

Distr.: General
15 March 2013
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السابعة والستون

البند ١٤٠ من جدول الأعمال

تقرير عن أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية

استعراض التقارير المقدمة من بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام بشأن حماية المدنيين

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

”أحرزت البعثات عموماً تقدماً في إدماج المعلومات ذات الصلة بحماية المدنيين في تقارير الأداء الخاص بها، ولكن يتعين القيام بالمزيد من أجل تحقيق الإمكانات الكاملة للإبلاغ عن الأداء، ولا سيما الوفيات بين المدنيين المتصلة بالتزاع والعنف الجنسي المتصل بالتزاع (وما في ذلك الاغتصاب)“.

موجز

أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية استعراضاً للتقارير المقدمة من سبع بعثات لحفظ السلام مكلفة بحماية المدنيين على النحو المبين من خلال تقاريرها السنوية عن أداء الميزانية. والبعثات التي جرى استعراضها هي قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان، وبعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية/بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، وعملية الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، وبعثة الأمم المتحدة في السودان، والعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور. وبالنظر إلى العديد من المسائل المرتبطة بحماية المدنيين والحاجة إلى إصدار تقرير مركز، كانت تقارير الأمين العام عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة وتقاريره الخاصة بكل بعثة المقدمة إلى مجلس



الرجاء إعادة استعمال الورق

100413 020413 13-26041 (A)



الأمن خارج نطاق الاستعراض باستثناء الغرض المحدود المتمثل في مقارنة عدد القتلى بين المدنيين في عينة من التقارير الخاصة بكل بعثة مع ما ورد في تقارير الأداء.

وبرزت حماية المدنيين بوصفها مسألة مواضيعية مهمة منذ كلف مجلس الأمن بعثة لأول مرة بحماية المدنيين في عام ١٩٩٩. ومنذ ذلك الحين، أولى المجلس اهتماما مستمرا لهذه المسألة. وعلى مر السنين، ولا سيما ابتداء من عام ٢٠٠٩، شدد كل من المجلس والأمن العام على أهمية النقاط المرجعية والرصد والإبلاغ من أجل اضطلاع بعثات حفظ السلام بتنفيذ ولايات حماية المدنيين.

وبشكل عام، اتخذت إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني خطوات محددة لدعم الجهود التي تبذلها البعثات لتنفيذ ولايات حماية المدنيين. وقد صدرت توجيهات للحد من أوجه الاختلاف في فهم المسألة، فضلا عن تلبية احتياجات التخطيط ذات الصلة. غير أن إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني لم تصدر مبادئ توجيهية للإبلاغ عن هذا الموضوع ضمن إطار الميزنة القائمة على النتائج.

ومنذ عام ١٩٩٩، أحرزت البعثات تقدما كبيرا في إدماج المعلومات المتعلقة بحماية المدنيين في تقارير الأداء الخاصة بها، رغم تفاوت هذا التقدم وتأثره على الأرجح بالسياقات والتحديات المحددة لكل بعثة. ونظرا لأن حماية المدنيين تعتبر جهدا تبذله البعثة بأسرها، فإن المعلومات حول هذا الموضوع ترد بشكل مشتت في جميع أنحاء تقارير الأداء، ونادرا ما تعرض أنشطة قائمة بذاتها.

وأظهر التحليل أن أربع بعثات (بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية/بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي والعمليّة المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور وعمليات الأمم المتحدة في كوت ديفوار) أدمجت "الوفيات" من بين مؤشرات الإنجاز في تقارير الأداء الخاصة بها، مع تحديد الحد من الوفيات كأحد هذه الإنجازات. وأدرجت ثلاث بعثات (بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي وبعثة الأمم المتحدة في السودان) العنف الجنسي صراحة من بين المقاييس، ولكنها فعلت ذلك على نحو غير متسق. وأدرجت عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار وبعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية/بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية "التهديدات" واستخدمت بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي "الاختطاف" من بين مؤشرات الإنجاز. ويشير الاستخدام غير المتسق وغير المتواصل لمختلف المؤشرات المتصلة بالعنف بين البعثات، وحتى

في البعثة نفسها، إلى أن هناك إمكانات غير مستغلة للتفكير الاستراتيجي في تعميم جهود حماية المدنيين وقياسها، سواء على مستوى إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني في المقر أو على مستوى قيادة البعثة.

وأشار التحليل أيضا إلى وجود أوجه تباين واضح في عدد القتلى من المدنيين المبلغ عنه في عينة تقارير الأداء بالمقارنة بالعدد المبلغ عنه في تقارير الأمين العام الخاصة بكل بعثة للفترة نفسها. ولاحظت إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني أن أوجه التباين تعزى إلى اختلاف آليات الإبلاغ بشكل أساسي بين تقارير أداء الميزانية وتقارير الأمين العام الخاصة بكل بعثة: إذ تحيط التقارير الخاصة بكل بعثة مجلس الأمن علما بالحالة السائدة في البلد من منظور أوسع نطاقا وأكثر تحليلا في حين ترصد تقارير أداء الميزنة أداء البعثات. ومع ذلك، لا يوجد توضيح بشأن اختلاف القياسات باختلاف التقارير الموجهة لجهات مختلفة، وقد تؤدي هذه الاختلافات الواضحة إلى التشكيك في صحة الأرقام الواردة في أي من مجموعتي الوثائق.

وقد أحرزت البعثات عموما تقدما في إدماج المعلومات ذات الصلة بحماية المدنيين في تقارير الأداء الخاصة بها، ولكن يتعين القيام بالمزيد من أجل تحقيق الإمكانيات الكاملة للإبلاغ عن الأداء، ولا سيما الوفيات بين المدنيين المتصلة بالتزاع والعنف الجنسي المتصل بالتزاع (بما في ذلك الاغتصاب).

وقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية ثلاث توصيات يدعو فيها إدارة عمليات حفظ السلام، بالتشاور مع إدارة الدعم الميداني، إلى القيام بما يلي:

(أ) إصدار توجيهات بشأن إدراج معلومات عن حماية المدنيين في أطر الميزنة القائمة على النتائج بالنسبة لبعثات حفظ السلام؛

(ب) كفالة استخدام وفيات المدنيين المتصلة بالتزاع والعنف الجنسي المتصل بالتزاع (بما في ذلك الاغتصاب) بشكل متسق وكمي بوصفهما من مؤشرات الإنجاز في تقارير الأداء، بما يتناسب مع سيناريو حماية المدنيين الذي تواجهه جميع البعثات التي تضطلع بولاية حماية المدنيين؛

(ج) النظر في مسألة معالجة أوجه التباين في الإبلاغ عن عدد وفيات المدنيين المتصلة بالتزاع في تقارير الأداء وتقارير الأمين العام الخاصة بكل بعثة.

وأبدى مكتب الممثل الخاص للأمين العام المعني بالعنف الجنسي في حالات النزاع رضاه العام عن توصيات إدراج إجراءات تصدي للعنف الجنسي باعتبارها من المعايير المرجعية لقياس أداء عمليات حفظ السلام ذات الصلة.

ووافقت إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني على التوصية ١ لكنها لم تقبل التوصية ٢. وانصب قلقها الرئيسي على أن التوصية أكدت وجود "علاقة سببية". بيد أن هذا القلق في غير محله لأن تقرير المكتب يذكر بوضوح أن "الزيادة في الوفيات بين المدنيين لا تعني بالضرورة عدم فعالية البعثة". وفيما يتعلق بالتوصية ٣، وافقت إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني على ضرورة وجود قدر أكبر من الاتساق في تحديد المؤشرات واستخدامها لكنها اعتبرت أن التوفيق بين الإحصاءات المتعلقة بالوفيات بين المدنيين المتصلة بالتزاعات الواردة في تقارير الأداء والتقارير الخاصة بكل بعثة لن يكون ممكناً، وإن الجهود الرامية إلى تحقيق هذا التوفيق لن تعزز تنفيذ الولايات الخاصة بحماية المدنيين. وتفضل إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني تصنيف التوصية على أنها "مقترحة" وليس "هامة" في حال الإبقاء عليها.

المحتويات

الصفحة	الفصل
٦	أولا - مقدمة
٦	ثانيا - الهدف والنطاق والمنهجية
٩	ثالثا - معلومات أساسية
١٣	رابعا - النتائج
	ألف - أصدرت إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني توجيهات إلى البعثات لدعم التوصل إلى فهم مشترك لمفهوم حماية المدنيين وما يتعلق بذلك من تخطيط ولكنها لم تصدر توجيهات بشأن الإبلاغ عن الأداء فيما يتعلق بحماية المدنيين في إطار الميزنة القائمة على النتائج
١٣	باء - أحرزت البعثات تقدما في إدراج معلومات عن حماية المدنيين في تقارير أدائها، غير أن تلك المعلومات كانت متباينة وتأثرت، على الأرجح، بالسياق الخاص بكل بعثة وبما تواجهه من تحديات
١٥	جيم - بما أن حماية المدنيين جهد تبذله "البعثات بأسرها"، فإن المعلومات المتعلقة بها ترد بشكل مشتت في جميع أجزاء تقارير الأداء
١٦	دال - أدرجت البعثات في تقاريرها طائفة من المؤشرات المرتبطة بالعنف، بما في ذلك الوفيات في صفوف المدنيين والعنف الجنسي، ولكن تلك المؤشرات استُخدمت بشكل متقطع وغير متسق داخل البعثات وفيما بينها
١٨	هاء - وجود حالات تفاوت واضحة في عدد الوفيات الوارد في تقارير أداء الميزانية وفي تقارير الأمن العام الخاصة بكل بعثة
٢١	واو - هناك مجال للتحسين في كيفية استخدام "العوامل الخارجية" الواردة في تقارير الأداء لدعم دقة الإبلاغ
٢٣	خامسا - الاستنتاجات
٢٥	سادسا - التوصيات

مرفقات

٢٩	الأول - عناصر ولايات حماية المدنيين لبعثات حفظ السلام قيد الاستعراض
٣٠	الثاني - مؤشرات الإنجاز المتصلة بالعنف التي تستخدمها بعثات حفظ السلام المكلفة بولايات لحماية المدنيين في الفترة من ٢٠٠٣ إلى ٢٠١١
٣١	الثالث - أمثلة عن النواتج "لمباشرة" أو "الداعمة" في التقارير التي تقدمها البعثات الموكل إليها ولايات لحماية المدنيين
٣٢	الرابع - التعليقات الواردة من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني

أولا - مقدمة

١ - أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية، بالتعاون مع إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، استعراضا لكيفية إبلاغ البعثات المكلفة بحماية المدنيين عن ذلك في تقارير أداء الميزانية السنوية التي تقدمها إلى الجمعية العامة في الإطار الأوسع للميزنة القائمة على النتائج.

ثانيا - الهدف والنطاق والمنهجية

الهدف

٢ - تمثل الهدف من الاستعراض في تحديد كيفية إبلاغ البعثات المكلفة بحماية المدنيين عن التقدم المحرز في تنفيذ هذه المهمة المسندة إليها في تقارير الأداء الخاصة بها، حيث أوليت المسألة اهتمام متواصل من جانب مجلس الأمن والجمعية العامة والأمين العام والمنظمات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة. وبصورة عامة، اعتبر مكتب خدمات الرقابة الداخلية هذا الاستعراض مهما وإن كان يشكل خطرا محتملا لأن نوعية التقارير الخاصة بحماية المدنيين المقدمة من البعثات يمكن أن تساعد الدول الأعضاء وإدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني في المقر في تقييم التقدم المحرز في هذا المجال الحيوي، فضلا عن دعم الجهود التي تبذلها البعثات لتنفيذ ولاياتها في هذا المجال باستخدام النهج القائم على الأدلة.

