

Distr.: General
28 December 2015
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس الفريق العامل التابع لمجلس الأمن المعني بعمليات حفظ السلام

يشرفني أن أحيل إليكم طيه الورقة المفاهيمية للمناقشة المواضيعية السابعة للفريق العامل التابع لمجلس الأمن المعني بعمليات حفظ السلام، التي أُجريت في ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥ حول موضوع "لواء التدخل التابع لبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية: العبر المستخلصة" (انظر المرفق).

أكون ممتنا لو جرى إطلاع أعضاء مجلس الأمن على هذه الرسالة ومرفقها وإصدارهما باعتبارهما وثيقة من وثائق المجلس.

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



الرجاء إعادة استعمال الورق

290116 260116 15-22988 (A)



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

مذكرة مفاهيمية

اجتماع الفريق العامل التابع لمجلس الأمن المعني بعمليات حفظ السلام المعقود في ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥

مناقشة مواضيعية بشأن "لواء التدخل التابع لبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية: العبر المستخلصة"

في ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، أجرت تشاد، بصفتها رئيسة الفريق العامل التابع لمجلس الأمن المعني بعمليات حفظ السلام، مناقشة مواضيعية بشأن "لواء التدخل التابع لبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية (البعثة): العبر المستخلصة". وجمعت هذه المناقشة أعضاء مجلس الأمن ومجموعة واسعة من الدول الأعضاء، بينها البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة. ودُعي إلى تقديم إحاطة كل من الأمين العام المساعد لعمليات حفظ السلام إدموند موليه والممثل الدائم لجمهورية الكونغو الديمقراطية لدى الأمم المتحدة إينياس غاتا مافيتا و لوفوتا، ونائب الممثل الدائم لملاوي لدى الأمم المتحدة لو دزونزي.

السياق

في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، في أعقاب سقوط غوما في أيدي الجماعة المتمردة حركة ٢٣ آذار/مارس، قرر المجتمع الدولي التصرف بشكل حاسم لإنهاء دورة العنف التي ما برحت تزعزع الاستقرار في المناطق الشرقية من جمهورية الكونغو الديمقراطية. وجرى التفاوض بشأن إطار للسلام والأمن والتعاون لجمهورية الكونغو الديمقراطية والمنطقة والتوقيع عليه في أديس أبابا في شباط/فبراير ٢٠١٣ من قبل ١١ بلدا، بينها أنغولا وأوغندا وبوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية تنزانيا المتحدة وجمهورية الكونغو وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب أفريقيا وجنوب السودان ورواندا.

وفي آذار/مارس ٢٠١٣، اتخذ مجلس الأمن القرار ٢٠٩٨ (٢٠١٣)، الذي عزز بشكل إضافي الولاية السياسية لبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية (البعثة) وسمح بإنشاء لواء للتدخل في إطار البعثة. وأتى إنشاء لواء

التدخل هذا ولید عملية بدأت في تموز/يوليه ٢٠١٢ باقتراح المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى نشر قوة تدخل محايدة. ثم اعتمدت هذا الاقتراح الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، بيد أن الافتقار إلى التمويل حال دون نشرها من قبل المنظمة الإقليمية، ما دفع بمجلس الأمن إلى التدخل. إن القصد من إنشاء لواء التدخل، الذي يشكل جزءاً لا يتجزأ من البعثة، هو أن يكون مكملاً عسكرياً للعملية السياسية، إلى جانب إطار السلام والأمن والتعاون باعتباره خريطة الطريق. وفي صياغة القرار، ورد أن الغرض من لواء التدخل هو ”القيام بعمليات هجومية“ – في إطار الجهود الشاملة التي تبذلها البعثة لحماية المدنيين ومعالجة الأسباب الجذرية للنزاع في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية بهدف ”تحييد خطر“ و ”نزع سلاح“ الجماعات المسلحة التي تهدد ”سلطة الدولة وأمن المدنيين“ في المنطقة. ويضم لواء التدخل، المكون من وحدات من جمهورية تنزانيا المتحدة وجنوب أفريقيا وملاوي، ثلاث كتائب مشاة وسرية مدفعية وسرية قوات خاصة واستطلاع.

