الأمم المتحدة

A/66/741

الجمعية العامة

Distr.: General
12 March 2012
Arabic
Original: English

الدورة السادسة والستون

البند ١٤٢ من جدول الأعمال

تقرير عن أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية

تقييم أداء البرامج وتحقيق النتائج: أنشطة الأمم المتحدة لحفظ السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

"على الرغم من الاستثمار غير المسبوق في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية، فإن بطء التقدم المُحرز في إصلاح قطاع الأمن وترسيخ سيادة القانون يعني أن النقاط المرجعية التي حدّدها مجلس الأمن لانسحاب البعثة من غير المرجّح أن تتحقّق في المستقبل القريب"

موجز

ظلّت الأمم المتحدة تحتفظ بوجود مستمر لحفظ السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية منذ عام ١٩٩٩. وقد أُعيد تشكيل بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية في عام ٢٠١٠ لتصبح بعثة لتحقيق الاستقرار، باسم بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وطوال هذه المدّة، ظلت ولاية البعثة هي النهوض بإجراءات توطيد السلام وتحقيق الاستقرار من خلال دعم إصلاح قطاع الأمن وإجراء الانتخابات وبسط سلطة الدولة. ومن خلال العمل في مناطق كثيرا ما يتعذّر الوصول إليها وفي بيئة سياسية وعسكرية مُعقّدة، نشرت البعثة في وقت من الأوقات ما بلغ عدده ٠٠٠ ٢٧ من القوات والموظفين ولديها أكبر أسطول جوي في تاريخ عمليات حفظ

050412 040412 12-26034 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

السلام. وتتجاوز تكلفتها الاسمية المتراكمة ١١,٥ بليون دولار أمريكي. ولا تزال حماية المدنيين تحتل أعلى سلّم أولوياتها وهي أكبر تحد يواجهها. وهذا أول تقييم يجريه مكتب خدمات الرقابة الداخلية للبعثة.

وقد أسهمت أنشطة البعثة العسكرية والمدنية في تحسين الأمن في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وقد دعمت البعثة تنفيذ اتفاق لوساكا لوقف إطلاق النار والاتفاقات اللاحقة، التي انسحبت بموجبها القوات المسلحة الأجنبية من الأراضي الكونغولية وتحسّنت عقبها العلاقات مع الدول المجاورة.

وقد أدّت العمليات المتواصلة التي اضطلعت بها قوات حفظ السلام، بما في ذلك العمليات المشتركة مع القوات المسلحة الكونغولية، إلى ردع النزاع المسلّح في جمهورية الكونغو الديمقراطية. ولا يزال النزاع وما يتصل به من عنف يهدّد السكان، ولكن معظمه ينحصر حاليا في خمس مقاطعات شرقية تتسم بالضعف وعدم الاستقرار. وقد أسهمت أنشطة دعم البعثة في بناء قدرات قوات الشرطة الوطنية والقوات المسلحة الكونغولية، مع أن ثمّة مشاكل ناجمة عن سياسة الإدماج، التي تقضي بأن يُدمج المُحاربون السابقون من المجموعات المسلّحة في تلك القوات. وقد أدت مبادرات نزع السلاح وإعادة الإدماج إلى الحد من قدرات ما تبقّى من مجموعات مسلّحة.

وتؤدي البعثة دورا تمكينيا بالغ الأهمية لصالح الحكومة والمجتمع الدولي والمجتمع المدني. وقد وفرت الدعم لإجراء جولتين من الانتخابات وهي تيسر تقديم المساعدات الإنسانية وتنظيم أعمال المجتمع المدني. ووجّهت اهتماما خاصا للمسائل الجنسانية والعنف الجنسي المتصل بالنزاعات وحقوق الإنسان.

وبادرت البعثة إلى استحداث تدابير لمعالجة التحديات التي تشترك سائر عمليات حفظ السلام في مواجهتها. وهذه الابتكارات، التي شملت تعيين مساعدي شؤون الاتصال المجتمعي لتيسير التفاعل بين موظفي البعثة والقوات والمجتمعات المحلية، ومشروع التوصيف التحليلي الرامي إلى التمكين من تنفيذ سياسة الحرص الواجب، يمكن أن تكون بمثابة نماذج تقتدي بها سائر بعثات حفظ السلام.

ونتيجة لبطء التقدّم المُحرز في إصلاح قطاع الأمن وترسيخ سيادة القانون يبدو أنه من غير المرجّح أن تتحقّق النقاط المرجعية التي حدّدها مجلس الأمن لانسحاب البعثة في المستقبل القريب. وتحقيق تلك النقاط المرجعية يتجاوز سلطة البعثة والأمم المتحدة وحدهما وقد لا يتسنّى تحقيقه باتباع المسار الحالي. ولم يتوافر بعد الشرط المسبّق الحاسم لتحقيق النقاط المرجعية – أي إقامة شراكة حقيقية بين الأمم المتحدة والحكومة، بما في ذلك المساءلة

المتبادلة عن الأنشطة والإنجازات. كما يتطلّب إحراز تقدم مطرد تعاونا فعليا بين جميع الجهات الفاعلة ضمن المجتمع الدولي في جمهورية الكونغو الديمقراطية حتى يتسنّى توفير دعم أكثر اتساقا وفعالية للحكومة ويتسنّى إجراء قياس موضوعي لما يُحرز من تقدّم.

وينبغي للأمم المتحدة قياس المخاطر المتعلّقة بالسمعة الناجمة عن التصورات التي توهم بضعف أداء البعثة والشكوك حول أن دعمها لعمل الحكومة وقواتها الأمنية يعني ضمنا تأييد الإدارة السياسية الحالية. ويبدو أن التوقعات المنتظرة من البعثة عالية على نحو غير واقعي، مما يغذي الشعور بخيبة الأمل في أوساط أصحاب المصلحة الوطنيين والدوليين وتبلور تصورات بعدم الاستجابة للاحتياجات. وينبغي للأمم المتحدة والبعثة أن تعملا من أجل ضمان فهم ولاية البعثة على نطاق واسع وأن تُجسّد أنشطتها قيمتي الحياد والنزاهة اللتين تتمسّك بهما الأمم المتحدة وتكون مثالا لهما. ويُرحّب الكثيرون بما اتّخذ بالفعل من خطوات لتنفيذ سياسة الحرص الواجب والعمل بحسم على مكافحة الاستغلال والاعتداء الجنسيين في أوساط موظفي البعثة.

ويشمل هذا التقرير توصيات لمعالجة التهديدات التي تواجه البعثة والأمم المتحدة، بغية تحديد ما إذا كان ينبغي أن تستخدم ابتكارات البعثة على نطاق أوسع في سائر عمليات حفظ السلام وضمان أن تتمكّن البعثة من تحقيق ما يلزم من تقدّم لانسحابها في نهاية المطاف.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدّمة ٥

ثانيا – معلومات أساسية ٦

ثالثاً – المنهجية ٩

رابعاً – النتائج ١٠

ألف – إسهام البعثة في تعزيز الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية ١٠

بـاء – تدعيم البعثة للقوات المسلحة وقوات الشرطة الوطنية على الرغم من التحديات ١٥

جيم – بطء التقدم المحرز في إصلاح قطاع الأمن وترسيخ سيادة القانون ١٨

دال – اضطلاع البعثة بدور حيوي تمكيني للحكومة والمجتمع الدولي والمجتمع المدني ٢٠

هاء – إيلاء اهتمام خاص للمسائل الجنسانية وحقوق الإنسان ٢٢

واو – البعثة تؤدي وظائفها داخليا بشكل متماسك في بيئة صعبة ٢٥

زاي – من الواضح أن النقاط المرجعية المحددة لانسحاب البعثة لن تتحقق على الأرجح في المستقبل القريب ٣٠

خامسا – خاتمة ٣٠

سادسا – التوصيات ٣٣

المرفق

مذكرة مؤرخة ١٩ آذار/مارس ٢٠١٢ موجهة إلى وكيلة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية من وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام ٣٦

أولا – مقدّمة

١ – ظلّت الأمم المتحدة تحتفظ بوجود مستمر لحفظ السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية منذ عام ١٩٩٩. والبعثة، التي سُمّيت في الأصل ببعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، أصبح اسمها في عام ٢٠١٠ بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية. ويقدّم هذا التقرير أوّل تقييم أجرته شعبة التفتيش والتقييم بمكتب خدمات الرقابة الداخلية لأنشطة الأمم المتحدة لحفظ السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وقد انصب تركيز التقييم على فعالية البعثة في تحقيق الأهداف المبيّنة في ولايات مجلس الأمن المتتالية.

٢ – وتمثل البعثة، من عدّة نواح، عهدا جديدا في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. والبعثة، التي شُكّلت قُبيل تقرير الإبراهيمي لعام ٢٠٠٠[(١)]، الذي أعاد النظر في نهج الأمم المتحدة لحفظ السلام، كانت عملية متكاملة من عمليات الأمم المتحدة المنخرطة في منع النزاع وحفظ السلام، وحفظ السلام وبناء السلام.

٣ – ولا تزال حماية المدنيين تحتل أعلى مرتبة في سلم أولويات البعثة. غير أن نطاق ولايتها قد توسّع وتغيّر خلال مدّة بقائها، مجسدا ما حدث من تغيُّرات في البيئة السياسية والأمنية التي تعمل فيها. وفي حين أن البعثة كانت تعمل في الأصل على نحو مستقل في تنفيذ بعض المهام، فقد أخذ زمام المبادرة ينتقل إلى الحكومة المنتخبة على نحو مُتزايد. وتركز ولاية بعثة تحقيق الاستقرار حاليا على دعم جهود توطيد السلام وتحقيق الاستقرار التي تقودها الحكومة.

٤ – ويُستهل هذا التقرير بتاريخ موجز لأنشطة الأمم المتحدة لحفظ السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية منذ عام ١٩٩٩. وتُعرض الطرائق المستعملة في التقييم بإيجاز، وتليها نتائجه، ثم استنتاجاته. وأخيرا، يُختتم التقرير بتوصيات موجّهة إلى البعثة وإدارات الأمانة العامة ذات الصلة. ومع أن بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية هما بعثتان منفصلتان تقنيا، فالبعثتان متعاقبتان ويشار إليهما في كل هذا التقرير باسم ”البعثة“. وستُصدر هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) تحليلا أكثر تفصيلا للنتائج فيما يتصل بالمسائل الجنسانية.

(١) تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام (A/55/305-S/2000/809).

ثانيا – معلومات أساسية

أنشطة الأمم المتحدة لحفظ السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية

٥ – في حين أن الأمم المتحدة ظلت تحتفظ بوجود مستمر لحفظ السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية منذ عام ١٩٩٩، فقد سبق أن نُشرت بعثة لحفظ السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية بين عامي ١٩٦٠ و ١٩٦٤. وقد أدّت الأعمال العدائية التي شاركت فيها المليشيات المسلّحة قبل تولي الرئيس لوران ديزيريه كابيلا السلطة في عام ١٩٩٨ وعقبه إلى التعجيل بالتدخل الحالي. وفي تموز/يوليه ١٩٩٩، وصف الأمين العام الوضع بأن النزاع فيه قد اتّسم ”بانتهاكات مروعة واسعة الانتشار ومنظمة لحقوق الإنسان“ وأنه قد ألحق ”المزيد من المعاناة المريعة ببلد هو مثقل أصلا بالفقر والإهمال“[٢].

٦ – وأنشأ مجلس الأمن بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩[٣]، عقب توقيع اتفاق لوساكا لوقف إطلاق النار. ومنذ عام ١٩٩٩، ظل المجلس يستجيب لتطور جمهورية الكونغو الديمقراطية بتمديد ولاية البعثة وتجديدها. وفي شباط/فبراير ٢٠٠٠، أذن بزيادة عدد الأفراد العسكريين في البعثة وتوسيع نطاق ولايتها[٤]. وبحلول عام ٢٠٠٧، كانت البعثة مُكلّفة بتنفيذ ٢٤ عنصرا مستقلا من عناصر الولاية[٥] التي حدّد مجلس الأمن أولويتها في أواخر عام ٢٠٠٨[٦].