النطاق

٣ - يتم الإبلاغ عن حماية المدنيين في النزاع المسلح عن طريق وسائل ثلاث: (أ) تقارير أداء الميزانية لكل بعثة؛ (ب) التقارير المواضيعية للأمين العام المقدمة عن هذا الموضوع إلى مجلس الأمن؛ (ج) تقارير الأمين العام عن كل بعثة المقدمة إلى مجلس الأمن (التقارير الخاصة بكل بعثة). ويقتصر نطاق هذا الاستعراض على تقارير أداء الميزانية خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠١١؛ إن لم تستخدم الميزنة القائمة على النتائج قبل هذه الفترة في الأمم المتحدة. وشمل الاستعراض البعثات التالية المكلفة بحماية المدنيين: قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان، وبعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية/بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، وعملية الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، وبعثة الأمم المتحدة في السودان، والعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور. ويمثل أفراد هذه البعثات مجتمعين ما نسبته ٨٥ في المائة من مجموع أفراد حفظ السلام العاملين في إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني على الصعيد العالمي. وقد استبعدت من

الاستعراض بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان وقوة الأمم المتحدة الأمنية المؤقتة لأبيي لأنهما لم يقدموا بعد التقارير التي تستند إلى الميزنة القائمة على النتائج.

٤ - ولأغراض هذا الاستعراض، يستند نطاق أنشطة البعثات ذات الصلة بحماية المدنيين إلى المفهوم العملي لإدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني فيما يتعلق بحماية المدنيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (٢٠١٠)، الذي يتوخى الحماية عن طريق ثلاثة مستويات غير هرمية، وهي العمليات السياسية؛ والحماية من العنف البدني، وهيئة بيئة توفر الحماية.

المنهجية

٥ - شمل الاستعراض تحليلاً لمضمون تقارير أداء الميزانية لكل من قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان^(١)، وبعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية/بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية^(٢)، وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا^(٣)، وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار^(٤)، وعملية الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي^(٥)، وبعثة الأمم المتحدة في السودان^(٦)، والعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور^(٧)، وعينة من تقارير الأمين العام الخاصة بكل بعثة المقدمة إلى مجلس الأمن لغرض يقتصر على مقارنة بيانات الوفيات بين المدنيين الواردة فيها مع البيانات الواردة في تقارير أداء البعثات للفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١١.

٦ - وشملت الوثائق الأخرى ذات الصلة ما يخص حماية المدنيين من قبيل قرارات مجلس الأمن وتقارير الأمين العام والوثائق الصادرة مؤخراً عن إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ووثائق عن الميزنة القائمة على النتائج وغيرها من الوثائق التي تضمنت توجيهات في مجال الميزانية.

(١) A/58/637, A/59/626, A/60/629, A/61/829, A/62/632, A/63/520, A/64/542, A/65/608, A/66/582, A/67/662.

(٢) A/57/682, A/58/684, A/59/657, A/60/669, A/61/672, A/62/737, A/63/563, A/64/583, A/65/682, A/66/652.

(٣) A/59/624, A/60/645, A/61/715, A/62/648, A/63/588, A/64/601, A/65/620, A/66/602.

(٤) A/60/630, A/61/673, A/62/642, A/63/610, A/64/584, A/65/615, A/66/616.

(٥) A/60/646, A/61/741, A/62/631, A/63/549, A/64/554, A/65/703, A/66/658.

(٦) A/60/626, A/61/689, A/62/749, A/63/604, A/64/566, A/65/630, A/66/608.

(٧) A/63/535, A/64/579, A/65/631, A/66/596.

٧ - كما أطلع مكتب خدمات الرقابة الداخلية مشروع التقرير مكتب الممثل الخاص للأمين العام المعني بالعنف الجنسي في حالات النزاع على مشروع التقرير. ووافقت اللجنة التوجيهية لمبادرة الأمم المتحدة لمكافحة العنف الجنسي في حالات النزاع على تعريف العنف الجنسي المتصل بالنزاع في أيار/مايو ٢٠١١^(٨). وحسب ذلك التعريف، يشير العنف الجنسي المتصل بالنزاع إلى أحداث أو أنماط العنف الجنسي، بما في ذلك الاغتصاب والاستعباد الجنسي والبغاء القسري والحمل القسري والتعقيم القسري أو أي شكل آخر من أشكال العنف الجنسي ضد النساء والرجال والفتيات والفتيان الذي يكون على نفس الدرجة من الخطورة^(٩).

٨ - ولم يشمل نطاق الاستعراض ما يلي:

(أ) فعالية البعثات في مجال حماية المدنيين؛

(ب) تحليل الإبلاغ الذي تم عن طريق تقارير الأمين العام المقدمة إلى مجلس الأمن بشأن موضوع حماية المدنيين في النزاعات المسلحة؛

(ج) تحليل الإبلاغ الذي تم عن طريق تقارير الأمين العام الخاصة بكل بعثة.

٩ - وتشاور مكتب خدمات الرقابة الداخلية مع إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني حول النقاط الرئيسية أثناء الاستعراض، ويقدر المكتب التعاون والمساعدة المقدمين. ويرد رد إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني على التقرير النهائي في المرفق الرابع لهذا التقرير (الفقرات ١-١٢).

١٠ - القيود: تتصل نتائج الاستعراض في المقام الأول بتقارير أداء الميزانية المتعلقة بالبعثات وتشمل تقارير الأمين العام الخاصة بكل بعثة فيما يتعلق بمسألة الإبلاغ عن الوفيات بين المدنيين فقط.

(٨) انظر: <http://www.stoprapenow.org/about/>، للحصول على معلومات عن مبادرة الأمم المتحدة لمكافحة العنف الجنسي في حالات النزاع.

(٩) هذا التعريف المستخدم بهدف توحيد عملية الإبلاغ عن طريق ترتيبات الرصد والتحليل والإبلاغ لا يتعامل مع العنف الجنسي المتصل بالنزاع على أنه مرادف أو بديل للعنف الجنسي والعنف ضد المرأة والممارسات التقليدية الضارة من قبيل تشويه الأعضاء التناسلية للإناث أو الاستغلال والاعتداء الجنسيين وممارسة الجنس من أجل البقاء.

ثالثاً - معلومات أساسية

١١ - في عام ١٩٩٩، تناول مجلس الأمن في قراره ١٢٦٥ (١٩٩٩)، مسألة حماية المدنيين باعتبارها مسألة مواضيعية للمرة الأولى. وفي نفس العام، أصبحت بعثة الأمم المتحدة في سيراليون أول بعثة لحفظ السلام مكلفة من المجلس بأن "تقوم، في حدود إمكاناتها وفي المناطق التي تنتشر فيها، بحماية المدنيين من أخطار العنف البدني المحدث"^(١) (قرار مجلس الأمن رقم ١٢٧٠ (١٩٩٩)، الفقرة ١٤). وأصبح هذا المدلول يستخدم بصورة نموذجية بالنسبة لجميع البعثات المكلفة بحماية المدنيين. ويرى الخبراء أنه يعبر عن القصد الأساسي للمجلس في التعامل مع تعددية المسائل المتصلة بالحماية حيث تم إدراجها في جميع ولايات حماية المدنيين.

١٢ - وقد شكّل تكليف مجلس الأمن بعثة الأمم المتحدة في سيراليون ولاية حماية المدنيين سابقة حاسمة الأهمية. ومنذ ذلك الحين، كلف المجلس ١٠ عمليات لحفظ السلام بتولي هذه المهمة الهامة. وحالياً، فإن ثلثي من أصل ما مجموعه ١٦ بعثة مكلفة بحماية المدنيين.

١٣ - وفي جميع الحالات، تظل حماية المدنيين مسؤولية أساسية للحكومة المضيفة. وتقترب مسؤوليات أي بعثة في ما يتعلق بحماية المدنيين بشروط تعكس مبادئ الأمم المتحدة لحفظ السلام وتدعم تلك المبادئ، وهي تحديدًا، موافقة الحكومة المضيفة وأطراف النزاع الرئيسية، والحياد، وعدم استخدام القوة إلا في حالة الدفاع عن النفس والدفاع عن الولاية. (انظر المرفق الأول للاطلاع على مختلف عناصر ولايات حماية المدنيين المكلفة بها بعثات حفظ السلام قيد الاستعراض)^(١٠).

١٤ - ويُعد اضطلاع بعثات حفظ السلام بالتنفيذ الفعال لولايات حماية المدنيين أمراً بالغ الأهمية حيث إنها عادة ما تكون الكيان الدولي الوحيد المسؤول عن القيام بدور مباشر في توفير الحماية من العنف الجسدي. وفي هذا الصدد، تقع على عاتقها مسؤولية فريدة من بين الجهات الفاعلة في عملية حفظ السلام. وترتبط حماية المدنيين ارتباطاً وثيقاً بالمبادئ التأسيسية للأمم المتحدة، وبالتالي، فإن المنظمة تخاطر بمخاطرة عالية إذا ما نُظر إلى عملها في هذا المجال، سواء عن حق أو باطل، على أنه لا يرقى إلى مستوى مقاصدها المعلنة.

(١٠) انظر المرفق الأول ومذكرة الدروس المستفادة التي أعدها إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني: بشأن حماية المدنيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: العضلات والممارسات الناشئة والدروس المستفادة، وكذلك المفهوم العملي لإدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني فيما يتعلق بحماية المدنيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، ٢٠١٠.

١٥ - في إطار السياق العام لمعالجة مختلف المسائل المتصلة بحماية المدنيين أكد كل من مجلس الأمن، والأمن العام، واللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام وغيرهم من الجهات الفاعلة في مجال الحماية، على أهمية المعايير المرجعية والرصد والإبلاغ^(١١).

١٦ - وأكد مجلس الأمن من جديد، في قراره ١٨٩٤ (٢٠٠٩)، "ممارسته المتمثلة في وجوب الاستناد، إلى معايير مرجعية لقياس واستعراض التقدم المحرز في تنفيذ ولايات بعثات حفظ السلام". علاوة على ذلك، شدد على أهمية تضمين هذه المعايير المرجعية "مؤشرات للتقدم" المحرز فيما يتعلق بحماية المدنيين في البعثات المعنية.

١٧ - وفي عام ٢٠١٠، أكد الأمين العام على "الحاجة إلى المنهجية في رصد حماية المدنيين واستعراضها وتقديم التقارير عنها في جميع الحالات ذات الصلة، وكذلك عن دور جميع الجهات الفاعلة المعنية في عملية التصدي، ومنها على سبيل المثال لا الحصر بعثات حفظ السلام" (S/2010/579، الفقرة ١٠٨). وعملاً بقرار مجلس الأمن ١٨٩٤ (٢٠٠٩)، أوصى الأمين العام بضرورة أن تضع عمليات حفظ السلام معايير مرجعية محددة لقياس واستعراض التقدم المحرز في تنفيذ الولايات المتعلقة بحماية المدنيين (S/2010/579، الفقرة ٧٠). وقد وصف هذه المعايير المرجعية بأنها "أساسية"، ودعا أيضاً إلى "تقديم تقارير صريحة إلى الهيئات ذات الصلة، بشأن فرص إحراز تقدم والعقبات التي تحول دون ذلك (المرجع نفسه، الفقرة ٥).

١٨ - ودعت اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام إلى أن تدعم إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني تفعيل ترتيبات الرصد والتحليل والإبلاغ في ما يتعلق بالعنف الجنسي المتصل بالتزاع. وقامت إحدى الجهات الفاعلة الهامة في مجال حماية المدنيين، وهي مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، بإعداد مذكرة لمجلس الأمن بشأن المسائل المتعلقة بحماية المدنيين في النزاعات المسلحة، اشتملت على الطلب بأن تضطلع "عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام والبعثات الأخرى ذات الصلة بوضع معايير مرجعية ومؤشرات للتقدم المحرز في ما يتعلق بحماية المدنيين لقياس التطورات في تنفيذ ولاياتها المتعلقة بالحماية"^(١٢).

(١١) حظيت مسألة حماية المدنيين باهتمام متواصل من جانب كل من مجلس الأمن والأمين العام، فعلى سبيل المثال، اتخذ مجلس الأمن أكثر من ١٠٠ قرار بشأن هذه المسألة، وأصدر الأمين العام ١٠ تقارير مواضيعية بشأن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة في الفترة الممتدة من عام ١٩٩٩ إلى عام ٢٠١٢، وقدم ١٦٥ توصية إلى المجلس. وتبين تقارير الأمين العام طائفة واسعة من المواضيع التي تدخل في نطاق هذه المسألة، تشمل تقارير عن تشرد اللاجئين، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وإزالة الألغام، وحقوق الإنسان، والمسألة الشاملة لعدة قطاعات والمتعلقة بالعنف ضد النساء والأطفال.

(١٢) سلسلة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية للسياسات والدراسة، المجلد ١، رقم ٤، ٢٠١١.

