

Distr.: General
18 March 2010
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الرابعة والستون
البند ٣٣ من جدول الأعمال
استعراض شامل لكامل مسألة عمليات حفظ
السلام من جميع نواحي هذه العمليات

رسالة مؤرخة ٢٣ شباط/فبراير ٢٠١٠ موجهة إلى رئيس الجمعية العامة من
الممثلين الدائمين لأستراليا وأوروغواي لدى الأمم المتحدة

نتشرف بأن نكتب إليكم بشأن حلقة العمل المتعلقة بتوفير الحماية للمدنيين
في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، والتي اشتركت في استضافتها البعثتان الدائمتان
لأستراليا وأوروغواي لدى الأمم المتحدة في نيويورك في ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠.

ونعتبر أن تلك كانت فرصة جيدة جداً لتشجيع إقامة حوار مفتوح وعام وبناء بين
جميع أصحاب المصلحة بما في ذلك البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة، بشأن النتائج
والتوصيات الواردة في الدراسة المستقلة المعنونة "حماية المدنيين في سياق عمليات الأمم
المتحدة لحفظ السلام - حالات النجاح والإخفاق والتحديات الباقية"، التي أجرتها
إدارة عمليات حفظ السلام بالاشتراك مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وقد وفرت
حلقة العمل أيضاً فرصة للدول الأعضاء كي تشارك في مناقشة مع إدارة عمليات حفظ
السلام ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بشأن الكيفية التي تعزز بها الاستجابة لنتائج
الدراسة المستقلة.

ومرفق موجز بالمناقشات التي دارت في حلقة العمل (انظر المرفق). ويصف بإيجاز
وموضوعية، الشواغل والتحديات والتفاهات الرئيسية التي أثارها مختلف المشاركون في
هذا الحدث.



ونأمل في أن تسهم هذه الوثيقة في إثراء المناقشة حول هذه المسائل التي ربما تُعرض يوماً على الجمعية العامة أو هيئتها المتخصصة، اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام. ونرجو ممتنين تعميم هذه الرسالة ومرفقها على جميع الدول الأعضاء بوصفها من الوثائق الرسمية للجمعية العامة في إطار البند ٣٣ من جدول الأعمال.

(توقيع) غاري كينلان (توقيع) خوسيه لويس كانسيلا غوميز

مرفق الرسالة المؤرخة ٢٣ شباط/فبراير ٢٠١٠ الموجهة إلى رئيس الجمعية العامة من الممثلين الدائمين لأستراليا وأورغواي لدى الأمم المتحدة

حلقة العمل المعنية بحماية المدنيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام والتي اشتركت في استضافتها البعثتان الدائمتان لأستراليا وأورغواي لدى الأمم المتحدة

نيويورك، ١٩ كانون الثاني يناير

اشتركت البعثتان الدائمتان لأستراليا وأورغواي لدى الأمم المتحدة في تنظيم حلقة عمل يوم ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ بشأن حماية المدنيين في عمليات حفظ السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة ويمثل الهدف من الحلقة في توفير محفل لأوساط حفظ السلام، وبخاصة البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة، لاستعراض الآراء بشأن التوصيات الواردة في الدراسة المستقلة التي أجرتها إدارة عمليات حفظ السلام بالاشتراك مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والمعنونة "حماية المدنيين في سياق عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام - حالات النجاح، والإخفاق، والتحديات الباقية" استناداً إلى خبراتها العملية.

وقد عُقدت الحلقة لمتابعة حلقة عمل مماثلة اشتركت في تنظيمها البعثتان الدائمتان لأستراليا وأورغواي لدى الأمم المتحدة في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ بشأن تنفيذ ولايات حماية المدنيين في عمليات حفظ السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة (A/63/722). وقد أخذت اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام في الاعتبار (لجنة الـ ٣٤) عام ٢٠٠٩، النقاط التي أثّرت في تلك الحلقة، والتي دعت فيها الأمانة العامة إلى التشاور مع البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة، بشأن خبرتها في تنفيذ الولايات المتعلقة بحماية المدنيين.

وبالتوازي مع التقدم الذي يتم إحرازه في اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام، ظل مجلس الأمن يركز على حماية المدنيين طوال عام ٢٠٠٩ لتصبح بذلك السنة العاشرة لنظر مجلس الأمن المتوالي في مسألة حماية المدنيين في النزاعات المسلحة كمسألة موضوعية، وهي تمثل كذلك الذكرى السنوية العاشرة لأول مرة أصدر فيها مجلس الأمن تكليفاً لعملية من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام من أجل حماية المدنيين في بعثة الأمم المتحدة في سيراليون. وفي المناقشات المواضيعية الأخيرة الثلاث التي أجراها مجلس الأمن عام ٢٠٠٩، اعتمد المجلس القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩)، الذي طلب فيه إلى الأمين العام وضع مفهوم عملي لحماية المدنيين، بالتشاور الوثيق مع الدول الأعضاء، بما فيها البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة.