وأشاد البعض باللواء باعتباره تحولاً نموذجياً في الطريقة التي تضطلع بها الأمم المتحدة بعمليات السلام، في حين سارع البعض إلى الإشارة إلى أن القرار ٢٠٩٨ (٢٠١٣) أنشأ اللواء ”بصفة استثنائية ودون أن يشكل ذلك سابقة أو مساساً بمبادئ حفظ السلام المتفق عليها“.

ولا يتباين هدف هذا اللواء بالكامل مع الأهداف المنصوص عليها في الولايتين المعززتين أصلاً للبعثة ولبعثتها السلف، بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية. بيد أنه يمكن إبراز ثلاثة اختلافات رئيسية مع ولايات أخرى/سابقة معززة بشكل صريح لحفظ السلام للأمم المتحدة: (أ) تنص ولاية البعثة بوضوح على أن هدف اللواء هو تحييد ونزع سلاح جماعات المتمردين التي ترتكب انتهاكات لحقوق الإنسان، وهي تذهب إلى حد تسمية تلك الجماعات المسلحة؛ (ب) إن المهام الاستباقية والتي تنم عن عزم على إثبات الوجود المنوطة باللواء في مجال حماية المدنيين غير مسبقة؛ (ج) إن اللواء منتشر بقيادة الأمم المتحدة، خلافاً للتجارب السابقة كما هي عليه الحال في يوغوسلافيا السابقة أو كوت ديفوار.

وسجل هذا اللواء الذي نُشر خلال صيف عام ٢٠١٣، باكورة نجاحاته في تشرين الثاني/نوفمبر من ذلك العام عندما أدى هجوم مشترك مع القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية (القوات المسلحة) إلى إخضاع حركة ٢٣ آذار/مارس. وفي النصف الأول من عام ٢٠١٤، قدم اللواء الدعم إلى القوات المسلحة في مجمل عملياتها الناجحة ضد تحالف القوى الديمقراطية وهو جماعة متمردة أوغندية. وفي حزيران/يونيه ٢٠١٥،

شن اللواء والقوات المسلحة هجوماً مشتركاً ضد قوات المقاومة الوطنية في إيتوري. ورغم هذه النجاحات على المستوى العملي، تعرّض التعاون بين اللواء والقوات المسلحة للخطر جزئياً بفعل التوتر الذي نشأ في النصف الأول من عام ٢٠١٥ بين البعثة وكنشاسا في ما يتعلق بالتخطيط للعمليات العسكرية ضد القوات الديمقراطية لتحرير رواندا.

وكان يتوقع تسجيل نقاط جيدة وسيئة منذ الإعلان عن إنشاء اللواء في عام ٢٠١٣؛ تحقق بعضها ولم يتحقق بعضها الآخر. وبعد أكثر من عامين على إنشائه، حان الوقت للتروي والتأمل في العبر التي يمكن استخلاصها من هذه التجربة على كل من الصعد التكتيكي والعملي والاستراتيجي. وتتسم هذه العملية بالأهمية الآن بشكل خاص لأنها تأتي في أعقاب نشر التقرير المرتقب للفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام. وفي الواقع، يشير التقرير إلى أنه يرجّح بشكل متزايد نشر عمليات الأمم المتحدة للسلام في أماكن يعرّض فيها المعطّلون و/أو الجماعات المسلحة العنيفة المختلفة تنفيذ ولاياتها للخطر، بما في ذلك حماية الجانب المدني الموجودة في سياق مماثل لذلك الذي تواجهه البعثة في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وعلاوة على ذلك، يتضمن التقرير أفكاراً وتوصيات يرجّح إلى حد كبير أن تسترشد بها المناقشات المتعلقة باحتمال القيام مستقبلاً بنشر ترتيبات أمنية مماثلة للواء التدخل.