٧ – وفي مطلع عام ٢٠١٠، ذكر الرئيس كابيلا أن الوقت قد حان لتمكين البلد من تولّي زمام أموره بنفسه وأن تصفية قوة البعثة ينبغي أن تبدأ[٧]. وفي أيار/مايو ٢٠١٠، أعاد مجلس الأمن تسمية البعثة لتصبح بعثة الأمم المتحدة لتحقيق السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وأذن بسحب ما مجموعه ٢ ٠٠٠ من حفظة السلام – مع الإبقاء على قوة مأذون بها أقصاها ٨١٥ ١٩ من الأفراد العسكريين – ووجّه البعثة بالتركيز على تحقيق الاستقرار وتوطيد السلام مع إبقاء حماية المدنيين في أعلى سلّم أولوياتها[٨].

---

(٢) انظر S/1999/790، الفقرة ١٣.

(٣) قرار مجلس الأمن ١٢٧٩ (١٩٩٩).

(٤) قرار مجلس الأمن ١٢٩١ (٢٠٠٠).

(٥) قرار مجلس الأمن ١٧٥٦ (٢٠٠٧).

(٦) قرار مجلس الأمن ١٨٥٦ (٢٠٠٨).

(٧) انظر S/2010/164، الفقرة ١٠٠.

(٨) قرار مجلس الأمن ١٩٢٥ (٢٠١٠).

٨ - وتزايد تركيز الولايات التي أسندها مجلس الأمن على دور البعثة في دعم الحكومة ومساعدتها وقلّص تدريجيا حرية البعثة في العمل على نحو مستقل. ومن بين ٢٠ عنصرا من عناصر ولاية بعثة تحقيق الاستقرار التي حدّدها قرار مجلس الأمن ١٩٢٥ (٢٠١٠)، يُطلب إلى البعثة في ١٧ عنصرا أن تقدّم ''الدعم'' أو ''المساعدة'' إلى حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية أو السلطات الكونغولية، أو أن تعمل ''على نحو وثيق'' أو ''بالتشاور الوثيق'' معها بشأن مسائل مُحدّدة، وأن تتصرف، في حالة الانتخابات، ''بناء على طلب صريح'' منها.

٩ - ويُجسد هيكل البعثة الحالي تعقد ولايتها والنطاق الواسع لما تضطلع به من أنشطة. وتنظّم تلك الأنشطة وفقا لخمسة عناصر من عناصر الميزانية، هي:

- أمن المدنيين وحمايتهم
- تحقيق الاستقرار في المناطق المتضررة من النزاع
- دعم قطاع العدل والأمن وحقوق الإنسان
- دعم المؤسسات الديمقراطية وتوطيد السلام
- دعم البعثة

وقد كان لدى البعثة ما يزيد على ٢٠ وظيفة فنية مختلفة تتبع للممثل الخاص للأمين العام لجمهورية الكونغو الديمقراطية. ويدعم مقرها في كنشاسا ١٥ وظيفة ميدانية، ولديها محور لوجستي في عنتيبي، أوغندا، ومكاتب اتصال في بريتوريا، جنوب أفريقيا، وكيغالي وكمبالا.

١٠ - ونظرا إلى أن معظم أجزاء البلد يتعذّر الوصول إليها برا، تعتمد البعثة على الطائرات لدعم العديد من أنشطتها. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، كان أسطولها الجوي يضم ٦٣ طائرة، منها ٢٠ طائرة عسكرية، وهو أكبر أسطول في تاريخ حفظ الأمم المتحدة للسلام.

الميزانية والموارد

١١ - أنشئت بعثة منظمة الأمم المتحدة بميزانية أولية في الفترة ١٩٩٩/٢٠٠٠ بلغت ٥٨,٧ مليون دولار أمريكي وقوام مأذون به بلغ عداده ٥٣٧ ٥ من الأفراد العسكريين و ٣٤٤ من الموظفين الوطنيين والدوليين. وبحلول الفترة ٢٠٠٥/٢٠٠٦ تجاوزت ميزانية البعثة ١,١ بليون دولار، وفي الفترة ٢٠٠٩/٢٠١٠، السنة الأخيرة من عمليات البعثة، تجاوزت ١,٣ بليون دولار. وتبلغ ميزانية بعثة تحقيق الاستقرار الموافق عليها للفترة

٢٠١٢/٢٠١١، بما يشمل تقديم الدعم لإجراء الانتخابات، ٠٠٠ ٤٨٦ ٤٨٦ ١ دولار. ويبين الشكل الأوّل تاريخ الميزانية.

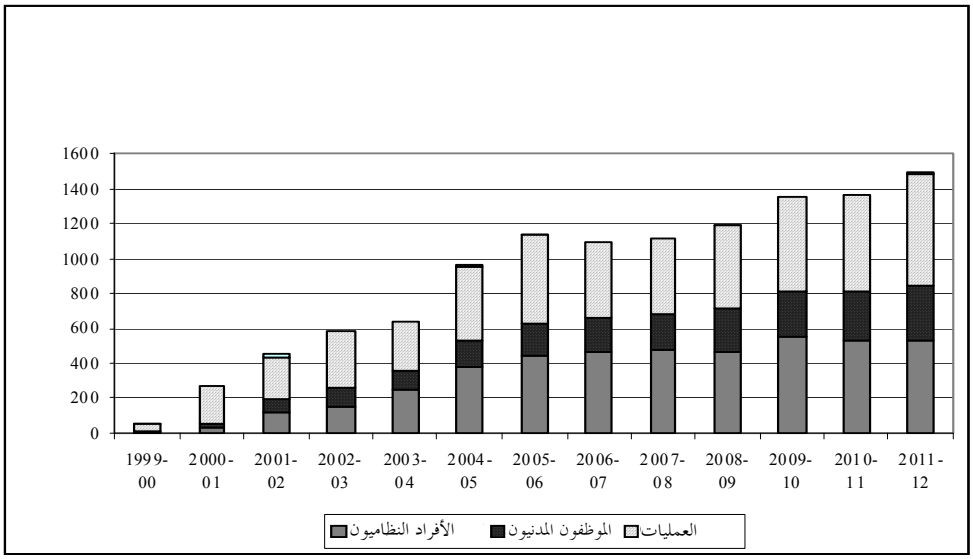
١٢ - وفي نيسان/أبريل ٢٠١١، كانت البعثة تتألّف من ٠٠٩ ١٧ من الأفراد العسكريين، و ٧٣١ من المراقبين العسكريين، و ٢٢٥ ١ من أفراد الشرطة، و ٩٨٦ من الموظفين المدنيين الدوليين، و ٧٨١ ٢ من الموظفين المدنيين المحليين، و ٦١٦ من متطوعي الأمم المتحدة.

١٣ - ومع توسّع نطاق أنشطة البعثة من الأمن إلى دعم توطيد السلام وتطوير المؤسسات الوطنية، استقرت الحصة المالية المخصصة للأفراد العسكريين من الموارد المالية والبشرية، في حين زادت الحصة المخصصة للموظفين المدنيين. غير أن الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة لا يزالون يمثلون معظم الموظفين (انظر الشكل الثاني).

الشكل الأول

الميزانية المأذون بها، بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، من ١٩٩٩/٢٠٠٠ إلى ٢٠١١/٢٠١٢

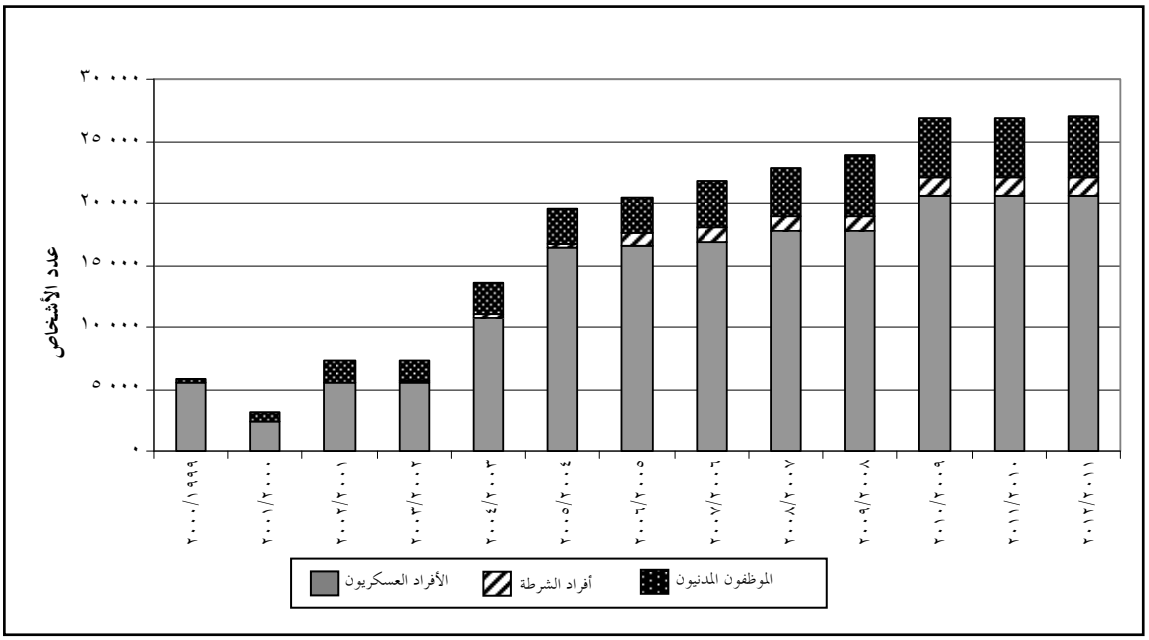
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



المصادر: A/55/935, A/56/660, A/56/897, A/57/683, A/58/701, A/60/389, A/60/840, A/61/767, A/62/755, A/63/806, A/64/670, A/65/744, A/66/584.

الشكل الثاني

الموارد البشرية في بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، من ١٩٩٩/٢٠٠٠ إلى ٢٠١١/٢٠١٢



المصادر: انظر الشكل الأول.

ثالثاً – المنهجية

١٤ – رصدَ التقييم نتائج البعثة وأداءها العام منذ إنشائها حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، مع التركيز بوجه خاص على الفترة المنقضية منذ الانتخابات الوطنية التي أُجريت في عام ٢٠٠٦. وأخذ التقييم في الحسبان القيود التي تعترض إنجازات البعثة والمخاطر التي تهدد نجاحها في المستقبل.

١٥ – ولم يجرِ التعمق في بحث كفاءة عمليات البعثة. واعتُبر تحقيق النتائج والأداء على أنهما أهم المسائل، بالنظر إلى فترة بقاء البعثة وتكلفتها، وعدم توافر أي تقييم متعمق سابق. وتخضع أنشطة البعثة لرقابة منتظمة عن طريق وظيفة مراجعة الحسابات التي يضطلع بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

١٦ – ونظراً للأهمية التي تكتسيها المسائل الجنسانية في نجاح هذه البعثة، فقد تعاون المكتب مع هيئة الأمم المتحدة للمرأة، التي أسهمت في العمل بتوفير أحد أعضاء فريق التقييم. وتتحمل شعبة التفتيش والتقييم التابعة للمكتب المسؤولية عن المادة المعروضة في هذا التقرير.

١٧ - وتستند النتائج المعروضة إلى ما يلي:

(أ) استعراض المنشورات التي تشمل وثائق الأمم المتحدة الداخلية والعامة والمنشورات الخارجية المتعلقة بجمهورية الكونغو الديمقراطية؛

(ب) دراسة استقصائية إلكترونية للآراء المتعلقة بإنجازات البعثة، وإدارة عينة مأخوذة عشوائياً ومؤلفة من ٦١٠ من موظفي البعثة[٩]؛

(ج) إجراء مقابلات تتسم بالمرونة، شخصياً أو عبر الهاتف، مع ٢٤٠ شخصاً بما يشمل:

- موظفي البعثة
- مسؤولين في فريق الأمم المتحدة القطري في جمهورية الكونغو الديمقراطية
- موظفين في الإدارات المعنية في الأمانة العامة
- مسؤولين في حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية
- ممثلين للدول الأعضاء في الأمم المتحدة
- ممثلين لمنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية
- جهات معنية أخرى.

١٨ - واستعرض ثلاثة خبراء لحفظ السلام معترف بهم دولياً اختصاصات التقييم ومشروع التقرير. وقدَّم كل من البعثة وموظفين مختارين في إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني تعليقات على مشروع سابق للتقرير. ويتضمن المرفق ردَّهم على التقرير النهائي. وتتقدم شعبة التفتيش والتقييم التابعة للمكتب بالشكر إلى الإدارتين وإلى البعثة على تعاونها وعلى المساعدة التي وفرتها خلال إجراء التقييم.

