

Distr.: General
28 December 2015
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ موجهة إلى رئيسة مجلس الأمن من رئيس الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن يشرفني أن أحيل إليكم طيه المذكرة المفاهيمية (انظر المرفق) للمناقشة المواضيعية الأولى هذا العام للفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن، المعقودة في ٢٠ شباط/فبراير، والمعنونة "عمليات حفظ السلام التقليدية مقابل إنفاذ السلام". وأرجو إطلاع أعضاء مجلس الأمن على هذه الرسالة ومرفقها وتعميمهما باعتبارهما وثيقة من وثائق المجلس.

(توقيع) محمد زين شريف
رئيس
الفريق العامل المعني بعمليات
حفظ السلام التابع لمجلس الأمن



مرفق الرسالة المؤرخة ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ الموجهة إلى رئيسة مجلس الأمن من رئيس الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن

مذكرة مفاهيمية

المناقشة المواضيعية للفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن المعنونة "عمليات حفظ السلام التقليدية مقابل إنفاذ السلام"

٢٠ شباط/فبراير ٢٠١٥

في ٢٠ شباط/فبراير ٢٠١٥، تعقد تشاد، بصفتها رئيسة الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن، مناقشة مواضيعية معنونة "عمليات حفظ السلام التقليدية مقابل إنفاذ السلام". وستجمع هذه المناقشة أعضاء مجلس الأمن وطائفة واسعة من الدول الأعضاء، بما في ذلك البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة. ومن المتوقع إجراء مناقشات مثمرة بشأن التطورات السابقة، والأهم من ذلك، التطورات المقبلة لهذا النشاط الرئيسي الذي تضطلع به الأمم المتحدة. ولقد وُجّهت دعوة إلى السفير ريتشارد ندوهورا، الممثل الدائم لأوغندا لدى الأمم المتحدة، والفريق مقصود أحمد، المستشار العسكري لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، لتقديم إحاطة إلى الفريق العامل.

السياق

نُشرت أول بعثة لحفظ السلام في الأمم المتحدة عام ١٩٤٨ للإشراف على وقف الأعمال العدائية في الشرق الأوسط. وبعد انقضاء أكثر من ٧٠ عاما، يتوقع المرء أن يكون هذا النشاط قد تطوّر، ولقد شهد تطورا بالفعل. ويوافق هذا العام الذكرى السنوية الخامسة عشرة لتقرير الإبراهيمي الذي يشكل أهم استعراض خارجي أجري لعمليات السلام على الإطلاق. ولقد شهد السياق الذي يجري فيه نشر عمليات السلام اليوم تطورات جديدة منذ عام ٢٠٠٠ والقرار الذي اتخذته الأمين العام مؤخرا بإنشاء الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام يستحق كلّ الترحيب. وسيتولى الفريق إجراء تقييم للحالة الراهنة لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام وما ينشأ من احتياجات في المستقبل.

عمليات حفظ السلام التقليدية

كان من المتوخى لحفظ السلام في الأصل أن يكون أداة الغرض منها مراقبة ورصد وقف إطلاق النار بين بلدين يخوضان نزاعا مسلحا، أي بين الدول. والفكرة من ذلك هي

السماح بإنشاء عملية سلام وإتاحة تسوية النزاعات بوسائل غير قائمة على العنف. وعلى هذا النحو، تتمثل المبادئ الأساسية لحفظ السلام في موافقة الطرفين المتحاربين على نشر البعثة، والحياد التام لحفظة السلام المنتشرين في الميدان، وعدم لجوئهم إلى استخدام القوة إلا في حالة الدفاع عن النفس. غير أن طبيعة النزاعات تغيّرت في عصر ما بعد الحرب الباردة وأدى تكاثر النزاعات الداخلية إلى ظهور اتجاهات جديدة في مجال حفظ السلام.

