنيين بوسائل سلمية أو باستخدام القوة أو بمزيج من ذلك. وبوسع جميع عناصر البعثة استخدام الطرق السلمية، أما استخدام القوة فيكاد يكون حكرا على عنصرها العسكري. فالموظفون المدنيون لا يشاركون عموما في توفير الحماية البدنية المباشرة إلا في حدود ضيقة، وإن كانوا يقدمون مشورة وتحليلات بالغة الأهمية؛ وينصب تركيز فرادى ضباط الشرطة على الاضطلاع بأنشطة المستوى الثالث؛ أما وحدات الشرطة المشكلة فتكاد مشاركتها في الحماية البدنية المباشرة تقتصر فيما يبدو على تنفيذ الدوريات.

١٤ - ويتضح من التقارير الدورية^(٨) أن البعثات تواظب على استخدام السبل السلمية في التعرف على مختلف التهديدات التي تحيط بالمدنيين ثم ردعها أو تفاديها أو إفشالها قبل أن تتحول إلى اعتداءات فعلية (انظر الفرع ثالثا - واو أدناه).

١٥ - غير أن استخدام القوة كحل أخير يشكل أحد الخيارات الهامة التي من شأنها حماية المدنيين الذين تحدد بهم مخاطر العنف البدني أو الذين يتعرضون لاعتداءات بالفعل، وهو أيضا عنصر متسق وجوهري في جميع ولايات حماية المدنيين التي يصدرها مجلس الأمن. وقد أذن المجلس، في قراراته المتعاقبة، للبعثات بأن تستخدم القوة، بما فيها القوة المميتة. ومن الناحية القانونية، فإن هذا الإذن يُلزم البعثات باستخدام القوة في حدود قدراتها عندما يتعرض المدنيون لمخاطر بدنية وشيكة أو يتعرضون لاعتداءات فعلية في المناطق التي تنتشر فيها البعثات. ورغم أنه لا يُنتظر من أي بعثة أن تكفل الحماية لجميع المدنيين في جميع الأوقات، فمن المنطقي أن يُنتظر من كل بعثة أن توفر الحماية في المناطق التي تواجه أشد المخاطر. وعندما تُحجم البعثات عن ذلك فغالبا ما ينتقد المدنيون أدائها بشدة. ومن وجهة نظر المدنيين، فإن إنجازات البعثات في منع وقوع الاعتداءات لا تعوض عن إحجامها عن التدخل عند تعرضهم لاعتداءات.

(٨) مثلا تقارير الأمين العام المقدمة إلى مجلس الأمن بشأن كل بعثة.

- ١٦ - وقد أجرت شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية تقييما للإجراءات التي تتخذها البعثات استجابة للاعتداءات على المدنيين في مناطق انتشارها. واستقت الشعبة أمثلة من التقارير التي قدمها الأمين العام إلى مجلس الأمن (وهي تقارير تمثل أكثر عمليات الإبلاغ انتظاما وشفافية)، وأمثلة من البعثات نفسها ومن المقابلات. واستفسرت الشعبة من البعثات أيضا عن استخدامها للقوة.
- ١٧ - وأسفر هذا التحليل عن استنتاجين.

لم تبلغ البعثات عن اتخاذها إجراءات استجابة فورية إلا في عدد قليل من الحوادث التي تعرض فيها المدنيون لاعتداءات

- ١٨ - أولاً، تُبين تقارير الأمين العام أن البعثات لم تتخذ إجراءات استجابة فورية إلا في عدد ضئيل من حوادث الاعتداء المباشر على المدنيين التي وردت في هذه التقارير، بما فيها الحوادث شديدة الخطورة.

- ١٩ - واعتُبر أن الاستجابة الفورية تشمل التدخل أثناء وقوع الاعتداء نفسه، سواء بالوسائل السياسية أو العسكرية. ومن بين ٥٠٧ حوادث أوردتها تقارير الأمين العام في الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٣ باعتبارها حوادث كان المدنيون طرفاً فيها، لم تبلغ البعثات بأنها اتخذت إجراءات استجابات فورية إلا في ١٠١ حادثة منها فقط، أو بنسبة ٢٠ في المائة. وبالمقابل لم تبلغ البعثات باتخاذ أي إجراءات استجابة إزاء ٤٠٦ (٨٠ في المائة) من الحوادث التي وقعت فيها اعتداءات على المدنيين. وقد تفاوت معدل الاستجابات المبلغ بها من بعثة لأخرى، على نحو يعكس درجة خطورة تلك الحوادث ومدى توافر آليات الإنذار المبكر في البعثات وقدرتها على الوصول إلى مواقع تلك الحوادث وغير ذلك من العوامل. وسجلت القوة الأمنية المؤقتة لأبيي أعلى معدل استجابة (٦٨ في المائة)، تليها بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية (٢٦ في المائة) وسجل كل من بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان أدنى معدل (أقل من ١٠ في المائة).

- ٢٠ - وفي معظم الحالات لم يكن أفراد البعثة موجودين في مواقع الاعتداءات عندما وقعت ولم يصلوا إليها أثناء ارتكابها. ورغم وفاة العديد من حفظة السلام أثناء أداء مهامهم، فلا تشير بيانات إدارة عمليات حفظ السلام إلى وقوع أي خسائر في الأرواح من جراء الوقوف بين السكان الضعفاء والعناصر العدائية التي تهاجم المدنيين، رغم كون هذا الإجراء خياراً وارداً في المفهوم العملي.

٢١ - وقد خلفت هذه الحوادث آثاراً جسيمة على المدنيين، وهو ما أورده الأمين العام في تقاريره. وتتضمن هذه الآثار حدوث وفيات وإصابات بين المدنيين وتعرضهم للعنف الجنسي والاختطاف والتشريد وفقد الممتلكات بدرجة تؤثر في معيشتهم وتعرضهم لانتهاكات أخرى لحقوق الإنسان.

لم تستخدم البعثات القوة، حتى كحل أخير، في الغالبية العظمى من الحالات التي أبلغت فيها باتخاذ إجراءات استجابة

٢٢ - ثانياً، ندر استخدام البعثات للقوة حتى في الحالات التي كان أفرادها (بمن فيهم الأفراد النظاميون) موجودين بالفعل في المواقع التي تعرض فيها المدنيون لاعتداءات أو لتهديدات حينما وقعت هذه الاعتداءات أو التهديدات. وتضمنت إجراءات الاستجابة دعم قوات الأمن المحلية، وتأمين المناطق والمنشآت، وإجلاء المدنيين أو مرافقتهم إلى بر الأمان، وإيوائهم في أماكن الأمم المتحدة، وتهيئة الظروف الأمنية المواتية لتقديم المساعدة الإنسانية، وبدء تحقيقات بشأن انتهاكات حقوق الإنسان. وطُبقت نهج موازية للاستجابة شملت التدخل السياسي على الصعيد الوطني والإقليمي و/أو المحلي (انظر الجدول).

الجدول

إجراءات الاستجابة التي اتخذتها البعثات إزاء الاعتداءات العشرة التي تسببت في وقوع أكبر خسائر في الأرواح من بين الاعتداءات التي أوردها الأمين العام في تقاريره عن الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٣^(١)

التاريخ	الحادث	وفيات المدنيين	أثناء الحادث	بعد الحادث	إجراءات الاستجابة المبلغ باتخاذها
١٨ آب/أغسطس ٢٠١١	قيام مقاتلي إحدى الطوائف بشن هجوم على البلدات التي تقطنها طائفة معادية (بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان)	٦٠٠	لا	بدء تنفيذ دوريات جوية يومية وزيادة الحضور العسكري الرادع في المنطقة، مساندة المبادرات المجتمعية للتخفيف والمصالحة	
٨-٢٢ آب/أغسطس ٢٠١٣	نشوب اقتتال قبلي في دارفور الشرقية (العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور)	٥٠٠-٦٠٠	لا	تقديم الدعم التقني واللوجستي لقادة المجتمعات المحلية وأطراف أخرى من أجل حل النزاع. وإجراء عمليات إجلاء، وتيسير إيصال المعونة الإنسانية، وتأمين الأصول المملوكة لوكالات المعونة	
تموز/يوليه ٢٠١٣	اندلاع أعمال عنف بين الفئات في العديد من المواقع في مقاطعة بيبور (بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان)	< ٣٢٨	لا	فتح تحقيقات. بدء حملة متواصلة لتسيير دوريات راكبة وراجلة في مقاطعة بيبور. والسعي لتنفيذ مبادرات للمشاركة المجتمعية ومبادرات سياسية	
آذار/مارس ٢٠١٠	وقوع مصادمات طائفية في جنوب غرب دارفور (العملية المختلطة)	< ١٨٢	لا	الاشتراك مع القادة المحليين والسلطات على مستوى الدولة، برغم إعاقة البعثة عن الوصول إلى بعض الأماكن	