ويشمل مشروع المؤشرات التي يقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بوضعها للاستخدام داخل منظومة الأمم المتحدة فئات للمدنيين الذين قتلوا والعنف الجنسي الذي ارتكب في إطار النزاع وعلى نحو يرتبط به، وكذلك أثناء الفترة المشمولة بالتقرير، مصنفة حسب الجنس والعمر، إذا كان ذلك ممكنا.

تشكل ولايات البعثات في ما يتعلق بحماية المدنيين جزء من أطر الميزنة القائمة على النتائج الخاصة بها

١٩ - تستند تقارير الأداء المتعلقة ببعثات حفظ السلام إلى الميزنة القائمة على النتائج، وهي طريقة كانت تستخدم في عمليات الأمم المتحدة حفظ السلام منذ ميزانية الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٢ باعتبارها جزء من مبادرة أوسع نطاقا للإصلاح على صعيد المنظمة لتحسين فعالية إدارة الأمم المتحدة. وكان الأمين العام قد استحدثها في عام ١٩٩٨^(١٣)، بهدف تعزيز التركيز على النواتج والنتائج المُتحققة. وتكون حماية المدنيين، إذا أُصدر مجلس الأمن تكليف بذلك، واحدا من عناصر عديدة تدرجها بعثات حفظ السلام ضمن أطر نتائجها للتخطيط وقياس التقدم المحرز وتعزيز المسؤولية أمام الأمين العام والمجلس. وتوفر الميزنة القائمة على النتائج دليلا على ما تحقّقه البعثة والأطراف الأخرى المشتركة في تنفيذ تدابير حماية المدنيين من نتائج في هذا الصدد. ويوفر الشكل الأول أدناه، إطارا منطقيًا للبعثات المكلفة بحماية المدنيين.

(١٣) انظر A/53/500 و Add.1 و A/51/950 و Corr.1 و Add.1-7.

الشكل الأول
إطار منطقي مبسط للبعثات المكلفة بولايات حماية المدنيين



٢٠ - استخدم الإطار المذكور أعلاه لتصنيف المعلومات المسجلة في تقارير أداء البعثات في شكل مكونات مختلفة لعملية الإبلاغ عن الأداء، وتحديد ما إذا ظهرت أنماط مجدية واستخلاص النتائج، سواء كانت خاصة أو عامة.

رابعاً - النتائج

ألف - أصدرت إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني توجيهات إلى البعثات لدعم التوصل إلى فهم مشترك لمفهوم حماية المدنيين وما يتعلق بذلك من تخطيط ولكنها لم تصدر توجيهات بشأن الإبلاغ عن الأذى فيما يتعلق بحماية المدنيين في إطار الميزنة القائمة على النتائج

٢١ - ينطوي تنفيذ مفهوم حماية المدنيين على سمة ملحوظة وتحد يتمثلان في وجود اختلاف كبير في فهم الجهات الفاعلة المختلفة لهذا الموضوع. وقد حددت دراسة مستقلة أجريت بتكليف من إدارة عمليات حفظ السلام ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في عام ٢٠٠٩ وجود ثغرات في التوجيهات المتعلقة بالسياسات والتخطيط والتأهب أدت بشكل أساسي إلى إعاقة اضطلاع بعثات حفظ السلام بتنفيذ ولايات حماية المدنيين^(١٤). وأشارت التقييمات الداخلية التي أجرتها إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني أيضاً إلى وجود "النهج متنوعة ومخصصة لحماية المدنيين نشأت وتطورت داخل البعثات"، وإلى أن عدداً من البعثات قد عملت دون وجود رؤية واضحة لتنفيذ هذه المهمة^(١٥).

٢٢ - وقد اتخذت إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني خطوات محددة لمعالجة بعض الثغرات الكبيرة التي حددتها الدراسة المستقلة. وفي عام ٢٠١٠، أصدرت الإدارتان مذكرة بشأن المفهوم العملي لحماية المدنيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام من أجل تقديم إطار أساسي للتصور المتعلق بتوفير بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام الحماية للمدنيين. وتمت بلورة مفهوم توفير الحماية للمدنيين وفقاً لثلاث مستويات غير هرمية و "متعاضدة". وتناط بكل من هذه المستويات قائمة غير حصرية من المهام ذات الصلة التي يمكن لأي بعثة لحفظ السلام أن تقوم بها من أجل حماية المدنيين.

٢٣ - وتشمل هذه الأنشطة: دعم العملية السياسية، وإدارة النزاع؛ ودعم المصالحة؛ وتهيئة الظروف المواتية لتقديم المساعدة الإنسانية، وتعزيز وحماية حقوق الإنسان؛ ومعالجة قضايا التشرد، بما في ذلك اللاجئين والمشردون داخلياً؛ وسيادة القانون؛ وإصلاح قطاع الأمن، وعملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛ والإجراءات المتعلقة بإزالة الألغام لحماية

(١٤) انظر حماية المدنيين في سياق عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: حالات النجاح والإخفاق والتحديات الباقية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.10.III.M1).

(١٥) انظر المفهوم العملي لإدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني فيما يتعلق بحماية المدنيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام.

المدنيين من الموت والإصابات الجسدية؛ وحماية الطفل؛ والتصدي للعنف الجنسي والجنساني. ولم يورد هذا المفهوم العملي أي إشارة إلى عملية الإبلاغ.

٢٤ - وقد استحدثت إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني أيضا إطارا لصياغة استراتيجيات شاملة لحماية المدنيين. وينص هذا الإطار على وجود آليات للرصد والإبلاغ، رغم أن هذه الآليات متوخاة أساسا، ولكن ليس على سبيل الحصر، من أجل تقديم التقارير إلى مجلس الأمن. وإن عدم ورود أي إشارة إلى الإبلاغ عن حماية المدنيين في تقارير أداء البعثات، يوحي بأن فائدته في تعزيز فعالية البعثات في هذا الصدد قد تكون قد أغفلت^(١٦).

٢٥ - وأخيرا، في عام ٢٠١٢، استجابة لطلب من اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام، أصدرت الإدارتان مصفوفة للموارد والقدرات لأغراض الاضطلاع بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام المكلفة بولايات حماية المدنيين. وكان القصد من هذه المصفوفة مساعدة البعثات في الموازنة بين الموارد والقدرات المتاحة وأنشطة حماية المدنيين التي تعتبرها البعثات ضرورية وتحديد الثغرات في الموارد والقدرات في هذا المجال. وحالما تحدد هذه الثغرات، يتم عرضها على الأمانة العامة. وتُشير هذه المصفوفة فقط إلى عمليتي الرصد والإبلاغ في ما يتعلق بالمخاطر المصادفة في حماية المدنيين.

٢٦ - وبالمجمل، فإن الردود التي وردت من الأفرقة العملية المتكاملة المنتقاة وما اتصل بالإجراءات من محتويات إطار صياغة استراتيجيات شاملة لحماية المدنيين تشير إلى عدم وجود تعليمات محددة للإبلاغ عن حماية المدنيين في تقارير أداء البعثات. وإضافة إلى ذلك، فإن التوجيه الموجود بالفعل في إطار الميزنة القائمة على النتائج ليس صريحا ولا منفصلا، ويتم التعامل مع مسألة حماية المدنيين على أنها واحدة من مسائل عديدة في ملف يتضمن مواضيع ومسائل يتوجب على أي بعثة معالجتها. وهذا الأمر لا يستبعد إمكانية وضع أطر مخصصة للإبلاغ عن حماية المدنيين وقت إنشاء البعثة. وفي الرد الوارد من العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، أشارت البعثة إلى وجود ميل نحو استخدام التقرير السابق للميزنة القائمة على النتائج كنقطة انطلاق وتحديثه حسب الاقتضاء.

(١٦) انظر "إطار صياغة استراتيجيات شاملة لحماية المدنيين في بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام".

باء - أحرزت البعثات تقدما في إدراج معلومات عن حماية المدنيين في تقارير أدائها، غير أن تلك المعلومات كانت متباينة وتأثرت، على الأرجح، بالسياق الخاص بكل بعثة وبما تواجهه من تحديات

٢٧ - منذ استحداث أول ولاية في مجال حماية المدنيين في عام ١٩٩٩، ورغم عدم وجود توجيهات بشأن الإبلاغ عن الأداء في هذا الصدد حتى وقت قريب، أحرز تقدم ملحوظ في إدراج الإبلاغ عن حماية المدنيين في تقارير الأداء، بما في ذلك في السرد (التي تقدم شرحا مستفيضا لجملة أمور، منها أداء ولاية البعثة، وكل عنصر من عناصرها)، والإنجازات المتوقعة، ومؤشرات الإنجاز والنواتج.

٢٨ - ومع ذلك، فإن الإبلاغ عن حماية المدنيين يختلف من بعثة إلى أخرى رهنا بما تواجهه البعثات من تحديات خاصة بالبلدان عند اضطلاعها بهذه الولاية. وبالتالي، فإن دقة المعلومات المتعلقة بحماية المدنيين الواردة في تقارير أداء البعثات وتواترها يتوقفان على شدة التحديات التي تواجه البعثات على أرض الواقع في مجال حماية المدنيين. والولاية وحدها ليست حافزا كافيا بالضرورة لكفالة ورود معلومات عن حماية المدنيين بشكل تلقائي في تقرير الأداء.

٢٩ - وتُعد بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية أول بعثة تدرج "حماية المدنيين" صراحة في إنجازاتها المتوقعة (A/66/652، الإنجاز المتوقع ١٠١)^(١٧). وسجلت البعثة أيضا أكبر عدد من الإشارات إلى مصطلح "حماية المدنيين" تحديدا في تقارير أدائها. وترد الإشارة الأكثر مباشرة وتفصيلا إلى حماية المدنيين في تقرير أداء البعثة للفترة ٢٠١٠-٢٠١١، الذي أقام صلة واضحة بين حماية المدنيين "وطائفة من الإجراءات، من بينها العمليات العسكرية المشتركة، وبعثات التقييم المشتركة، وضمان تهيئة الظروف الأمنية لعودة المشردين داخليا واللاجئين، وتحقيق الاستقرار في المناطق الحساسة، ونزع سلاح المقاتلين السابقين وتسريحهم" (المرجع نفسه، الفقرة ١٤).

(١٧) علاوة على ذلك، نص مجلس الأمن، في قراره ١٨٥٦ (٢٠٠٨)، على أن تولي البعثة الأولوية القصوى لحماية المدنيين، بمن فيهم العاملون في مجال تقديم المساعدة الإنسانية، الذين يهدق بهم خطر التعرض للعنف الجسدي، وبخاصة العنف على أيدي أي من الأطراف المشاركة في النزاع.

الجدول ١

عدد الإشارات إلى "حماية المدنيين" في تقارير أداء البعثات

بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية/بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية	بعثة الأمم المتحدة في السودان	بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق	عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار	بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا	بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي	قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان
٢٠١٢-٢٠٠١	٢٠١١-٢٠٠٤	٢٠١٠-٢٠٠٧	٢٠١١-٢٠٠٤	٢٠١١-٢٠٠٣	٢٠١٠-٢٠٠٤	٢٠١١-٢٠٠٦
٢١	١٨	١٧	٥	٢	١	صفر

المصدر: تحليل مكتب خدمات الرقابة الداخلية لعدد المرات التي وردت فيها عبارة "حماية المدنيين" في تقارير أداء الميزانية للفترة ٢٠٠١-٢٠١١. ملاحظة: تتباين ولايات البعثات فيما يخص حماية المدنيين حسب سنة إنشاء البعثة.

٣٠ - أُبلغ مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأن عنصر حماية المدنيين في ولاية قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان لم يظهر في تقارير أدائها ولم ينعكس في "أهدافها"، ولا في "إنجازاتها المتوقعة"، ولا في "مؤشرات الإنجاز لديها". وفي حين تعكف البعثة على وضع استراتيجية لحماية المدنيين، لا توجد حالياً أي أنشطة أو إنجازات متوقعة أو مؤشرات أداء للإبلاغ عنها. وبوجه عام، ومع أن البعثات قد لا تستخدم مصطلح "حماية المدنيين"، فإنها تبلغ في الواقع عن هذه الأنشطة في تقارير أدائها بعدة طرق موضوعية أخرى.

