

Distr.: General
13 August 2014
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثامنة والستون
البند ٥٣ من جدول الأعمال
استعراض شامل لكامل مسألة عمليات حفظ
السلام من جميع نواحي هذه العمليات

رسالة مؤرخة ٨ تموز/يوليه ٢٠١٤ موجهة إلى رئيس الجمعية العامة من
الممثلين الدائمين لأستراليا وأوروغواي لدى الأمم المتحدة

نتشرف بمراسلتكم بشأن حلقة العمل السادسة المعنية بحماية المدنيين في عمليات
الأمم المتحدة لحفظ السلام التي اشتركت في استضافتها البعثتان الدائمتان لأستراليا
وأوروغواي لدى الأمم المتحدة في نيويورك في ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣.

ونرى أن هذا أتاح فرصة جيدة جداً لتشجيع إقامة حوار مفتوح وعام وبناء بين
الدول الأعضاء وحفظة السلام في الميدان والأمانة العامة بشأن المسائل المتعلقة بالسياسات
والتخطيط والتأهب في مجال حماية المدنيين، فضلاً عن الخطوات الإضافية التي تواصل الأمانة
العامة اتخاذها لتحسين تنفيذ ولايات حماية المدنيين في الميدان.

وقد أرفقنا طيه موجزاً للمناقشات التي جرت في حلقة العمل (انظر المرفق). وهو
يصف بشكل مختصر الشواغل والتحديات والتصورات الرئيسية التي عبر عنها مختلف
المشاركين في هذا الحدث.

ونأمل أن تكون هذه الوثيقة مفيدة في المناقشات المتعلقة بهذه المسائل، والتي يمكن أن
تجرى في نهاية المطاف في الجمعية العامة أو هيئتها المختصة بالموضوع، وهي اللجنة الخاصة
المعنية بعمليات حفظ السلام.



الرجاء إعادة استعمال الورق

160914 160914 14-59122 (A)



ونرجو تعميم هذه الرسالة ومرفقها على جميع الدول الأعضاء باعتبارهما وثيقة من وثائق الجمعية العامة في إطار البند ٥٣ من جدول الأعمال.

(توقيع) غاري كوينلان

(توقيع) غونسالو كونكه

مرفق الرسالة المؤرخة ٨ تموز/يوليه ٢٠١٤ الموجهة إلى رئيس الجمعية العامة من الممثلين الدائمين لأستراليا وأوروغواي لدى الأمم المتحدة

حلقة العمل السادسة المعنية بحماية المدنيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، نيويورك، ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣

١ - اشتركت البعثتان الدائمتان لأستراليا وأوروغواي لدى الأمم المتحدة، في ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، في استضافة حلقة العمل المعنية بحماية المدنيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وهيأت حلقة العمل منتدى لتبادل الآراء بين الدول الأعضاء وحفظة السلام في الميدان والأمانة العامة لدراسة الثغرات في السياسات والتخطيط والتأهب، فضلاً عن تحليل التهديدات الناشئة والتحديات والفرص المتاحة في بعثات حفظ السلام حيث تشكل حماية المدنيين مهمة ذات أولوية. ومرفق طيه قائمة تضم المشاركين في حلقة النقاش (الضميمة الأولى).

٢ - وهذه الحلقة هي الحلقة السادسة في سلسلة متواصلة من حلقات العمل بشأن حماية المدنيين، اشتركت في استضافتها البعثتان الدائمتان لأستراليا وأوروغواي لدى الأمم المتحدة. وعقدت حلقات العمل السابقة في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ (انظر A/63/722)، وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ (انظر A/64/721)، وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ (انظر A/65/698)، وفي شباط/فبراير ٢٠١٢ (انظر A/66/789)، وفي حزيران/يونيه ٢٠١٢ (وقد أرفق موجز حلقة العمل الخامسة باعتباره الضميمة الثانية).

معلومات أساسية

٣ - أصبحت حماية المدنيين جزءاً لا يتجزأ من عمليات الأمم المتحدة الحديثة لحفظ السلام، وانعكست الجهود الرامية إلى تعزيز حماية المدنيين في الولايات الموكولة إلى تسع بعثات لحفظ السلام وفي تحديد الإذن الممنوح لها. وبالإضافة إلى ذلك، لفتت العديد من القرارات التي اتخذها مجلس الأمن في عام ٢٠١٣ الانتباه بشكل خاص إلى الجهود التي تبذلها بعثات حفظ السلام من أجل حماية المدنيين، وعلى وجه الخصوص إلى ما يلي:

- القرار ٢٠٨٦ (٢٠١٣)، وهو أول قرار مواضيعي بشأن حفظ السلام يعترف بأهمية حماية المدنيين بوصف ذلك مهمة موكولة بموجب ولاية في عمليات حفظ السلام المتعددة الأبعاد.

- القرار ٢١٠٦ (٢٠١٣)، الذي كرر فيه المجلس الدعوة إلى إدراج تدريب عن العنف الجنسي والعنف الجنساني في جميع الدورات التدريبية السابقة للنشر والمقدمة داخل البعثات إلى البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة، وكذلك نشر مستشارين لشؤون حماية المرأة.
- القرار ٢١١٧ (٢٠١٣)، وهو أول قرار بشأن الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، الذي سلم فيه المجلس بأن النقل غير المشروع للأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة وتكديسها بصورة تزعزع الاستقرار وإساءة استخدامها هي أمور توجب النزاعات وتؤثر في حماية المدنيين وتنفيذ ولايات حفظ السلام.
- القرار ٢٠٩٨ (٢٠١٣)، الذي أذن فيه المجلس لبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية باتخاذ جميع التدابير اللازمة، عن طريق قواتها العادية ولواء التدخل التابع لها الذي أنشئ حديثاً، من أجل حماية المدنيين وتحييد الجماعات المسلحة ورصد تنفيذ حظر توريد الأسلحة، ضمن جملة مهام أخرى.