رابعاً - النتائج

ألف - إسهام البعثة في تعزيز الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية

١٩ - كانت الأولوية الرئيسية للبعثة وما زالت هي حماية المدنيين. ورصدت مؤشرات البعثة للإنجاز[١٠] تغييرات في عدد من التهديدات. ورغم أن المؤشرات تفتقر أحياناً إلى

(٩) أُجريت الدراسة الاستقصائية في الفترة من ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ إلى ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، وبلغ معدل الاستجابة ٣١ في المائة، وحدود الثقة ما لا يقل عن ٣,٨٩ في المائة (على مستوى ٩٥ في المائة).

(١٠) على النحو الوارد في تقارير أداء الميزانية، وآخرها، ما ورد في الوثيقة A/66/652.

الاستمرارية و/أو تستند إلى بيانات يصعب التحقق منها بموضوعية، فإن بعضها يشير إلى تحسينات كبيرة في الاستقرار على امتداد فترة بقاء البعثة (انظر الإطار).

التطورات التي أسهمت في تحسين الأمن في جمهورية الكونغو الديمقراطية

- توقيع اتفاق لوساكا لوقف إطلاق النار (تموز/يوليه ١٩٩٩)
- توقيع الاتفاق الشامل والجامع المتعلق بالمرحلة الانتقالية في جمهورية الكونغو الديمقراطية (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢)
- عدم وجود أي قوات حكومية أجنبية بشكل غير قانوني في البلد منذ الفترة ٢٠٠٤/٢٠٠٥
- تنظيم انتخابات وطنية ''تدشينية'' وإنشاء حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية (٢٠٠٦)
- عدم الإبلاغ عن أي حالة تستخدم فيها الجماعات المسلحة أراضي الدول المجاورة كقواعد لشن هجماتها منذ عام ٢٠٠٤
- تبادل السفراء بين جمهورية الكونغو الديمقراطية وجيرانها (أوغندا وبوروندي ورواندا) (٢٠١٠/٢٠٠٩)
- نزع سلاح وتسريح ٣٨٣ ١١٢ من المقاتلين السابقين الكونغوليين بحلول حزيران/يونيه ٢٠١١
- إعادة ٦١٧ ٢٤ من المقاتلين الأجانب وعائلاتهم إلى أوطانهم بين عام ٢٠٠٢ وتموز/يوليه ٢٠١١
- عودة ٤٥٦ ٢٢١ من اللاجئين الكونغوليين إلى ديارهم في جمهورية الكونغو الديمقراطية بحلول آب/أغسطس ٢٠١١
- الإفراج عن ٠٩٢ ٤٢ من الأطفال في الجماعات المسلحة بحلول حزيران/يونيه ٢٠١١
- إزالة الألغام من مساحات واسعة من الأراضي؛ وتراجع عدد الإصابات الناجمة عن حوادث الألغام
- تراجع عدد حوادث العنف الجنسي التي يرتكبها أفراد من قوات الأمن الوطنية
- زيادة عدد الملاحقات القضائية الحكومية للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، والتي تُفضي إلى إدانات

المصدر: جُمعت البيانات من تقارير أداء ميزانية البعثة، من الفترة ٢٠٠٢/٢٠٠٣ إلى الفترة ٢٠١٠/٢٠١١.

٢٠ - وفي حين يتواصل النزاع المسلح، لا سيما في المقاطعات الشرقية من البلد التي تتسم بدرجة أكبر من عدم الاستقرار، فإن طبيعته قد تغيرت، إذ أصبح نزاعاً داخلياً لا نزاعاً بين الدول، يحرِّكه بشكل متزايد التنافس على الموارد الاقتصادية. وفي عام ٢٠١٠، سحبت البعثة ٦٧٤ ١ فرداً من الأفراد النظاميين.

٢١ - وأسهمت البعثة إلى حد كبير في التحسينات القائمة على صعيد الاستقرار. ودعمَ عنصرها العسكري تنفيذ اتفاق لوساكا لوقف إطلاق النار لعام ١٩٩٩ والاتفاقات اللاحقة. وقدمت البعثة الدعم إلى الحكومة الانتقالية التي كانت قائمة بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٦، واضطلعت بدور رئيسي في تيسير انتخابات عام ٢٠٠٦. وشجَّعت البعثة تحسين العلاقات بين جمهورية الكونغو الديمقراطية وجيرانها ودعمته، وبوجه خاص العلاقات مع رواندا، ويسَّرت التفاوض بشأن الاتفاقات المتعلقة بعودة اللاجئين ونزع سلاح المقاتلين السابقين الأجانب وتسريحهم وإعادة إدماجهم وإعادة توطينهم وإعادتهم إلى الوطن، مما يشكل إنجازاً كبيراً وجلياً. وبفضل الالتزام القوي من جانب البعثة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والقوات المسلحة الكونغولية، وقيام الجهات المانحة بتوفير موارد كبيرة، جرى بحلول حزيران/يونيه ٢٠١١ إعادة أكثر من ٦٠٠ ٢٤ من المقاتلين السابقين الأجانب إلى بلدانهم.

٢٢ - ودعمت البعثة أيضاً وضع آليات مشتركة لمراقبة الحدود والأمن والاضطلاع بمبادرات التعاون الاقتصادي مع البلدان المجاورة. وتصدَّت بحزم لأبرز الأحداث والفظائع[(١١)] التي وقعت، في حدود قدراتها، باستخدام مجموعة من التدخلات العسكرية والدبلوماسية معاً، وبدعم من أعضاء المجتمع الدولي والقيادة العليا للأمم المتحدة.

٢٣ - وشملت نُهج البعثة في مجال الحماية أدوات وآليات ذات أداء وظيفي عالي، وقد وضعت البعثة بعضاً منها لمعالجة مشاكل معينة. وتوفر أفرقة الإدارة العليا المعنية بالحماية القائمة في كنشاسا والمكاتب على مستوى المقاطعات آلية للتخطيط المتكامل. ويقدم كل من الفريق العامل المعني بالحماية وأفرقة الحماية المشتركة وخدمات المعلومات والتحليل التابعة للبعثة الدعم لأفرقة الإدارة العليا. وتعمل مجموعة معنيَّة بالحماية، وأحد أفرقة العمل الإنساني، على الجمع بين الجهات الفاعلة الأخرى بما في ذلك المجتمع المدني. ويتيح مساعدو شؤون الاتصال المجتمعي وشبكات إنذار المجتمعات قنوات مباشرة للوصول إلى المجتمعات المحلية. وتشمل النُهج العسكرية الاستباقية المعدَّة لدرء وردع الهجمات على المدنيين زيادة

(١١) ومنها على سبيل المثال المذابح التي وقعت بين المجموعات القبلية في إيتوري في عام ٢٠٠٣، وانهيار الوضع الأمني قبل الانتخابات وبعدها في كنشاسا في عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧، والصدامات المحلية في مقاطعة إكواتور في عام ٢٠٠٩.

التركيز على دوريات المشاة الراجلة؛ ونشر المواطنين الذين يجري استخدامهم كمساعدين للاتصال المجتمعي في القواعد العسكرية من أجل معالجة أوجه القصور في المهارات اللغوية؛ وتبادل المعلومات مع المجتمع المدني وأعضاء المجتمع الدولي في الميدان؛ وتوفير الحراسة الأمنية للقرويين، ولا سيما النساء منهم، لدى الذهاب مشيا إلى الأسواق. وتتيح هذه النُهج استقاء المعلومات على نطاق واسع وتحليلها بشكل جماعي واستخدامها لتحديد أولويات أنشطة البعثة وتخطيطها، سواء كانت عسكرية أو مدنية. وقد رحب موظفو البعثة والجهات المعنية بهذه المبادرات وأشار مجلس الأمن إليها على وجه التحديد في قراراته[١٢].

٢٤ - وعالجت البعثة الأسباب الجذرية للنزاع من خلال دعم بناء وتجهيز مكاتب لتجارة المعادن؛ وتدريب الشرطة والموظفين الإداريين على تشغيل المكاتب، وتتبُّع الأسلحة غير المشروعة وضبطها؛ ومساعدة المنظمات غير الحكومية على التوسُّط في النزاعات على مستوى المجتمعات المحلية. وأدَّت إزالة الألغام إلى الحد من التهديد الذي كان يواجه المدنيين بفعل وجود الألغام والذخائر غير المنفجرة[١٣]. وساعد توفير المرافق والتدريب على تعزيز المكاسب المحقَّقة في مجالي الأمن والاستقرار، والحد من الإفلات من العقاب.

٢٥ - ورغم هذه الجهود، ظهرت الجماعات المسلحة، الخبيرة باستغلال الفراغات الأمنية، حيثما نشأ نزاع مجتمعي أو نزاع من نوع آخر. فالتجارة في الأراضي والأسلحة والموارد ما زالت توفر فرصاً لتحقيق الثروات وتؤجج النزاعات العنيفة في ظل ضعف سلطة الدولة. ويتواصل ارتكاب الفظائع، بما في ذلك حالات الاغتصاب الجماعي. ولا تزال التهديدات التي يتعرض لها المدنيون قائمة في بيئة من العنف المتفشي والإفلات من العقاب.

زيادة التركيز على تحقيق الاستقرار

٢٦ - تعمل البعثة، بوصفها بعثة متكاملة لحفظ السلام، على مجموعة من العناصر تشمل حفظ السلام وتوطيد السلام وبناء السلام. ومن الناحية النظرية، يتسم التقدم على هذا الصعيد بخفض التركيز على تثبيت الاستقرار وزيادة التركيز على بناء القدرات والمؤسسات وتعزيز سيادة القانون. وهذا ينطوي على زيادة عدد الشركاء الذين يجب على البعثة أن تعمل معهم. وتصبح نتائج البعثة بذلك معتمدة بشكل متزايد على أعمال الآخرين.

(١٢) كان آخرها القرار ١٩٢٥ (٢٠١٠)، الفقرة ١٢ (و).

(١٣) انظر بيانات النواتج في الوثيقة A/66/652 والوثائق المناظرة الصادرة في الأعوام السابقة.

٢٧ - وعزَّز إنشاء البعثة في عام ٢٠١٠، بوصفها بعثة لتثبيت الاستقرار[١٤]، ولايتها الهادفة إلى دعم الجهود التي تبذلها الحكومة الكونغولية من أجل توطيد سلطة الدولة في الأراضي المحررة من الجماعات المسلحة. وتعزَّز هذا التركيز في عام ٢٠١١[١٥]، وهو يؤثر في جُلّ عمل الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبخاصة في مجال الحوكمة.

٢٨ - وتركِّز أنشطة تحقيق الاستقرار على المنطقة الشرقية في البلد حيث تسترشد بخطة الحكومة لإعادة الاستقرار والإعمار في المناطق الخارجة من النزاع المسلح، وبالاستراتيجية الدولية لدعم الأمن والاستقرار. وفي عام ٢٠١٠، أنشأت البعثة، التي تقود تنفيذ وتنسيق الاستراتيجية، وحدة لدعم الاستقرار مقرُّها غوما بكيفو الشمالية، وهي القسم الفني الوحيد القائم خارج كنشاسا. ويجري حالياً وضع برنامج لتوطيد السلام في المقاطعات التي لا يشملها برنامج إعادة الاستقرار، وفي المناطق الغربية بشكل رئيسي.

٢٩ - وتضطلع البعثة بدور التنسيق والتنفيذ في تخطيط الاستقرار ووضع استراتيجيته وميزانيته. ويرى كبار المسؤولين الحكوميين في إحدى المقاطعات الشرقية أن التنسيق مع بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية يعمل بشكل جيد وأن السكان المحليين قد استفادوا منه، وهو رأي تؤكده عدة منظمات غير حكومية في تلك المقاطعة. وأُلقي الضوء على بناء وإصلاح الطرق. وتلبِّي المشاريع السريعة الأثر الاحتياجات المجتمعية على نطاق أصغر، ولكنه تكميلي، وهي موضع ترحيب بوجه خاص من جانب المنظمات غير الحكومية التي كانت تعدُّ في كثير من الأحيان ضمن الشركاء في تنفيذ هذه المشاريع.