جيم - بما أن حماية المدنيين جهد تبذله "البعثات بأسرها"، فإن المعلومات المتعلقة بها ترد بشكل مشتت في جميع أجزاء تقارير الأداء

٣١ - دل الاستعراض على أن الإبلاغ عن حماية المدنيين بوصفها نشاطاً "قائماً بذاتها" أو فئة مستقلة ينطوي على تحديات لأن حماية المدنيين تكاد تشمل، بموجب الإطار المفاهيمي ثلاثي المستويات الذي وضعته إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، جميع المهام التي تضطلع بها البعثة، بما في ذلك عناصرها المتعلقة بالشؤون السياسية، والشرطة العسكرية، وحقوق الإنسان، والشؤون الجنسانية، والشؤون المدنية، وحماية الأطفال، وإزالة الألغام، والشؤون الإنسانية. وتنتج هذه المهام جميعها معلومات، كمية ونوعية على حد سواء، عن حماية المدنيين، ترد بشكل مشتت في تقارير الأداء. وعلاوة على ذلك، فإن هذه المعلومات قد لا يُعبّر عنها باستخدام مصطلحات "حماية المدنيين"، وهو ما يحد من إمكانية التعرف عليها فوراً بهذه الصفة. وخلاصة القول أن هذه الأنشطة هي أنشطة متداخلة من حيث الغرض منها، ولكنها محددة المهام بطبيعتها. وبالتالي، فإن تشتت المعلومات المتعلقة بأنشطة حماية المدنيين في أحد تقارير الأداء هو أمر قد يصعب تجنبه بطبيعة الحال.

٣٢ - وبتفصيل أكثر، فإن الإبلاغ عن حماية المدنيين يندرج تحت عناصر البعثة ذات الأطر المختلفة، بما فيها "العنصر العسكري"، "والسلام والأمن"، "والبعد الإنساني للسلام الدائم"، "والمساعدة الإنسانية وحقوق الإنسان"، "والمجتمع المدني وحقوق الإنسان"، "والعملية الانتقالية". ونتيجة لذلك، لم تظهر هذه المعلومات بشكل منفصل في جميع أجزاء أطر الميزنة القائمة على النتائج (المدخلات، والنواتج، ومؤشرات الإنجاز، والإنجازات المتوقعة)، ولكنها ظهرت أساساً في النواتج، وأحياناً في إطار مؤشرات الإنجاز، على سبيل المثال:

- (أ) "زيادة مجموع عدد بعثات التقييم والحماية المشتركة في المناطق غير الآمنة" و "عدم حدوث أي انتهاكات لاتفاق وقف إطلاق النار"، وردا كمؤشري إنجاز؛
- (ب) "الدوريات"، "وأيام عمل القوات لتوفير الحماية"، " واجتماعات الفريق العامل المعني بالحماية"، وردت كنواتج.

٣٣ - وقد أبلغت فرادى البعثات عن نواتج حماية المدنيين في فئتين، هما: النواتج "المباشرة" أو النواتج "الداعمة". فالنواتج المباشرة، مثل نقاط التفتيش الثابتة والمتنقلة والدوريات الراحلة ودوريات الاستطلاع الجوي ودوريات الزوارق، يمكنها، عند إنجازها، أن تؤدي، بشكل مباشر ولكن ليس دائماً، إلى توفير الحماية للمدنيين الذين يهدق بهم خطر التعرض للعنف الجسدي. وعلى العكس من ذلك، فإن النواتج الداعمة، عند إنجازها، لا توفر حماية مباشرة للمدنيين الذين يهدق بهم خطر التعرض للعنف الجسدي. ومن أمثلة النواتج الداعمة تنفيذ أنشطة التوعية والتعبئة الاجتماعية، بما في ذلك الحلقات الدراسية لفائدة الفئات الضعيفة في المناطق المتأثرة بالعنف (انظر المرفق الثالث للاطلاع على مزيد من الأمثلة). وأبلغت البعثات أيضاً عن استخدام معلومات كمية وغير كمية عن مختلف أنواع المساعدة المقدمة إلى المدنيين، كتوفير خدمات الإغاثة والسكن، ومنع وقوع الهجمات العدائية، وتوفير الحماية والمأوى.

٣٤ - وشددت إدارة عمليات حفظ السلام على أن الإشارة إلى حماية المدنيين في إطار عدد من المجالات المختلفة هو في حد ذاته دليل على أن تنفيذ هذه المهمة المسندة إليها يندرج في جميع الأنشطة التي تضطلع بها.

دال - أدرجت البعثات في تقاريرها طائفة من المؤشرات المرتبطة بالعنف، بما في ذلك الوفيات في صفوف المدنيين والعنف الجنسي، ولكن تلك المؤشرات استُخدمت بشكل متقطع وغير متسق داخل البعثات وفيما بينها

٣٥ - نظرا إلى ارتفاع عدد الإشارات إلى أنشطة حماية المدنيين وتشتتها على نطاق واسع في جميع أجزاء تقارير الأداء وافتقارها إلى أي نمط واضح، حلل مكتب خدمات الرقابة الداخلية مؤشرات مختارة تتصل بالعنف، منها مؤشران أولاهما المكتب أولوية قصوى، وهما: وفيات المدنيين المتصلة بالتزاع؛ والعنف الجنسي المتصل بالتزاع (بما في ذلك الاغتصاب). وهذان المؤشران هما الأوثق صلة بالولاية المتمثلة في "حماية المدنيين الذين يهدد بهم خطر التعرض للعنف الجسدي"، وهو عنصر شدد عليه مجلس الأمن وأشار إليه مرارا بوصفه قصده الأساسي من إسناد ولايات متعاقبة لحماية المدنيين. وعندما يُستخدم هذان المؤشران بشكل مشتت ومفرط، فإنهما يطرحان عقبات أمام الأهداف المعلنة لبعثة ما من بعثات حفظ السلام وربما يؤديان إلى التشكيك في فعاليتها وعدم الثقة فيها. فهما يستخدمان على نطاق واسع من قبل وسائط الإعلام والجمهور لقياس حدة النزاع ومدى المعاناة البشرية. وقد حدد مكتب خدمات الرقابة الداخلية مؤشري الوفيات في صفوف المدنيين والعنف الجنسي وغيرهما من المؤشرات المتصلة بالعنف، وحُللت تقارير الأداء باستخدام مصطلحات تجسد هذه المؤشرات^(١٨).

١ - أدرجت أربع بعثات عدد "الوفيات" عند إبلاغها عن حماية المدنيين في تقارير أدائها

٣٦ - فيما يتعلق بحماية المدنيين "الذين يهدد بهم خطر التعرض للعنف الجسدي"، قام كل من عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، وبعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية/بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، بإدراج "الوفيات" و "الخسائر في الأرواح" بوصفهما مؤشري إنحياز في تقارير أدائها. وشملت أنواع الوفاة التي سعت تلك البعثات إلى قياسها، الوفاة أثناء الاحتجاز في السجن (عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية)، والوفيات الناجمة عن الألغام والذخائر غير المنفجرة (العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية) و "الوفيات الناجمة عن أعمال غير مشروعة" (بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في

(١٨) تم ذلك بعزل مصطلحات عدة، منها "الوفاة"، و "حماية المدنيين"، و "الخطر المحدق"، و "العنف الجسدي"، و "العنف الجنسي"، و "العنف الجنساني".

هايتي). وعرفت هذه البعثات الثلاث الإنجاز في هذا المجال بوصفه انخفاضاً في عدد حالات الوفاة هذه (انظر المرفق الثاني)^(١٩).

٢ - أدرجت ثلاث بعثات "العنف الجنسي" بوصفه مؤشراً للإنجاز، ولكنها قامت بذلك بشكل غير متسق مع مرور الوقت

٣٧ - استخدمت بعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي وبعثة الأمم المتحدة في السودان مصطلح "العنف الجنسي" صراحة في مؤشرات الإنجاز لديها، ولكنها لم تفعل ذلك باستمرار على مر الوقت. فقد استخدمته بعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية فقط من عام ٢٠٠٣ إلى عام ٢٠٠٥. وصيغ مؤشر الإنجاز لديها كالآتي: "انخفاض أعمال العنف الجنسي"، ولكنه لم يُحدد كماً. واستخدمته بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي مرة واحدة في الفترة ٢٠٠٥ - ٢٠٠٦. وصيغ مؤشر الإنجاز لديها كالآتي: "الحد من أعمال العنف المبلغ عنها بنسبة ١٠ في المائة، بما في ذلك العنف الجنسي ضد النساء والفتيات بالمقارنة مع الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥". واستخدمته بعثة الأمم المتحدة في السودان بصفة منتظمة من عام ٢٠٠٥ إلى عام ٢٠١١، ولكن مؤشراتهما تغيرت من سنة إلى أخرى وشملت أيضاً تقارير قدمتها الحكومة. ولم تتبّع كل من العملية المختلطة وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار العنف الجنسي بوصفه مؤشراً رسمياً ولكنهما أشارتا إليه بطريقة إجمالية. ولم تستخدم هذا المؤشر قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا.

٣ - أدرجت ثلاث بعثات "الأخطار التي تهدد السكان المدنيين أو"الاختطاف" بوصفهما مؤشري إنجاز في تقارير أدائها

٣٨ - أدرجت ثلاث بعثات أيضاً، هي عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار وبعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية/بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، مؤشرات إنجاز أخرى تتصل بالعنف؛ واستخدمت عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار وبعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية/بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية "الأخطار التي تهدد السكان المدنيين" كمؤشر لإنجاز، واستخدمت بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي "الاختطاف" كمؤشر لإنجاز.

(١٩) استخدمت البعثات أيضاً عدد الإصابات الناجمة عن الألغام كمؤشر للإنجاز.

٣٩ - وكانت عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار الأكثر انتظاما في ذلك، ابتداء من عام ٢٠٠٥ حتى عام ٢٠١١. وصيغ مؤشر إنجازها كالاتي: "عدم ورود تقارير تفيد بأن جماعات مسلحة غير موقعة على اتفاق وقف إطلاق النار الشامل، المبرم في ٣ أيار/مايو ٢٠٠٣، تهدد السكان المدنيين". ومن ناحية أخرى، استخدمت بعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية هذا المقياس من عام ٢٠٠٣ إلى عام ٢٠٠٥. وصيغ أحد مؤشرات الإنجاز كالاتي: "عدم ورود تقارير تفيد بتهديد جماعات مسلحة للسكان المدنيين". وصيغ الآخر كالاتي: "انخفاض عدد المدنيين الذين يهدق بهم خطر التعرض للعنف الجسدي" (A/59/657، الإنجاز المتوقع (١٠١).

٤٠ - أما بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، فأدرجت باستمرار "الاختطاف" بوصفه مؤشرا للإنجاز ابتداء من عام ٢٠٠٦ حتى عام ٢٠١١. وجاءت صياغته، في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١، على سبيل المثال، كالاتي: "انخفاض عدد حالات الاختطاف المبلغ عنها في بور - أو - برانس في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ نسبة ٤٠ في المائة، وذلك مقارنة بـ ٥٧ حالة مبلغ عنها في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠ و ١٣٠ حالة مبلغ عنها في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩".

٤١ - وأدرجت كل من بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبعثة الأمم المتحدة في السودان والعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي أيضا مؤشرات إنجاز أخرى تتصل بالعنف وحددتها كما. وتشمل تلك المؤشرات، على سبيل المثال، "انخفاض حوادث النزاع المسلح المبلغ عنها"، و"زيادة عدد بعثات التقييم المشتركة إلى المناطق غير الآمنة"، و"انخفاض مجموع عدد المشردين داخليا بسبب العنف المسلح"، و"زيادة عدد قضايا العنف الجنسي التي تتم بشأنها إجراءات المقاضاة"، و"انخفاض حالات انتهاك حقوق الإنسان المبلغ عنها التي تقوم بها القوات المسلحة الوطنية".

٤٢ - ويشير نمط استخدام مختلف المؤشرات المتصلة بالعنف استخداما متقطعا وغير متسق فيما بين البعثات وحتى في نفس البعثة (إذ تواجه جميعها ظروفًا صعبة فيما يتعلق بحماية المدنيين)، إلى أن ثمة إمكانات غير مستغلة لاتباع نهج استراتيجي في تعميم حماية المدنيين وقياسها، وذلك سواء على مستوى إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني في المقر أو على مستوى قيادة البعثات.