٤ - واستجابة للطلبات المقدمة من اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام ومجلس الأمن، عملت الأمانة العامة، خلال الأعوام الخمسة الماضية، مع البلدان المساهمة بقوات عسكرية وبأفراد شرطة في وضع (أ) مفهوم تنفيذي بشأن حماية المدنيين؛ و (ب) إطار لدعم وضع استراتيجيات خاصة بكل بعثة؛ و (ج) مصفوفة للموارد والقدرات؛ و (د) تحليل آليات التنسيق المعنية بحماية المدنيين؛ و (هـ) مواد تدريبية للمستويين التنفيذي والتكتيكي لدعم حفظة السلام. وتتصدى هذه الجهود الهامة لبعض التحديات التي جرى تحديدها في الدراسة المستقلة الهامة بشأن حماية المدنيين، والتي أعدت بتكليف من إدارة عمليات حفظ السلام ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في عام ٢٠٠٨^(١).

الجلسة الأولى

تقييم التقدم المحرز: سد الثغرات في مجالات السياسات والتخطيط والتأهب

- ٥ - في الجلسة الأولى، بحثت حلقة العمل التطورات التي طرأت في التصدي للثغرات في مجالات السياسات والتخطيط والتأهب في ما يتعلق بحماية المدنيين، وركزت في المقام الأول على تنفيذ التوجيهات وعمليات التدريب التي أعدها الأمانة العامة لدعم بعثات حفظ السلام

(أ) حماية المدنيين في سياق عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: حالات النجاح والإخفاق والتحديات المتبقية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.10.III.M.1).

في حماية المدنيين، وكذلك القيام مؤخرًا بإنشاء فريق في المقر لتنسيق حماية المدنيين. وفي ما يلي النقاط الرئيسية التي أثارها أعضاء حلقة النقاش والمشاركون في حلقة العمل:

- آليات تنسيق البعثات الفعالة والشاملة تعد شديدة الأهمية، ويتمثل أصعب تحدي قائم تواجهه البعثات في ترجمة الإنذار المبكر إلى استجابة مبكرة - وعلى سبيل المثال، أنشأت بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، آليات للتنسيق على مستويات مختلفة في البعثة. وجرى أيضا دعم ذلك عن طريق مجموعة متكاملة من الممارسات والأدوات المبتكرة، منها إجراء عملية تخطيط مشترك (تشمل القوات الأمنية للبلد المضيف)، وعمليات على نطاق البعثة لاستخلاص المعلومات المتعلقة بالأخطار التي تهدد الحماية، ومشاركة الجهات الإنسانية العاملة في مجال الحماية من أجل تحديد المجالات ذات الأولوية في تفعيل الحماية.
- القيادة العليا للبعثات لها أهمية أساسية - فقادة البعثات هم أفضل من يمكنهم القيام بتعبئة الموارد وقيادة النهج الابتكارية في مجال الحماية. وهم أيضا في وضع جيد يمكنهم من تحديد نقاط الانطلاق المختلفة داخل المؤسسات الوطنية لتعزيز حماية المدنيين عموما، وهم في الغالب الوحيدون القادرون على المشاركة على أعلى المستويات الحكومية في تعبئة مواجهات سريعة ومنسقة للأخطار التي تهدد المدنيين.
- بعثات حفظ السلام تحتاج إلى فهم التهديدات، وكذلك الطريقة التي يمكن بها دعم المجتمعات المحلية - ويعد بناء شبكات داخل المجتمعات المحلية أمرا حاسم الأهمية لهذه الجهود. وأكد مساعدو الاتصال المحلي وشبكات الإنذار المحلية وأفرقة الحماية المشتركة في بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية أن البعثة يمكنها أن تحدد وأن تتفهم التهديدات التي تواجهها المجتمعات المحلية وأن تكيّف استجاباتها لتوفير الحماية على أساس احتياجات السكان المحليين. وقد أنشئت هذه الأدوات لجلب الخبرة المدنية لدعم العمل العسكري في مجال حماية المدنيين من خلال التوعية بالأوضاع والتركيز على الوقاية عن طريق وضع خطط لحماية المجتمعات المحلية. ودرست بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان العديد من النهج المبتكرة التي اعتمدها بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وتنظر في سبل تكييفها لتلائم السياق في جنوب السودان.
- وجود مستشارين في مجال حماية المدنيين يعد أمرا فعالا - ففي بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان، التي نُشر بها في الوقت الحالي ستة مستشارين في مجال حماية

المدنيين، يدعم المستشارون عناصر البعثة في الاضطلاع بولاية حماية المدنيين، وإدماج حماية المدنيين في صميم أنشطة البعثة، بدلا من الاكتفاء بتوفير الحماية فعليا. ووضعت بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان عددا من وثائق التوجيهات الخاصة بالبعثة، منها إجراءات التشغيل الموحدة لتنفيذ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحقوق الإنسان المتعلقة بسياسات بذل العناية الواجبة وحماية المدنيين، التي ينبغي اتباعها عندما يلتمس المدنيون الحماية في القواعد التابعة للبعثة، وهي نقطة كانت تعاني من فجوة في التوجيهات.