إجراءات الاستجابة المبلغ باتخاذها				
التاريخ	الحادث	وفيات المدنيين	أثناء الحادث	بعد الحادث
٢٢-٣٠ تموز/يوليه ٢٠١٣	اندلاع قتال طائفي في وسط دارفور (العملية المختلطة)	١٥٠	لا	تيسير تقديم المعونة الإنسانية إلى المدنيين المشردين
آب/أغسطس - أيلول/سبتمبر ٢٠١٢	قيام جماعات مسلحة بشن هجمات على المدنيين في كاتوبي في كيغو الشمالية (بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية)	< ١١٢	لا	بدء تحقيقات بشأن انتهاكات حقوق الإنسان
١٤-١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠	قيام جماعة مسلحة بارتكاب مذبح في مابانغا ياتالو في كيغو الشمالية (بعثة منظمة الأمم المتحدة)	< ١٠٠	لا	إجراء تحقيقات. واتخاذ تدابير لتعزيز حماية المدنيين في المراكز السكانية الرئيسية (تشمل إقامة قواعد عمليات مؤقتة جديدة، وزيادة الدوريات النهارية والليلية، والمراقبة الجوية، وزيادة جمع المعلومات، والقيام بدوريات وتدخلات إضافية مشتركة بين البعثة والقوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية) تعيين منسق مدني لحماية المدنيين في دونغو
٦-٣ نيسان/أبريل ٢٠١٣	قتال بين الطوائف في أجزاء من وسط دارفور وجنوبها (العملية المختلطة)	< ١٠٠	لا	حماية بعثة التقييم المشتركة بين الوكالات. وإيصال المؤن الطبية. وإشراك المسؤولين المحليين والقادة المجتمعيين. وتيسير النقل إلى مكان انعقاد مؤتمر المصالحة. وتعزيز الحضور لحماية المدنيين أثناء انتقالهم إلى مناطق أخرى
٨ شباط/فبراير ٢٠١٣	شن هجوم على طائفة في وانقار بولاية جونقلي من جانب العناصر المسلحة المنتمية إلى طائفة معادية (بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان)	< ١٠٠	لا	فتح تحقيقات. وإشراك المجتمعات المحلية والسلطات الوطنية بفعالية في جهود منع الثأر
٤ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣	اندلاع قتال قبلي بسبب النزاع على حق استخدام أحد مناجم الذهب (العملية المختلطة)	١٠٠	لا	نقل المسؤولين الحكوميين إلى المنطقة من أجل نزع فتيل التوتر. وإجلاء الجرحى المدنيين. وإيصال المعونة الإنسانية جوا. وتكثيف الدوريات. وإشراك قادة الميليشيات

(أ) التقارير التي قدمها الأمين العام إلى مجلس الأمن عن كل عملية من عمليات حفظ السلام على حدة (S/2011/678، الفقرتان ٢٥ و ٢٦؛ و S/2013/607، الفقرتان ١٧ و ١٨؛ و S/2013/651، الفقرات ٢٢ و ٣٩ و ٤٠؛ و S/2010/213، الفقرتان ٢٩ و ٥١؛ و S/2013/607، الفقرة ٢١؛ و S/2012/838، الفقرة ١٤؛ و S/2010/164، الفقرة ٨؛ و S/2013/420، الفقرات ١٩-٢٣؛ و S/2013/140، الفقرة ٣٣؛ و S/2013/366، الفقرة ٣٠؛ و S/2013/225، الفقرتان ٢١ و ٢٢).

٢٣ - ولم تكن القوات تستخدم القوة في حماية المدنيين في غالبية الأحوال إلا عندما تمارس الدفاع عن النفس أو عن أفراد الأمم المتحدة وممتلكاتها. وفي بعض الحالات احتشد مدنيون في قواعد الأمم المتحدة أو حولها وأطلق العنصر العسكري النار على المقاتلين لمنع وصولهم إلى القاعدة. ووقعت حادثتان من هذا القبيل إحداهما في جمهورية الكونغو الديمقراطية

في حزيران/يونيه ٢٠١٢ والأخرى في دارفور في شباط/فبراير ٢٠٠٩^(٩). ودعمت بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية الجيش الكونغولي في تنفيذ مبادرات ضد حركة ٢٣ آذار/مارس عن طريق اشتراكها بشكل مباشر في العمليات العسكرية في شمال غوما قبل سقوطها في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢ (انظر S/2013/96، الفقرتان ٧ و ٣٧). وأحيطت الشعبة علما بحالتين تنطويان على تدخل حفظة السلام لحماية المدنيين من اعتداءات وقعت بعيدا عن مباني الأمم المتحدة أو لمنع استخدام الأسلحة الثقيلة ضد المدنيين (انظر S/2012/230، الفقرة ٦؛ و S/2011/387، الفقرة ٨).

٢٤ - وندر أيضا استعراض القوة لردع المهاجمين عن التقدم سواء في حالات الهجوم الفعلي أو المحتمل. ويستثنى ما حدث عندما اقترب حوالي ٨٠٠٠ شاب مسلح ينتمون لقبيلة لولو نوير من بلدة بيبور في جنوب السودان في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، بعد أن دمروا بلدة بليكونغولي المجاورة. فقد ساندت بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان جيش جنوب السودان بتحريك ناقلات الأفراد المصفحة إلى مواضع تسمح بإيقاف الزحف وإجبار المتمردين على الانسحاب. (انظر S/2012/140، الفقرة ٣١). وعُرضت أمثلة أخرى على فريق التقييم.

٢٥ - غير أن استجابات البعثات بوجه عام اتصفت بالسلبية في حالات التهديد باستخدام القوة ضد المدنيين أو استخدامها الفعلي. فلم تستخدم القوة عندما تعرضت غوما للغزو (انظر S/2013/96، الفقرة ٣٧)، أو عندما تعرضت ليكونغولي للتدمير أو عندما تعرض سكان بينغا (جمهورية الكونغو الديمقراطية)^(٩) لمضايقات مستمرة من متمردي جماعة مايي - مايي تشيكا (انظر S/2012/140، الفقرات ٢٨-٣٠)، برغم وجود قوات الأمم المتحدة في الموقع وتعرض المدنيين لمخاطر كبيرة. وأفادت أربع بعثات فقط بأنها أطلقت طلقات تحذيرية، ولم يُبلغ سوى ثلاث بعثات بإطلاق النار بقصد إحداث إصابات قاتلة.

٢٦ - وإضافة إلى ذلك فإن البعثات عموما لم تهدد باستخدام القوة لحماية المدنيين. ويستثنى من ذلك ما قامت به بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية في أعقاب اتخاذ قرار مجلس الأمن ٢٠٩٨ (٢٠١٣) عندما وجهت إنذارا علنيا لمتبردي حركة ٢٣ آذار/مارس تحذرهم فيه من استخدام القوة ضدهم إذا امتنعوا عن إلقاء أسلحتهم^(١٠).

(٩) رسالة شخصية.

(١٠) انظر الصفحة الشبكية -un-gives-ultimatum-to-east- http://www.presstv.ir/detail/2013/07/30/316415/ .congo-rebels/

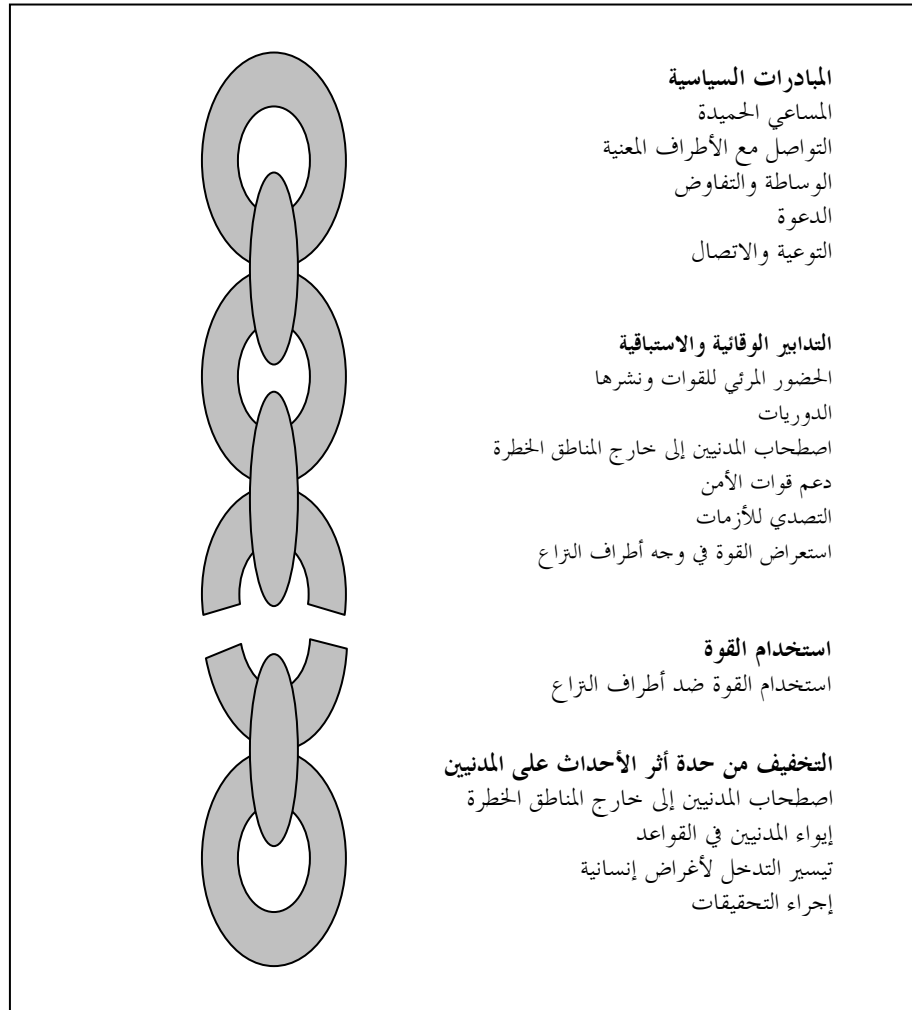
٢٧ - وأعرب أشخاص أُجريت معهم مقابلات عن قلقهم إزاء استمرار التردد في استخدام القوة. وقال أحد المستجوبين "نحن لا نستطيع أن ننتظر إلى أن يقتلوا، وعندما يقتلون لا نتصرف". وأكد البعض ضرورة توفير حماية أفضل للمدنيين عند تعرضهم لتهديدات، بوسائل منها استخدام القوة. وإن لم يحدث ذلك فيمكن للمراقبين أن يتساءلوا "لماذا تنشر المنظمة آلاف الجنود وتنفق بلايين الدولارات" ويكونوا محقين في تساؤلهم هذا.