وفي ضوء التطورات التي حدثت عام ٢٠٠٩، ركزت حلقة العمل في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ على النتائج التي توصلت إليها الدراسة وعلى ردود فعل الدول الأعضاء والأمانة العامة بالنسبة لتوصياتها. وقد قُسمت حلقة العمل إلى ثلاث جلسات لتسهيل المناقشة بين مختلف المشاركين في حلقة النقاش من الدول الأعضاء، والأمانة العامة للأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية. (ومرفق بهذه الوثيقة قائمة تشمل المشاركين في عضوية حلقة النقاش). كما يرد فيما يلي موجز للمسائل الرئيسية التي جرت مناقشتها في تلك الجلسات.

الجلسة ١: لحة عامة للدراسة المستقلة التي أجرتها إدارة عمليات حفظ السلام ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

تركزت الجلسة الأولى على النتائج التي توصلت إليها الدراسة المستقلة. وأتاح إصدارها مسبقاً في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ الفرصة للدول الأعضاء من أجل إعداد بعض التعليقات بشأن الوثيقة المسهبة قبل عقد حلقة العمل. وتمكن أعضاء حلقة المناقشة من تقديم لحة عامة بشأن نتائج الدراسة بناء على خبرتهم في عملية البحث وكجزء من فريق الدراسة الاستشاري.

وكانت الدراسة أول جزء من بحث شامل أجري بشأن حماية المدنيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وقد استعرضت الدراسة سلسلة الأحداث بالكامل بدءاً من صياغة ولاية حماية المدنيين في المجلس وحتى تنفيذ الولاية على أرض على الواقع. وتبين للدراسة أن العملية تستلزم اهتماماً جدياً الأمر الذي يقتضي أن تشارك الدول الأعضاء والأمانة العامة ومجلس الأمن.

وتبين للدراسة أن حماية المدنيين مفهوم واسع جداً وراسخ بالفعل وجرى تعريفه في القانون الإنساني الدولي وفي قانون حقوق الإنسان، بيد أن تلك التعاريف لم تترجم بعد بصورة فعالة في ظروف ميدانية كي توضع الحماية موضع التنفيذ، وضمان حماية المدنيين بالفعل على أرض الواقع. ولا تقتصر تلك المهام على توفير الحماية البدنية فحسب بل قد تشمل عناصر من قبيل إصلاح قطاع الأمن وعناصر من سيادة القانون.

وفيما يتعلق بالأمانة العامة للأمم المتحدة، توصلت الدراسة إلى أن الافتقار إلى مفهوم عملي أعاق تنفيذ ولايات حماية المدنيين، حيث لم يكن هناك وضوح، أو تحليل للموارد أو لنطاقها أو للمعدات اللازمة لتنفيذ الولاية بصورة فعالة. وأوضحت التعليقات الواردة من الميدان أن حماية المدنيين بالنسبة لبعض الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة لا تعد أن تكون أمراً آخر من الأمور التي يطلب إليهم القيام بها، في إطار ولايات معقدة بالفعل

وموارد محدودة. ولذا فإن ما تتطلبه بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام هو استراتيجية على نطاق البعثة تضع في الحسبان جميع تلك الاعتبارات المختلفة وتضمن توجيه موارد البعثة بحيث تكفل الحماية بصورة أفضل للمدنيين. وكثيرا ما تعذر على القادة الميدانيين عندما بدأت الأحداث تتطور، اتخاذ قرارات بشأن استراتيجية البعثة وتكتيكاتها لعدم وجود توجيه واضح بشأن توفير الحماية للمدنيين. وستكون الأمم المتحدة في مركز أفضل لإعداد التوجيه، استنادا إلى الدروس المستفادة، من الميدان وبالتشاور الوثيق مع البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة، بطريقة تجعل التوقعات والمسؤوليات واضحة لكل المعنيين.