٤ - وجود إشارات متزايدة إلى التنسيق بين بعثات حفظ السلام والجهات الفاعلة الأخرى التابعة للأمم المتحدة بشأن مسألة حماية المدنيين

٤٣ - في حين أن الإشارات إلى حماية المدنيين في سرود تقارير أداء الميزانية متنوعة ومحددة السياق، فثمة إشارات متزايدة إلى العمل المنسق مع الجهات الفاعلة الأخرى التابعة للأمم المتحدة، بما في ذلك أفرقة الأمم المتحدة القطرية، بشأن هذه المسألة. وترد إشارات من هذا القبيل في سرود تقارير أداء الميزانية لكل من العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وبعثة الأمم المتحدة في السودان، وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وتغطي الإجراءات المتخذة في هذا الصدد طائفة واسعة من المجالات، بما في ذلك تحسين الوصول إلى المساعدة الإنسانية بالشراكة مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. (A/66/596، الفقرة ٩)؛ والتعاون بين العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور وفريق الأمم المتحدة القطري وحكومة السودان بهدف "التركيز على قضية المياه كأداة لضمان السلام وحماية المدنيين في المنطقة، وجمع الأموال للمشاريع المائية في دارفور" (المرجع نفسه، الفقرة ٤٢)؛ وإنشاء آلية اتصال للأغراض الإنسانية "لضمان تبادل المعلومات على نحو ملائم بين العملية المختلطة ووكالات الأمم المتحدة وبرامجها وصناديقها" (A/63/535، الفقرة ٣٧)؛ وخطة عمل مشتركة بين العملية المختلطة وفريق الأمم المتحدة القطري من أجل حماية المدنيين (المرجع نفسه، الفقرة ٣٨)؛ ونقل سرايا مشاة وطائرات عمودية تابعة لبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا إلى العملية المختلطة خلال الأزمة التي أعقبت الانتخابات في كوت ديفوار (A/66/616، الفقرة ٢١)؛ وبذل بعثة تحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية المزيد من جهود التكامل مع فريق الأمم المتحدة القطري، مما يعزز الاستراتيجية المتبعة على نطاق منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بحماية المدنيين (A/66/652، الفقرة ٢٧).

هاء - وجود حالات تفاوت واضحة في عدد الوفيات الوارد في تقارير أداء الميزانية وفي تقارير الأمين العام الخاصة بكل بعثة

٤٤ - تدل مقارنة أجريت على عدد وفيات المدنيين المتصلة بالتراجع في عينة من تقارير الأداء لبعض البعثات المختارة وعدد وفيات المدنيين الواردة في تقارير الأمين العام الخاصة بكل بعثة لنفس البعثات عن نفس الفترة تقريباً على وجود فروق واضحة في عدد وفيات المدنيين المبلغ عنها. وفي جميع الحالات، ورد عدد أكبر من الوفيات في تقارير الأمين العام الخاصة بكل بعثة باستثناء بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي. فبالنسبة لهذه البعثة، فقد أدرجت الوفيات الواردة في تقرير الأداء في إطار "الوفيات الناجمة عن أعمال غير

مشروعة“ (القتل العمد والقتل الغوغائي) وأدرجت الوفيات الواردة في التقرير الخاص بالبعثة في إطار ”هجمات الغوغاء“ و ”قتل القُصّر“. ولم تشر أي من هاتين الوثيقتين إلى عدد الوفيات الوارد في الوثيقة الأخرى، أي أن تقرير الأداء لم يذكر الوفيات الواردة في تقرير الأمين العام الخاص بالبعثة، والعكس صحيح^(٢٠).

٤٥ - ولاحظت إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني أن تقارير أداء الميزانية والتقارير الخاصة بكل بعثة مختلفة تمام الاختلاف من حيث الجوهر. ووفقا للإدارتين، فإن التقارير الخاصة بكل بعثة تهدف إلى منح مجلس الأمن فهما حالة في البلد المحدد من وجهة نظر أشمل وأكثر تحليلا، لا من حيث الجهود التي تبذلها البعثة فقط، بل كذلك من حيث العملية السياسية، والحالة الأمنية، والمشهد الإنساني. ومن الناحية الأخرى، تقوم تقارير الأداء برصد أداء البعثة، وما إذا تحققت الأهداف المحددة المتعلقة بتنفيذ الولايات الصادرة عن مجلس الأمن. ومثال على ذلك، ذكرت الإدارتان أن عدد الإصابات الناجمة عن الذخائر غير المنفجرة خلال فترة مشمولة بالتقرير قد يكون هاما في سياق الميزنة القائمة على النتائج، لكن ليس في تقرير الأمين العام. لكن توجد حالات مبلغ عنها تشير فيها التقارير الخاصة بكل بعثة إلى حدوث وفيات بسبب الذخائر غير المنفجرة، ومثال على ذلك التقرير المؤرخ ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ بشأن العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور (S/2009/592، الفقرة ٥٥)

٤٦ - ويتجاهل هذا التفسير حقيقة أن التقارير الخاصة بكل بعثة وتقارير الأداء تتناول مسائل حماية المدنيين، وبالتالي يجب، على الرغم من اختلاف أغراضها، أن تكون متسقة، ولا سيما بشأن المسألة الهامة المتعلقة بعدد الوفيات بين المدنيين.

٤٧ - علاوة على ذلك، فإن التفسير الذي قدمته الإدارتان لا يوضح السبب الذي يجعل القياسات تختلف باختلاف الجهة المتلقية (مجلس الأمن بالنسبة لتقارير الأمين العام واللجنة الخامسة بالنسبة لتقارير أداء الميزانية) وقد يثير الشكوك بشأن دقة الأرقام الواردة في هذين النوعين من الوثائق. وأكدت الجهتان المتلقيتان لهذين النوعين من التقارير على أهمية المعايير المرجعية والرصد والإبلاغ بشأن حماية المدنيين، وعلى ضرورة أن يكون الاتساق هو المعيار الأساسي. وليس من الواضح أيضا لماذا تستبعد إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني عدد الإصابات الناجمة عن الذخائر غير المنفجرة خلال فترة مشمولة بالتقرير من التقارير الخاصة بكل بعثة، إذا كان الهدف يتمثل في الإبلاغ بشكل عام عن الوفيات الناجمة

(٢٠) إلا أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية يلاحظ أن جهود البعثة كانت خلال هذه الفترة مركزة على معالجة آثار الزلزال المدمر الذي وقع في عام ٢٠١٠.

عن أعمال العنف المتصل بالتراع. ومن الواضح أن الوفيات الناجمة عن الذخائر غير المنفجرة تقع في نطاق حماية المدنيين على النحو الذي حددته الإدارتان.

الجدول ٢

الأرقام المتعلقة بوفيات المدنيين الواردة في تقارير الأمين العام الخاصة بكل بعثة وفي تقارير أداء الميزانية

البعثة	تقرير أداء الميزانية	التقرير الخاص بكل بعثة
قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان	صفر	٨
بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا	صفر	صفر
بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي	٣٨٣	٢٦
بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية	٢٦٤	٥٨٥
عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار	٣ ١٥٤	٣ ٢٦٨
العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور	٥٤	٤٠٤
بعثة الأمم المتحدة في السودان	١٠٢	٣٣٤

المصدر: تحليل مكتب خدمات الرقابة الداخلية لعدد الوفيات الوارد في تقارير الأمين العام الخاصة بكل بعثة وتقارير أداء الميزانية للفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١١ للبعثات المشار إليها أعلاه.

ملاحظة: استخدم نصح محافظ في حساب مجموع عدد وفيات المدنيين الواردة في التقارير الخاصة بكل بعثة وفي تقارير الأداء. وقد استبعدت الأنماط التالية من الوفيات من كلا النوعين من التقارير: الوفيات التي تعزى إلى الأمراض والكوارث الطبيعية؛ وفيات المقاتلين بين الجهات الفاعلة المسلحة (مثل الوفيات الناجمة عن حروب قبلية) والوفيات المبلغ عنها عند خلطها مع حوادث عنف أخرى، مثل عمليات الاختطاف والاشتباكات والاعتصاب، بسبب عدم التمكن من تصنيف عدد الوفيات بدقة. وبناء على ذلك، وبالنظر إلى التحديات المنهجية، فإن هذه الأرقام تقريبية. وشملت الوثائق التي جرى تحليلها: S/2010/105; S/2010/406; S/2010/88; S/2010/429; S/2011/497; S/2011/540; S/2011/183; S/2011/20; S/2010/164; S/2009/623; S/2009/472; S/2011/20; S/2011/298; S/2010/512; S/2011/656; S/2011/807; S/2010/15; S/2011/211; S/2010/600; S/2009/495; S/2011/211; S/2010/600; S/2011/387; S/2010/245; S/2011/244; S/2011/22; S/2010/50; S/2010/382; S/2010/213; S/2011/422; S/2010/543; S/2009/592; S/2009/545; S/2010/31; S/2010/168; S/2010/388; S/2010/528; S/2010/681; S/2011/239.

واو - هناك مجال للتحسين في كيفية استخدام "العوامل الخارجية" الواردة في تقارير الأداء لدعم دقة الإبلاغ

٤٨ - لاحظت إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني وجود عدد من العوامل الخارجية عن سيطرة البعثة في ما يتعلق بحماية المدنيين في منطقة البعثة، التي لن تنعكس بصورة

كافية من خلال المقاييس الكمية في تقرير أداء الميزانية، بما في ذلك انتشار الجماعات المسلحة بهدف إلحاق الضرر بالمدينين، وقدرة السلطات المضيفة (التي تتحمل المسؤولية المطلقة عن حماية المدينين) على التصدي للمساءلة المتعلقة بحماية المدينين. وفي حدود ذلك، فإن استخدام مقاييس كمية محض لأداء البعثة ولايتها في مجال حماية المدينين لن يعكس مجموعة المسائل الأخرى التي تؤثر على خطر تعرض المدينين للعنف الجسدي.

٤٩ - وفي هذا الصدد، من المهم أن تشمل تقارير الأداء "العوامل الخارجية"، التي هي أحداث و/أو ظروف خارجة عن سيطرة البعثة، لكن لها تأثير على نجاح وفشل العملية. وفي إطار الإبلاغ عن أداء الميزانية، فإن المعيار الرئيسي الذي يطلب من البعثات أن تفي به هو إمكانية القول بأنها ساهمت في تحقيق الإنجازات المنشودة. والإبلاغ عن الأداء لا يعني الإبلاغ عن الجهود الناجحة فقط. ويقر المكتب بأن وقوع حوادث شنيعة قد يزداد على الرغم من أفضل الجهود الناجحة التي تبذلها البعثة. ومن الشائع حدوث انتكاسات، إن لم يكن ذلك متأصلاً في عمليات حفظ السلام. ولا يعني ازدياد عدد وفيات المدينين بالضرورة أن البعثة غير فعالة. وبالمثل، فإن ازدياد التقارير عن العنف الجنسي قد يكون أيضاً نتيجة الجهود الناجحة التي تبذلها البعثة لتوعية المجتمع المدني، أو تمكين عدد أكبر من الضحايا من الحصول على الخدمات التي تعالج هذه الحوادث.

٥٠ - بالإضافة إلى ذلك، تظهر الممارسة الفعلية للبعثات أن البعثات تقدم تقاريرها بشكل روتيني عندما تؤثر العوامل الخارجية سلباً على حالة تحقيق إنجازاتها المتوقعة. فعلى سبيل المثال، سجل تقرير أداء بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية للفترة من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٠ زيادة في انتهاكات حقوق الإنسان، وقد عُزي ذلك إلى "استمرار العمليات العسكرية، وتفاقم الصراعات وزيادة حالات الإبلاغ عن انتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن توعية المجتمع المدني" (انظر A/65/682، الإنجاز المتوقع، ٣-١). وبخلاف ذلك، تتيح العوامل الخارجية أيضاً للبعثات الفرصة لتثبيت نجاحها، على الرغم من إمكانية وجود ظروف صعبة خارجة عن سيطرة البعثة.

٥١ - ويلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن عند استخدام سرد يركز على النوعية وجدول يركز على الكمية معاً، وعندما تؤخذ العوامل الخارجية في الاعتبار بصراحة، فقد تساعد تقارير الأداء البعثات على الفهم والتكيف والاستجابة بدقة لسيناريوهات حماية المدينين المتغيرة.