٢٨ - غير أنه في حالة بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، أحدث قرار مجلس الأمن ٢٠٩٨ (٢٠١٣) تحولاً حاسماً في استخدام القوة عما جرت عليه العادة، وذلك من حيث اللغة والمضمون. ويدل هذا التحول على أن وضوح الولايات التي يكلف بها مجلس الأمن البعثات هو أهم العوامل التي تحدد موقف هذه البعثات من استخدام القوة. وفيما يتعلق بقوة لواء التدخل التابع للبعثة، فقد جاءت عبارة "عمليات هجومية موجهة بدقة" المدرجة في هذا القرار (مقارنة بالعبارة المعتاد إدراجها في القرارات وهي "جميع الوسائل الضرورية") لتسهم بشكل جوهري في إزالة الالتباس بين ما هو مأذون للبعثة وما هو متوقع منها. وقال شخص أُجريت معه مقابلة إنه "عندما أُتخذ القرار ٢٠٩٨ (٢٠١٣)، أدركنا أن قوة لواء التدخل ستصبح أقدر على مسك زمام المبادرة". وقد أدت إجراءات حفظ السلام الرادعة إلى استسلام حركة ٢٣ آذار/مارس في عام ٢٠١٣. وتسارعت أيضاً وتيرة استسلام المجموعات المسلحة. ومع ذلك، تزايد قلق العاملين في المجال الإنساني إزاء الخلط الذي سيحدث بين دورهم ودور البعثة بمجرد بدء العمليات الهجومية.

جيم - دخول عدة عوامل في قرار عدم استخدام القوة في عمليات حفظ السلام

٢٩ - لا تُستخدم القوة المسلحة إلا كآخر حل لحماية المدنيين، ولا يُلجأ إليها إلا إذا فشلت تدابير الوقاية والردع. وعليه، وسعياً لتمكين البعثات من حماية المدنيين عند حدوث ذلك، فإن استخدام القوة أمر مرتقب ومأذون به في جميع الولايات التي يُسند لها قسم حماية المدنيين التابع لمجلس الأمن (رهنًا بالتحفظات)، وفي مفهوم العمليات وقواعد الاشتباك المحددة للبعثات. ونادراً ما تلجأ البعثات إلى استخدام هذا الخيار رغم توافره. ويبدو أن عوامل معقدة تؤثر في ذلك، بدءاً بمجلس الأمن ووصولاً إلى المستويات التكتيكية. وبوجه عام، لا تزال هناك حلقة مكسورة في "سلسلة" الأنشطة الرامية إلى حماية المدنيين (انظر الشكل أعلاه).

الشكل سلسلة أنشطة حماية المدنيين



انعكاس الاختلافات في الرأي بين أعضاء مجلس الأمن، وفيما بين البلدان المساهمة بقوات، على الاختلاف في استخدام البعثات للقوة

٣٠ - توجد اختلافات كبيرة ضمن مجلس الأمن وفيما بين البلدان المساهمة بقوات بشأن استخدام القوة، على الرغم من أن ولايات قسم حماية المدنيين التابع لمجلس الأمن أصبحت أكثر وضوحاً وتفصيلاً. وأكد بعض أعضاء المجلس في مقابلات أُجريت معهم "ضرورة فهم الحاجة إلى استخدام القوة لحماية حياة الأشخاص"، وأعربوا عن خيبة أملهم إزاء عدم وجود رغبة لفعل ذلك، وإزاء استمرار "الوقوف مكتوفي الأيدي" أمام الهجمات التي تُشن على المدنيين. وأكد أحد الأعضاء أنه يجب على البعثات أن تدرك المخاطر المحدقة وأن

تستخدم ما لديها من وسائل لاستبقائها. ومن ناحية أخرى، أشارت البلدان المساهمة بقوات التي أجريت مقابلات معها لأغراض التقييم أن المخاطر التي تحدد بحفظ السلام زادت تدريجياً وبلغ مستواها حالياً حداً أعلى مما ترغب البلدان المساهمة بقوات في تقبله. واعتُبر أن التدابير الوقائية والإقدام السياسي يشكلان سبيلاً أفضل لحماية الناس من "شراء دبابات لحفظه السلام"، وأن استخدام القوة غير مبرر إلا في حالة دفاع حفظه السلام عن أنفسهم. وأكد أحد أعضاء المجلس على ضرورة حماية حفظه السلام من الإصابة بالأذى. ومن جهة أخرى اقترح أيضاً أحد البلدان المساهمة بقوات أنه ينبغي للوحدات العسكرية استخدام القوة لحماية المدنيين في حالة استنفدت جميع الوسائل الأخرى، وأنه "ما دام لدى حفظه السلام أسلحة، فقد تقتضي الضرورة استخدامها". وأصر عدد من البلدان المساهمة بقوات على الحفاظ على التمييز بين عمليات حفظ السلام التقليدية وعمليات لواء التدخل المأذون بها على وجه التحديد. بموجب القرار ٢٠٩٨ (٢٠١٣).

٣١ - وبالإضافة إلى ذلك لم تُجمع البلدان المساهمة بقوات على تعريف ما يشكل "تهديداً وشيكاً بالعنف الجسدي".

٣٢ - وتؤثر هذه الاختلافات فيما بين أعضاء مجلس الأمن وفيما بين البلدان المساهمة بقوات على تنفيذ ولايات قسم حماية المدنيين في البعثات نفسها، مما يخلق "فجوة" بين القرارات التي يعتمد عليها المجلس والتنفيذ في الميدان، وهي فجوة يجب "تضييقها بدرجة كبيرة" حسب ما صرحت به إحدى الدول الأعضاء.

٣٣ - وفي حالات عدم وضوح قصد مجلس الأمن (أو عندما تكون "التفاصيل المعطاة هزيلة"، على حد قول أحد كبار موظفي البعثات)، يمكن أن يفسر قادة البعثات وكذلك الوحدات داخل البعثة نفسها الولايات بطريقة مختلفة. وأفادت التقارير بأن بعض الوحدات كانت أكثر استعداداً لاستخدام القوة من غيرها.

٣٤ - ومنذ اتخاذ المجلس لقراره ٢٠٩٨ (٢٠١٣)، أصبحت الاختلافات في تفسير استخدام القوة في حماية المدنيين أكثر بروزاً وباتت تنطوي على احتمالات أكبر لإثارة الخلافات. وأعرب عن مخاوف من أن الولايات مثل تلك التي يمنحها القرار ٢٠٩٨ (٢٠١٣) تذهب إلى أبعد من المبادئ الأساسية الثلاثة لحفظ السلام، وهي موافقة الأطراف، وعدم التحيز، وعدم استخدام القوة إلا في حالة الدفاع عن النفس والدفاع عن الولاية. والتفسير الذي كان سارياً قبل اعتماد القرار ٢٠٩٨ (٢٠١٣)، ويقضي بضرورة تركيز عمليات حفظ السلام على الاضطلاع بالتدابير الوقائية والاستباقية، وألا تمتد لتشمل الإنفاذ،

لا يزال شائعا بين الوحدات العسكرية للأمم المتحدة. وفي الوقت نفسه، أثار القرار أيضا مناقشات في بعثة أخرى على الأقل بشأن الحاجة إلى قرارات مماثلة من أجل هذه البعثة.

قيام تسلسل قيادي مزدوج فعلي يحكم استخدام البعثات للقوة

٣٥ - تشير الأدلة إلى وجود تسلسل قيادي مزدوج فعلي تمارسه البلدان المساهمة بقوات على قواها العاملة في بعثات حفظ السلام ويُنظم استخدام القوة في البعثات. فقد أبرز الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات من ممثلي الدول الأعضاء والبلدان المساهمة بقوات والأمانة العامة وجميع العناصر المدنية والعسكرية للبعثات، على نحو متواتر أن بعض البلدان المساهمة بقوات تفرض على وحداتها اتباع "نصائح وطنية" خطية وغير خطية تستبعد بالفعل استخدام القوة. وفُسر ذلك بوجه عام على أنه نتيجة لعدم رغبة البلدان المساهمة بقوات في تعريض القوات للخطر. وصرح الأشخاص الذي أجريت معهم مقابلات أيضا بأن قادة في الميدان يقومون بصورة منتظمة بالاتصال بعواصم بلدانهم والتماس المشورة منها عند إصدار الأوامر في إطار البعثة، ويتبعون هذه المشورة حتى عندما تتعارض مع تلك التي يقدمها قائد قوة البعثة أو قائد اللواء. وأكد هذا الأمر العديد من القادة، ومنهم قادة من إحدى البلدان التي ذُكرت في المقابلات.

٣٦ - وقُدِّمت أمثلة عن تقاعس حفظة للسلام عن أداء مهمتهم على الرغم من تركيزهم بالقرب من أمكنة تشهد أعمال عنف مميتة، وعن عدم اتباعهم لما يُصدر من أوامر. وكان تأخر وصول قوات حفظ السلام إلى أمكنة الحوادث مثار قلق بصفة خاصة. وقال أحد الأشخاص الذي أجريت معهم مقابلات: "نحن دائما متأخرون في الوصول. دائما. دون استثناء".

٣٧ - ولم تطلع شعبة التفتيش والتقييم بمكتب خدمات الرقابة الداخلية على أية حالة أُبلغ فيها مجلس الأمن بعدم قيام وحدة من وحدات الأمم المتحدة بتنفيذ أمر أصدره قائد القوة، أو حتى بورود ذلك في التقارير عن حالة البعثات التي تُرسل بانتظام إلى إدارة عمليات حفظ السلام. وأفيد بأن الضباط العسكريين في البعثات يفضلون الحفاظ على "علاقات ودية" مع الوحدات بدلا من إبلاغ الجهات العليا بما يجري. وإذا كان ذلك صحيحا، فإنه لا يشير إلى عدم تنفيذ التعليمات فحسب، بل وكذلك إلى عدم إبلاغ البعثات لمقر الأمم المتحدة بحالات عدم الامتثال.