وتبين للدراسة المستقلة أن مجلس الأمن يحتاج إلى أن يأخذ في الاعتبار حماية المدنيين منذ اللحظة ذاتها التي يبدأ فيها النظر في أمر البعثة، أي ابتداء من مراحل التخطيط. وهذا الأمر مهم بما يكفل أن تكون الولاية مناسبة، وأن يتم توفير الموارد الكافية للبعثة، وأن تدرك البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة ما هو متوقع منها عند الالتزام بالمشاركة في عملية لحفظ السلام تنطوي على ولاية لحماية المدنيين. وكانت هذه نقطة أثرت كثيرا أثناء المناقشة، وهي إحدى الأسباب التي جعلت البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة تشدد على الحاجة إلى تحسين الاتصال فيما بينها، وبين المجلس، بما يكفل أن تعرف على وجه الدقة ما الذي تشارك فيه. كما جرى الاعتراف أيضا بأن البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة ستحتاج إلى أن تُقيم بصورة مناسبة إذا كان بوسعها الالتزام بمتطلبات البعثة أم لا.

وقد اعتبرت اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام بمثابة الهيئة الرئيسية التي يمكنها أن تضيف قيمة كبيرة بوصفها هيئة حكومية دولية واستشارية بينما تعكس دعما سياسيا أوسع من جانب الدول الأعضاء بشأن هذه المسألة. ومن ناحية ثانية، يمكن اتخاذ المزيد من الخطوات التي تكفل تحسين توعية الوفود، وخاصة، التي لا تملك خبرة عسكرية بشأن ما يحدث في الميدان. وقد ينطوي هذا على عقد جلسات وآليات للتغذية العكسية طوال السنة بشأن التطورات الحاصلة في الميدان، فضلا عن إجراء زيارات إلى الميدان للمعينة والاستماع إلى المشاكل والصعوبات التي يواجهها حفظة السلام على أرض الواقع.

وقد أظهر كثير من المشاركين اهتماما خاصا بالرحلة التي قام بها مؤخرا إلى عواصم أفريقية رئيس الفريق المعني بالدراسة المستقلة، السفير ماهيغا (الممثل الدائم لجمهورية تنزانيا المتحدة لدى الأمم المتحدة)، لمناقشة النتائج التي أسفرت عنها الدراسة المستقلة. وقد اعتبروا ذلك نموذجا جيدا للجهود المبذولة من أجل إشراك البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة بشكل بناء في مسائل محددة في الدراسة المستقلة.

الجلسة ٢: منظورات مستمدة من البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة ومنبثقة عن الدروس المستفادة

ركزت هذه الجلسة على الخبرات والدروس المستفادة للبلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة التي كلفت بتنفيذ ولايات حماية المدنيين في الميدان. وجاءت الكثير من الخبرات التي اطلع عليها أعضاء حلقة العمل والمشاركون من الحاضرين متوائمة مع العديد من الجوانب المثيرة للمشاكل المحددة في الدراسة المستقلة.

ووافقت بلدان كثيرة مساهمة بقوات وأفراد شرطة وشارك في حلقة العمل على ضرورة المشاركة منذ بداية عملية صوغ الولاية، فذلك من شأنه أن يشجع على تحسين التفاهم فيما بين مختلف الجهات الفاعلة بشأن الأهداف والتحديات والمخاطر المحتملة المرتبطة بتنفيذ ولاية حماية المدنيين.

وتمثل أحد التحديات الرئيسية التي حددتها بلدان كثيرة مساهمة بقوات وأفراد شرطة في عدم وجود موارد كافية لحجم البعثة واحتياجات ولاياتها. فالبعثات تتطلب المزيد من القدرات للتنقل والانتشار السريع من أجل التكيف مع الظروف المتغيرة بسرعة على أرض الواقع. وأعرب بعض المشاركين عن القلق لأن الموارد التي تمنح (مثل الطائرات العمودية غير العسكرية) ليست كافية للمهمة التي كلفوا بأدائها. ونشأت الحاجة إلى نهج شامل للبعثة يراعي التطورات السياسية على أرض الواقع ويكفل استخدام الموارد استخداماً فعالاً في جميع أرجاء البعثة بموازاة الحاجة إلى الموارد والقدرات.