خامسا - الاستنتاجات

٥٢ - في الفترة التي تتجاوز الاثني عشرة سنة التي مضت على إصدار أول ولاية لحماية المدنيين، أصبح الإبلاغ عن هذه المسألة يندرج تدريجياً في تقارير أداء الميزانية لبعثات حفظ السلام. وتدعم إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني بنشاط جهود البعثات المتعلقة بحماية المدنيين في سبل شتى. وبشكل عام، فقد أحرزت البعثات تقدماً في إدراج معلومات تتعلق بحماية المدنيين في تقارير أدائها، إلا أن هناك المزيد مما يمكن القيام به لتحقيق الإمكانيات الكاملة للإبلاغ عن الأداء، لا سيما الوفيات بين المدنيين المتصلة بالتزاع والعنف الجنسي (بما في ذلك الاغتصاب). علاوة على ذلك، ظهرت فجوات تتطلب استمرار قيادة الإدارتين لكفالة توجيهه استراتيجي أساسي لهذه الولاية الأساسية.

٥٣ - ومن الجدير بالذكر أن بعض البعثات كانت رائدة في استخدام الوفيات بين المدنيين والعنف الجنسي كمؤشري إنجاز بغية تحسين الإبلاغ عن حماية المدنيين. وكما ورد أعلاه، فقد استخدمت كل من عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، وبعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية/بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، "الوفيات" باعتباره مؤشر إنجاز. ويجب توسيع استخدامها لهذا المؤشر ليشمل بعثات أخرى، إذا كان ملائماً لسياقها^(٢١). ويعد اتساق الإبلاغ عن الوفيات بين المدنيين الذي قد يساعد في توحيد البيانات داخل البعثة وتبادل البيانات مع الجهات الفاعلة الأساسية الأخرى في الأمم المتحدة المعنية بالحماية أمراً جوهرياً في بيئة البعثة المتكاملة. ويعتبر عدد الوفيات بين المدنيين أيضاً على درجة من الأهمية بالنسبة للمعايير المرجعية المتعلقة بإعادة تهيئة بيئة مستقرة وأمنة. وإدراكاً لأهميتها، فقد ذكر الأمين العام في عام ٢٠١٢ في تقريره المقدم إلى مجلس الأمن عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة في عام ٢٠١٢ أن "الحاجة إلى تحسين تسجيل الإصابات تكتسب اهتماماً متزايداً" (S/2012/376، الفقرة ٢٨). وعلى نحو وثيق الصلة، يقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية^(٢٢) بإعداد مشروع مؤشرات لمنظومة الأمم المتحدة، يشمل فئة تتصل بعدد المدنيين الذين يقتلون في سياق النزاع خلال فترة معينة مشمولة بالتقرير.

(٢١) يقر المكتب بأن جمع بيانات موثوقة بشأن حالات وفاة المدنيين في بعثات حفظ السلام أمر صعب، لكنه يلاحظ أن الجهود المبذولة في هذا الاتجاه جارية في منظومة الأمم المتحدة.

(٢٢) يقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بوضع مشروع مؤشرات لحماية المدنيين، على أساس مشاورات مع إدارة عمليات حفظ السلام، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والنزاع المسلح، والممثل الخاص للأمين العام المعني بالعنف الجنسي في حالات النزاع، ومنظمات غير حكومية.

٥٤ - تتسم مسألة العنف الجنسي المتصل بالتزاع بنفس الدرجة من الأهمية. وهنا أيضا، كما هو الحال بالنسبة للوفيات بين المدنيين، توجد سابقة وممارسة جيدة، وذلك لأن ثلاث بعثات (بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، وبعثة الأمم المتحدة في السودان) قد استخدمت العنف الجنسي، وإن كان على نحو غير متسق، باعتباره أحد مؤشرات الإنجاز في تقارير أدائها. ويتطلب الأمر اتباع نهج أكثر جرأة وأكثر تركيزا. وفي حين يمكن التأكيد تماما أن وقوع حوادث العنف الجنسي في النزاعات المسلحة يتوقف على متغيرات عديدة تشمل عوامل اجتماعية وثقافية، فإن تقرير الأمين العام لعام ٢٠١٢ عن العنف الجنسي المتصل بالتزاع (A/66/657-S/2012/33) يدل على أن القياس الكمي للعنف الجنسي (بما في ذلك الاغتصاب) ممكن ويحدث بالفعل، كما هو الحال مثلا في بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية. علاوة على ذلك، فإن مشروع مجموعة المؤشرات التي يجري إعدادها في منظومة الأمم المتحدة بقيادة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية يشمل فئة "عدد حوادث العنف الجنسي المبلغ عنها المرتكبة في سياق النزاعات المسلحة والمرتبطة بها خلال الفترة المشمولة بالتقرير". وأن إدراج العنف الجنسي (بما في ذلك الاغتصاب) كمؤشر في البعثات التي تكون فيها حالات حدوثه مدعاة للقلق على الصعيد الدولي بصورة موثقة يجب أن يتماشى تماما مع النية التي أعرب عنها مجلس الأمن فيما يتعلق بحماية المدنيين، وتحديدا في قراره ١٣٢٥ (٢٠٠٠) الشامل بشأن المرأة والسلام والأمن، وقراره ١٩٦٠ (٢٠١٠) الذي مهد لترتيبات رصد وتحليل وإبلاغ جديدة بشأن العنف الجنسي المتصل بالتزاع.

٥٥ - وكما ورد أعلاه، فقد أطلع مكتب خدمات الرقابة الداخلية الممثل الخاص للأمين العام المعني بالعنف الجنسي في حالات النزاع على مشروع التقرير الحالي. وبما أن المكتب لم يكن لديه أي تعليقات رسمية على التقرير، فقد أشار إلى ارتياعه العام بشأن التوصيات الداعية إلى إدراج إجراءات للتصدي للعنف الجنسي باعتبارها معيارا مرجعيا لأداء عمليات حفظ السلام ذات الصلة.

٥٦ - وثمة حاجة أيضا إلى توفر القيادة اللازمة لتعزيز جدوى الإبلاغ عن الأداء لأغراض حماية المدنيين إجمالا، بما في ذلك العنصر النوعي فيها. فعلى سبيل المثال، فإن السرد الدقيق والمتعمق في فرع تنفيذ الميزانية في تقارير الأداء يمكن أن يسلط الضوء على إنجازات البعثات في تنفيذ ولاياتها في مجال حماية المدنيين، بما في ذلك التحديات والمسائل الهامة التي تواجهها. وقد يكون للإبلاغ المتوازن جدوى كبيرة بالنسبة للدول الأعضاء ولإدارة عمليات حفظ

السلام/إدارة الدعم الميداني في المقر، التي تعول بصورة كبيرة على أن تكون التقارير الواردة من الميدان وشاملة لتمكينها من ممارسة إدارتها و/أو وظائفها الإدارية.

٥٧ - وفي عام ١٩٩٩، ذكر الأمين العام أن حماية المدنيين مسألة أساسية لولاية الأمم المتحدة الأساسية. وهذا القول صحيح اليوم كما كان من قبل. ولما كان المدنيون لا يزالون يعانون من التزاعات المسلحة في طرق شتى، فمن واجب المنظمة توخي أقصى قدر من الدقة في عملية الرصد والإبلاغ المتعلقة بسلامتهم وأمنهم لكي يصبح بالإمكان بذل كل جهد ممكن من أجل حمايتهم على نحو أفضل. وسيكون التحسين الأمثل لتقارير أداء البعثات التي تنفذ ولايات حماية المدنيين إحدى هذه الخطوات الأساسية.

سادسا - التوصيات

٥٨ - في حين وافقت إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني على التوصية ١، فهي لم توافق على التوصية ٢، وذكرت أنها تُنجلُّ على ما يبدو بوضع التوجيهات المنصوص عليها في التوصية ١. ورأت أن التوصية ٢ تؤكد على العلاقة السببية لأن: عدد الوفيات المتصلة بالنزاع وحالات العنف الجنسي/الاغتصاب المتصلة بالنزاع المبلغ عنها قد لا تكون ناجمة عن أعمال بعثة لحفظ السلام، ولا هي تعكس بالضرورة إخفاق البعثة أو نجاحها؛ وأن الوفيات المتصلة بالنزاع قد تكون نتيجة لمجموعة واسعة من الأسباب التي لم تعالجها ولاية بعثة لحفظ السلام مكلفة بحماية المدنيين؛ وأن تحليلا يستند فقط إلى هذه المؤشرات يمكن أن يؤدي إلى الاستنتاج الخاطئ بأن البعثة قد أخفقت (أو نجحت) في حماية المدنيين؛ وأن عوامل كثيرة خارجة عن سيطرة البعثة قد يكون من المستحيل الدلالة عليها بشكل وافي من خلال القياسات الكمية في تقارير الأداء التي تستند إلى الميزنة القائمة على النتائج، تؤثر على قدرتها على حماية المدنيين؛ وأن الدول المضيفة تتحمل المسؤولية الرئيسية عن حماية المدنيين. وفي حين يقدر مكتب خدمات الرقابة الداخلية وجاهة هذه الحجج، فإنه ما زال مقتنعا بأن وفيات المدنيين وحالات العنف الجنسي المتصلة بالنزاع تمثل مؤشرين مفيدتين يستدعيان الرصد والإبلاغ.

٥٩ - وفيما يتعلق بالتوصية ٣، فقد وافقت إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني على ضرورة توافر قدر أكبر من الاتساق في تحديد واستخدام المؤشرات ولكن الإدارتين لا تريان إمكانية التوفيق بين الإحصاءات المتعلقة بوفيات المدنيين المتصلة بالنزاع الواردة في تقارير الأداء وفي تقارير الأمين العام الخاصة بكل بعثة، ولا تعتقدان أن الجهود المبذولة الرامية إلى تحقيق هذا التوفيق ستعزز تنفيذ ولايات حماية المدنيين. وفضلت إدارة

عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني في حال الإبقاء على التوصية أن تصنف على أنها "مقترحة" بدلا من "هامة".

التوصية ١

ينبغي لإدارة عمليات حفظ السلام، بالتشاور مع إدارة الدعم الميداني، أن تصدر توجيهات لإدراج حماية المدنيين في أطر الميزنة القائمة على النتائج لبعثات حفظ السلام (الفقرات من ٢١ إلى ٢٦) [توصية هامة]

التوصية ٢

بغية كفالة رصد حماية المدنيين التي أكد عليها كل من مجلس الأمن والأمين العام واللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام، ينبغي لإدارة عمليات حفظ السلام، بالتشاور مع إدارة الدعم الميداني، أن تضمن قيام البعثات ذات الولايات المتعلقة بحماية المدنيين بإدراج الاستخدام المتسق والكمّي "لوفيات المدنيين المتصلة بالنزاع" و "العنف الجنسي المتصل بالنزاع، (بما في ذلك الاغتصاب)" كمؤشرات للإنجاز في تقارير الأداء، حسب ما تقتضيه سيناريوهات حماية المدنيين لجميع البعثات المنوط بها ولاية لحماية المدنيين (الفقرات من ٣٥ إلى ٤٢) [توصية هامة]

التوصية ٣

ينبغي لإدارة عمليات حفظ السلام، بالتشاور مع إدارة الدعم الميداني أن تنظر، في معالجة مسألة التناقضات القائمة في الإبلاغ عن عدد وفيات المدنيين المتصلة بالنزاع في تقارير الأداء وفي تقارير الأمين العام الخاصة بكل بعثة (الفقرات من ٤٤ إلى ٤٧) [توصية هامة]

(توقيع) كارمان ل. لابوانت
وكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية
١٤ آذار/مارس ٢٠١٣

المرفق الأول

عناصر ولايات حماية المدنيين لبعثات حفظ السلام قيد الاستعراض

قرار مجلس الأمن وسنة الولاية	عام إنشائها	”حماية المدنيين المعرضين لتهديد وشيك بالعنف البدني“	”دون المساس بمسؤولية الدولة المضيفة“	”في حدود القدرات المتاحة وضمن مناطق النشر“	”جميع الوسائل (أو التدابير/ الإجراءات) الضرورية“	حماية المدنيين بوصفها ”أولية“ معلنه
قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان	١٧٠١ (٢٠٠٦) ١٩٧٨	✓	✓	✓	✓	
بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا ^(أ)	١٥٠٩ (٢٠٠٣) ٢٠٠٣	✓	✓	✓		
عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار	١٥٢٨ (٢٠٠٤) ٢٠٠٤	✓	✓	✓	✓	✓
بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي	١٥٤٢ (٢٠٠٤) ٢٠٠٤	✓	✓	✓		
العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور	١٧٦٩ (٢٠٠٧) ٢٠٠٧	✓	✓	✓		✓
بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية	١٩٢٥ (٢٠١٠) ٢٠١٠	✓	✓	✓	✓	✓
بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية ^(ب)	١٢٩١ (٢٠٠٠) ١٩٩٨	✓	✓	✓	✓	
بعثة الأمم المتحدة في السودان ^(ب)	١٥٩٠ (٢٠٠٥) ٢٠٠٥	✓	✓	✓	✓	

(أ) لا تنص ولاية بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا إلا على ”في حدود القدرات المتاحة“، دون تحديد ”ضمن مناطق النشر“ في هذا السياق.