- التدريب المحدد السياق هو الأفضل - وفرت مواد التدريب على المستوى التكتيكي التي أعدها إدارة عمليات حفظ السلام عدة سيناريوهات قيّمة يمكن لمراكز التدريب على حفظ السلام والبعثات الاستفادة منها. ومع ذلك، فيمكن زيادة تدعيم التنسيق بين دائرة التدريب المتكامل والدول الأعضاء (من خلال مراكز التدريب على حفظ السلام) من أجل تحسين التوعية عموما بمواد التدريب، ودعم اتباع نهج أكثر اتساقا وجودة في التدريب على حماية المدنيين. ويمثل تمويل الدورات التدريبية في مجال حفظ السلام تحديا مستمرا.

الجلسة الثانية

مواجهة التحديات الناشئة: القرار ٢٠٩٨ (٢٠١٣) ومستقبل حماية المدنيين في حفظ السلام

٦ - في الجلسة الثانية، حللت حلقة العمل التهديدات والتحديات والفرص الناجمة عن الولاية الموكولة حديثا لبعثات حفظ السلام بتعزيز وحماية المدنيين، وكذلك الآثار التي ستترتب على التطورات التي نوقشت في الجلسة الأولى في ما يتعلق بحماية المدنيين أثناء حفظ السلام. وركزت الجلسة الثانية في المقام الأول على بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وحددت عددا من الشواغل والدروس المستفادة التي يمكن الاستفادة منها في بعثات حفظ السلام في المستقبل. وفي ما يلي النقاط الرئيسية التي أثارها أعضاء حلقة النقاش والمشاركون في حلقة العمل:

- السياق هو كل شيء - فنهج حماية المدنيين الذي ثبتت فعاليته في إحدى البعثات قد لا يكون فعالا بالضرورة بالنسبة لبعثة أخرى.
- استخدام التكنولوجيا وزيادة استخدام أجهزة الرادار سيساعدان في تحسين الوعي بالأوضاع عموما - وتعزيز العديد من القدرات، ومن المحتمل أن يسهما في

الجهود الرامية إلى توفير الحماية عموماً، وتعزيز القدرة على تحديد التهديدات التي تواجه المدنيين ومواجهتها بسرعة.

- أحد التحديات المستمرة التي تواجه البعثات يكمن في تعزيز الملكية والقيادة الوطنيتين في مجال حماية المدنيين - وفي بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، ظلت الأولوية الأساسية هي إنشاء قوة للرد السريع (تألف من قوات وطنية) للتمكن من التسليم التدريجي لبعض مسؤوليات البعثة في مجال أمن وحماية المدنيين. ويتعين أيضاً أن تقوم جمهورية الكونغو الديمقراطية بمزيد من الخطوات ضمن إطار السلام والأمن والتعاون للتصدي للأسباب الجذرية للتزاع من خلال النهوض بالإصلاحات الرئيسية، وخاصة تلك التي تهدف إلى تحقيق تحسن دائم في الحالة الأمنية والظروف المعيشية للسكان المحليين.
- ثمة دواعي للقلق بشأن آثار استخدام القوة من خلال الأعمال الهجومية التي يقوم بها لواء التدخل التابع لبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وهو نهج يتيح فرصاً وينطوي كذلك على مخاطر - ووفر اللواء آلية فعالة للبعثة تمكن بوضوح من القيام بعمليات عسكرية هجومية، والإمساك بزمام المبادرة من خلال اتخاذ موقف استباقي وإجهاضي. وكان التهديد باستعمال القوة، وليس مجرد استعمالها، عنصراً مكن البعثة من اكتساب ميزة نفسية، أسفرت عن تغيير الدينامية على أرض الواقع وتحسين الجهود الرامية عموماً إلى توفير الحماية للمدنيين في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية. ويمكن أيضاً من زيادة التأثير على القوات الوطنية والتأثير في سلوكها، وبناء قدراتها من أجل حماية السكان المدنيين.
- يفرض لواء التدخل أيضاً مخاطر على المدنيين - تشمل إلحاق ضرر بالمدنيين أثناء تنفيذ العمليات، أو نتيجة لعمليات الانتقام التي تشنها الجماعات المسلحة ضد بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية والسكان المدنيين. وإذا ما اعتبرت البعثة طرفاً في النزاع، يبرز أيضاً خطر متمثل في أن الجهات العاملة في المجال الإنساني جنباً إلى جنب مع البعثة، قد لا يُنظر إليها بوصفها جهات محايدة وغير منحازة ومستقلة، وهو أمر يمكن أن يقوض قدرتها على الوصول إلى المجتمعات المحلية. وهكذا، سيلزم تمييز أكثر وضوحاً بين البعثة والجهات العاملة في المجال الإنساني. وكلما زادت حدة الوضع، ازداد تعقد إدراك المسألة.