عمليات حفظ السلام المتعددة الأبعاد والرادعة

منذ أواخر ثمانينيات القرن الماضي، واستجابةً للتحوّلات باتجاه استخدام حفظ السلام في النزاعات الداخلية، أصبحت أهداف عمليات السلام متعدّدة الأبعاد وتشمل، في جملة أمور، المساعدة على ضمان وتنفيذ اتفاقات سلام يمكن أن تشكل الأساس لمؤسسات حكم جامعة وشرعية ولدعم استعادة وبسط سلطة الدولة. ومنذ أواخر تسعينيات القرن الماضي، أصبحت ولايات عمليات حفظ السلام تشمل حماية السكان المدنيين بسبل منها استخدام القوة في بعثات حفظ السلام الرادعة. وتنتشر عمليات السلام الآن في الحالات التي يندم فيها السلام أو لا يتوافر بالقدر الكافي للحفاظ عليه. وتتسم هذه الحالات أيضا بغياب أطراف النزاع التي يمكن تحديدها بوضوح أو غياب عملية سياسية قابلة للاستمرار وبوجود تهديدات غير متناظرة وغير تقليدية. وأدت هذه التطورات إلى تحوّل في طريقة فهم المبادئ الأساسية الثلاثة لحفظ السلام الأنفة الذكر. ونتيجة لذلك، أصبحت الموافقة - التي قد تتآكل إلى حد لا يبقى فيه سوى اتفاق اسمي في كثير من الأحيان - مقبولة لا بصفتها موافقة جميع أطراف النزاع إنما بصفتها موافقة الأطراف الرئيسية. أما مبدأ الحياد - المفهوم أصلا على أنه التزام حفظة السلام بالوقوف جانبا دون التدخل حتى عندما تُستأنف الاشتباكات بين طرفين متحاربين - فقد تطوّر وأصبح يشير إلى التزام عملية حفظ السلام بالتعاطي دون تحيز مع الانتهاكات التي تتعرّض لها الولايات، بغض النظر عن مرتكبيها. وأخيرا، فإن الاستثناء لعدم استعمال القوة قد توسّع وأصبح يشمل الدفاع عن الولاية، بما في ذلك حماية المدنيين.

ظهور تهديدات جديدة: حان وقت إنفاذ السلام

خلال السنوات القليلة الماضية، راحت الجماعات الإجرامية والإرهابية تستغلّ فراغ السلطة في بعض المناطق، لا سيما في أفريقيا. وهذه الجماعات تبدي قليلا من الاهتمام بالبلدان التي تنشط فيها أو لا تبدي بها اهتماما على الإطلاق. ويمكن اعتبار هذه الجماعات التي تعتدي على السكان أو على موارد البلدان من الجهات المخربّة التي ينصبّ اهتمامها

أساساً على إدامة عدم الاستقرار. وتزيد هذه الجماعات من تأزم الأوضاع في بلدان تعاني بالفعل من عدم الاستقرار أو تواجه حالات بلبلية في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع. وتوضح التطورات الأخيرة في الصومال مع بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية مع لواء التدخل في بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وإلى حد ما في شمال مالي مع بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي كيف يمكن أن يستفيد السكان المدنيون أحياناً من اتباع عمليات السلام نهجاً أكثر هجومية^(١). ولقد خضعت مسألة إلى أي مدى تشكل هذه المواقف الأشد بأساً "إنفاذاً للسلام" للنقاش في شتى المنتديات.

قد يبدو أن إنفاذ السلام^(٢) يتعارض مع المبادئ الأساسية لحفظ السلام. فالتوتر القائم على سبيل المثال بين مبدأ الموافقة ومبدأ الحياد في نزاع داخلي تشارك فيه الحكومة يعتبر إشكالياً بالفعل. وبالتالي، ليس من المستغرب أن هناك مناقشات أجريت داخل الأمم المتحدة لمعرفة ما إذا كان ينبغي أن تُنشط بعمليات الأمم المتحدة للسلام ولاية إنفاذ السلام. وتنعكس هذه المناقشات جزئياً في صياغة قرار مجلس الأمن ٢٠٩٨ (٢٠١٣). وينصُّ هذا القرار بالتحديد على أن لواء التدخل في بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية قد أنشئ "بصفة استثنائية".

توصيات

في ضوء ما تقدّم، ينبغي لمجلس الأمن أن يعالج المسائل المبينة أدناه.