(ب) انتهت ولاية بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية في عام ٢٠١٠؛ وانتهت ولاية بعثة الأمم المتحدة في السودان في عام ٢٠١١.

المرفق الثاني

مؤشرات الإنجاز المتصلة بالعنف التي تستخدمها بعثات حفظ السلام المكلفة بولايات حماية المدنيين في الفترة من ٢٠٠٣ إلى ٢٠١١

بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية/بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية	بعثة الأمم المتحدة في السودان	بعثة الأمم المتحدة في الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور	عملية المختلطة	عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار	بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا	بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي	قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان
وَقِيَات المدنيين	✓	٢٠١١-٢٠١٠					
		٢٠١٠-٢٠٠٩				✓	
		٢٠٠٩-٢٠٠٨				✓	
		٢٠٠٨-٢٠٠٧				✓	
		٢٠٠٧-٢٠٠٦		لا يوجد			
		٢٠٠٦-٢٠٠٥		لا يوجد		✓	
العنف الجنسي		٢٠١١-٢٠١٠					
	✓	٢٠١٠-٢٠٠٩					
	✓	٢٠٠٩-٢٠٠٨					
	✓	٢٠٠٨-٢٠٠٧					
	✓	٢٠٠٧-٢٠٠٦		لا يوجد			
	✓	٢٠٠٦-٢٠٠٥		لا يوجد		✓	
	✓	٢٠٠٥-٢٠٠٤		لا يوجد			
	✓	٢٠٠٤-٢٠٠٣	لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد		
عمليات الاختطاف		٢٠١١-٢٠١٠				✓	
		٢٠١٠-٢٠٠٩				✓	
		٢٠٠٩-٢٠٠٨				✓	
		٢٠٠٨-٢٠٠٧				✓	
		٢٠٠٧-٢٠٠٦		لا يوجد		✓	
التهديدات		٢٠١١-٢٠١٠					
		٢٠١٠-٢٠٠٩					
		٢٠٠٩-٢٠٠٨					
		٢٠٠٨-٢٠٠٧					
		٢٠٠٧-٢٠٠٦		لا يوجد			
		٢٠٠٦-٢٠٠٥		لا يوجد			
	✓	٢٠٠٥-٢٠٠٤		لا يوجد			

✓ يشير إلى استخدام مؤشر الإنجاز هذا.

لا يوجد يشير إلى عدم وجود تقرير أداء للميزانية لسنة معينة، أو عدم وجود البعثة في تلك الفترة.

ملاحظة: المؤشرات المتصلة بالعنف الواردة في الجدول ظهرت في بعثات مختلفة في سنوات مختلفة، وهو ما يفسر الاختلافات في عدد السنوات المبينة.

المرفق الثالث

أمثلة عن النواتج "لمباشرة" أو "الداعمة" في التقارير التي تقدمها البعثات الموكول إليها ولايات حماية المدنيين

المباشرة	الداعمة
كذا يوما من أيام عمل القوات لتوفير قدرة الرد السريع من أجل منع تصعيد المخاطر الأمنية الشبكة وردعه	تنفيذ أنشطة للتوعية والتعبئة الاجتماعية، بما في ذلك الحلقات الدراسية، للفئات الضعيفة في المناطق المتأثرة بالعنف
إقامة نقاط تفتيش ثابتة ومتنقلة على طول الطرق الرئيسية والحدود وعند المعابر الحدودية	تقديم المشورة والتوجيه إلى كيانات البلد المضيف في صياغة استراتيجية وطنية لتعزيز حماية المدنيين؛ وتوفير الدعم التقني لتنفيذ هذه الاستراتيجية
دوريات: راجلة؛ استطلاع جوي؛ زوارق	عقد اجتماعات للمجموعة المعنية بالحماية، بالتنسيق مع المنظمات غير الحكومية وبتوجيه منها للتصدي لشواغل توفير الحماية؛ وتنظيم دورات تدريبية في مجال الحماية لموظفي قسم حقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية من أجل بناء القدرات ومعالجة قضايا حقوق الإنسان
إقامة قواعد لعمليات السرايا في المناطق ذات الأولوية لرصد الاعتداءات على المدنيين وردعها	عقد اجتماعات تنسيقية لتقييمات بشأن أمن المشردين داخليا الموجودين في المخيمات، تضم أفرقة مشتركة من موظفين لشؤون حقوق الإنسان وأفرادا من شرطة البلد المضيف، وشرطة الأمم المتحدة، وأفرادا عسكريين تابعين للأمم المتحدة، وجهات فاعلة في المجال الإنساني
إيكال مهام لتطهير المناطق الملوثة بالألغام أو مخلفات الحرب من المتفجرات والتحقق من خلوها منها، ورصد تلك العملية ومراقبة نوعيتها	عقد اجتماعات بشأن التعاون الإقليمي وفيما بين البعثات تتركز على احتواء تحركات الجماعات المسلحة عبر الحدود، وعلى عمليات مكافحة نقل الأسلحة بصورة غير مشروعة
كذا يوما من أيام عمل القوات لتسيير دوريات (متنقلة وراجلة) لتحديد طرق ترحال البدو الرحّل وتأمين سلامة ترحالهم على هذه الطرق من خلال تأمين نقاط تفتيش ثابتة/متنقلة، وإنشاء مناطق منزوعة السلاح على طول طرق الإمدادات الإنسانية وتسيير دوريات فيها، وإنشاء مناطق فاصلة وعازلة بين القوات في المناطق التي يستعر فيها النزاع وتسيير دوريات فيها	رصد حالة الحماية والإبلاغ عنها من خلال طريق تحديد الثغرات والانتهاكات في مجال الحماية وتحليلها، وتقديم توصيات بشأنها والترويج لها لدى السلطات الوطنية والمحلية وجميع الأطراف ذات الصلة ومتابعتها معها، وذلك بهدف معالجة تلك المسائل المتعلقة بالحماية
ضمان حرية تنقل الأشخاص والسلع دون عوائق في أنحاء البلد	إجراء تحقيقات مشتركة في مجال حقوق الإنسان بالتعاون مع الهيئة القضائية الوطنية لمعالجة مسألة اتخاذ إجراءات المقاضاة في الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان

المصدر: التحليل والتصنيف اللذان يتبعهما مكتب خدمات الرقابة الداخلية استنادا إلى التقارير التي تقدمها البعثات عن حماية المدنيين.

ملاحظة: السمة الرئيسية للنواتج "المباشرة" هي: أن أي ناتج مباشر يمكن له، عند إنجازها، أن يؤدي بشكل مباشر، ولكن ليس دائما، إلى حماية المدنيين الذين يمدق بهم خطر التعرض للعنف البدني. أما السمة الرئيسية للنواتج "الداعم" فهي: أن أي ناتج داعم لا يمكن له، عند إنجازها، أن يؤدي بشكل مباشر إلى حماية المدنيين الذين يمدق بهم خطر التعرض للعنف البدني؛ بل يؤدي إلى ذلك بشكل غير مباشر.

المرفق الرابع

التعليقات الواردة من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني

يقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية أدناه النص الكامل للتعليقات الواردة من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني المتعلقة بالاستعراض الوارد في هذا التقرير (انظر الفقرات من ١ إلى ١٢ أدناه). وقد أُقرت هذه الممارسة وفقا لقرار الجمعية العامة ٢٦٣/٦٤، بناء على توصية اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة. ووافقت الإدارتان على ما جاء في التوصية ١ ولكنهما لم تقبلا ما جاء في التوصية ٢. وفيما يتعلق بالتوصية ٣، فقد وافقت الإدارتان على ضرورة توافر قدر أكبر من الاتساق في تحديد واستخدام المؤشرات ولكنهما لم تريا إمكانية التوفيق بين الإحصاءات المتعلقة بوفيات المدنيين المتصلة بالنزاع الواردة في تقارير الأداء وتقارير الأمين العام الخاصة بكل بعثة، ولا اعتقدتا أن الجهود المبذولة الرامية إلى تحقيق هذا التوفيق تؤدي إلى تعزيز تنفيذ ولايات حماية المدنيين. وفضلت الإدارتان أنه في حال الإبقاء على التوصية أن تصنّف على أنها "مقترحة" لا "هامة".

وتستند التوصية ٢ على أمثلة فعلية من البعثات. وبناء على ذلك، فهي تحدد وتعزز الممارسة السليمة المتبعة في بعض البعثات، والتي تشكل جوهر أي منظمة تعليمية. وهي لا تُخلّ بوضع التوجيهات التي تدعو إليها التوصية ١. ويستند تركيز هذين المؤشرين على أحداث سابقة أزهدت أرواح أعداد كبيرة من المدنيين، مما يشير بقوة إلى ضرورة أن تكون الوفيات والعنف الجنسي في صدارة الأولويات فيما يتعلق بجهود البعثة الرامية إلى حماية المدنيين. وما زالت المسألة تتصف بطابع الاستعجال والأهمية فيما يخص منظومة الأمم المتحدة^(أ). وإضافة إلى ذلك، فهي لا تمنع وضع مؤشرات قوية وسليمة أخرى لا يستبعد أي منها الآخر.

و "الشاغل الرئيسي" لإدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني في أن التقرير يؤكد "العلاقة السببية" هو في غير محله، لأن التقرير ينص صراحة على أن: "زيادة وفيات المدنيين لا تعني بالضرورة الحكم على بعثة ما بأنها عديمة الفعالية". ويوافق مكتب خدمات الرقابة الداخلية على أن تحليلا يستند فقط إلى هذه المؤشرات يمكن أن يؤدي إلى استنتاجات خاطئة عن الجهود التي تبذلها البعثة لحماية المدنيين. ولا تتعارض التوصية ٢ مع تحليل أداء البعثة باستخدام مؤشرات أخرى ذات صلة. أما العوامل الخارجة عن سيطرة البعثة والتي تؤثر على قدرتها على حماية المدنيين فيمكن تسميتها "عوامل خارجية" في إطار

(أ) تقرير الأمين العام: فريق الاستعراض الداخلي المعني بعمل الأمم المتحدة في سري لانكا.

الإبلاغ عن الأداء. وفي حين تتحمل الحكومات المضيئة المسؤولية الرئيسية عن حماية المدنيين، فإن للبعثات دوراً تؤديه بدعم جهود تلك الحكومات من خلال العملية السياسية، على النحو المتوخى في إطار توجيهات إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني.

وفي حين يقدر مكتب خدمات الرقابة الداخلية وجاهة شواغل الإدارتين، فإنه ما يزال مقتنعاً بأن وفيات المدنيين وحالات العنف الجنسي المتصلة بالنزاع تمثل مؤشرين مفيدتين يستدعيان الرصد والإبلاغ.

علاوة على ذلك، فإن رأي اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية وثيق الصلة بالتوصية ٣، حيث أعربت اللجنة الاستشارية عن ضرورة تزويد الجمعية العامة، قدر المستطاع، بصورة شاملة عن مسألة معينة في التقارير المعروضة عليها لكي تنظر فيها، وذلك من أجل المساعدة في تجنب الوقوع في الازدواجية وعدم الاتساق (A/65/743، الفقرة ١٦).