- أثار إنشاء بعثة الأمم المتحدة الجديدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي تساؤلات مماثلة فيما يتعلق باستخدام القوة في بيئة معادية يواجه فيها حفظة السلام تهديدات متباينة وأنشطة إرهابية - وشكلت التهديدات من هذا القبيل والانتشار الملحوظ للأسلحة الصغيرة تحديات ناشئة يواجهها حفظة السلام المكلفون بحماية المدنيين.
- وعلى الرغم من النجاحات التي تحققت مؤخرا في بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، فيتعين التصرف وفقا لتوقعات السكان المدنيين، ولا تزال هياكل تنسيق البعثة أمرا ضروريا لضمان الاتساق على نطاق البعثة.

الاستنتاجات

٧ - أحرز تقدم كبير بشأن حماية المدنيين خلال الأعوام الخمسة الماضية، لا سيما فيما يتعلق بالإطار المعياري. ومع ذلك، لا تزال هناك تحديات وثغرات، ويلزم إيلاء اهتمام مستمر لدعم الجهود المبذولة المتواصلة لمساعدة بعثات حفظ السلام في حماية المدنيين، وخاصة في مجالات من قبيل الدروس المستخلصة من أفضل الممارسات في الميدان (بما في ذلك من خلال استخدام المستشارين في مجال حماية المدنيين)، وامتلاك البلد المضيف لزماد الأمور والقيادة، وإشراك القيادة العليا في تحديد أولويات حماية المدنيين. ويلزم، على وجه الخصوص، تحسين جماعي في التصدي للأخطار التي تهدد حماية المدنيين، من خلال القيام بصورة أساسية بتوفير الموارد والقدرات، في المقر أو في الميدان على السواء. وساد توافق في الآراء في حلقة العمل بأنه لا بد لجميع أصحاب الشأن المعنيين بحماية المدنيين أن يركزوا على فعالية البعثة في الميدان من أجل إحداث تغيير محسوس للسكان المحليين.

الضميمة الأولى

برنامج حلقة العمل وقائمة المشاركين

الافتتاح وكلمات الترحيب

- غاري كوينلان، الممثل الدائم لأستراليا لدى الأمم المتحدة
- خوسيه لويس كانسيلا، السفير والممثل الدائم لأوروغواي لدى الأمم المتحدة

الجلسة الأولى

تقييم التقدم المحرز: سد الثغرات في مجالات السياسات والتخطيط والتأهب
أعضاء حلقة النقاش:

- ليلي زروقي، الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالأطفال والنزاع المسلح، والنائبة السابقة للممثل الخاص للأمين العام، في بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية
- روبرت كاباج، مدير المركز الدولي للتدريب في مجال دعم السلام، كينيا
- داميان ليلي، مستشار ومنسق رفيع المستوى في مجال حماية المدنيين، بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان

المحاور:

- إيكو إيكيجايا، نائب رئيس دائرة السياسات وأفضل الممارسات، إدارة عمليات حفظ السلام

الجلسة الثانية

مواجهة التحديات الناشئة: القرار ٢٠٩٨ (٢٠١٣) ومستقبل حماية المدنيين في
حفظ السلام

أعضاء حلقة النقاش:

- أدريان فوستر، نائب المستشار العسكري، إدارة عمليات حفظ السلام

- مسعود خان، السفير والممثل الدائم للبعثة الدائمة لباكستان لدى الأمم المتحدة، ورئيس الفريق العامل التابع لمجلس الأمن المعني بعمليات حفظ السلام
- هانسيورغ ستروماير، رئيس فرع إعداد السياسات والدراسات، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

الضميمة الثانية

حلقة العمل الخامسة المعنية بحماية المدنيين في عمليات حفظ السلام، نيويورك، ١٣ حزيران/يونيه ٢٠١٢

١ - اشتركت البعثتان الدائمتان لأستراليا وأوروغواي لدى الأمم المتحدة والمعهد الدولي للسلام في استضافة حلقة عمل لمدة نصف يوم بعنوان "حماية المدنيين في عمليات حفظ السلام: بناء القدرات وعمليات الانتقال" في ١٣ حزيران/يونيه ٢٠١٢. وكان شهر حزيران/يونيه ٢٠١٢ مهما بالنسبة لجدول أعمال حماية المدنيين في الأمم المتحدة، مع صدور أحدث تقرير للأمين العام عن حماية المدنيين في حالات التراع المسلح، والمناقشة المفتوحة بشأن هذا الموضوع في مجلس الأمن في ٢٥ حزيران/يونيه. وقبل تلك المناقشة الهامة، جمعت حلقة العمل، التي دامت نصف يوم، طائفة من الجهات الفاعلة، ضمت ممارسين ومسؤولين في الأمم المتحدة وممثلين للحكومات المضيفة والمنظمات الإنسانية ومنظمات المجتمع المدني لاستكشاف بعض القضايا الرئيسية ذات الصلة بالجهود الرامية إلى تعزيز قدرات البلدان المضيفة في الأجل الطويل لحماية المدنيين. وركزت حلقتا النقاش ضمن حلقة العمل على تجارب جمهورية الكونغو الديمقراطية وليبيريا وهاتي. وكانت حلقة العمل هي الخامسة في سلسلة حلقات العمل التي اشتركت في استضافتها البعثتان الدائمتان لأستراليا وأوروغواي، والتي بدأت في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩.