أولاً، لعله من المفيد أن يحدد بدقة ما ينبغي أن تكون عليه الظروف "الاستثنائية" التي قد تؤدي إلى اعتماد ولايات إنفاذ السلام في المستقبل. وقد يكون تقييم الدروس المستفادة من عمليات إنفاذ السلام في الماضي والحاضر، بما في ذلك عمليات إنفاذ السلام التي تضطلع بها المنظمات الإقليمية، على غرار الاتحاد الأفريقي، خطوة أولى إيجابية.

وبعبارة أخرى، من الضروري أن تناقش الأمم المتحدة مسألة صعوبة التوفيق بين مهام إنفاذ السلام والمبادئ الأساسية الثلاثة لعمليات السلام؛ أو إمكانية إعادة النظر في

(١) مشروع مذكرة مفاهيمية مقدم إلى اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام التابعة للجمعية العامة خلال الدورة الموضوعية في شباط/فبراير ٢٠١٠.

(٢) يُعرّف إنفاذ السلام بأنه الاستخدام الفعلي أو المحتمل للقوة المسلحة بوصفه أداة استراتيجية لإرغام طرف متحارب أو أكثر على نزع السلاح أو العودة إلى مائدة المفاوضات.

تفسير هذه المبادئ لاستيعاب مهام إنفاذ السلام؛ أو إمكانية تصميم مهام إنفاذ السلام بحيث تتناسب مع هذه المبادئ؛ أو ضرورة الحد من تطبيقها في بعض الحالات.

ثانياً، ينبغي لمجلس الأمن أن ينظر في سبل التمييز على نحو أفضل بين قوة حفظ سلام رادعة، لا سيما من أجل تنفيذ الولايات المتعلقة بحماية المدنيين، وإنفاذ السلام. ما الذي يميز هذه الأنشطة من حيث الأساليب التكتيكية والنهج ومفاهيم استخدام القوة، ولا سيما من حيث الأهداف الاستراتيجية؟

ثالثاً، وبالتزامن مع هذه المناقشات، ينبغي للأمم المتحدة النظر في كيفية تحسين قدرة بعثات حفظ السلام على التكيف مع الظروف المتغيرة بسرعة والمحفوفة بالصعاب في كثير من الأحيان على أرض الواقع لضمان قيام هذه البعثات باتخاذ الموقف المناسب في نطاق استخدام القوة. وينبغي لمجلس الأمن، أخذاً في الاعتبار السرعة التي يمكن أن تتغير بها الأوضاع ميدانياً، أن يفكر في السبل الكفيلة بزيادة قدرة الولايات على التكيف.

رابعاً، ينبغي للأمانة العامة مواصلة النظر في دور الردع واستخدام القوة، بما في ذلك الجهود الرامية إلى وضع مبادئ توجيهية تشمل - في جملة أمور - عناصر تتعلق بنطاق استخدام القوة.

خامساً، كما ذكر آنفاً، تجدد الجماعات الإرهابية والإجرامية لها مرتعا خصبا في المناطق التي تكون فيها الحكومات غير راغبة في ممارسة سلطتها أو غير قادرة على القيام بذلك. ففي مناطق مثل صحراء الساحل، يسهل اختراق الحدود وتنتقل الجماعات الإرهابية والإجرامية من بلد إلى آخر، مما يجعل الجهود التي تبذلها أي عملية للسلام - حتى إن كانت مكلفة بمهام إنفاذ السلام غير مجددة في أفضل الأحوال وتنطوي في أسوأ الأحوال على خطر بالنسبة إلى البلدان المجاورة. ويتعين على مجلس الأمن أن يتخذ، عند الاقتضاء، موقفاً إقليمياً بشأن النزاعات وأن يعتمد الولايات المناسبة لمواجهة هذا التحدي.

وأخيراً، وريثما يتحقق ذلك، إذا ما تردّد مجلس الأمن في بحث اتخاذ موقف أكثر هجومية تجاه حفظ السلام في الحالات التي ترتكب فيها فظائع بحق السكان المدنيين أو إذا ما أحجمت البلدان المساهمة بقوات وبأفراد الشرطة للأمم المتحدة عن نشر أفراد في عمليات السلام المكلفة بمهام إنفاذ السلام، بوسع الأمم المتحدة أن تنظر في تقديم كل ما يلزم من دعم إلى المنظمات الإقليمية الراغبة في القيام بذلك.