المستوى التكتيكي

في الحسنات، أتاح نشر اللواء للبعثة اتخاذ موقف أكثر استباقاً إزاء انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها الجماعات المسلحة، مقارنةً بالموقف الأكثر ميلاً إلى رد الفعل الذي كان قد نال من مصداقية البعثة حتى ذلك التاريخ. وعلاوة على ذلك، فإن الخبرة المكتسبة من اللواء لم تؤدّ، كما كان يُخشى، إلى ارتفاع حاد في الإصابات في صفوف الخوذ الزرق، الأمر الذي قد يؤيد الرأي القائل إن اتخاذ موقف أكثر قوة لا يستتبعه بالضرورة عدد أكبر من القتلى. وفي الواقع، يمكن حتى القول إن من المحتمل كثيراً أن يؤدي موقف كهذا - إلى حد ما وفي بعض السياقات - إلى انخفاض في مخاطر شن الهجمات وتالياً في الإصابات في صفوف قوات الأمم المتحدة.

أما في السيئات، فإن إضافة جهة فاعلة مسلحة جديدة (اللواء)، حتى لو نُشرت ضمن البعثة، علاوة على الجماعات المتمردة والمليشيات المسلحة، تغير التصورات إزاء وحدة المهمة، الأمر الذي يزيد من كثافة "ضبابية السلام"، ويضيف بذلك إلى التعقيدات التكتيكية على الأرض. وعلاوة على ذلك، لا تزال تحوم شكوك جديدة حول كفاءة اللواء في مواجهة الجماعات المتمردة التي تعتمد أساليب حرب العصابات.

وتطال هذه الشكوك قدرة اللواء على التطبيق الملائم للمبادئ التوجيهية للمكونات العسكرية في بعثات حفظ السلام لحماية المدنيين التي أصدرتها مؤخرا إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، وعلى القيام في الوقت نفسه بتحييد ونزع سلاح الجماعات المتمردة الموجودة بين السكان المدنيين.

المستوى العملائي

على الصعيد العملائي، الجانب الإيجابي الرئيسي للواء هو أن تشكيله شجع بعض البلدان المساهمة بقوات على توفير قدرات معززة وعلى القبول بمخاطر عملائية كبيرة، وذلك عن طريق الحد من أوجه اللبس والتفسيرات المتباينة في الميدان بفضل الأهداف المحددة بوضوح كبير في القرار ٢٠٩٨ (٢٠١٣). وعلاوة على ذلك، وكما يدل على ذلك الانتصار العسكري على حركة ٢٣ آذار/مارس، أظهر اللواء درجة عالية من الوحدة في إطار الجهد المبذول مع قائد قوة البعثة وقائد عمليات القوات المسلحة. كما اتسم بالكفاءة على نحو خاص استخدام اللواء العتاد الجوي للأمم المتحدة والمدفعية ومدافع الهاون كمضاعفات للقوة في دعم القوات المسلحة.

بيد أن من المهم الاعتراف بأن اتخاذ القرار ٢٠٩٨ (٢٠١٣) ونشر اللواء الذي استتبعه أثرا سلبا على مستوى مشاركة الألوية الأخرى التابعة للبعثة، التي امتنع بعضها عن استخدام القوة، بما في ذلك القوة لحماية المدنيين، بعدما تكوّن لها تصوّر بأن هذا الأمر بات، اعتباراً من حينه، يندرج ضمن المسؤولية الحصرية للواء التدخل.

المستوى الاستراتيجي

تبين تجربة لواء التدخل بوضوح أن نشر لواء هجومي، متى أحسن تصميمه وجرى في ظل سياق سياسي مؤات، يمكن أن يشكل حافزا قويا للمعطّلين على إلقاء سلاحهم والانضمام إلى العملية السياسية وعملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. ونتيجة لذلك، يمكن اعتباره أداة مفيدة للمكوّنات الأخرى للبعثة ومن أجل الاضطلاع بمجمل ولايتها السياسية. وعلاوة على ذلك، يمكن للواء أن يؤدي دورا مثيرا للاهتمام - في المراحل المبكرة - في مساعدة السلطات على بلوغ هدفها المتمثل في تعزيز سيطرتها على المناطق النائية وغير المستقرة.