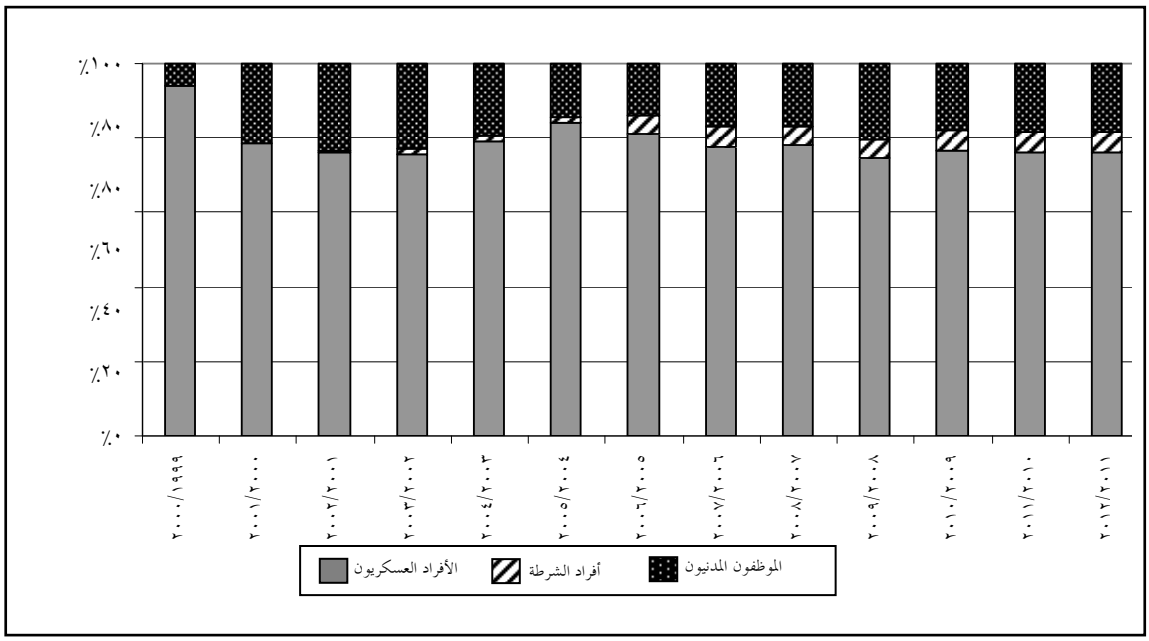
٣٠ - وفيما تحرز البعثة تقدماً باتجاه توطيد السلام، ينبغي لحصة الأفراد العسكريين في البعثة أن تنخفض وأن تزداد حصة الشرطة والموظفين المدنيين (انظر الشكل الثالث)؛ لكن البعثة تُبقي على الطابع القوي للعملية العسكرية. وبدلاً من تحقيق تراجع من الناحية النسبية، ما زال الأفراد العسكريون يشكلون أكثر من ثلاثة أرباع جميع أفراد البعثة. وقد ارتفع بحدة عدد أفراد الشرطة كنسبة من أفراد البعثة بين فترتي ٢٠٠٤/٢٠٠٥ و ٢٠٠٥/٢٠٠٦.

(١٤) قرار مجلس الأمن ١٩٢٥ (٢٠١٠).

(١٥) قرار مجلس الأمن ١٩٩١ (٢٠١١).

الشكل الثالث

تشكيل أفراد البعثة، من الفترة ١٩٩٩/٢٠٠٠ إلى الفترة ٢٠١١/٢٠١٢



المصادر: انظر الشكل الأول.

باء – تدعيم البعثة للقوات المسلحة وقوات الشرطة الوطنية على الرغم من التحديات

٣١ – دعمت البعثة القوات المسلحة الكونغولية من خلال عمليات مشتركة منذ عام ٢٠٠٥ على الأقل، مما ممكن من تنسيق المواجهات ضد الجماعات المسلحة، وجرى ذلك بالتعاون أحيانا مع بلدان مجاورة[١٦]. وقدمت البعثة تدريبا ومعدات ومساعدات أخرى من قبيل المعونة الغذائية والدعم الطبي والوقود وعمليات النقل الجوي من وقت لآخر إلى الكتائب، وهي مساعدات لولاها لافتقدت القوات المسلحة الكونغولية القدرة العملية الكافية على التحرك ومواجهة النقص في المؤن الغذائية ولوازم القتال الأخرى[١٧]. وساعدت العمليات المشتركة، التي اقترنت بمبادرات تدريبية تخدم أغراضا معينة، في بناء القدرات التي تشكل شرطا مسبقا حاسما لانسحاب أفراد حفظ السلام. وتركز الدعم في المناطق التي نشرت فيها البعثة أفرادا نظاميين، ومعظمها في الشرق.

(١٦) على سبيل المثال، آرماني ليو وعملية رويتروري وعملية روديا الثانية.

(١٧) انظر S/2007/156، الفقرتان ٤٨ و ٤٩.

٣٢ - وغالبا ما كان العمل مع القوات المسلحة الكونغولية صعبا. ففي بعض الأحيان لم يبلغ قادة القوات المسلحة البعثة بخططهم واتخذوا قرارات منفردة بشأن التحركات الهامة للقوات أو قدموا طلبات خاصة[١٨]. وحد حاجز اللغة من التواصل بين القوات المسلحة الكونغولية الناطقة في أغلبها بالفرنسية وبين أفراد قوات البعثة غير الناطقين في معظمهم بالفرنسية[١٩].

٣٣ - ويتوقف الكثير من أنشطة البعثة، بما في ذلك تدريب الكتائب الكونغولية، على توافر تمويل من الجهات المانحة، وخبراء ومدربين ناطقين بالفرنسية، والتزام من جانب الحكومة ببرامج التدريب والبرامج الأخرى. وأدت أوجه القصور هذه إلى عدم إنجاز بعض برامج التدريب المقررة في السنوات الأخيرة[٢٠]. ومع ذلك، فإن العمليات المشتركة ذات الآثار القوية من حيث تقديم ''بيان عملي'' في مجالي التخطيط والتنفيذ، إلى جانب تقديم تدريب منهجي، تتيح فرصا واضحة لبناء القدرات على جميع مستويات الخدمات المسلحة.

٣٤ - وهناك تحديات أخرى تخلف آثارا سلبية أعم. فالبعثة مكلفة بتقديم مساعدة في عملية الإدماج، التي أُدمج بمقتضاها المقاتلون السابقون من الجماعات المسلحة في القوات المسلحة الكونغولية، وهي في الغالب جماعات ناقصة التدريب ولا تمارس إلا رقابة محدودة على الانضباط. وأفادت التقارير بأن الإدماج أدى إلى مشاكل في القيادة والتحكم، ومشاكل متعلقة بالانضباط، وانتهاكات لحقوق الإنسان ارتكبتها القوات المسلحة الكونغولية.

٣٥ - وأدى استحداث سياسة الحرص الواجب في عام ٢٠١٠، المعروفة في الأصل ''بالمشروطية''، والتي بموجبها لا تتعاون الأمم المتحدة أو تدعم القوات المسلحة الكونغولية المعروف أنها تورطت في حوادث انتهاكات لحقوق الإنسان، إلى توفير شروط وآلية تكفلان تجنب تقديم دعم من هذا القبيل[٢١]، إلا أن العمليات المشتركة تنطوي على خطر وقوف البعثة في صف واحد مع جيش مستمر في ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان، بما في ذلك

(١٨) انظر S/2008/218، الفقرة ٣٨.

(١٩) في عام ٢٠١٠، جاء ٩١ في المائة من الأفراد العسكريين و ٦٣ في المائة من أفراد الشرطة من بلدان غير ناطقة بالفرنسية.

(٢٠) انظر على سبيل المثال A/65/682، الإنجاز المتوقع ٣-١.

(٢١) انظر الفقرة ٢٢ من قرار مجلس الأمن ١٩٠٦ (٢٠٠٩).

العنف الجنسي، وإيذاء السكان. وأدى إحجام القوات المسلحة الكونغولية عن تسليم كبار الضباط المتهمين بالتورط في انتهاكات حقوق الإنسان إلى تعزيز هذه الشواغل[٢٢].

٣٦ - وأصدر مجلس الأمن مؤخرا للغاية ولايات تركز صراحة على أعمال الشرطة. فقد اقتُرح لأول مرة في عام ٢٠٠٣ إنشاء وحدة الشرطة المتكاملة[٢٣]، وبدأت البعثة وشركاء آخرون في تقديم تدريب ومساعدة تقنية إلى الشرطة الوطنية الكونغولية وفقا لإطار التنسيق الذي أعد مع وزارة الداخلية[٢٤]. وساعدت البعثة في وضع خطة تدريبية للشرطة الوطنية تضمنت وحدات تدريبية عن العنف الجنساني والعنف الجنسي، وبدأت البعثة برامج تدريبية، وقدمت مساعدة تقنية ومشورة بشأن تخطيط العمليات وإدارتها بما في ذلك توفير الأمن أثناء الانتخابات وقدمت معدات. ووفرت أيضا شرطة الأمم المتحدة خدمات توجيهية واستشارية ومشاريع للبنية التحتية مدعومة من البعثة شملت إقامة مراكز شرطة من أجل الشرطة الوطنية الكونغولية ضمن أنشطة أخرى.

٣٧ - ومقارنة بالدعم الذي قدمته البعثة إلى القوات المسلحة الكونغولية، صادف الدعم المقدم إلى الشرطة الوطنية الكونغولية قدرا أقل من التحديات. فعلى الرغم من ورود تقارير عن انتهاكات حقوق الإنسان وغير ذلك من مشاكل الانضباط في الشرطة الوطنية، فقد كان حجم العراقيل أقل على المستويين السياسي والتشغيلي، ومن الواضح أن النتائج المتحققة كانت أقرب إلى المتوقع وأرسخ. واتسمت العمليات المشتركة بأنها جيدة التنسيق وحظيت بالاحترام، وقُدمت دورات تدريبية بالاستعانة بأفراد شرطة ناطقين بالفرنسية.

٣٨ - وعلق مع ذلك الأفراد في المقابلات بأن النُهج المتبعة في تدريب الشرطة في جمهورية الكونغو الديمقراطية مجزأة، وذلك نظرا لأن التدريب يقدم على يد أعضاء مختلفين من المجتمع الدولي إلى مجموعات فرعية من الشرطة الكونغولية الوطنية باستخدام مناهج دراسية مختلفة. وقلل هذا من احتمالات الحصول على تدريب موحد واكتساب مهارات مشتركة في الشرطة الكونغولية الوطنية بأسرها. وفشلت النُهج المجزأة ومحدودية التكامل مع التدريب المتعلق بالعناصر الأخرى لنظام العدالة، على سبيل المثال التدريب المقدم إلى وكلاء النيابة والمحاكم وخدمات المؤسسات الإصلاحية، في ضمان وجود صلات مع السلسلة الأشمل للعدالة في هذا البلد.

---

(٢٢) انظر S/2006/390، الفقرة ٥٣.

(٢٣) انظر الفقرتين ٤٠-٤١ في الوثيقة S/2003/566.

(٢٤) انظر الفقرتين ٢٥-٢٦ في الوثيقة S/2004/650.

جيم – بطء التقدم المحرز في إصلاح قطاع الأمن وترسيخ سيادة القانون

٣٩ – ركزت مبادرات البعثة في مجال إصلاح قطاع الأمن في الأساس على قوات الأمن، وخاصة خدمات الشرطة، ثم وسعت نطاقها تدريجيا ليشمل خدمات القضاء والمؤسسات الإصلاحية. ومنذ عام ٢٠٠٣، أصبح تطوير وتعزيز مؤسسات الأمن وممارساتها ومهاراتها وميزانيتها وثقافتها من العناصر المنصوص عليها صراحة في ولاية البعثة. ولدى البعثة حاليا وحدة لإصلاح نظام الأمن ومكتب لسيادة القانون ووحدة قائمة بذاتها مسؤولة عن المؤسسات الإصلاحية. ولكن يبدو أن هذا ينقصه هيكل عام للتنسيق في مجال إصلاح قطاع الأمن مماثل لذلك المنشأ في مجال الحماية.