أما التحدي الآخر الذي أعاق التنفيذ الفعال لولايات حماية المدنيين، فقد تمثل في الافتقار إلى التدريب والتوجيه، مع قيادة فعالة تدرك في حقيقة الأمر ما الذي كانت الولاية تسعى إلى تحقيقه. وكان من اللازم مواصلة العمل لضمان التوصل إلى تفاهم مشترك بين مجلس الأمن والأمانة العامة والقوات وأفراد الشرطة المنتشرين على الأرض بشأن مقتضيات الولاية. ووافق الكثير من المشاركين على أن تنفيذ ولاية حماية المدنيين سيختلف من بعثة لأخرى، وأن ذلك سيتطلب نشر حفظة سلام على الأرض لرصد خصائص كل بعثة. وقد تطلب ذلك تحسين عملية جمع المعلومات وتقديم تقييم للتهديدات. واعتبر الاتصال مع السكان المحليين على الأرض - أي مجرد التحدث إليهم - أمراً حاسماً الأهمية. كما ركزت المناقشة على التجارب في الميدان حيث أدى الاتصال بالسكان المحليين إلى اتباع نهج مبتكرة تحتاج إلى حد أدنى من الموارد لكنها تحسن إلى حد كبير من سلامة المدنيين. وقد حدث مشاريع الأثر السريع مثل المواقف المقتصدة للطاقة أو حفر الآبار بالقرب من مخيمات المشردين داخلياً من تواتر حركة المدنيين ومن ثم قللت من تعرضهم وتعرض حفظة السلام الذين يعملون على حمايتهم للمخاطر.

الجلسة ٣: كيف تعزز الأمانة العامة المضي قدماً في معالجة مسألة حماية المدنيين؟

ركزت هذه الجلسة على الطريقة التي يعتزم من خلالها كل من إدارة عمليات حفظ السلام ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية السير قدماً بتوصيات الدراسة المستقلة بما يكفل زيادة فعالية تنفيذ ولايات حماية المدنيين في الميدان.

وأشارت الدراسة إلى أهمية قيادة البعثة، حيث أن تأمين الحماية بمزيد من القوة يعتمد في أغلب الأحيان على القيادة. ومع ذلك، فإن قادة البعثات قد تركوا في أحيان كثيرة للتعامل مع جوانب عديدة صعبة في تنفيذ ولايات حماية المدنيين دون تزويدهم بأية توجيهات بشأن مضمون الولايات وكيفية ترتيب المهام المقررة حسب الأولوية.

وأسهم الافتقار إلى الوضوح بشأن هذه المسائل وغيرها في اتباع نهج مخصص. ونظراً لعدم صدور توجيهات واضحة بشأن هذه المسائل، أخذت البعثات تتبع عدة نهج ابتكارية لحماية المدنيين. وتقدم مذكرة الدروس المستفادة المتعلقة بحماية المدنيين تحليلاً لبعض الدروس الجيدة التي يجري الاستفادة منها، مثل أهمية التركيز المبكر على حماية المدنيين، وإدماج الحماية في تخطيط البعثة منذ البداية، وتوقع حوادث الحماية من تحليل التهديدات والإنذار المبكر واتباع نهج متكامل ومشترك إزاء الحماية والتركيز على مسألة إبلاغ الجمهور المحلي والدولي بمهام الحماية (وأوجه قصورها).

وقدمت إدارة عمليات حفظ السلام لمحة عامة عن بعض المشاكل الرئيسية المحددة في الدراسة وعن الطريقة التي من خلالها تعتزم معالجتها:

- تضمنت وثائق تخطيط البعثات الرئيسية حداً أدنى من الدلائل التي تبين الطريقة التي ينبغي اتباعها لحماية المدنيين في الميدان. وتعتزم إدارة عمليات حفظ السلام النظر في آليات التخطيط لضمان دمج وتعميم ولايات حماية المدنيين في بنى البعثة؛
- لا يتوفر سوى اليسير جداً من التدريب على كيفية التوقع من الجنود أن ينفذوا سياسة حماية المدنيين. فقد أحيطوا علماً بما لا يجب أن يفعلوه عوضاً عن إخبارهم بما ينبغي لهم القيام به. وستعمل الإدارة مع الدول الأعضاء على وضع معايير للتدريب تكفل وصول حفظة السلام إلى الميدان مستعدين بشكل أفضل للاضطلاع بمهامهم؛
- لا يمكن للبعثات أن تضطلع بمهامها المتعلقة بالحماية دون فهم سليم للبيئة والمخاطر التي سيواجهونها ودوافع البعثة. وتتولى إدارة عمليات حفظ السلام إعداد تحليل لقدرة على تحليل التهديدات؛

• تستطيع أي قيادة قوية للبعثة أن تتيح المجال أمام البعثة لإيجاد السبل الكفيلة بمعالجة مسألة الحماية بصورة استباقية. وأحد الجوانب الرئيسية لخطة الآفاق الجديدة هو تعزيز قيادة البعثة عن طريق التدريب وأطر المساءلة والعمل مع الدول الأعضاء على إيفاد قيادات فعالة للبعثات؛