ومع ذلك، فإن تردّد بعض وحدات اللواء في المشاركة في العمليات العسكرية أو عدمها ضد بعض الجماعات المتمردة يبين كيف أن الهيكلية الحالية للواء تتركه عرضة لإرادة السياسية للبلدان المساهمة بقواته. وثمة مشكلة أخرى مردّها أن الجهات الفاعلة المؤثرة

يمكن أن تعتبر عمليات السلام متحيزة لصالح الحكومة المضيفة لأن اللواء يكون في بعض الأحيان مرتبطا بشكل وثيق ببعض العمليات العسكرية التي تقودها القوات الحكومية. ويمكن لهذا التحيز - سواء كان حقيقة أو تصوراً - أن ينال من مصداقية الأمم المتحدة كهيئة محايدة ويمكن أن يقوض دورها البالغ الأهمية في العمليات السياسية.

توصيات بشأن احتمال نشر ألوية قوة تدخل مستقبلا في عمليات السلام الأخرى

بالعودة إلى التجربة القصيرة للواء التدخل التابع للبعثة، ومع الأخذ في الاعتبار تقرير الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام، يمكن تقديم التوصيات التالية:

١ - أن تكون القوات التي تتكون منها ألوية التدخل أكثر جاهزية وأفضل تجهيزا للتصدي للهجمات من نوع حرب العصابات؛

٢ - تخصيص وحدات محددة ذات قدرة عالية على التنقل للقيام بعمليات أكثر حزمًا لحماية المدنيين؛

٣ - العمل، في موازاة التطبيق السليم للمبادئ التوجيهية المتعلقة بحماية المدنيين للمكونات العسكرية في بعثات حفظ السلام، الذي صدر مؤخرا، على تجميع أفضل الممارسات في الأساليب المستخدمة لحماية المدنيين في دليل ميداني وعلى تدريب البلدان المساهمة بقوات وفقا لذلك؛

٤ - إدخال تعديل طفيف على استقلالية لواء التدخل وما يتلقاه من دعم ويتمتع به من تعاون مع القوات المسلحة للبلد المضيف، بما يتناسب مع سياق سياسي واستراتيجي معين؛

٥ - يمكن أن تؤدي زيادة قدرات البعثة ومواصلة تعزيز الولاية التي تواكب نشر لواء التدخل، إلى زيادة المخاطر ووقوع أضرار جانبية. لذا ينبغي تعزيز وتوسيع نطاق آليات الإنذار المبكر تبعا لذلك؛

٦ - ألا يحل لواء التدخل أبدا محل عملية سياسية سليمة واستراتيجية خروج مدروسة بعناية، أو يطغى عليهما، بل ينبغي تسخيره بشكل راسخ لخدمة هاتين العمليتين من أجل منع تطرف الجماعات المتمردة ضد الحكومة والأمم المتحدة، ومنع التعنت المفرط من قبل الحكومة حيال الجماعات المتمردة؛

٧ - من بالغ الأهمية تفضيل إجراء مشاورات مع جميع البلدان المساهمة بقوات في عملية للسلام - لا فقط مع تلك المساهمة بقوات في لواء التدخل - قبل اعتماد ولايات معززة وهجومية. ويمكن لهذه المناقشات المتعلقة بالولاية وتقييم التهديدات وبالاحتياجات المحددة

للوحدات أن تساعد في تفادي حدوث انخفاض في مستوى مشاركة البلدان المساهمة بقوات غير المشاركة في لواء التدخل، ما يتيح تاليا مواصلة تعزيز وحدة قيادة البعثة برمتها؛

٨ - أن تتشاور عمليات حفظ السلام التي تنشر لواء تدخل مع سلطات البلد المضيف وهيئات الأمم المتحدة والجهات الإقليمية المعنية من أجل الإعداد بشكل أفضل - في ما يتعلق باستراتيجية "السيطرة - الاحتفاظ - البناء" - للانتقال من "الاحتفاظ" إلى "البناء"؛

٩ - منح أولوية التدخل غير المتسمة بالكفاءة الوسائل التي تتيح لها أداء دور متسم بالكفاءة أو سحبها بشكل حاسم من أجل الحفاظ على صدقية البعثة التي نُشرت بموجبها؛

١٠ - إجراء تقييم كاف وواف لما إذا كان ومتى ينبغي نشر لواء تدخل ضمن عملية لحفظ السلام أو إلى جانبها.