٣٨ - وأعرب لفريق التقييم عن القلق إزاء الحالة السائدة من عدة جوانب. فقد رأى البعض أن الأمر يتعلق بمشكلة قيادة وتحكم تدخل في صميم إدارة عمليات حفظ السلام.

وأكد آخرون، ومنهم عدد من قادة البعثات، على الحاجة إلى المزيد من المساءلة للبلدان المساهمة بقوات، وضرورة أن تتواصل إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني بنشاط مع عواصم البلدان المعنية من بين البلدان المساهمة بقوات، لتعذر معالجة المشكلة على مستوى البعثات.

٣٩ - وأشارت بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى ضرورة تقديم مجلس الأمن إيضاحات بشأن مسألة التكامل بين القرار ٢٠٩٨ (٢٠١٣) والولايات السابقة. حيث رأى بعض العاملين في هذه البعثة أن القرار يشكل "ولاية جزئية ضمن ولاية أوسع"، مما يؤدي إلى انعدام التماثل في استخدام القوة المتوقع من مختلف الوحدات. وفي الوقت الراهن، تنتشر ما يسمى الأولوية الإطارية (وهي الأولوية التي كانت في الميدان قبل اعتماد القرار ٢٠٩٨ (٢٠١٣)) دعماً للواء التدخل التابع للقوة. وقد حاولت قيادة البعثة معالجة الوضع باستخدام شعار توحيد مؤداه: "ولاية واحدة، بعثة واحدة، قوة واحدة". غير أنه لا يزال هناك التباس على المستوى الداخلي.

عدم الفهم الجيد لمسألة تحمل البعثات مسؤولية التصرف عند عجز الحكومات المضيفة عن الاضطلاع بمسؤوليتها الأساسية عن حماية المدنيين أو عزوفها عن ذلك

٤٠ - كشفت المقابلات عن أن من المفهوم على نطاق واسع في البعثات كون المسؤولية الأساسية عن حماية المدنيين تقع على عاتق الحكومة المضيفة، كما كشفت عن فهم أقل للالتزامات القانونية للبعثة بالتصرف، بما في ذلك عن طريق استخدام القوة، عندما لا تستطيع الحكومات المضيفة التصرف أو لا ترغب في ذلك. ويواجه القادة حالة من التعارض فيما بين استخدام القوة وضرورة الحفاظ على رضى السلطات المضيفة. ولذلك فعندما تُعتبر القوات الحكومية الجهة المذنبة، يعتبر استخدام القوة إجراء غير عملي. ويشكل ذلك إقراراً بالقيود المفروضة على مستوى تنفيذ العمليات والمستوى السياسي، إلا أنه يتعارض مع التفويض القانوني بالتصرف إضافة إلى تعارضه مع الولاية.

٤١ - وقد عولجت أوجه التعارض في بعض الحالات بدعم القوات المحلية عند مواجهتها للمعتدين (كما حدث في جنوب السودان في عامي ١٠١١ و ٢٠١٢)، مع اختيار عدم التصرف في حالات عدم حضور قوات الأمن المحلية أو في حالة تخليها عن موقع الحادث (جمهورية الكونغو الديمقراطية، عام ٢٠١٢). وفي إحدى الحالات اتخذ أفراد بعثة نظاميون إجراءات ردع فعلية في مواجهة معتدين هددوا مدنيين بالرغم من أن هؤلاء المعتدين كانوا من عناصر قوة أمن وطنية. وبالإضافة إلى ذلك بدا أن استعداد البعثة للتصرف بانفراد لحماية المدنيين يتأثر بطبيعة العلاقات التي تربطها بالحكومة الوطنية، وما إذا كانت تُجري بانتظام

أم لا عمليات مشتركة مع قوات الأمن الوطنية. وفي حالات وجود علاقات جيدة، كما كان الحال بالنسبة لعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، زادت احتمالات ”رد الفعل السريع والمؤكد“.

٤٢ - غير أنه حتى وإن رأى قائد بعثة في الميدان أن السلطات الوطنية غير قادرة على حماية المدنيين أو غير راغبة في ذلك، وأن الأمر قد يستلزم تدخل قوات الأمم المتحدة، وعلى الرغم مما يملكه من سلطة التصرف، فالمسألة من الحساسية بحيث يُرجَّح إحالة القرار إلى مسؤولين أعلى مرتبة، مما يؤدي إلى التأخير.

٤٣ - وأعرب عدد من الدول الأعضاء وموظفي الأمانة العامة وموظفي البعثات أنفسهم خلال المقابلات عن شعورهم بالإحباط إزاء احتمال أن يستخدم قادة البعثة العسكريون في الميدان هذه الاعتبارات كأعذار. وأقرت إحدى البعثات بإخفاق قسم حماية المدنيين في أداء مهامه في مثل هذه الحالات. غير أن آخرين لم يتفقوا مع ذلك، حيث أشارت إحدى الدول الأعضاء إلى أن دور بعثات حفظ السلام هو دعم تنمية قدرات الحكومة المضيفة حتى تضطلع بمسؤولياتها. ودعا طرف آخر إلى تحقيق التوازن بين ”عدم تحميل الحكومة المضيفة مسؤولياتها بموجب القانون الدولي، وإدراك ما يمكننا تحقيقه“.

٤٤ - وسأقت بعض البعثات أيضا حججا تستند إلى حرفية القانون لتفسير عدم قدرتها على أداء مهامها بطريقة أكثر استباقية. فعلى سبيل المثال ذهب قادة الأمم المتحدة في فترة سقوط غوما في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ وبعدها، إلى أن بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية لم يكن بوسعها مواجهة تقدم قوات حركة ٢٣ آذار/مارس بعد فرار القوات المسلحة لجمهورية الكونغو. واحتجوا بأن ذلك استبعد خيار مواجهة المتمردين بالقوة بصورة مستقلة حيث لا يمكنهم المواجهة إلا في إطار دعم القوات المسلحة. واختاروا عدم العمل بالولاية العامة الممنوحة لهم لحماية المدنيين رغم أنها متاحة لهم^(١١).

اعتبار البعثات نفسها بعثات ضعيفة تواجه قوات تفوقها عددا وتعمل في مناطق شاسعة تتجاوز طاقتها، مما يجعل استخدام القوة خيارا متاحا على الورق فقط

٤٥ - رغم أن هذا التقييم لم ينصب على دراسة الموارد فقد تبين من المقابلات التي أجريت أن البعثات تعتبر نفسها ضعيفة في أربعة مجالات أساسية هي: كثافة النيران، والأصول

(١١) انظر مثلا الإحاطة التي قدمها المتحدث الرسمي باسم الأمم المتحدة ظهيرة يوم ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، التي يمكن الاطلاع عليها على الرابط: <http://www.un.org/News/briefings/docs/2012/db121120.doc.htm>.

الجوية، والقوة العددية للمخربين، ومساحة المنطقة المطلوب تغطيتها. ويبدو أن بعض البعثات، ومنها العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان استبعدت اللجوء لاستخدام القوة كخيار عملي، اقتناعاً منها بضعفها.

٤٦ - وتحدثت البعثات على وجه التحديد عن الخيارات الصعبة والمفاضلات التي تطرح أمامها عند نشر القوات. ويتعلق أحد الخيارات الصعبة بمبدأ "الحماية بالحضور" الذي تقوم البعثات بموجبه بإنشاء قواعد في يؤر التوتر المعروفة أو بالقرب منها. غير أن ذلك يمكن أن يشتت مواردها بشكل يقلل من فعاليتها. وكثيراً ما تظل القواعد المنشأة بصورة مؤقتة مفتوحة بسبب تقدير العاملين في المجال الإنساني والجهات المعنية الأخرى لتأثيرها الردعي، وممارستهم الضغوط حتى لا يتم إغلاقها. وتشعر هذه البعثات بالتالي بأنها تفتقر إلى ما هو أساسي من قوة عددية وأصول داعمة تمكنها من اتخاذ إجراءات جريئة.

٤٧ - وفي بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، يعتبر الآن أن المفاضلات التي سعت إلى توفير الحماية بتوزيع حضور القوات "شتتت شيئاً فشيئاً" قوات البعثة وأدت إلى "بروز عقلية عمرها ١٤ عاماً تقبل التعايش مع قوات سلبية". وخلصت البعثة إلى أن هذا النموذج للنشر أخفق في توفير الحماية على مدار ولايات متتالية، وتسير حالياً باتجاه اعتماد وضع تصبح فيه القوات متنقلة ومركزة وقادرة على الاستجابة السريعة.

٤٨ - ووجه العديد من قادة البعثات الانتباه إلى الحاجة إلى زيادة الملاءمة بين مواردها وما تُكلف به من مهام. واعتُبر أن توفر القوات والمعدات الخاصة، بما فيها الأسلحة غير الفتاكة، وزيادة الأصول الجوية والنهرية، أمر أساسي لتحسين الوصول إلى مواقع الحوادث، وبالتالي تحسين قدرة البعثات، ومنها بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان، على حماية المدنيين.

٤٩ - وبصفة عامة، يؤثر تصور البعثات لضعف قاعدة مواردها بصورة أساسية في جعل خيار استخدام القوة خياراً على الورق فقط، رغم إقرارها بقيمته المحتملة. وأعربت البعثات عن أملها في أن يتفهم المقر بنيويورك ومجلس الأمن بشكل أفضل احتياجاتها والضغوط على مواردها الحالية.

شواغل بشأن احتمال فرض عقوبات تمنع قيام الوحدات باستخدام القوة

٥٠ - ومن الواضح أيضاً وجود خوف من فرض عقوبات في حال وجود ادعاءات باستخدام القوة المفرطة. ومن ضمن العواقب التي أفاد أفراد القوات بأنهم يخشونها، في دراسة استقصائية سرية أجرتها إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني في عام ٢٠١٣، المشول أمام محكمة عسكرية، والإعادة إلى الوطن، وفقدان الاستحقاقات المالية، أو حتى المقاضاة أمام المحكمة الجنائية الدولية، على الرغم من التدريب الذي يؤكد على اتساع نطاق سلطتهم. وينجم عن ذلك العزوف عن المخاطرة. وأفاد أحد الذين أجريت معهم مقابلة بأن هنالك عقوبات على القيام بعمل، ولكن ليس على الامتناع عن العمل.