٤٠ – وشاركت البعثة، في شراكة مع جهات أخرى أحيانا، في أنشطة تدريبية محددة من قبيل تقديم تدريب إلى قضاة التحقيق العسكريين والمدنيين؛ ولخدمات اللوجستيات؛ ودعم المحاكمات العسكرية والمحاكم المتنقلة؛ وإنشاء خلايا لدعم الادعاء؛ والإسهام في الإصلاح القضائي والقانوني، بما في ذلك صياغة أو سن تشريع يراعي الاعتبارات الجنسانية واعتماد خطة عمل وطنية بشأن العنف الجنسي؛ وتحسين الأوضاع في السجون؛ وتقديم مشورة ومساعدة إلى اللجان والعمليات الوطنية الرفيعة المستوى[٢٥]. وقادت البعثة إعداد برنامج الأمم المتحدة المشترك المتعدد السنوات لدعم العدالة وعملية رسم خريطة للمؤسسات الأمنية وتطوير أدوات لتبادل المعلومات بين الشركاء في إصلاح قطاع الأمن.

٤١ – وأنشأت البعثة أيضا آليات لتنسيق ومواءمة النُهج التي تتبعها الجهات المانحة والأنشطة التي تقوم بها في ما يتعلق بإصلاح قطاع الأمن. وشمل هذا أفرقة عاملة ومنتدى للسفراء أُنشئ في عام ٢٠٠٩.

٤٢ – ولدعم استعادة سلطة الدولة وسيادة القانون، قدمت البعثة مشورة تقنية لدعم الحكومة على المستوى الوطني وعلى مستوى المقاطعات، ونسقت اجتماعات استشارية مع الشركاء الوطنيين والدوليين، وأقامت لجانا للإشراف على مجالات أنشطة معينة. وقدمت دعما هاما للانتخابات الوطنية التي أجريت في عام ٢٠٠٦، وقامت بدور محوري في تهيئة شروط مسبقة لإرساء سيادة القانون.

٤٣ – وأعرب بعض من شاركوا في المقابلات عن خيبة أملهم إزاء تركيز البعثة على التدريب والمعدات والبناء بدلا من التركيز على اتباع نهج كلي في ما يتصل بإصلاح قطاع

(٢٥) انظر على سبيل المثال الفقرة ٨٦ من الوثيقة S/2009/160؛ والفقرتين ٤٥ و ٤٦ من الوثيقة S/2008/433؛ والفقرة ٦٣ من الوثيقة S/2009/335.

الأمن. وأعرب أشخاص من الحكومة أثناء المقابلات عن رغبتهم في أن تقوم البعثة باتباع عملية تخطيط قائمة على قدر أكبر من التشاور وخاصة في مجال التدريب، وتوفير مزيد من التمويل لدعم وإدارة مبادرات الإصلاح، والاستجابة بخطى أسرع لطلبات المساعدة. ورغم جهود البعثة، لم يتحقق سوى تنسيق محدود داخل المجتمع الدولي في ما يتعلق بإصلاح قطاع الأمن، مما حد من قدرة المجتمع الدولي في البلد على التكلم مع الحكومة بصوت واحد.

٤٤ - ويشمل التقدم المحرز في مجال إصلاح قطاع الأمن تحسين إمكانية الوصول إلى العدالة والخدمات القضائية في الشرق، وتحسين القدرة والبنية التحتية لخدمات الشرطة، وبشكل أعم ''للتدريب والتشكيل والتمكين''. ولاحظ أعضاء المجتمع الدولي تحقق ''تقدم حقيقي في التصدي للإفلات من العقاب''، مشيرين إلى تزايد المحاكمات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان و ''تغير المواقف الثقافية'' في مؤسسات الدولة. وعلى مدى الأعوام، اعتُمد دستور، وأُقيمت مؤسسات برلمانية، وأُنشئت هياكل قضائية وحكومية، واعتُمدت مجموعة كبيرة من التشريعات، وجرى تعيين موظفين مدنيين، من بينهم قضاة للتحقيقات. وترسخ أيضا الفصل بين السلطات في القوانين الوطنية.

٤٥ - وظلت مع ذلك هياكل الأمن الأساسية في جمهورية الكونغو الديمقراطية هشة. ولفت أكثر من أمين عام الانتباه مرارا إلى عدم وجود استراتيجية وطنية شاملة لإصلاح قطاع الأمن وعدم إحراز تقدم، بما في ذلك تقدم تشريعي، في ما يتصل بالإصلاح. وأكد مراقبون خارجيون وموظفو البعثة هذا الرأي. ويُنظر إلى عدم إحراز تقدم على أنه معوق لاستعادة السلام وتوطيده، بل وكذلك على أنه عقبة أمام انسحاب البعثة في النهاية.

٤٦ - ويعتقد الذين شاركوا في المقابلات أن العقبات الرئيسية تشمل عدم وجود استراتيجية شاملة للحكومة، ومحدودية الموارد الحكومية المكرسة لتحسين قطاع الأمن، وتفضيل الحكومة المعلن للمناقشات والمبادرات الثنائية[٢٦]. وتتناقض هذه الظروف مع جميع الافتراضات تقريبا الواردة في وثائق تخطيط البعثة المتصلة بإصلاح قطاع الأمن[٢٧]، ويبدو أنها تقوض إمكانية تحقق تحسن مستدام على نحو شامل، على الأقل في الأجل القصير.

(٢٦) انظر S/2010/164، الفقرة ١٠١.

(٢٧) انظر على سبيل المثال A/65/744، الإنجاز المتوقع ٣-٤.

دال – اضطلاع البعثة بدور حيوي تمكيني للحكومة والمجتمع الدولي والمجتمع المدني

البعثة دعمت جولتين للانتخابات

٤٧ – كان دعم الانتخابات من بين أوضح أنشطة البعثة في عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١١. وفي الحالتين، أدت البعثة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دورا حاسما من خلال المساعدة في تخطيط وإجراء الانتخابات الوطنية وضمان أمنها، وتقديم دعم لوجستي، وتدريب مسؤولي الانتخابات، وتقديم المشورة والمساعدة في تثقيف الناخبين وتزويدهم بالمعلومات، وقدمت في عام ٢٠٠٦ دعما بخدمات السكرتارية إلى اللجنة المشتركة المعنية بالتشريعات الأساسية وإلى العملية الانتخابية، ونسقت التمويل الدولي وترتيبات الدعم. وفي الحالتين كلتيهما، قدمت دعما إلى المرشحات والناخبات. وحظي العمل الذي قامت به البعثة في عام ٢٠٠٦ بتقدير واسع النطاق[٢٨]، ورأي عدد من أصحاب الشأن الانتخابات على أنها تشكل إنجازا رئيسيا للبعثة.

٤٨ – وكانت الولاية المسندة إلى البعثة في جولة انتخابات الفترة ٢٠١١/٢٠١٢ مختلفةً. فبينما قادت اللجنة الانتخابية الوطنية المستقلة التخطيط والتنظيم، ركزت البعثة على تقديم مشورة تقنية ودعم لوجستي وتدريب للشرطة لتعزيز أمن الانتخابات. وجرى إلحاق بعض موظفي البعثة بمقر اللجنة لتيسير الاتصال.

٤٩ – وكانت التحديات المصادفة كبيرة، وشملت مطالب لوجستية تعلقت باستقبال وتخزين ونقل آلاف الأطنان من المواد، وتأخيرات في المشتريات وتغييرات في عقد الشراء نتيجة لترتيبات الميزانية غير المؤكدة للجنة، والفقدان المأساوي لـ ٨ من موظفي الانتخابات في حادث تحطم طائرة في كينشاسا في نيسان/أبريل ٢٠١١، لقي فيه ٣٢ شخصا مصرعهم. ومع ذلك، ورغم الشواغل بشأن مدى التأهب، جرى التصويت حسب الموعد المقرر في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١. ووفر الدور الداعم للبعثة نطاقا محدودا لضمان صحة ومصداقية الانتخابات، التي كانت مثار شك.

٥٠ – ووافق معظم المعنيين الذين ردوا على أسئلة التقييم على أن البعثة أدت دورها بفعالية. وأعرب عدد من ممثلي الحكومة عن تقديرهم للبعثة على موافقتها على اضطلاع

---

(٢٨) على سبيل المثال، للاطلاع على ما قاله برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، (انظر www.undp.org/evaluation/documents/thematic/conflict/DRC.pdf)، وعلى ما أشارت إليه منظمات المعونة الدولية (انظر على سبيل المثال www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/elections/elections-cd-2006.pdf)، والبنك الدولي (انظر http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/pdfs/WDR_2011_Case_Study_DRC_1.pdf)، ومجلس الأمن (انظر القرار ١٧١١ (٢٠٠٦)).

اللجنة بدور القيادة، بينما أشاروا إلى أنهم كانوا يأملون في أن تتمكن البعثة من تقديم مزيد من الدعم اللوجستي. وسلطت الجماعات النسائية الضوء على مساهمة البعثة في توعية الناخبات من خلال تقديم توعية للناخبات ودعم للمرشحات على نطاق البلد بأسره. ولاحظ الأغلبية أنه لولا الدعم الذي قدمته البعثة، وخاصة دعمها اللوجستي، لاستحال إجراء الانتخابات.

٥١ - والفرق بين الدعم المقدم من البعثة لعملية الانتخابات والارتباط بالانتخابات، ونواقصها، لم يكن واضحا دوما للأطراف المعنية. فقد أشار بعض موظفي كيانات الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع الدولي إلى أن سمعة البعثة قد أضيرت من ارتباطها بالحكومة واللجنة الانتخابية لأن كثيرا من الكونغوليين يعتقدون أن البعثة دعمت ما اعتبروه عناصر فاسدة وغير شرعية في العملية الانتخابية.

البعثة تيسر تقديم دعم إنساني ودعم للضحايا

٥٢ - تدعم البعثة جل الكيانات التابعة للأمم المتحدة العاملة في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وتشمل أكثر أشكال الدعم المعتادة معلومات وخدمات الأمن، ومرافقة أو نقل الأفراد العاملين في المجال الإنساني ومجال التنمية إلى مواقع المشاريع والمجتمعات المحلية. وتشترك أيضا كيانات، تشمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، مع البعثة في التخطيط وفي عمليات مشتركة، و/أو لديها آليات مشتركة مع البعثة لاتخاذ القرارات. وتدعم البعثة أيضا منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية بخدمات النقل وبمعلومات أمنية وبالتدريب، وفي بعض الحالات بالمعدات واللوازم وإمكانية استخدام أماكن العمل.

٥٣ - ويحقق تفاعل البعثة مع هذه الكيانات فوائد متبادلة. ''فكثير منها يذهب إلى أماكن يعجز موظفو البعثة عن الذهاب إليها أو لن يتوجهوا إليها''، مما يتيح تبادل المعلومات، وتخطيط وتنفيذ أنشطة متبادلة ومشتركة أو تكميلية. وبدون الحصول على هذه الخدمات، سيتعذر على كثير من الكيانات التحرك في الإقليم وتنفيذ ولاياتها. إلا أن هذا الاعتماد على البعثة، تسبب في حالات فاق فيها الطلب على الخدمات، وخاصة الخدمات الجوية، قدرة البعثة على الإمداد، مما تسبب في خيبة أمل لا مناص منها.

هاء – إيلاء اهتمام خاص للمسائل الجنسانية وحقوق الإنسان

البعثة أدت عملا مرموقا في ما يتعلق بالعنف الجنساني والجنسي لكن هناك مجال للتحسين

٥٤ – تنفذ البعثة قرارات مجلس الأمن بشأن المرأة والسلام والأمن[٢٩]، وتنفذ إطار السياسات الذي وضعته إدارة عمليات حفظ السلام بشأن المنظور الجنساني[٣٠]. وتشير جل قرارات مجلس الأمن المتصلة بالبعثات إلى المنظور الجنساني بالتحديد، وبدأ قسم للشؤون الجنسانية عمله منذ عام ٢٠٠٢. وبعد حوادث العنف الجنسي التي نُشر عنها الكثير والتي وقعت في جمهورية الكونغو الديمقراطية، زاد تركيز البعثة على العنف الجنسي والجنساني وأُنشئت وحدة مكرسة لهذا الغرض في عام ٢٠٠٩.

٥٥ – وتعاونت البعثة في وفائها بالتزاماتها المتعلقة بمراعاة المنظور الجنساني مع الحكومة ومنظمات المجتمع المدني وسائر كيانات الأمم المتحدة، بما في ذلك هيئة الأمم المتحدة للمرأة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان. وأولت البعثة أولوية إلى التنسيق والتدريب والدعم التقني وبناء القدرات، وأدت دورا رئيسيا منذ عام ٢٠٠٩ في تنسيق محاربة العنف الجنسي والجنساني. وأدى تمتع البعثة بمكانة مرموقة إلى إكسابها ميزة نسبية في تنسيق الأنشطة وتعزيز المنظور الجنساني لدى الحكومة والمجتمع. ووضعت البعثة إطارا لتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠) بالتعاون مع كيانات الأمم المتحدة المختلفة ومنظمات المجتمع المدني الوطنية والوزير الكونغولي للشؤون الجنسانية وشؤون الأسرة والطفل، ودعمت الإطار التشريعي والسياساتي لمراعاة المنظور الجنساني. وتشمل مع ذلك التحديات المصادفة في تنفيذ القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠) قيودا هيكلية ومتعلقة بالموارد داخل الحكومة وخدمات القوات المسلحة والشرطة، وضعف نظام العدالة الذي غالبا ما لا تُنفذ القوانين بمقتضاه على المستوى المحلي.