• لا بد من أن يتوفر لجميع واضعي السياسات على المستوى العملي فهم مشترك لما يقصد بولاية الحماية. وتتولى إدارة عمليات حفظ السلام بجميع ورقة عن الدروس المستفادة والاستعانة بها لإثراء صياغة مفهوم عملي. وسيساعد المفهوم العملي أيضاً في تحديد التطوير اللازم للتدريب والتوجيه، بالإضافة إلى الاحتياجات الضرورية لتوفير الحماية للمدنيين. وسيتضمن المفهوم العملي نهجاً ذا ثلاثة مستويات:

(١) الحماية بواسطة عملية سياسية؛

(٢) الحماية من العنف البدني التي تشمل أربع مراحل مختلفة هي الضمان والوقاية (المنع والردع) والتصدي للأزمة والتضامن؛

(٣)هيئة بيئة حمائية.

• في حال باءت جميع التدابير الأخرى بالفشل، لا بد عندئذ من التأهب لاستخدام القوة. ولا بد أن يشكل النهج القوي لحفظ السلام جزءاً من هذا النهج الشامل. وسيتطلب ذلك زيادة فعالية الدعم اللوجستي المقدم على جبهات متعددة لكي لا تضطر بعثة حفظ السلام الدخول في مرحلة التصدي للأزمة.

وسيمثل تحسين تنفيذ ولايات حماية المدنيين مسعى على نطاق المنظومة بأسرها. وسيتطلب ذلك قيادة وتنسيقاً فعالين واستراتيجية شاملة وإبلاغاً مبكراً بشواغل الحماية ومعايير فعالة. كما سيتطلب الأمر اهتماماً مركزاً بتبديه طائفة كاملة من الجهات الفاعلة في مجال الحماية تشمل مجلس الأمن والأمانة العامة للأمم المتحدة والبلد المضيف والدول الأعضاء والقوات والشرطة النظامية المنتشرة على الأرض والجهات الإنسانية الفاعلة والسكان المحليين.

الخلاصة

ترسم الدراسة المستقلة معالم السبيل الذي من شأنه أن يمكن أوساط الأمم المتحدة لحفظ السلام من تحسين حماية المدنيين كجزء من مهام عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وقد اتضح أن تحديات كثيرة ما فتئت تواجه مسألة حماية المدنيين أثناء عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، وأن هذه التحديات أضحت الآن معروفة تماماً وأن العمل جارٍ للشروع في مواجهتها. وأعرب المشاركون عن تقديرهم للعمل الجاري في الأمانة العامة وعن اهتمامهم بإجراء مناقشات جوهرية بشأن حماية المدنيين في الدورة القادمة للجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام.

المشاركون في حلقة العمل

الجلسة ١: لمحة عامة عن الدراسة المستقلة المشتركة بين إدارة عمليات حفظ السلام ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

الرئيس: السيد غاري كوينلان، السفير والممثل الدائم للبعثة الدائمة لأستراليا لدى الأمم المتحدة
المشاركون في حلقة العمل:

- السيد أوغستين ماهيغا، السفير والممثل الدائم لجمهورية تنزانيا المتحدة لدى الأمم المتحدة، ورئيس فريق إعداد الدراسة المستقلة؛
- السيد غلين تايلور، كبير الباحثين ومعد الدراسة المستقلة؛
- الأمير زيد بن رعد زيد الحسين، سفير المملكة الأردنية الهاشمية لدى الولايات المتحدة وعضو الفريق الاستشاري المعني بالدراسة المستقلة.

الجلسة ٢: منظورات مستمدة من البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة ومنبثقة عن الدروس المستفادة

الرئيس: السيد خوسيه لويس كانسيلا غوميس، السفير والممثل الدائم للبعثة الدائمة لأوروغواي لدى الأمم المتحدة
المشاركون في حلقة العمل:

- السيد ألفريد ناداباراسا، القائم بالأعمال بالإنابة للبعثة الدائم لرواندا لدى الأمم المتحدة.

الجلسة ٣: كيف تعزز الأمانة العامة المضي قدماً في معالجة مسألة حماية المدنيين؟

الرئيس: السيد غاري كوينلان، السفير والممثل الدائم للبعثة الدائمة لأستراليا لدى الأمم المتحدة
المشاركون في حلقة العمل:

- السيدة إيزومي ناكاميتسو، مديرة شعبة السياسة العامة والتقييم والتدريب؛ إدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام؛
- السيد هانسيورغ ستروماير، رئيس فرع وضع السياسات والدراسات التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية للأمم المتحدة.