معلومات أساسية

٢ - أصبح تحسين حماية المدنيين عن طريق عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام محور تركيز قدرا كبيرا من البحوث والمناظرات والعمل في السنوات الأخيرة. وفي هذا السياق، حدد الأمين العام أحد التحديات الأساسية المتبقية على أنها وجود "حفظة سلام يعملون بشكل استباقي ويتلقون التدريب الجيد وتتوفر لهم الموارد المناسبة، ويمكنهم استخدام مجموعة كاملة من الأدوات - من قبيل القوات العسكرية وقوات الشرطة والعدالة والسجون وحقوق الإنسان - بطريقة متماسكة". ومع تقدم الجهود الرامية إلى تزويد بعثات حفظ السلام بالموارد والأدوات والإرشادات المناسبة لتوفير حماية أفضل للمدنيين، لم يول إلا اعتبار ضئيل نسبيا من جانب أوساط حماية المدنيين للجزء الثاني لهذا التحدي الجوهرية الذي حدده الأمين العام، والمتمثل في أنه "يجب أن تواصل بعثات حفظ السلام والشركاء الآخرون تعزيز المؤسسات الوطنية لكي تتمكن من تصريف مسؤوليتها الأساسية عن تعزيز الأمن وسيادة القانون عند مغادرة هذه البعثات".

٣ - ووفقاً لما يشير إليه الأمين العام، فإن أنشطة الأمم المتحدة لحماية المدنيين واسعة النطاق ويتعين النظر إليها على أنها تشمل الجهود الرامية إلى دعم الحكومة المضيفة للوفاء بمسؤوليتها عن حماية المدنيين. فأي عملية للسلام لا يمكن أن تبقى إلى الأبد، ولن تدوم حماية المدنيين في الأجل الطويل إلا من خلال تعزيز القدرات الوطنية والمؤسسات الشرعية. وتشير البحوث التي أجريت مؤخراً، مع ذلك، إلى أن بناء هذه القدرات (التي تأخذ شكل مؤسسات جرى تحويلها وتتسم بالفعالية والموثوقية والقدرة على التكيف) هي عملية أصعب وأطول بكثير مما كان مفهوماً في السابق، وتستلزم جيلاً على الأقل لكي تحقق النجاح.

٤ - وفي هذا المسعى، فإن الأمم المتحدة، حتى مع كثرة عدد مكاتبها ووكالاتها وبرامجها، هي مجرد جهة فاعلة واحدة ضمن جهات أخرى كثيرة. وتشمل جهود بناء القدرات، وخاصة في مجالات من قبيل إصلاح قطاع الأمن وسيادة القانون، مجموعة من أصحاب الشأن: الجهات المانحة الثنائية، والمنظمات غير الحكومية والجهات الفاعلة الإنسانية، والمنظمات الإقليمية، والأهم من ذلك، البلد المضيف، وحكومته ومجتمعه المدني وشعبه. ويمثل ضمان الملكية الوطنية لزمم الأمور والاتساق ووحدة الهدف تحدياً كبيراً في هذا السياق. وفي الوقت الراهن، ومع توقع أن يحدث في عدد من بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام تخفيض تدريجي أو إعادة تشكيل لهذه البعثات في المستقبل القريب، فإن ضمان حماية المدنيين في الأجلين المتوسط والطويل يكتسب أهمية خاصة.

الجلسة الأولى

بناء القدرات لتحقيق حماية مستدامة للمدنيين: تعزيز المؤسسات الوطنية

٥ - في الجلسة الأولى ركزت حلقة العمل على تعزيز قدرة المؤسسات الوطنية على حماية المدنيين. وأقر جميع أعضاء حلقة النقاش بأن حماية المدنيين هي مسؤولية أساسية للحكومة المضيفة. ومن أجل جعل حماية المدنيين مستدامة، حث لذلك أعضاء حلقة النقاش على ضرورة التركيز على التحديات الطويلة الأجل لبناء قدرات البلدان المضيفة على حماية المدنيين. ومع ذلك، فينبغي القيام بذلك بدون التقليل من أهمية مهام البعثة في توفير حماية فورية للمدنيين. وفي حالة بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، تم ترتيب أولويات الجهود على النحو التالي: أولاً، الحد من الخطر الذي تمثله الجماعات المسلحة على حماية المدنيين والقضاء عليه، قدر الإمكان؛ وثانياً، دعم بناء قدرات مؤسسات الدولة للتصدي لأي تهديد متبقي. وجرى التأكيد على ضرورة سد الفجوة القائمة بين هاتين المهمتين وهما التهديدات الفورية لحماية المدنيين، والمساهمة في بناء المؤسسات الوطنية. ويمكن للبعثة أن تساعد في سد الفجوة من خلال العمل بنشاط جنباً إلى

جنب مع المؤسسات الوطنية بينما تتصدى للتهديدات الفورية التي تهدد بحماية المدنيين. ويستلزم ذلك تنسيقاً وثيقاً بين القدرات الشرطية والعسكرية والقدرات المدنية للبعثة، فضلاً عن مواصلة التركيز على ضمان وقوف حفظة السلام على أهبة الاستعداد بتزويدهم بالتدريب والتوجيه السليمين للاضطلاع بذلك الدور.