٥٦ – وعززت البعثة جمع وتصنيف البيانات عن المسائل الجنسانية والعنف الجنسي والجنساني وساعدت في تحقيق تغطية إعلامية للعنف الجنسي، من خلال وسائل منها راديو

---

(٢٩) قرارات مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، و ١٨٢٠ (٢٠٠٨)، و ١٨٨٨ (٢٠٠٩)، و ١٨٨٩ (٢٠٠٩)، و ١٩٦٠ (٢٠١٠).

(٣٠) المبادئ التوجيهية المشتركة بين إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني بشأن تعميم مراعاة منظور نوع الجنس في ما تقوم به القوات العسكرية التابعة للأمم المتحدة من أعمال في سياق عمليات حفظ السلام (نيويورك، ٢٠١٠)، متاح من www.un.org/en/peacekeeping/documents/dpko_dfs_gender_military_perspective.pdf.

أوكابي، وعن طريق دعم إجراء محاكمات ناجحة لمرتكبي الاغتصاب والعنف الجنسي. وأشار المشاركون في مقابلات التقييم إلى أن هذا ساعد في توعية السكان وزيادة الوعي.

٥٧ - وداخليا، تعمل وحدتا الشؤون الجنسانية والعنف الجنسي في البعثة مع الأقسام الأخرى، ويتجسد المنظور الجنساني في جوانب كثيرة من عمل البعثة. وتضمنت تقارير الأمين العام بشأن البعثة معلومات عن المنظور الجنساني والمرأة منذ عام ٢٠٠٢، وبدأ تخطيط المنظور الجنساني في البعثة في التجلي في تقارير الميزانية في عام ٢٠٠٤، وخاصة في مجالات الانتخابات وإصلاح القطاع القانوني والقضائي. ورغم أنه لم يتم إلى حد كبير قياس الأداء على مستوى البعثة عن طريق مؤشرات وأهداف مصنفة، فقد اتضحت صعوبة تنفيذ الهدف المقرر في الميزانية بتحقيق التوازن بين الجنسين، حيث مثلت النساء نسبة ١٨ في المائة من الموظفين المدنيين و ٢٩ في المائة من الموظفين المدنيين الدوليين في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، بالمقارنة بالنسبة المستهدفة البالغة ٥٠ في المائة.

ولاية البعثة في مجال حقوق الإنسان فرضت تحديات

٥٨ - نشرت البعثة موظفي حقوق الإنسان للمرة الأولى في أوائل عام ٢٠٠٠، وأصبح التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان وتعزيز وحماية حقوق الإنسان جزءا لا يتجزأ منذ ذلك الحين من أنشطة البعثة. وفي عام ٢٠٠٨، استعاضت البعثة ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن الوحدات المنفصلة التابعة لها العاملة في هذا المجال في جمهورية الكونغو الديمقراطية بمكتب مشترك لحقوق الإنسان في البعثة. ويكافح المكتب المشترك لحقوق الإنسان الإفلات من العقاب من خلال التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان وتوثيقها، وينفذ سياسة الحرص الواجب (المشروطية)[٣١]، التي لن تتعاون الأمم المتحدة بمقتضاها أو تدعم عناصر القوات المسلحة والشرطة الوطنية الكونغولية المعروف أنها تورطت في حوادث لانتهاك حقوق الإنسان. وتُطبق هذه السياسة حاليا في جميع أنشطة الأمم المتحدة الميدانية.

٥٩ - ومن أجل تنفيذ سياسة الحرص الواجب، طبقت البعثة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مشروعا تحليليا، أنشأ قاعدة بيانات عن الحوادث المتعلقة بحقوق الإنسان والأشخاص المتورطين فيها. وتمكن قاعدة البيانات البعثة من فحص الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة لتقرر ما إذا كانت أسماؤهم تتوافق مع مرتكبي الحوادث في قاعدة البيانات. والمشروع التحليلي هو مشروع فريد في الأمم المتحدة ونتج عن مذكرة تفاهم موقعة بين

(٣١) قرار مجلس الأمن ١٩٠٦ (٢٠٠٩)، الفقرة ٢٢.

البعثة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في عام ٢٠٠٩. وحاليا، يقتصر استخدام قاعدة البيانات على فحص الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة وإن كان من الممكن استخدامها لفحص أي كونغولي مرتبط بالبعثة. وطُبقت سياسة الحرص الواجب في جميع مجالات التعاون بين البعثة والقوات المسلحة وقوات الشرطة الكونغولية ولكن حدثت تأخيرات في التخطيط وبدء الأنشطة المشتركة التي يلزم فيها إجراء الفحص المطلوب، ويرى بعض المراقبين أن هناك نقصا إلى حد ما في الانفتاح في التواصل بين أفراد حفظ السلام ونظرائهم الكونغوليين.

٦٠ - وساعدت البعثة في تقديم حالات هامة لانتهاكات حقوق الإنسان إلى العدالة عن طريق دعم الشركاء في القضاء والعمليات القضائية وتنمية القدرات داخل مؤسسات حقوق الإنسان التابعة للدولة[٣٢]. وأجرت البعثة اتصالات متكررة مع هيئات حقوق الإنسان على المستوى الوطني ومستوى المقاطعات. والمناقشات مستمرة بشأن برنامج العدالة المشترك التابع للأمم المتحدة، ووضعت الحكومة خطة لتنفيذ التوصيات الصادرة عن هيئات دولية لحقوق الإنسان.

٦١ - وتحقق البعثة في انتهاكات حقوق الإنسان وحوادثها وتصدر تقارير خاصة، لكن في آذار/مارس ٢٠١٢ لم تكن البعثة قد أعدت تقارير الرصد نصف السنوية الموصى بإعدادها في التوجيه الصادر بشأن سياسات الإبلاغ العلني عن عناصر حقوق الإنسان في عمليات الأمم المتحدة للسلام الذي نشر في عام ٢٠٠٨. وفي ضوء غياب بيانات وطنية شاملة عن حالة حقوق الإنسان في جمهورية الكونغو الديمقراطية، أعربت أطراف معنية خارجية عن اهتمامها بقيام البعثة بإعداد تقارير رصد دورية. وبدون هذه البيانات، سيستحيل تتبع التغييرات في حالة حقوق الإنسان عموما.

٦٢ - ولا تزال مفوضية حقوق الإنسان والأمين العام يبديان قلقهما علانية بشأن حالة حقوق الإنسان في جمهورية الكونغو الديمقراطية، ورددت هذا القلق جل الجهات الدولية العاملة في البلد التي أجريت معها مقابلات من أجل هذا التقييم. ونقص تقارير الرصد العامة وقلة التحقيقات يقلل الشفافية، ويؤدي إلى عدم تفعيل المساءلة عن عدم الامتثال للمعاهدات الدولية.

(٣٢) انظر على سبيل المثال الفقرة ٨٠ في الوثيقة S/2011/656؛ والفقرتين ١٢ و ٦٢ في الوثيقة S/2011/298؛ والفقرة ٧٦ في الوثيقة S/2011/20.

واو – البعثة تؤدي وظائفها داخليا بشكل متماسك في بيئة صعبة

٦٣ – الاعتماد على النقل الجوي كبير في جمهورية الكونغو الديمقراطية، نظرا لقلة الطرق وسوء حالتها. ومع ذلك، فالبعثة ليس لها سوى سيطرة محدودة على نوع وحجم أسطولها الجوي، على النحو الذي اتضح من سحب البلدان على مدى الـ ١٨ شهرا السابقة لكانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ بعض طائراتها العمودية العسكرية ومنها جميع طائراتها العمودية الهجومية. ووجه الأمين العام مرارا انتباه مجلس الأمن لمسألة عدم كفاية الموارد الجوية[٣٣].

٦٤ – ويؤثر أيضا تحكم البعثة المحدود في مواردها وقواعدها التنظيمية على عملياتها. فقد تسبب تعقد بعض عمليات البعثة وأنشطتها في تأخيرات، وخاصة في التعيينات والشراء، وفي إحباطات، وأثر بشكل ضار على فعالية البعثة في بعض الأحيان التي شملت فقدان موظفين رئيسيين بسبب مرض أو حوادث وتعذر إحلال بديل لهم بسرعة[٣٤]. وهذه العمليات هي إلى حد كبير نتاج سياسات تطبق على نطاق المنظومة بأسرها ولا تخضع تماما لسيطرة البعثة. واشتكى بعض الموظفين من أن القواعد والإجراءات، مثل ما يرتبط منها بمسائل السفر والتصاريح الأمنية، تعرقل عملهم وتهيئ ظروفا لاتخاذ إجراءات ''التفافية'' خطرة. ويعمل الموظفون الوطنيون ومتطوعو الأمم المتحدة تحت ظروف يعتبرونها أدنى من تلك التي يعمل فيها زملاؤهم من الموظفين الدوليين. ويفتقر أفراد البعثة العسكريون وبعض موظفيها المدنيين إلى الطلاقة في اللغة الفرنسية. وتوجد شواغل من هذا القبيل في بعثات حفظ السلام الأخرى.

مؤشرات الإنجاز تقدم صورة محدودة لنواتج البعثة

٦٥ – تقيس بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، مثلها مثل بعثات حفظ السلام الأخرى، إنجازاتها باستخدام مؤشرات محددة في وثائقها للميزانية، تهدف إلى قياس التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف الأعم المحددة في ولايتها، وتشمل حماية المدنيين وإحراز تقدم في مكافحة الإفلات من العقاب وتحسين حقوق الإنسان. وتسهم أنشطة البعثة ومخرجاتها في تحقيق تلك النواتج.

٦٦ – وفحصت شعبة التفتيش والتقييم في مكتب خدمات الرقابة الداخلية المؤشرات المبلغة من البعثة وطلبت معلومات تصدق على صحة البيانات من الشركاء والأطراف المعنيين ومصادر البيانات الأخرى، بما في ذلك السلاسل الإحصائية التي تحتفظ بها الأمم المتحدة

(٣٣) وقت كتابة التقرير، كان قد جرى للتو نشر أربع طائرات عمودية هجومية موفرة من دولة عضو.

(٣٤) مثلا، بعد فقدان أفراد البعثة في عام ٢٠١١ (انظر الفقرة ٤٩ أعلاه).

والمنظمات المعنية والأوساط الأكاديمية. وتتغير مجموعة مؤشرات البعثة بما يتماشى مع التغيرات في ولايتها، وتشمل مؤشرات لا تؤدي إلا إلى إلقاء نظرة جزئية على وضع أكبر، و/أو تتأثر بعوامل خارج نطاق سيطرة البعثة، ولا يمكن دائما التحقق من صحتها من مصادر خارجية، ولا تقيس النواتج بشكل كلي. ونتيجة لذلك فإن مجموعة المؤشرات هامة إلا أنها وسيلة تكمن فيها نواقص في ما يتصل بقياس أثر البعثة.

٦٧ - وكشف استبيان آراء الموظفين عن وجهة نظر الموظفين في إدارة البعثة ونواتجها. وبصفة عامة قيّم من ردوا على الاستبيان فعالية إدارة البعثة تقييما إيجابيا، إذ وصفت نصف التقييمات على الأقل معظم مجالات الدعم بأنها فعالة أو فعالة للغاية. بينما قيمت ٤٤ في المائة من التقييمات فعالية البعثة بصفة عامة بأنها جيدة أو ممتازة، في حين قيمتها ٤٥ في المائة بأنها متوسطة، و ١١ في المائة بأنها ضعيفة.