٥١ - واعتبر التدريب الملائم في الوحدات العسكرية ضرورياً للتقليل من عدم التيقن بشأن الاستعمال المناسب للقوة.

التوجيه على المستوى التعبوي لا يعالج الواقع والتعقيدات الميدانية على نحو كاف عندما قد يكون استخدام القوة ضرورياً

٥٢ - أشير في المقابلات أيضاً إلى وجود ثغرات على المستوى التعبوي فيما يتعلق بكيفية الاستجابة للحالات التي يشوبها الغموض والتعقيد والتي قد تتطلب استخدام القوة. وتشمل هذه الحالات مسائل من قبيل التدخل في القتال بين جماعتين مسلحتين أو أكثر عندما يحتمل وقوع إصابات في صفوف المدنيين؛ وعندما يكون للجماعات المسلحة ظهور علني ومرئي في المجتمعات المحلية وتقوم بعمليات ابتزاز من خلال التخويف لكن من دون ارتكاب عنف جسدي؛ وعندما لا يمكن تقييم مدى خطورة التهديد؛ وعندما يكون عدد القوات أقل من أعداد تلك الجماعات، وعندما لا تتوفر التعزيزات، وعندما يكون من الصعب أو من المستحيل الوصول إلى الموقع؛ أو عندما قد يؤدي استخدام القوة إلى مزيد من العنف أو إلى إحداث مزيد من الخسائر في صفوف المدنيين. ولا يبدو أن التوجيهات والوثائق الرسمية، بما فيها قواعد الاشتباك والتدريب، تعالج هذه الحالات على نحو كاف على الرغم من الجهود الكبيرة المبذولة التي تشمل التدريب القائم على السيناريوهات.

دال - توسيع نطاق مفهوم حماية المدنيين مما يهدد بفقدان التركيز

٥٣ - تغطي الولايات المتعلقة بحماية المدنيين حالياً التهديدات التي تتراوح بين الجماعات المسلحة المنظمة وذات الدوافع السياسية إلى الجماعات المسلحة الانتهازية وذات الدوافع الإجرامية، والتراعات القبلية والطائفية والتراعات على الأراضي والموارد. وقد جرى توسيع المفهوم ليشمل معظم أنشطة البعثة.

٥٤ - ويرى بعض المراقبين أن هذه سمة حتمية للولاية التي تتناول قضايا متعددة، بينما يرى آخرون أنها تشكل مخاطرة. ودعا عدد ممن أجريت معهم مقابلات إلى تضيق نطاق التعريف ليصبح عملياً أكثر وأشد تركيزاً. واعتبرت إحدى الدول الأعضاء أن التعريف ينبغي أن يرتبط ارتباطاً وثيقاً باتخاذ تدابير وقائية لمنع العنف البدني. وهناك أيضاً عدم يقين بشأن تطبيق مبدأ حماية المدنيين في البعثات التي تشهد أوضاعاً أمنية متغيرة، كما هو الحال في قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان وعمليات الأمم المتحدة في كوت ديفوار وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، وفي مراحل التخفيض التدريجي للبعثات (مثل بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا).

٥٥ - ومن الجدير بالذكر أنه في حين استمر العمل بولايات حماية المدنيين منذ ١٣ عاماً، فإن أياً منها لم يُرفع خلال فترة وجود البعثة.

هـ - مستوى البعثة، والقيادة، ونظم المعلومات، والشراكات، هي جميعاً عوامل تؤثر على فعالية أنشطة حماية المدنيين

يشكل تفسير الولايات من قبل قادة البعثات عنصراً بالغ الأهمية في كيفية التعامل مع مبدأ حماية المدنيين بإقدام أو بشكل متحفظ

٥٦ - تشكل الأولويات والنهج التي يتبعها قادة البعثات عاملاً هاماً فيما يختص بالطريقة التي تنفذ بها ولايات حماية المدنيين.

٥٧ - وتتباين فعالية قيادات البعثات. فقد أسفرت التغييرات في القيادة في بعض البعثات عن تغييرات رئيسية في التركيز والنهج فيما يتعلق بحماية المدنيين. بيد أن المقابلات أظهرت أن معظم قادة البعثات يعتبرون أن منع نشوب النزاعات هو الهدف النهائي لبعثات حفظ السلام، بينما يُلجأ إلى التدخل للفصل بين أطراف النزاعات المسلحة التي تمس المدنيين كإجراء أخير. ويُعطي هؤلاء القادة الأولوية للمبادرات الدبلوماسية والدعم اللوجستي وبناء قدرات قوات الأمن المحلية، وللأنشطة الوقائية في الميدان لردع أطراف النزاع وتخفيف عواقبه على المدنيين.

٥٨ - والقيادة موحدة في إحدى البعثات في قناعتها ضد أي استخدام للقوة وفي التأكيد على أهمية القيادة بالقدوة. وأعرب الموظفون عن قلقهم عندما يكون القادة غائبين عن بعثاتهم لفترات طويلة أو خلال فترات الأزمات.

ازدياد تطور هياكل المعلومات مع استمرار المشاكل التشغيلية

٥٩ - تشكل الإحاطة بالأوضاع ونظم المعلومات التي تدعمها عناصر بالغة الأهمية في استراتيجية البعثات لحماية المدنيين. وقد ازدادت نظم المعلومات التي تمكّن من تجميع المعلومات وتبويبها وتحليلها ونشرها داخل البعثات تعقيدا وتطورا وتكاد تشمل الآن جميع عناصر أنشطة البعثات.

٦٠ - إلا أنه أشير في المقابلات التي أجريت إلى مشاكل لا تزال قائمة. فقد أفيد في بعض الأحيان بأن نظم الإنذار المبكر لم تعمل في مناسبات بالغة الأهمية، فتركت البعثات عرضة لمفاجئة التطورات. ولا تزال هنالك معلومات معزولة ومشتتة، لا سيما بين المكونات النظامية والمدنية. ويرى القادة في الميدان افتقارا إلى المعلومات لأغراض تكتيكية، التي عرّفها أحد القادة بأنها "معلومات يمكننا استخدامها خلال الساعات الخمس المقبلة". ويتمثل التحدي في بعض الحالات في الاستفادة من تحليل آني لمعلومات من مصادر متزامنة غالباً ما تكون مكررة. وقد تعاني التحقيقات بعد الأزمات أيضاً من تأخر الوصول إلى مواقع النزاع. ولا تقدم البعثات في أحيان كثيرة بيانات واضحة بشأن عدد وفيات المدنيين وتباين التقديرات كثيراً.

٦١ - وتقوم بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، باعتبارها بعثة تواجه تحديات شديدة في مجال حماية المدنيين، بدور نشط في وضع آليات لجمع المعلومات بغية التعويض عن المسافات الطويلة، غير أن الممارسات الرشيدة لا تنقل دائماً إلى البعثات الأخرى.

٦٢ - وفي بعض البعثات يؤدي نقص الموظفين الدائمين في المجتمعات المحلية النائية، أو الدوريات التي لا يغادر فيها الجنود مركباتهم، إلى إعاقة عملية جمع المعلومات. ورأى بعض من أجريت معهم مقابلات وجود فرص للتحسين، وأن الحصول على المعلومات وبناء الثقة تتطلبان وجوداً طويلاً الأمد. وقالوا "إننا لا نستطيع أن نهبط فقط بطائرة عمودية لمدة ساعتين. بل نحصل على المعلومات إذا جلسنا مع الناس وتحدثنا إليهم".

أصعب الشراكات المتعلقة بحماية المدنية وأكثرها تناقضاً في معظم البعثات هي التي تقام مع حكومة البلد المضيف والعاملين في المجال الإنساني

٦٣ - تعمل بعثات حفظ السلام مع مجموعة من الشركاء. وتستند بعض هذه الشراكات، مثل الشراكات مع أعضاء المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية عادة إلى

أهداف ومهارات يكمل بعضها بعضاً وتعمل عادة بشكل جيد. وقد يكون التعامل مع بعضها الآخر أصعب.

٦٤ - والحكومات هي الأطراف الفاعلة الرئيسية بالنسبة لجميع البعثات لأنها تضطلع بالمسؤولية الرئيسية عن حماية المدنيين. غير أن حالة هذه العلاقة الهامة تتفاوت إلى حد كبير. ففي بعض الحالات تكون الحكومات ودية وداعمة. وفي حالات أخرى يكون التعامل معها صعباً ومواقفها مترددة. وتشكل الحكومات التي تعتبر متواطئة بشكل مباشر أو غير مباشر في إلحاق الضرر بالمدنيين و/أو غير مبايعة إزاء شواغل حماية المدنيين مصدر تحديات خاصة. وتواجه بعثتان من بعثات حفظ السلام على الأقل عوائق رئيسية في التنفيذ الفعال لولاية حماية المدنيين بسبب منع الوصول إلى الأماكن المتضررة من النزاعات، وتقييد الرحلات الجوية. مما يعوق دخول المناطق أو القيام بأعمال الاستطلاع، والمطالب المتعلقة بالنقل، ومضايقه موظفي البعثة.

٦٥ - وعندما كانت العلاقة تعاضدية، تتحسن الحالة الأمنية وتتدنّى الأخطار التي تهدد المدنيين كثيراً.