٦ - وتعتبر مهام من قبيل إصلاح قطاع الأمن ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وتعزيز مؤسسات سيادة القانون مهام أساسية بالنسبة لحماية المدنيين في الأجل الطويل. ومع ذلك، فوفقاً لما أشار إليه أحد أعضاء حلقة النقاش، فإن المشكلة المتعلقة بقطاع الأمن الوطني، في سياقات ما بعد النزاع من هذا القبيل، لا تكمن في الافتقار إلى القدرة على استخدام القوة، ولكن في عدم وجود آليات رقابة للتحكم في استخدامها. وفي هذه البلدان، أنشئ قطاع الأمن أصلاً بغية حماية النظام الحاكم، وليس من أجل خدمة الشعب. ولم تكن أبداً المؤسسات جزءاً من عقد اجتماعي أساسي مع السكان، ونظراً لأن هذا الإرث لا يزال يلقي بظلاله، فإن الحاجة لا تقتصر على إصلاح المؤسسات، بل تمتد إلى إجراء تحولات فيها. ويجب على المجتمع الدولي أن يساعد في إقامة آليات لحوكمة قطاع الأمن والرقابة عليه. وسيساعد ذلك في ضمان ثقة السكان المدنيين في قطاع الأمن، وهي نقطة جرى التشديد عليها أيضاً في الجلسة الثانية في سياق هايتي. وشدد المشاركون في حلقة النقاش على دور القيادة في تعزيز مفهوم حماية المدنيين. وينبغي أن تضم القوة العسكرية ضباطاً متخصصين تكون لديهم نظرة مستقبلية سليمة ويتبعون نهجاً سليماً. وقدمت الشرطة الوطنية الليبيرية مثلاً على سعيها لزيادة الكفاءة المهنية من خلال زيادة عدد خريجي الجامعات في قوة الشرطة، واستبعاد أولئك الذين يرتكبون جرائم.

٧ - وأدت الشرطة الوطنية دوراً شديداً الأهمية في حماية المدنيين. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، شكل تدريب وتوجيه الشرطة الوطنية، وكذلك القوات المسلحة، حجر الزاوية في استراتيجية الاضطلاع في نهاية المطاف بمهام بعثة الأمم المتحدة هناك. ومع ذلك، فإن دعم هذه القدرات يستلزم بذل المزيد لضمان أن يتوافر لبعثات حفظ السلام النوع الملائم من مجموعة المهارات اللازمة للاضطلاع بالتدريب والتوجيه. ويعد توافر قدرة مدنية يمكن نشرها، وكذلك خبراء يملكون القدرة على نقل المهارات كمدربين، مسألتين لهما أهمية بالغة. ويمكن أن يؤدي التعاون فيما بين بلدان الجنوب دوراً رئيسياً، حيث يتوافر لدول المنطقة، على سبيل المثال، قدرات ذات صلة تشمل فهم السياق فضلاً عن المهارات اللغوية.

٨ - وشدد أعضاء حلقة النقاش والمشاركون فيها على أن مشاركة المرأة في البعثات، وكذلك في القطاع الأمني، تعد أمراً بالغ الأهمية، لأن النساء يجلبن منظورات ومهارات

متميزة، ويوفرن مثلاً أعلى، وهن أقدر على التعامل مع قطاعات كبيرة من السكان. ويتعين أيضاً على الشرطة الوطنية أن تحسن طريقة تركيزها على حماية المرأة على وجه التحديد. وفي ليبيريا، كان لوحدات الشرطة المتخصصة، التي تضم أقساماً مختصة بالنساء والأطفال ونوع الجنس وكذلك أفرقة حراسة محلية، آثار إيجابية في حماية المدنيين. وأشار مشاركون إلى أن هناك حاجة إلى تبادل أفضل الممارسات بين البعثات. واستلھما لتجربة ليبيريا، تخطط بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية لتكوين وحدة شرطة كلها من الإناث. وكانت ليبيريا أيضاً نموذجاً يحتذى في مجال القيادة النسائية وإدماج المرأة في القطاع الأمني، ولدى جمهورية الكونغو الديمقراطية الآن أول وزيرة للعدل.

٩ - وألقى كذلك أعضاء حلقة النقاش مزيداً من الضوء على أهمية اتباع نهج كلي ومتكامل إزاء الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة لبناء المؤسسات. وشمل ذلك تقديم الدعم إلى الهياكل الأساسية الاقتصادية والاجتماعية، من قبيل بناء الطرق مما سيمكن من حماية المدنيين، وكذلك توسيع نطاق شبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية لتعزيز نظم إنذار المجتمعات المحلية. ومن شأن زيادة التوعية والاتصال بالسكان المحليين أن يؤدي أيضاً إلى تحسين فهم التحديات التي تواجه الحماية المحلية. وفي كل من بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وضعت برامج لضمان التواصل الفعال مع السكان المحليين، ولكن لا يزال يوجد مجال للتحسين.

١٠ - وتلقى أعضاء حلقة النقاش أسئلة عن التحديات التي تواجه زيادة مشروعية قطاع الأمن، وخاصة فيما يتعلق بإدماج المقاتلين السابقين في الجيش أو الشرطة. وفي كل من جمهورية الكونغو الديمقراطية وليبيريا، أقر أعضاء حلقة النقاش بأن الإدماج أسفر عن مشاكل وعن حلول بنفس القدر، وأن الطريقة التي نفذت بها العملية قد تستلزم إعادة تفكير جادة. وأشار مجدداً إلى أنه ينبغي التفاوض لإبرام عقد اجتماعي للمساعدة في تغيير عقلية قطاع الأمن وفي تكوين رؤية مشتركة للمجتمعات.