٦٨ - وتشير آراء الجهات المعنية التي قيمت البعثة من خلال مقابلات وتعليقات مكتوبة، إلى أن التطلعات المتوقعة من البعثة فاقت الممكن فعليا، مما غذى الإحباط. وأعربت مرارا الجهات المعنية الخارجية وموظفو البعثة كذلك عن قلق إزاء عدم كفاية ميزانية البعثة بالمقارنة بنطاق ولايتها وظروفها التشغيلية. وغيرت البعثة بشكل استباقي عملياتها خلال فترة عملها لتحسين كفاءتها، وخاصة في مجال اللوجستيات والنقل.

الاتهامات المثبتة بحدوث استغلال واعتداء جنسيين على يد أفراد حفظ السلام فرضت تحديا خاصا

٦٩ - خرجت إلى الضوء اتهامات بوقوع استغلال واعتداء جنسيين بواسطة أفراد البعثة في عام ٢٠٠٤ عندما أدرج الأمين العام إشارة إليها لأول مرة في تقريره الدوري المقدم إلى مجلس الأمن[٣٥]. وتشمل الاتهامات الموجهة ضد الموظفين المدنيين والعسكريين على السواء الاغتصاب وممارسة الجنس مع قُصَّر وممارسة الجنس مقابل إتاحة فرصة للعمل وممارسة الجنس مع باغيات.

٧٠ - وردت البعثة والأمانة العامة ببدء تحقيق لمكتب خدمات الرقابة الداخلية[٣٦]، وبوضع استراتيجية شاملة للتصدي للمشكلة. ومع استمرار ظهور اتهامات وإشارة مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى وجود نمط يُظهر وقوع انتهاكات، اتُخذ إجراء على نطاق المنظمة: فقد تولى مكتب خدمات الرقابة الداخلية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ مسؤولية إجراء

(٣٥) S/2004/1034، الفقرات ٦٥-٦٨.

(٣٦) أجرته شعبة التحقيقات في مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

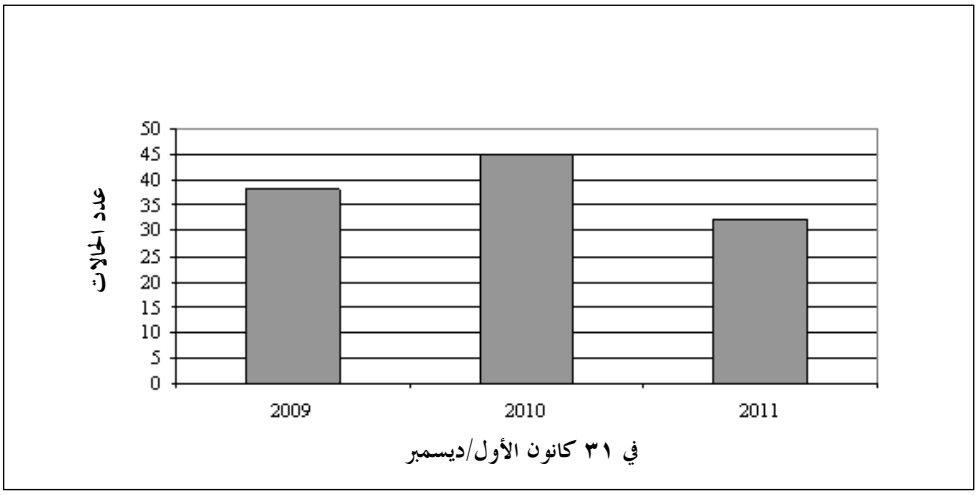
تحقيقات في الاستغلال والاعتداء الجنسيين، وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ أنشأت البعثة فريق السلوك والانضباط لتلقى الاتهامات وإحالتها إلى التحقيق وضمان الامتثال لمدونة قواعد السلوك وتدريب الموظفين. وأكدت تقارير الأمين العام اللاحقة عن البعثة مرارا أن البعثة تتبع سياسة عدم التسامح على الإطلاق إزاء الاستغلال والاعتداء الجنسيين.

٧١ - وشملت الإجراءات المتخذة ضد أعضاء وحدات البعثة، الذين وُجهت إليهم اتهامات مثبتة بالاستغلال والاعتداء الجنسيين، الإعادة إلى الوطن أو التوصية بذلك لأسباب تأديبية. إلا أن إجراء التحقيق واتخاذ إجراء تأديبي، في هذه الحالات، هما أساسا مسؤولية البلدان المعنية المساهمة بقوات. وفي حالات المدنيين الذين ارتكبوا هذه الأفعال، صدرت قرارت بالفصل والإيقاف عن العمل وخطابات توبيخ. وأعرب بعض من جرت مقابلتهم عن قلقهم إزاء الوقت الذي يستغرقه التحقيق في الاتهامات وعدم تمكن مكتب خدمات الرقابة الداخلية من إعلان نتائج التحقيق في حالات معينة. ولا تزال الإحصاءات الواردة من مكتب خدمات الرقابة الداخلية وفريق السلوك والانضباط تظهر ارتفاع معدل الاستغلال والانتهاك الجنسيين في البعثة مقارنة ببعثات حفظ السلام الأخرى، على الرغم من حالات التحسن (انظر الأشكال من الرابع إلى السابع)[٣٧].

(٣٧) في الفترة من ٢٠٠٧ إلى ٢٠١١، سجل فريق السلوك والانضباط ١٥٧ اتهاما مثبتا في بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية بالمقارنة باتهامات مثبتة عددها ٥١ في عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، و ٤٥ في بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، و ٢٥ في بعثة الأمم المتحدة في ليبريا، و ١٣ في بعثة الأمم المتحدة في السودان، و ٥ أو أقل في كل بعثة أخرى.

الشكل الرابع

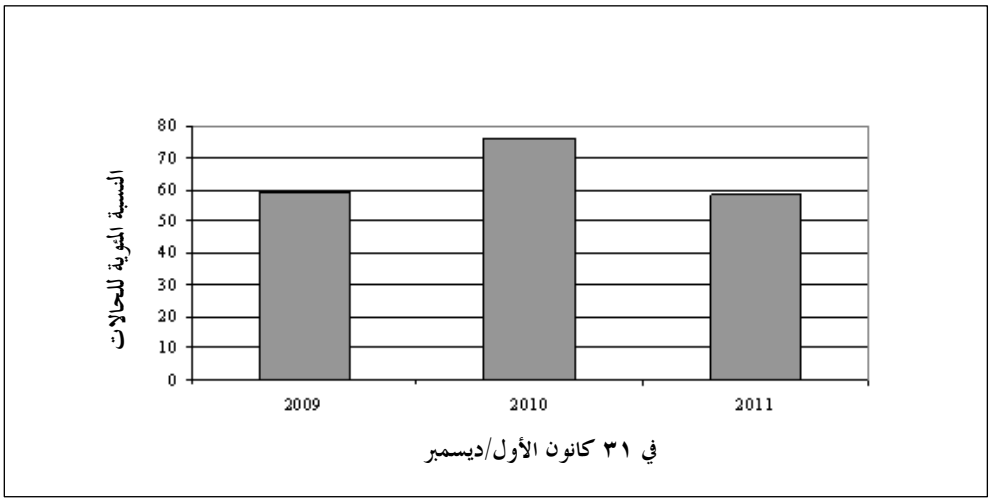
حالات الاستغلال والاعتداء الجنسيين المفتوحة في بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وفي بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١١



المصدر: شعبة التحقيقات في مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

الشكل الخامس

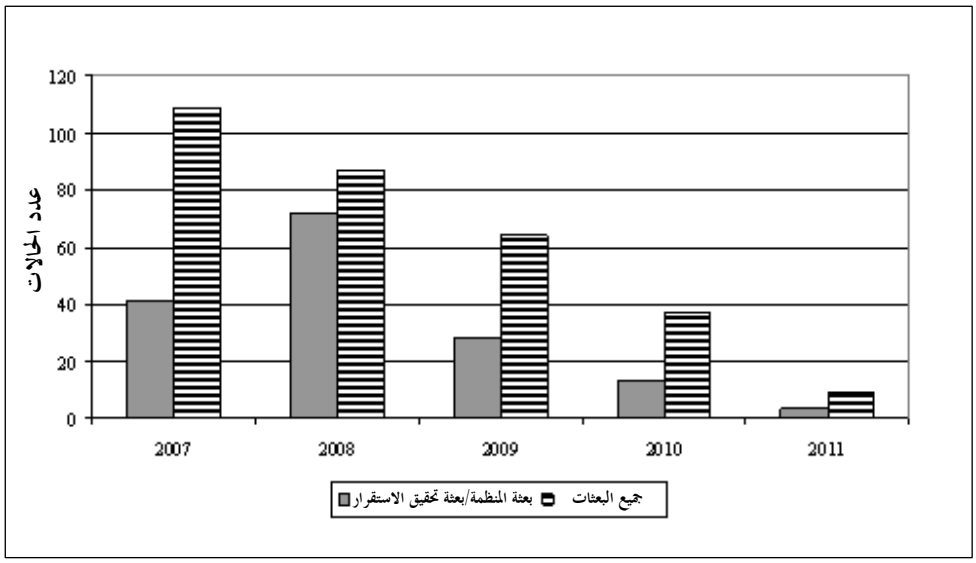
حالات الاستغلال والاعتداء الجنسيين المفتوحة في بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وفي بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية كنسبة مئوية من جميع حالات الاستغلال والاعتداء الجنسيين المفتوحة في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١١



المصدر: شعبة التحقيقات في مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

الشكل السادس

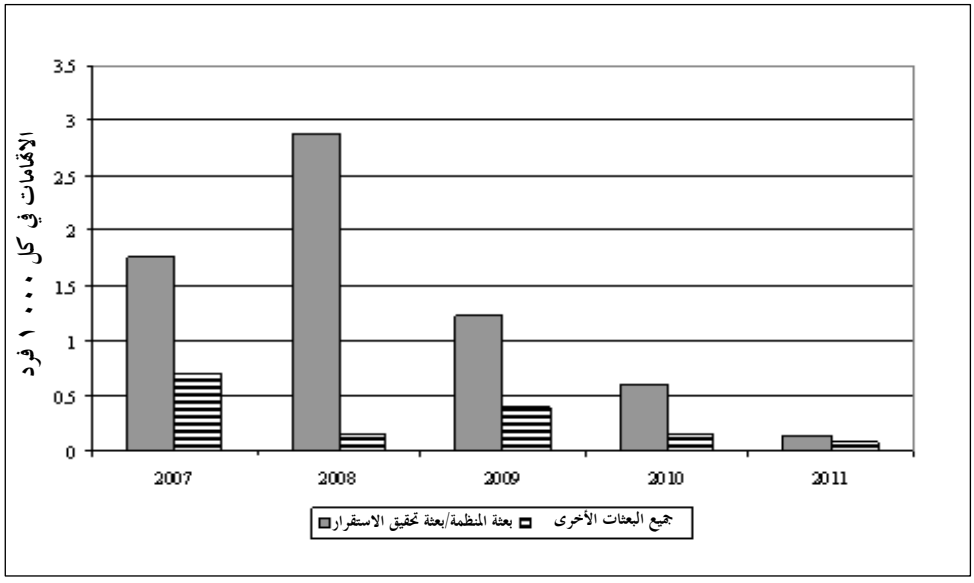
الاتهامات المثبتة بشأن الاستغلال والاعتداء الجنسيين في بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام في الفترة ٢٠٠٧ -٢٠١١



المصدر: فريق السلوك والانضباط، صحائف وقائع إدارة عمليات حفظ السلام.

الشكل السابع

الاتهامات المثبتة بشأن الاستغلال والاعتداء الجنسيين في كل ١ ٠٠٠ من أفراد البعثة، في الفترة ٢٠٠٧-٢٠١١



المصدر: فريق السلوك والانضباط، صحائف وقائع إدارة عمليات حفظ السلام.

زاي – من الواضح أن النقاط المرجعية المحددة لانسحاب البعثة لن تتحقق على الأرجح في المستقبل القريب

٧٢ – في أيار/مايو ٢٠٠٧، طلب مجلس الأمن تحديد نقاط مرجعية لانسحاب البعثة[٣٨]، وتعلقت النقاط التي اقترحها في وقت لاحق الأمين العام بإقامة بيئة أمنية مستقرة وتدعيم المؤسسات الديمقراطية[٣٩].