٦٦ - كما أن للعلاقة بين الجهات الإنسانية الفاعلة وبعثات حفظ السلام العديد من نقاط الخلاف الحيوية. والسبب الرئيسي في ذلك هو الاختلافات في ولايات ومنهجيات تنفيذ كل منها. وغالباً ما ينتقد العاملون في المجال الإنساني ما يعتبرونه نهج شديد التسامح تتبعه البعثات تجاه الحكومات وقوات الأمن. ويرى حفظة السلام أن العاملين في المجال الإنساني يرغبون في تلقي المساعدة لكنهم يريدون أن ينأوا بأنفسهم لصالح الحفاظ على حيز العمل الإنساني. وفي حالات ما بعد النزاع عندما يهرب المدنيون أو يصابون أو يبحثون عن مأوى في مرافق الأمم المتحدة، أدت الشواغل بشأن دور كل جهة إلى حدوث التباسات يتعين معالجتها. وتطرق الكثيرون لمسألة التمييز بين مركبات الأمم المتحدة المطلية بلونين مختلفين - "أسود" لعمليات حفظ السلام و "أزرق" لأنشطة الأمم المتحدة الإنسانية. وقد أدت أطر السياسات الإنسانية إلى قيام فروق بين الأصول المدنية والعسكرية حالت دون تبادل الأصول الجوية والنهرية.

٦٧ - ويدرك مكتب خدمات الرقابة الداخلية الجهود المبذولة حالياً في كل من المقر والميدان لكفالة تحسين التعاون والتنسيق، لكنه يلاحظ أن مشاكل التنفيذ لا تزال قائمة.

واو - تحققت نتائج إيجابية فيما يتعلق بوقاية المدنيين من الضرر والتخفيف من حدته، كما تحققت نتائج واضحة على المدى الطويل، غير أن ثلاث بعثات افتقرت إلى الفعالية بدرجة كبيرة في أدائها عندما تعرض المدنيون للضرر الفعلي

٦٨ - يمكن النظر إلى نتائج الجهود الرامية إلى حماية المدنيين في الأجلين القصير والطويل. فعلى المدى القصير، يمكن تصنيفها إلى ثلاث مراحل هي: ما قبل تعرض المدنيين للضرر (مرحلة الوقاية)؛ وأثناء تعرض المدنيين للضرر (الحماية المادية) وبعد تعرضهم للضرر (مرحلة التخفيف). أما نتائج الأجل الطويل فهي تلك التي تتحقق على مدى فترة تتراوح بين ٥ و ١٠ سنوات.

٦٩ - وتشير الدلائل إلى أن العمل الوقائي والسياسي التي تقوم به البعثات قبل أن يتعرض المدنيين للضرر أسفر عن نتائج إيجابية ملحوظة. إذ يعلق المدنيون باستمرار أهمية كبيرة على الحضور المادي للبعثات، وتشير الدلائل إلى أن الحضور المادي له تأثير رادع كبير جداً ويسمح بتفادي العنف الذي لولا ذلك لحدث. فقد وجد عدد غير مسبوق من المدنيين الأمن المادي في القواعد التابعة لبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان خلال السنوات الأخيرة على سبيل المثال. ويتعذر قياس قيمة هذا الردع لكن له بالتأكيد قيمة كبيرة جداً.

٧٠ - وعندما تفشل الوقاية ويتعرض المدنيون للضرر فعلاً، فإن الأدلة تظهر أن الأداء افتقر إلى الفعالية بدرجة كبيرة في بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية (قبل اتخاذ قرار مجلس الأمن ٢٠٩٨ (٢٠١٣))، وفي العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان. وقد أقرت بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية بالتقصير في العديد من الحوادث الخطيرة. وفي العملية المختلطة اعتبر الذين أجريت معهم مقابلات أن رد فعل البعثة كان ضعيفاً في كثير من الأحيان، لا سيما عندما يتعرض المدنيون للهجوم. ولوحظ أن بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان تتبع "نمط عدم التدخل" ولم تُظهر فعالية خلال أزمة تشرين الثاني/نوفمبر - كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ التي أسفرت عن مقتل أكثر من ٦٠٠ مدني.

٧١ - وينطوي عمل البعثات بعد إلحاق الضرر بالمدنيين على قيمة عالية للغاية. فالبعثات عادة نشطة للغاية في هذه المرحلة، حيث تساعد من يعاني من المدنيين بمرافقتهم بعيداً عن مكان الخطر، وتؤويهم في قواعدهم، وتيسر إيصال المساعدات الإنسانية، وتتولى عمليات الإجلاء الطبي، تتخذ غير ذلك من الإجراءات.

٧٢ - وفيما يتعلق بتحقيق نتائج على المدى البعيد تجلّى إحساس بإحراز تقدم حذر لكنه واضح. وقُدمت لفريق التقييم أمثلة كثيرة على النتائج الناجحة واستُقيت أمثلة أخرى من الوثائق. وشملت هذه الأمثلة ١٠ سنوات من السلام في ليبيريا، وتدريب آلاف من أفراد الشرطة من الرجال والنساء في هايتي منذ عام ٢٠٠٤، وإجراء انتخابات ناجحة في جمهورية الكونغو الديمقراطية في عام ٢٠٠٦، وإضعاف جيش الرب للمقاومة، وتسليم بوسكو نتاغندا قائد حركة ٢٣ آذار/مارس نفسه إلى المحكمة الجنائية الدولية، والتنفيذ الفعال لسياسة الأمم المتحدة المتعلقة ببذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان (انظر S/2013/110). وقال أحد أعضاء المجتمع المدني "ينتاب حكومتنا الذعر من ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان في وجود الأمم المتحدة. وينتاب الجماعات المسلحة الذعر من المحاكم الجنائية الدولية. ويعرف الجميع أن من يرتكبون المذابح وأعمال الإبادة الجماعية سيُقبض عليهم ويحالون للعدالة". وقد أظهر المدنيون دعمهم للبعثات عندما تصرفت بطريقة حاسمة لحمايتهم. وكذلك فإن الإنجازات الأخيرة التي حققتها بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان في إيواء آلاف المدنيين جديدة بالتنويه.

٧٣ - غير أن بعض من أجريت معهم مقابلات حذروا من أن المكاسب التي أحرزت هشّة بسبب نقص قدرات البلدان المضيفة نفسها. وأعربوا عن رأيهم بعدم إمكانية إيجاد حلول جذرية لحماية المدنيين إلا عندما تعالج الأسباب الجذرية للتراث.

رابعاً - الخلاصة

٧٤ - في وقت إعداد هذا التقرير، يواجه مدنيون أعمالاً وحشية جديدة. حيث تفيد التقارير بأن الآلاف قد قتلوا في جنوب السودان وفي الجمهورية العربية السورية؛ وأن المئات لقوا حتفهم في جمهورية أفريقيا الوسطى. ومن المؤكد أن عدد المدنيين الذين يعانون آخذ في الازدياد.

٧٥ - وفي حين تقع المسؤولية الرئيسية عن حماية المدنيين على عاتق حكوماتهم، فإن للمجتمع الدولي دوراً حاسماً يؤديه عندما تكون الحكومة غير قادرة على القيام بذلك أو غير راغبة فيه. فقد ذكر الأمين العام في رسالة إلى الموظفين مؤرخة ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣ أن واجب المنظمة واضحٌ في مثل هذه الظروف: فعندما "يواجه الناس مخاطر مثل هذه [الأعمال الوحشية والجريمة الفظيعة]، فإنهم يتوقعون من الأمم المتحدة أن تتخذ إجراء، وهذا هو المعيار الذي يُقاس به أداء المنظمة بحق".

٧٦ - ومنذ عام ٢٠٠٩، عاجلت بعثات حفظ السلام المكلفة بولايات حماية المدنيين هذه المسألة الشديدة التعقيد وحققت نتائج هامة في ذلك. وقد نجحت البعثات في مواجهة ظروف صعبة، تدعمها توجيهات المقر، في منع وقوع الضرر بالمدنيين والتخفيف منه، رغم انتشار تلك البعثات على مساحات شاسعة من الأراضي، ومواجهتها لتهديدات غير متكافئة، ومحدودية مواردها. وستستمر بعثات حفظ السلام في مواجهة تحديات هائلة أثناء تنفيذ ولايات حماية المدنيين المنوطة بها.

٧٧ - وبما أن "المستفيدين" النهائيين من جهود حماية المدنيين في أي بعثة لحفظ السلام هم المواطنون العاديون في البلد الذي تنشر فيه تلك البعثة، فإن تصرف المدنيين المهددين بالخطر يشكل أفضل مؤشر لنتائج البعثات. وتوجد أدلة واضحة في حالات النزاع على أن المدنيين في البلدان التي توجد فيها بعثة لحفظ السلام يلجؤون دائماً إلى الأمم المتحدة بوصفها مصدر الحماية الأول والمفضل لديهم. غير أن هذه التوقعات الشائخة لا تلبّي ولا يمكن تلبية احتياجاتهم في الواقع في معظم الحالات. ولذلك يجب على البعثات استخدام مواردها المحدودة بجميع السبل المتاحة لها.