١١ - وسلطت المناقشة الضوء على طائفة واسعة من الجهات الفاعلة المشاركة في هذا العمل من غير حفظة السلام، منها صناديق وبرامج الأمم المتحدة والشركاء الثنائيون والإقليميون ومنظمات المجتمع المدني. والتنسيق بين الجهات الفاعلة وإجراء حوار فعال مع البلد المضيف لهما أهمية محورية، ولا يزال يلزم تحسين في هذا الصدد. وأعرب أعضاء حلقة النقاش عن أملهم في أن تُحدث تلك الجهود أثراً فيما يتعلق بإقامة شراكات أكثر فعالية تتجاوز فترة حياة البعثة. وأشار أيضاً إلى ضرورة الحصول على تمويل ثابت ويمكن التنبؤ به وإجراء حوار مستمر مع الشركاء لدعم تمويل البرامج. وهذا الحوار المتواصل أمر لا غنى عنه

لحل التناحر الأساسي بين عدسة حفظ السلام القصيرة الأجل نسيباً والاحتياج الطويل الأجل إلى حماية المدنيين.

الجلسة الثانية

بناء القدرات لتحقيق حماية مستدامة للمدنيين: نحو عملية انتقال في هايتي

١٢ - ركزت حلقة النقاش الثانية على التحديات المحددة التي تواجه بناء القدرات من أجل الحماية المستدامة للمدنيين في هايتي. وأولي مجالان من مجالات بناء المؤسسات الوطنية اهتمام خاص هما: تعزيز قدرات الشرطة الوطنية على توفير الحماية المادية؛ وتعزيز سيادة القانون والنظام القضائي ونظام الإدارة المدنية من أجل حماية الحقوق القانونية وحقوق الإنسان، والإسهام في تحقيق الاستقرار عموماً.

١٣ - وفي الوقت الحاضر، لا يزال العنف الجنسي والجنساني يمثل أحد التهديدات المادية الرئيسية التي يواجهها المدنيون. وأدى كبر عدد النازحين داخلياً الذين يعيشون في مخيمات مؤقتة إلى ارتفاع مستويات العنف الجنسي والجنساني، وفي أعقاب الزلزال، لم يُبذل ما يكفي لضمان أن تؤخذ حماية المدنيين في الاعتبار عند تصميم المخيمات.

١٤ - ولم تقم الشرطة الوطنية لهايتي من جانبها، على الإطلاق، بتنمية ثقافة حماية المدنيين. ويلزم تغيير طريقة التفكير، بحيث ينظر جميع الضباط إلى العنف الجنسي والجنساني بنفس القدر من الجدية، ويجري تدريجياً تنفيذ ذلك. وتقوم الشرطة الوطنية بعملية إنشاء وحدة متخصصة للتصدي للعنف ضد المرأة، وقدمت بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي دعماً قوياً في هذا الصدد. وبصفة عامة، فإن بعثة الأمم المتحدة في هايتي لها صورة أفضل مما هو متصور، وكان التعاون بين الشرطة الوطنية في هايتي وشرطة الأمم المتحدة إيجابياً للغاية. وواصلت الشرطة الوطنية الهايتية الاضطلاع بدور أكبر في حماية المدنيين في هايتي. فعلى الفور، بعد الزلزال الذي وقع في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، قيل إن قوة الشرطة كانت الكيان الحكومي الوحيد القادر على العمل، بيد أنها لم تكن كفؤاً للتحدي الذي واجهته. وانخفضت بإطراد معدلات الجريمة بعد وقوع الزلزال، التي ارتفعت في البداية (نتيجة إلى حد ما لهروب الآلاف من السجناء من السجن الرئيسي)، وذلك مع تحسن قدرة الشرطة الوطنية الهايتية. ومع ذلك، فإن الحماية الفعالة للمدنيين لا تزال تتعرض للعرقلات من جراء نقص إمكانية اللجوء إلى العدالة، المقترنة بانخفاض نسبي في مستوى الثقة في المؤسسات الأمنية. وللتصدي لهذه المسألة الأخيرة، أدت بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي دوراً هاماً في تقديم الدعم إلى الشرطة الوطنية، وأشار إلى أنه ينبغي تكليف الأمم المتحدة بالمساعدة في تيسير إبرام عقد اجتماعي جديد بين مؤسسات الأمن الهايتية والشعب الهايتي.

١٥ - وما برح أكثر التحديات المستمرة التي تواجه الحماية المستدامة للمدنيين في هايتي يتمثل في النقص الصارخ في القدرات في نظامي العدالة والسجون. فلم يتم إبلاغ الشرطة بالعديد من حالات العنف الجنسي والجنساني، بل وكان العدد الذي قُدم إلى المحاكمة أقل. وأشار أحد التحليلات إلى أنه من بين ٦٤٠ حالة مُبلّغ عنها جرى تتبعها، لم يتبين أن هناك حتى حالة واحدة وصلت إلى مرحلة إصدار الأحكام في المحاكمة. والسجون قليلة ومعروفة باكتظاظها، ويشغلها في المقام الأول الأشخاص الذين ينتظرون المحاكمة. ولذلك، فإن الشعب الهايتي مستمر في عدم الثقة في المؤسسات الأمنية ككل. ووفقا لتصريح رئيس الشرطة الوطنية الهايتية، "فبدون إحراز تقدم في النظام القضائي، لن تتحرك هايتي إلى أي مكان".