التعليقات الواردة من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني بشأن استعراض التقارير التي تقدمها بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام عن حماية المدنيين

مذكرة مؤرخة ٨ آذار/مارس ٢٠١٣ من وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام ووكيل الأمين العام للدعم الميداني

١ - أشكركم على مذكرتكم المؤرخة ٢٨ شباط/فبراير التي تطلبون فيها منا تقديم تعليقات على مشروع تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية المتعلق باستعراض التقارير المقدمة من بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام عن حماية المدنيين. ويأتي هذا التقرير في وقته، حيث يركز على الوسائل اللازمة لقياس فعالية الأدوات التي وضعتها إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني وبعثاتنا لحفظ السلام من أجل تنفيذ الولايات المتعلقة بحماية المدنيين. ويسعدنا أن التقرير ينوه بالتقدم المحرز حتى حينه في وضع المفاهيم والإطار الاستراتيجي اللازمين لإدارة المجموعة المعقدة من المهام المتصلة بحماية المدنيين في سياق حفظ السلام.

٢ - ويقدم التحليل الوارد في مشروع التقرير رؤى مفيدة سنأخذها في الاعتبار في عملنا مع البعثات من أجل تعزيز الرصد والإبلاغ المتعلقين بالجهود التي تبذلها والنتائج التي تحقّقها في مجال حماية المدنيين. ونحن نوافق بشكل عام على الاستنتاج الوارد في مشروع التقرير بإمكانية، لا بل بضرورة، تعزيز الإبلاغ عن الأداء في مجال حماية المدنيين في سياق تقارير الأداء التي تستند إلى الميزنة القائمة على النتائج. وتتطلب معالجة هذه المسألة نهجاً متأنياً

ومدروسا. ونظرا لتعقيد بيئات البعثات، والاختلافات في مواردها، والتحديات التي تحول دون الحصول على بيانات موثوقة ذات صلة بالنطاق الواسع لجهود البعثة الرامية إلى تحقيق الهدف الرئيسي المتمثل في حماية المدنيين، فإن لدينا شواغل فيما يخص بعض جوانب مشروع التقرير. ويرجى الاطلاع على تعليقاتنا المفصلة أدناه.

٣ - التوصية ١: توافق كل من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني على ما جاء في هذه التوصية. ونتعهد بالعمل مع بعثاتنا لتقييم معايير التوجيهات ذات الصلة.

٤ - التوصية ٢: تَرُدُّ هذه التوصية في مشروع التقرير بصيغتين مختلفتين. حيث تدعو التوصية ٢ الواردة في النص المختصر إدارة عمليات حفظ السلام، بالتشاور مع إدارة الدعم الميداني، إلى ”النظر في“ (التأكيد مضاف) ”الاستخدام المتسق والكمّي لـ ‘وفيات’ المدنيين المتصلة بالنزاع والعنف الجنسي المتصل بالنزاع (كما في ذلك الاغتصاب) كمؤشري إنحياز في تقارير الأداء...“. وعلى النقيض من ذلك، فإن التوصية ٢؛ بصيغتها الواردة في سياق مشروع التقرير، تدعو إدارة عمليات حفظ السلام، بالتشاور مع إدارة الدعم الميداني، إلى ”ضمان (التأكيد مضاف) ... أن تُدرج البعثات المكلفة بولايات حماية المدنيين الاستخدام المتسق والكمّي لـ ‘وفيات’ المدنيين و ‘حالات العنف الجنسي المتصل بالنزاع (كما في ذلك الاغتصاب)‘ كمؤشرين للإنحياز في تقارير أدائها...“. وبالتشاور مع فريق مكتب خدمات الرقابة الداخلية في أثناء عملية الصياغة، فقد وافق كل من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني على صياغة هذه التوصية على النحو الوارد في الموجز، معريتين في الوقت ذاته عن تحفظات بشأن المفهوم والمنهجية. وستتمكن إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني من التعامل مع التوصية ٢ على النحو الذي وردت فيه في الموجز. غير أننا نأسف لعدم استطاعتنا الموافقة على الصيغة الأخيرة الواردة في التقرير لعدة أسباب يرد بيانها أدناه.

٥ - إن صياغة التوصية ٢ الواردة في مشروع التقرير تُخلُّ بوضع التوجيهات المطلوبة في التوصية ١. فمن الأهداف المباشرة لهذه التوجيهات وضع مؤشرات سليمة وتوخي الاتساق في استخدامها. وإن الإصرار على المؤشرين المختارين في التوصية ٢ سيؤدي بالضرورة إلى تحويل التوجيهات عن مسارها الصحيح، مما يفضي إلى إزالة مؤشرات سليمة أخرى أو تقويضها. ويتمثل شاغلنا الرئيسي فيما يخص صياغة التوصية ٢ في أنها تؤكد وجود علاقة سببية حيث يجوز انتفاء هذه العلاقة. فقد لا يكون من الممكن لعدد وفيات المدنيين المتصلة بالنزاع وحالات العنف الجنسي/الاغتصاب المتصلة بالنزاع المبلغ عنها أن يُعزى بشكل مباشر إلى أعمال بعثة لحفظ السلام، ضمن نطاق انتشارها.

٦ - كما أن أعداد الوفيات وحالات العنف الجنسي/الاغتصاب المتصلة بالنزاع في منطقة بعثة ما لا تمثل بالضرورة تعبيراً عن إخفاق البعثة أو نجاحها في تنفيذ ولايتها الخاصة بحماية المدنيين، كما أنها لا تمثل القياس الهادف الوحيد لتأثير جهود البعثة في هذا الصدد. وقد تكون الوفيات المتصلة بالنزاع ناجمة عن مجموعة واسعة من الأسباب التي لا تتناولها ولاية بعثة لحفظ السلام خاصة بحماية المدنيين، على نحو ما حدده مجلس الأمن. وقد يفضي تحليل يستند إلى هذه المؤشرات فحسب في المنطقة الواسعة لمسؤولية البعثة إلى الاستنتاج الخاطئ بأن البعثة قد أخفقت (أو نجحت) في حماية المدنيين، مع تجاهل وتقليل أهمية مؤشرات أخرى هامة وذات صلة (مثل انخفاض عدد حالات التشريد القسري للمدنيين أو الحالات التي ضُمنت فيها إمكانية وصول المساعدة الإنسانية) قد تؤدي إلى استنتاج مختلف تماماً.

٧ - وتؤثر عوامل كثيرة خارجة عن سيطرة البعثة على قدرتها على حماية المدنيين، وهو ما قد يكون من المستحيل الدلالة عليه بشكل واف من خلال استخدام قياسات كمية في تقرير الأداء الذي يستند إلى الميزنة القائمة على النتائج. ومن بين هذه العوامل إرادة السلطات المضيفة للاضطلاع بمسؤوليتها الرئيسية عن حماية المدنيين وقدرتها على القيام بذلك؛ وانتشار الجماعات المسلحة المصممة على إلحاق الأذى بالمدنيين؛ ووجود تضاريس تفتقر البعثات فيها إلى القدرة الكافية على التنقل للوصول إلى مناطق قد يتعرض فيها المدنيون لخطر العنف البدني. ويؤدي استخدام مقاييس ضيقة تقتصر على الجانب الكمي للإبلاغ عن أداء البعثات في مجال حماية المدنيين إلى إغفال هذه التعقيدات.

٨ - وتقع على الدول المضيفة المسؤولية الرئيسية عن حماية المدنيين. وهذا المبدأ منصوص عليه في جميع قرارات مجلس الأمن التي تكلف عمليات حفظ السلام بحماية المدنيين من خطر العنف البدني المحدث بهم، وكذلك في تقارير الأمين العام وفي العديد من تقارير اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام. كما أن قياس الأداء في مجال حماية المدنيين على أساس المعلومات المتاحة عن جميع الوفيات وحالات العنف الجنسي/الاغتصاب المتصلة بالنزاع والتي تقع في منطقة بعثة ما لا يعترف بنجاحات أو إخفاقات الدولة المضيفة نفسها في تحقيق الحماية. ولذلك، فإن مراعاة عوامل كمية أخرى أكثر تنوعاً قد توفر قياساً أدق لتحقيق حماية المدنيين.

٩ - التوصية ٣: تشير الدراسة إلى التناقضات القائمة بين التقارير التي تستند إلى الميزنة القائمة على النتائج وتقارير الأمين العام الخاصة بكل بعثة بشأن عدد "الخسائر في الأرواح" في مناطق البعثات. ونحن نوافق على ضرورة توخي قدر أكبر من الاتساق في تحديد

المؤشرات واستخدامها. ويبدو أن التوصية ٣ التي تدعو إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني إلى "النظر في معالجة مسألة التناقضات" قد وُضعت على افتراض أن المعلومات الإحصائية الواردة في هذه التقارير يمكن أن تكون متطابقة أو يمكن التوفيق فيما بينها. ومع ذلك، فإننا لا نعتقد بإمكانية التوفيق فيما بين الإحصائيات المتعلقة بوفيات المدنيين المتصلة بالنزاع والواردة في هذه التقارير، ولا أن الجهد المبذول في محاولة تحقيق هذا التوفيق سيعزز تنفيذ ولايات حماية المدنيين. ونفضل حذف هذه التوصية من التقرير. وفي حال ارتأى مكتب خدمات الرقابة الداخلية وجوب الإبقاء على التوصية، فإننا نطلب تصنيفها على أنها "مقترحة" لا "هامة".

١٠ - وتختلف تقارير الأداء التي تستند إلى الميزنة القائمة على النتائج عن تقارير الأمين العام الخاصة بكل بعثة اختلافا جوهريا فيما بينها. إذ إن الهدف من كل منها جمع المعلومات والتحليلات ونقلها إلى جماهير مختلفة ولأغراض مختلفة. حيث تهدف تقارير الأداء التي تستند إلى الميزنة القائمة على النتائج إلى تحقيق الغرض الضيق المتمثل في تتبع العلاقة بين استخدام الموارد والأهداف العامة للبعثة كما تقاس من خلال النواتج العددية، دون اعتبار السياق. في حين أن تقارير الأمين العام المقدمة إلى مجلس الأمن تهدف إلى تنوير المجلس من أجل تعزيز فهمه للحالة وقراراته فيما يتعلق بالتوجه الاستراتيجي لحفظ السلام في بلد معين من منظور أوسع وأشمل. فهي لا تقتصر على تناول جهود البعثة، ولكنها أيضا تتناول التطورات الأخرى، بما في ذلك التطورات في سير العمليات السياسية، والحالة الأمنية العامة، وحقوق الإنسان، والحالة الإنسانية. وعلى الرغم من أن إدارة عمليات حفظ السلام مسؤولة عن المحتوى النهائي لهذه التقارير، فإن المعلومات التي تحتويها تتضمن مساهمات واردة من مجموعة من الجهات الفاعلة في الأمم المتحدة. وسيكون من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، على إدارة عمليات حفظ السلام التوفيق بين الأطر الزمنية والأولويات الخاصة بكل جهة من هذه الجهات في جميع تقارير الأمين العام وتقارير الأداء التي تستند إلى الميزنة القائمة على النتائج.

١١ - ويوفر الاستعراض الذي يجريه مكتب خدمات الرقابة الداخلية على مستوى المقرر نظرة معمقة عن النهج التي تعتمد عليها مختلف البعثات في نقل المعلومات المتعلقة بتنفيذ ولاية حماية المدنيين. وهذا الاستعراض لا يشكل سوى نقطة انطلاق، ولا يمكن أن يوفر الفهم السياقي اللازم لصقل البيانات المقدمة في كل من تقارير الأداء التي تستند إلى الميزنة القائمة على النتائج وتقارير الأمين العام المقدمة إلى مجلس الأمن. وفي ظل التعقيدات التي ينطوي عليها تنفيذ ولايات حماية المدنيين والتحديات الماثلة أمام قياس أداء البعثات في هذا المجال، فإننا نعتقد أن استعراض مكتب خدمات الرقابة الداخلية المتعلق بهذا الموضوع، ولئن كان موضع ترحيب، كان سيستفيد من أجزاء مناقشات مع البعثات المكلفة حاليا بحماية المدنيين.

١٢ - ووافقت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني على أن وفيات المدنيين وحالات العنف الجنسي/الاغتصاب المتصلة بالنزاع يمكن النظر في استخدامها كمؤشري إنجاز في تقارير الأداء التي تستند إلى الميزنة القائمة على النتائج، على النحو المبين في موجز التقرير. إلا أننا نعتقد أن صياغة التوصية ٢ الواردة في سياق مشروع التقرير غير كافية بل يمكن أن تُحل بوضع توجيهات مفيدة، نظرا لتعدد مسألة حماية المدنيين في سياق حفظ السلام.