٧٨ - وبالتالي تبقى المسألة هي نفسها كما برزت ضمناً بعد أن اتخذ مجلس الأمن أول قرار له بشأن حماية المدنيين في عام ١٩٩٩، وهي: هل ستسعى الأمم المتحدة، وهي منظمة أسست لغرض أساسي هو تعزيز السلام، لحماية المدنيين من خلال الوسائل السلمية فحسب، أم هل لديها الاستعداد والرغبة لاستخدام العنف ولو في حالات نادرة وكما لاذ أخير إذ تهب لمساعدة المدنيين؟

٧٩ - وفي الظروف الراهنة، تركز بعثات حفظ السلام الموكول إليها ولايات حماية المدنيين على أنشطة الوقاية والتخفيف، ولا تكاد تُستخدم القوة من أجل حماية المدنيين المعرضين للاعتداء. وفيما يتعلق باستخدام القوة لا تزال السلسلة مقطوعة كما يلي:

(أ) في حين يأذن مجلس الأمن للبعثات باستخدام القوة عند الاقتضاء لحماية المدنيين، فإن الإشارات المرسلة إلى الأمانة العامة والبعثات بهذا الخصوص، وتلك التي تلقتها، هي إشارات مبهمّة نتيجة للخلافات الداخلية؛

(ب) تقوم البلدان المساهمة بقوات، غير الراغبة في تقبّل جميع المخاطر المرتبطة باستخدام القوة، أو غير القادرة على ذلك، بتنظيم وتقييد استجابة وحداتها العسكرية. وهذه الوحدات التي تتحكم فيها بلدانها، قد تلجأ إلى عدم تنفيذ بعض المهام المكلفة بها. وعندما لا تبلغ الوحدات مقر الأمم المتحدة بوقوع مثل هذه الحوادث، لا يمكن متابعة المسألة مع البلدان المساهمة بقوات؛

(ج) تتخذ البعثات في الميدان، قناعة منها بعجزها الأساسي أمام التهديدات غير المتكافئة، مواقف تؤدي إلى التقليل إلى أدنى حد من استخدام القوة، أو تجنّب استخدامها؛

(د) وأخيرا فإن كل فرد من حفظة السلام الموجودين فعلا في الخطوط الأمامية يواجه العديد من التهديدات غير المحددة بوضوح، ويتعرض لأخطار دائمة، ويخشى العقوبات إذا لجأ إلى استخدام القوة، ولكنه يدرك عدم وجود عقوبة في حالة التقاعس، غالبا ما يقرر أنّ أفضل الإجراءات هو عدم اتخاذ أي إجراء.

٨٠ - ولأسباب تعود جزئيا إلى ما سبق، ونظرا لكون العديد من العوامل تقع خارج سيطرة الأمم المتحدة، فإن المدنيين ما يزالون يتعرضون للقتل وللإصابات والخطف، ويعانون من العنف الجنسي. ولكن معاناة النساء والفتيات أشد كثيرا من معاناة غيرهن. ولا يوجد حفظة سلام في العديد من المواقع التي يتعرض فيها المدنيون للهجوم، وهم في حال حضورهم غير قادرين على منع إيقاع الأذى البدني الجسيم أو غير مستعدين لذلك. وقد أدى كل جزء من أجزاء هيكل حفظ السلام دوراً فيما يُشبه فشلا منهجيا ومستمرًا. غير أنه بالنظر إلى الطابع المشتت لعملية تحديد المعايير والتخطيط والتنفيذ، فإن المسؤولية عن ذلك لا تقتصر على أي جزء بمفرده.

٨١ - من الواضح أن ثمة ضرورة لتحقيق تقدم وإدخال تحسينات فيما يختص بمسألة استعمال القوة، غير إدارتي عمليات حفظ السلام والدعم الميداني لا تملك سوى جزء صغير من صلاحية تغيير الوضع الراهن.

٨٢ - المطلوب هو إجراء حوار صريح بشأن هذه المسألة في إطار الشراكة في مجال حفظ السلام بين البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة والتمويل، وبين الحكومات المضيفة، ومجلس الأمن، والأمانة العامة، والجهات الفاعلة الأخرى. وتتطلب الحلول أيضا مشاركة الجمعية العامة بوصفها الهيئة التداولية الرئيسية للأمم المتحدة. وتوجد سابقة لذلك؛ فقد ناقشت الجمعية في عام ٢٠٠٩ مسألة "المسؤولية عن الحماية".

٨٣ - ومجلس الأمن وحده أن يبتّ فيما إذا كانت نواياه الحقيقية في قراراته بخصوص استخدام القوة قد نُفذت على النحو الواجب. وله أيضا أن ينظر، لكونه لم يقصد بقرار المجلس ٢٠٩٨ (٢٠١٣) أن يشكل سابقة، في كيفية تعزيز فعالية الولايات القائمة.

٨٤ - وأبرز التقييم أيضا الحاجة إلى تعزيز ما تمارسه الأمم المتحدة من رقابة عملياتية على الوحدات العسكرية. إذ ينبغي الإبلاغ عن الحالات التي تتردد فيها الوحدات في تنفيذ أوامر صادرة حسب الأصول المرعية عن الهيكل العسكري للبعثة، أو تحجم عن تنفيذها.

٨٥ - ومنذ عام ٢٠٠٩، تزايد الوضوح المفاهيمي بشأن مسألة حماية المدنيين ككل في المستويات العليا. غير أن الحاجة تدعو إلى تعميم ذلك الوضوح المفاهيمي على المستوى التكتيكي، كي يتمكن حفظة السلام حتى في أصغر الوحدات من معرفة كيفية وتوقيت الرد عندما يرون مدنيين معرضين للخطر.

٨٦ - ولا يزال استمرار حالة التوتر في العلاقات المؤسسية بين حفظة السلام وبين العاملين في المجال الإنساني يشكل مصدر قلق، ولا سيما على المستوى العملي. ولا بد من تقديم تقارير منتظمة إلى الأمين العام عن نتائج المبادرات الرفيعة المستوى الجارية لتذليل العقبات المتكررة.

٨٧ - ويؤكد المكتب أن حفظ السلام ليس زهيد الكلفة، إنما هو أقل تكلفة نسبياً. إذ تستهلك عمليات حفظ السلام سنوياً ما يقرب من ٨ مليارات دولار. وعليه، فلا ينبغي أن تبقى أي أداة مأذون بها طبق الأصول، بما في ذلك استخدام القوة، خارج نطاق الاستخدام، ولا سيما عندما تكون قادرة على المساعدة في تخفيف معاناة المدنيين. فميثاق الأمم المتحدة لا يحظر استخدام القوة؛ بل يجعله الملاذ الأخير، ولكنه ملاذ على كل حال.

٨٨ - وعموماً يرى هذا المكتب، تمشياً مع ولايته المتمثلة في الاضطلاع بالتقييم لدعم التفكير المنهجي في صفوف الدول الأعضاء، أن مسألة استخدام القوة كملاذ أخير تلجأ إليه الأمم المتحدة لحماية المدنيين الذين يُحذق بهم خطر التعرض للعنف الجسدي أو المدنيين المعرضين للاعتداء هي مسألة تدعو الحاجة إلى النظر فيها على وجه الاستعجال. وثمة في الواقع ممارسة تتبع تلقائياً باستبعاد استخدام القوة حتى كملاذ أخير، بينما تنص قرارات مجلس الأمن على عكس ذلك تماماً.

٨٩ - والسؤال المطروح هو هل يُسمح باستمرار هذا التفاوت بين التعليمات والممارسة الفعلية في الوقت الذي لا يزال فيه المدنيون يعانون معاناة هائلة ويواجهون تهديدات عنيفة متزايدة، وفي الوقت الذي لا يجد فيه هؤلاء المدنيون في الأمم المتحدة المنظمة الوحيدة التي يمكن أن يلجؤوا إليها طلباً للمساعدة والحماية، وهم غالباً ما يلجؤون إليها.

خامساً - التوصيات

٩٠ - تحقيقاً لهذه الغاية يقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية التوصيات التالية. وقد قبلت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني التوصيات، وأبدتا في نفس الوقت تعليقاً على التوصية ١ (انظر المرفق ١).

توصية حاسمة

التوصية ١: ينبغي أن تؤكد إدارة عمليات حفظ السلام التزامات القيادة والتحكم، وأن تطالب جميع بعثات حفظ السلام الموكلة بولاية لحماية المدنيين، في حال عدم اتباع أية وحدة من الوحدات الأوامر أو التعليمات الصادرة عن البعثة فيما يتعلق بولاية حماية المدنيين، بإبلاغ مقر الأمم المتحدة بهذه الحالات، على أن يحرص المقر عندئذ على استعراض الحالات وعرضها على البلدان المعنية المساهمة بقوات. وعندما تكون المشكلة عامة أو جوهريّة، فللأمين العام أن ينظر في إبلاغ مجلس الأمن بذلك.

توصيات هامة

التوصية ٢: ينبغي أن تقوم إدارة عمليات حفظ السلام بإصدار دليل موجز قائم بذاته لجميع الأفراد العسكريين من حفظة السلام، يُترجم إلى لغتهم بمساعدة البلدان المساهمة بقوات، ويكون مدعوماً بتدريب سابق للنشر، ويحدد بوضوح الإجراءات المتوقعة في سيناريوهات محددة ومناسبة لظروف كل بعثة، سعياً لدرء الأخطار التي تهدد المدنيين أو التقليل منها إلى أدنى حد أو معالجتها.

التوصية ٣: ينبغي أن تُقدّم إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، عن طريق الفريق التوجيهي للتكامل، تقريراً إلى الأمين العام عن نتائج المبادرات الجارية حالياً لتحسين علاقات العمل بين عمليات حفظ السلام وبين الكيانات العاملة في المجال الإنساني فيما يختص بأنشطة حماية المدنيين، ولا سيما على الصعيد العملي، على أن يُنظر في إدراج تلك المعلومات في تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة لعام ٢٠١٥.

(توقيع) كارمان ل. لا بوانت

وكيلة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية

آذار/مارس ٢٠١٤

المرفق الأول

التعليقات الواردة من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني

مذكرة مؤرخة ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٤ من وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام ووكيل الأمين العام للدعم الميداني

يقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية أدناه النص الكامل للتعليقات التي وردت من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني على نتائج التقييم التي يتضمنها مشروع التقرير. وقد وُضعت هذه الممارسة وفقا لقرار الجمعية العامة ٦٤/٢٦٣، بناء على توصية اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة.

١ - أشكركم على دعوتكم إلى التعليق على هذا التقرير المقدم في الوقت المناسب. حماية المدنيين قضية ذات أهمية قصوى بالنسبة لإدارتنا وللدول الأعضاء المساهمة بأفراد وللأعضاء ككل.