١٦ - ومن بين الشواغل الرئيسية في هايتي أيضا الحصول على الأراضي والالتباس الذي يحيط بملكية الأراضي. ولا يزال نحو ٤٢٠ ٠٠٠ من النازحين داخليا يعيشون في مستوطنات مؤقتة، الكثير منها على أراضٍ خاصة. وقد انخفض هذا العدد من الرقم المرتفع البالغ ١,٥ مليون نسمة في أعقاب الزلزال، إلا أن المجموعة المتبقية التي لا تزال أكثر الفئات ضعفا. وبالإضافة إلى انتشار العنف الجنسي والجنساني المشار إليهما أعلاه، أدى استمرار تواجد المشردين داخليا إلى تزايد عدد عمليات الإخلاء القسري في الأشهر القليلة الماضية على يد ملاك الأراضي، باستعمال العنف في كثير من الأحيان. ويعمل برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية مع وزارة الأراضي وإعادة الإعمار من أجل تعزيز إصلاح قطاع الأراضي، بيد أن مسألة النازحين داخليا والحقوق في الأراضي بصفة عامة ظلت تمثل تحديا شاقا على وجه التحديد. فعلى وجه الخصوص، جرى مرارا تعديل القوانين بحيث لم يكن من غير المألوف أن يحوز عدة أشخاص صكا للملكية قطعة الأرض ذاتها.

١٧ - وفي هذا الصدد، سلط أعضاء حلقة النقاش الضوء أيضا على ضرورة دعم المجتمع الدولي في العمل الذي يؤديه لتحسين الإدارة المدنية. وفي هايتي، لم يجر تسجيل أكثر من ٣٠ في المائة من السكان ضمن المواليد، مما أدى إلى انقطاع صلتهم بالدولة إلى حد كبير، وحرمانهم من العديد من الحقوق المدنية الأساسية. وتسلط هذه المسائل الضوء على الحاجة إلى بذل جهد شامل لتعزيز جميع أجزاء المؤسسات الوطنية، بما في ذلك الحقوق المدنية والنظم الإدارية.

١٨ - وفي ضوء التحديات المتبقية التي يواجهها المدنيون في هايتي والاحتياجات الهائلة لمؤسساتها الوطنية، شدد جميع أعضاء حلقة النقاش على ضرورة أن تكون أي عملية انتقالية تخوضها بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي معقولة وواقعية ودقيقة. وبعد

انسحاب القدرات التي دُفِعت بأعداد كبيرة بعد الزلزال، يجب أن تكون هناك خطة للتوطين مدروسة جيداً، وواقعية في تقييمها لحالة مؤسسات الأمن والعدالة والإدارة المدنية في هايتي، وكذلك من حيث الوقت والجهد اللازمين لضمان أن تكون هذه المؤسسات قادرة على حماية جميع المدنيين في هايتي، بمجرد انتهاء بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي.

الاستنتاجات

١٩ - فيما يتعلق بالعمليات الانتقالية، من الواضح أن التخطيط للتسليم الكامل لمسؤوليات حماية المدنيين يتعين أن يبدأ في وقت مبكر للغاية، نظراً لأن وجود التزام طويل الأجل هو أمر لازم لبناء قدرات مؤسسات سيادة القانون والمؤسسات الأمنية. وينبغي أن تشدد هذه العملية على تنمية القدرات الوطنية، ويتعين أن تكون هناك ملكية وطنية واسعة النطاق للعملية، وكذلك تنسيق وثيق مع الشركاء الشائين والإقليميين والمتعددي الأطراف. ويتعين لذلك للعمليات الانتقالية أن تتيح قدراً من المرونة وأن تكون قابلة للتكيف مع التغيرات على طول الطريق. وفي النهاية، لا تزال هناك حاجة للمزيد من المعلومات والتحليل عن كيفية قياس مدى استعداد مؤسسات سيادة القانون والمؤسسات الأمنية لتحمل المسؤولية الكاملة عن حماية المدنيين.

الملحق

برنامج حلقة العمل الخامسة وقائمة المشاركين

كلمة ترحيب بالحضور: آدم سميث، زميل بحثي، معهد السلام الدولي

الجلسة الأولى

بناء القدرات لتحقيق حماية مستدامة للمدنيين: تعزيز المؤسسات الوطنية

الرئيس: غاري كوينلان، السفير والممثل الدائم لأستراليا لدى الأمم المتحدة

مقدمو العروض:

- روجر ميس، الممثل الخاص للأمين العام في بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية
- روز سترايكر، نائبة مدير الشرطة للشؤون الإدارية، الشرطة الوطنية الليبرية

المحاور:

- أديديجي إيبو، رئيس وحدة إصلاح قطاع الأمن في إدارة عمليات حفظ السلام

الجلسة الثانية

بناء القدرات لتحقيق حماية مستدامة للمدنيين: نحو عملية انتقال في هايتي

الرئيس: خوسيه لويس كانسيلا، السفير والممثل الدائم لأوروغواي لدى الأمم المتحدة

مقدمو العروض:

- ماريو أندريسول، رئيس شرطة هايتي الوطنية
- فنسنت كوشنيل، الممثل الإقليمي لمكتب الولايات المتحدة ومنطقة البحر الكاريبي التابع لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
- ويليام غاردنر، قائد فريق العمليات المتكاملة لهايتي، إدارة عمليات حفظ السلام