٢ - ونرحب بالاستنتاج الشامل الذي خلص إليه هذا التقرير والذي مفاده أن حفظ السلام إحدى أهم أدوات الحماية المتاحة للمجتمع الدولي، وإقراره بأن حفظة السلام كثيرا ما يضحون بسلامتهم، وأحيانا بحياتهم، في هذه الخدمة النبيلة. ونلاحظ أيضا مع التقدير اعتراف التقرير بالخطوات التي تم اجتيازها في مجال التوجيه والتدريب على حماية المدنيين في جهود الأمم المتحدة لحفظ السلام والجهود الأخرى الرامية إلى تحقيق أكبر أثر ممكن للموارد المتاحة للاضطلاع بهذه الولاية الأساسية التي هي في طليعة الولايات.

٣ - ويستحق مكتب خدمات الرقابة الداخلية الشاء لإجراء عدد كبير من المقابلات والقيام بزيارتين ميدانيتين، وتم ذلك بدعم من كلتي الإدارتين. غير أن التقرير يُفوّت فرصة هامة لتقييم تنفيذ ولايات حماية المدنيين في نطاقها الشامل. فهو يركز على استخدام القوة، وهو خيار يُلجأ إليه كآخر ملاذ، ونتوقع ونأمل أن يكون نادر الحدوث حيث تتاح للبعثات أدوات أخرى كثيرة. ومع ذلك يمضي التقرير في تقييد تحقيقه إلى أبعد من ذلك، فيُعرف "استخدام القوة" تعريفا ضيقا لا يشمل عمليات عسكرية مهمة للحماية، مثل "دعم قوات الأمن المحلية، أو تأمين المناطق والمنشآت، أو إجلاء المدنيين أو مرافقتهم إلى بر الأمان، وتهيئة الظروف الأمنية المؤاتية لتقديم المساعدة الإنسانية" (الفقرة ٢٢). ونحن نوافق على أن البعثات كثيرا ما يحكم عليها استنادا إلى مسألة استخدام القوة، ونأخذ على محمل الجد المسائل التي أثّرت في التقرير بشأن هذه المسألة. ويولي كل من الإدارتين اهتماما كبيرا لهذه

القضية، بطرق منها مواصلة التخطيط والتوجيه واستعراض البعثات، ومراجعة حصيلة العمليات. وفي الوقت نفسه، يساورنا القلق لأن النهج المتبع في التقرير يبالغ في التأكيد على عنصر واحد من عناصر العمل العسكري ويقلل من أهمية الحلول السياسية والجوانب الأخرى من النهج الشامل التي تأخذها عمليات حفظ السلام في تنفيذ ولايتها المتعلقة بالحماية.

٤ - كما أننا نشعر بالأسف لأن هذه الدراسة لم تغتنم الفرصة لتسليط الضوء على الدور المركزي التي تؤديه البلدان المضيفة في حماية المدنيين. ومن المفهوم أن البلدان المضيفة تتحمل المسؤولية الأساسية عن حماية المدنيين. غير أن جهود الأمم المتحدة لحفظ السلام تواجه في بعض السياقات اليوم محدودية قدرة الدول و/أو التحديات المتعلقة بموافقة البلد المضيف على منح الحرية الكاملة لعمليات حفظ السلام فيما يتعلق بالتنقل ودخول المناطق. فماذا تعلمنا عن قدرتنا على مساعدة البلدان المضيفة للوفاء بهذا الالتزام الأساسي؟ وماذا يمكن لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام تحقيقه بشكل معقول في ظل هذه الظروف؟ وكيف يمكننا تجنب إثارة توقعات بشأن الحماية قد لا نستطيع تلبيتها في نهاية المطاف؟ ونشعر بأن هذه الأسئلة ملحة تتطلب منا اهتماما جماعيا وعاجلا.

٥ - ونرحب بالاهتمام الذي يوليه التقرير لأهمية تحديد ولايات واضحة لا لبس فيها. وهذه نقطة مهمة أثارها العديد من الدول الأعضاء خلال المناقشة المفتوحة التي أجراها مجلس الأمن في ١٢ شباط/فبراير ٢٠١٤ بشأن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة. ونوافق على أن توافق الآراء والاتفاق بين الدول الأعضاء، لا سيما بين أعضاء مجلس الأمن والبلدان المساهمة بقوات والبلدان المساهمة بأفراد شرطة، بشأن ولاية حماية المدنيين، هو من الأمور المهمة. ونرحب أيضا بالإقرار بأن الموارد والقدرات غالبا ما تكون عوامل حاسمة في حماية المدنيين، وأن العديد من البعثات يواجه تحديات فيما يتعلق بوسائل النقل وقوام القوات وغير ذلك من القدرات.

٦ - ونغتنم هذه الفرصة للرد على التوصية الأولى الواردة في التقرير.

التوصية ١: أن تؤكد إدارة عمليات حفظ السلام التزامات القيادة والتحكم، وأن تطالب جميع بعثات حفظ السلام الموكلة بولاية لحماية المدنيين، في حال عدم اتباع أية وحدة من الوحدات الأوامر أو التعليمات الصادرة عن البعثة فيما يتعلق بولاية حماية المدنيين، بإبلاغ مقر الأمم المتحدة بهذه الحالات، على أن يحرص المقر عندئذ على استعراض الحالات وعرضها على البلدان المعنية المساهمة بقوات. وعندما تكون المشكلة عامة أو جوهرية، فللأمين العام أن ينظر في إبلاغ مجلس الأمن بذلك.

٧ - ونؤمن بقوة بأن هذه التوصية لن تخدم هدف تحسين أداء عملياتنا في تنفيذ ولاياتها. فالتقرير يوحى في الفقرة ٣٧ بأن حفظة السلام والمقرضون بالكفاءة التشغيلية لصالح "الوثام". وليست هذه وجهة نظر الإدارتين. فالتوقعات فيما يتعلق بالقيادة والتحكم مصرح بها بوضوح في التوجيهات الرسمية ويتم تعزيزها على جميع المستويات. وإذا من الممكن أن تنشأ تحديات في عملياتنا، على غرار ما يُتوقع في عمليات بحجم عمليات حفظ السلام وتنوعها وتعقيدها، فإن التحديات التي تمس القيادة والتحكم، كما جاء في هذا التقرير، أمر نادر للغاية. وعندما تنشأ مثل هذه القضايا، تعالج على وجه السرعة عن طريق مناقشات مع الدول الأعضاء. ومن المشكوك فيه ما إذا كان مجلس الأمن هو المحفل المناسب لإثارة قضايا معينة متعلقة بالأداء.

٨ - وتتجاهل هذه التوصية أيضا العمليات القائمة لمعالجة قضايا القيادة والتحكم، والسلوك والانضباط، ومجموعة من القضايا ذات الصلة، بما في ذلك مجالس التحقيق والتدابير الأخرى. وقد أنشأت الإدارتان مكتب الشراكات الاستراتيجية مؤخرا لمتابعة المسائل المتصلة بما تناولته هذه التوصية متابعة منهجية. ومن المهم أن هذا النهج والنهج الأخرى التي تتبعها الإدارتان لا تحاول فصل مسألة القيادة والتحكم بشكل مصطنع عن المسائل الأخرى ذات الصلة، وإنما تسعى إلى معالجتها بطريقة شاملة وتقديمية.

٩ - ومراعاة لذلك فإن التعاون المستمر بين البلدان المساهمة بقوات والبلدان المساهمة بأفراد شرطة والأمانة العامة ومجلس الأمن أمر ضروري لضمان وجود فهم مشترك للولاية بكامل نطاقها والكيفية التي تنفذ بها. وما فتئت الإدارتان متمسكتين بهذه الجهود في إطار "التعاون الثلاثي".

المرفق الثاني

تعليق مكتب خدمات الرقابة الداخلية

يشكر مكتب خدمات الرقابة الداخلية إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني لاستجابتهما المتعمقة لتقرير التقييم، ويقر بالشواغل التي أعربت عنها بشأن نطاق هذا التقرير والقضايا العديدة التي لم يتسن تناولها في وثيقة محدودة كهذه، على الرغم من أهميتها. ولئن أبرز التقرير يبرز المسائل المرتبطة باستخدام القوة، فقد حاول أيضا تناول العديد من المسائل الجوهرية المتعلقة بحماية المدنيين، بما فيها التوجيه والهيكل اللازمة لتنفيذ حماية المدنيين، وتطور مفهوم حماية المدنيين نفسه، ودور القيادة، ونظم المعلومات والشراكات، والنتائج الإيجابية التي تحققت. وقد حظيت مسألة استخدام القوة باهتمام خاص بسبب مفاهيمها المبهمة والآراء المتضاربة التي أعرب عنها الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات، وبسبب الخطر الذي تشكله على الأمم المتحدة. بيد أنه لا ينبغي أن يُعتبر ذلك بأي حال من الأحوال انتقاصا من أهمية الأنشطة الأخرى المضطلع بها في إطار عمليات حفظ السلام لضمان حماية المدنيين.

وبالمثل فإن استبعاد أنشطة المستوى ٣ (المرتبطة بتهيئة بيئة حمائية) هو قرار يتعلق بنطاق التقرير ويعكس ما يمكن إنجازه نظرا للوقت والموارد المتاحة للتقييم. ومن الواضح أن بناء قدرات الحكومات والمؤسسات المضيفة لحماية مواطنيها أمر أساسي لتهيئة بيئة حماية ويشكل أولوية لعمليات حفظ السلام. وسيرحب المكتب بأي محاولة لتقييم نتائج الأنشطة الرامية إلى تحقيق تلك الغايات.

وقد أبدى المكتب أيضا استعدادَه لإطلاع إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني على المعلومات المستقاة أثناء التقييم، بعد تجميعها وكتّم مصادرها كما ينبغي، وهي معلومات لم يتسن إدراجها في هذا التقرير.