٧٣ – وفي ذلك الحين أشار الأمين العام إلى أنّ تحقيق هذه النقاط المرجعية إنما يتعدّى نطاق قدرات وولاية البعثة وحدها ويُستبعد تحقيقها خلال فترة عمل البعثة[٤٠]. وأكدت ذلك الاستعراضات اللاحقة. واستمرت الاستعراضات التي أجرتها بعثة التقييم التقني[٤١]، والاستعراضات التي أجريت في إطار عملية التقييم المشترك[٤٢]، إلى جانب تقارير البعثة ذاتها في إبراز أوجه القصور في إحراز تقدم نحو تحقيق النقاط المرجعية. وتعلقت شواغل معينة بقدرة القوات المسلحة على توفير الحماية للمدنيين، وحالة نظم القضاء والمؤسسات الإصلاحية، والعنف الجنسي، وانتهاكات حقوق الإنسان.

خامسا – خاتمة

٧٤ – وُصفت البعثة مرارا لفريق التقييم بأنها بعثة ذات مهمة مستحيلة وانبثق ذلك عن حجم التحديات التي تصادف جمهورية الكونغو الديمقراطية، واتساع رقعة البلد وتعذر الوصول إلى أجزاء من إقليمها، وتخلف مؤسسات الدولة، وعدد المهام الموكولة إلى البعثة وتعقدها، وعدم الالتزام من جانب بعض الأفراد في الحكومة بتحقيق إصلاح حقيقي. ويشير هذا التقرير إلى المجالات التي حققت فيها البعثة تقدما في تنفيذ ولايتها وتلك التي لم تحقق فيها ذلك. ويبرز التقرير الابتكارات التي يمكن أن تُستخدم كنموذج يحتذى به في عمليات حفظ السلام الأخرى.

---

(٣٨) انظر قرار مجلس الأمن ١٧٥٦ (٢٠٠٧)، الفقرة ٢٣.

(٣٩) انظر S/2007/671، الفقرات ٥٨–٦٠.

(٤٠) انظر S/2007/671، الفقرة ٦١.

(٤١) من ٢٢ شباط/فبراير إلى ٥ آذار/مارس ٢٠١٠.

(٤٢) انظر S/2010/164، الفقرة ١٠٥.

٧٥ - وكان لأبرز إنجازات البعثة، وهو الإسهام في تقليل النزاع، أثر ضخم على البلد. وتشير البحوث إلى أن النزاع له أثر ضار على وجه الخصوص على أقل البلدان نموا[٤٣]. وقد ارتفع دليل التنمية البشرية المتعلق بجمهورية الكونغو الديمقراطية من ٠,٢٢٤ في عام ٢٠٠٠ إلى ٠,٢٨٢ في عام ٢٠١٠، أي ما يماثل تقريبا مستواه في عام ١٩٨٠[٤٤]. وتشير الزيادة المتحققة البالغة ٠,٠٥٢ خلال عقد من الزمان إلى أن جمهورية الكونغو الديمقراطية تسير على مسار التنمية العادي في الوقت الحالي، على الأقل بالنسبة لبلد من أقل البلدان نموا، بدلا من الغوص في النزاع[٤٣].

٧٦ - وعلى الرغم من الاستثمار غير المسبوق في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية، فإن بطء التقدم المحرز في إصلاح قطاع الأمن وترسيخ سيادة القانون يعني أن النقاط المرجعية التي حددها مجلس الأمن لانسحاب البعثة من غير المرجح أن تتحقق في المستقبل القريب. ولا تزال الأولوية الأولى للبعثة، حتى بتشكيلها الحالي كبعثة لتحقيق الاستقرار، هي حماية المدنيين. وكانت الخطوات المتخذة لتعزيز السلام وبناء السلام خطوات قصيرة ولا يزال الأمن في البلد هشا، وخاصة في المنطقة الشرقية الضعيفة. وليست هناك سوى إمكانية فورية ضئيلة لتحقيق النقاط المرجعية اللازمة للانسحاب، لأن تحقيق هذه المعايير يقع خارج نطاق تحكم البعثة وحدها، بل وربما الأمم المتحدة بأسرها. ومن غير المرجح التمكن من تحقيق المعايير في المستقبل القريب باتباع المسار الحالي. ويستلزم تحقيق النقاط المرجعية ما يلي:

(أ) تلزم ولايات قابلة للتحقيق، تقترن بتوفير كمية ونوعية مناسبتين من الموارد؛

(ب) توافر الإرادة داخل المجتمع الدولي في جمهورية الكونغو الديمقراطية ومنظومة الأمم المتحدة لتجاوز الولايات الموكولة إلى كل منها بصفة فردية والأولويات المحددة لها، واتباع نهج تعاوني بقدر أكبر بالفعل؛

---

(٤٣) Asher and Daponte.. "A hypothetical cohort model of Human development." Human Development Research Paper No.2010/40. (New York: UNDP, 2010). Available from http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP_2010_40.pdf.

(٤٤) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، جمهورية الكونغو الديمقراطية، مؤشرات التنمية البشرية الدولية، قاعدة بيانات إحصاءات تقرير التنمية البشرية، متاحة من http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/display_xls_output.cfm?country_iso3=COD&lang=en (accessed 9 February 2012).

(ج) إقامة، قبل كل شيء، شراكة حقيقية بين الأمم المتحدة والمؤسسات في جمهورية الكونغو الديمقراطية وخاصة الحكومة، بما في ذلك المساءلة المتبادلة عن الأنشطة والنواتج.

وعلى الرغم من أن الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام تناول معظم هذه المسائل، فلا تزال تمثل تحديات بالنسبة للبعثة ولأنشطة السلام في الأمم المتحدة بشكل أعم.

٧٧ - وحتى لو أن بعض العمليات الداخلية للبعثة تمكنت من إحراز تقدم، فلم يكن من المرجح على ما يبدو أن يؤدي عمل البعثة إلى تحقيق نتائج مختلفة أو أحسن بكثير. وتركزت إنجازات البعثة في المجالات التي كان للبعثة سيطرة كليةً عليها، وهي عملية حماية المدنيين ونزع السلاح والتسريح والإعادة إلى الوطن وإعادة التأهيل. وتحقق قدر أقل من التقدم حيثما كان اتخاذ قرارات حاسمة أو توفير الموارد في يد جهات أخرى. وكان هذا هو الوضع على وجه الخصوص في الحالات التي افتقرت فيها خطط وأنشطة الشركاء الهامين إلى الاتساق أو المواصلة، مثلما كان الحال في إصلاح قطاع الأمن.

٧٨ - وثمة مجالان آخران يستحقان النظر، وكلاهما ينطوي على مخاطر تمس سمعة الأمم المتحدة. ويتصل المجال الأول بالتوقعات المرتقبة من الأمم المتحدة. فقد أدى اعتماد الكثير من الجهات المعنية على خدمات البعثة، وما صحب ذلك من آمال عريضة في عملياتها، إلى خلق توقعات بين بعض الأوساط لم يكن من الممكن تلبيتها على الدوام أو حتى على الإطلاق. وتغذي الإحباطات اللاحقة الآراء بأن البعثة ليست فعالة أو مستجيبة بما فيه الكفاية. ووجود أدلة على ضعف الأداء بل وحتى ارتكاب أفعال خاطئة، من قبيل حوادث الاستغلال والاعتداء الجنسيين التي ارتكبها أفراد البعثة، لا يؤدي إلا إلى تعزيز هذه الآراء. ومن المهم أن تدرك الجهات المعنية حدود، وكذلك إمكانيات، حفظ السلام في الأمم المتحدة، وأن تتخذ قيادة الأمم المتحدة وكذلك البعثة ذاتها خطوات لضمان أن تكون ولاية البعثة مفهومة وأن تعزز أنشطتها قيم الأمم المتحدة. فالخطر الذي يحيق بسمعة الأمم المتحدة حقيقي.

٧٩ - ويتصل المجال الثاني بمفاهيم الأمم المتحدة. فهناك توتر جلي في ما يتعلق بضرورة دعم الحكومة المنتخبة في البلد المضيف مع الظهور في الوقت نفسه في وضع المتمسك بقيم الأمم المتحدة. وتركز ولاية البعثة بشكل متزايد على دورها في مساعدة ودعم حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية. وتعترف العبارات المستخدمة في صياغة الولاية بسيادة الحكومة المنتخبة ولكنها تضع البعثة في موقف صعب إذا ما رؤي أن عناصر من الحكومة أو من خدماتها مرتبطة بالفساد أو الغش أو انتهاكات حقوق الإنسان.

٨٠ - وردت الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٩ على الشواغل المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبها أفراد القوات المسلحة وأفراد الشرطة الوطنية الكونغولية بفرض سياسة الحرص الواجب (المشروطية). ومع ذلك فقد أعرب كثير ممن تمت مقابلتهم عن وجود اعتقاد عام بأن البعثة قريبة للغاية من أنشطة الحكومة، بما فيها أنشطة القوات المسلحة وأنشطة الهيئة الانتخابية في مرحلة أحدث، والتي قد يبدو أنها تشمل عناصر غير قانونية أو غير أخلاقية أو منطوية على فساد أو إجرامية. ويبدو أن جهود ''الدبلوماسية الهادئة'' التي تبذلها البعثة لم يكن لها سوى أثر ضئيل في تبديد هذه الاعتقادات، بل ربما قد تكون غذتها بدلا من ذلك. ويلزم اتخاذ إجراء أوضح لشجب سوء التصرف وفصل البعثة عنه. وينطوي تحسين وجهات النظر ووجود توقعات أكثر واقعية على إمكانية تحسين التعاون المقدم إلى البعثة وبالتالي تحسين أهمية وفعالية عمليات حفظ السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية.

سادسا - التوصيات

يقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية التوصيات التالية:

توصيات أساسية

التوصية ١

ينبغي للبعثة أن تعزز التزامها بتطوير قطاع الأمن:

(أ) عن طريق إنشاء هيكل مناسب رفيع المستوى، ووضع خطط خاصة بالبعثة لتنفيذ هذه الولاية؛

(ب) عن طريق توسيع نطاق رسمها لخريطة مؤسسات قطاع الأمن القائمة ليشمل رسم خريطة لما يلي: '١' تشريعات قطاع الأمن في جمهورية الكونغو الديمقراطية، '٢' وسياسات واستراتيجيات وخطط تطوير قطاع الأمن لجميع الجهات الفاعلة الرئيسية.

التوصية ٢

ينبغي للبعثة أن تشن، من خلال شؤون الإعلام ومكتبها للشؤون المدنية، حملة إعلامية تركز على التفريق بين مسؤولية البعثة في دعم الحكومة وبناء قدراتها، وبين دعم أفراد في الحكومة و/أو دعم تصرفات خاطئة.

التوصية ٣

ينبغي لإدارة عمليات حفظ السلام ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ضمان قيام بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية وجميع البعثات المكلفة بولايات تتعلق بحقوق الإنسان بإصدار تقارير عامة دورية وشاملة ترصد حالة حقوق الإنسان في مناطقها على فترات دورية لا تقل عن مرتين في السنة.

التوصية ٤

ينبغي للبعثة وإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني وشعبة التحقيقات في مكتب خدمات الرقابة الداخلية ومكتب إدارة الموارد البشرية اتخاذ جميع الخطوات الممكنة لتعزيز سياسة عدم التسامح مطلقا مع الاستغلال والانتهاك الجنسيين من جانب أفراد البعثة. وينبغي أن يشمل هذا إخضاع ليس فقط الأفراد الذين ينخرطون في الاستغلال والانتهاك الجنسيين للمساءلة، ولكن أيضا رؤسائهم، وفي نهاية المطاف، الأفراد العسكريين، وبلدانهم المساهمة بقوات.

توصيات هامة

التوصية ٥

ينبغي لإدارة عمليات حفظ السلام تقييم الابتكارات الهامة في البعثة للتعرف على نقاط قوتها وضعفها، ومدى صلاحيتها للتطبيق على نطاق أوسع في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وتشمل الابتكارات التي ينبغي تقييمها ما يلي (ولكنها لا تقتصر عليه):

(أ) تطبيق العناية الواجبة (المشروطية)؛

(ب) المشروع التحليلي وإمكانية وجدوى توسيع نطاق هذا العمل ليشمل مناطق أخرى تقع فيها انتهاكات بأعداد كبيرة لحقوق الإنسان؛

(ج) شبكات التنبيه المجتمعية؛

(د) برامج مساعدي شؤون الاتصال المجتمعي.

التوصية ٦

ينبغي لإدارة الدعم الميداني تزويد هيئات الإدارة بدراسة موحدة بشأن مدى توافر الموارد الجوية للبعثة، واستخدامها، والقدرة على التنبؤ بها، وسلامتها وفائدتها.

التوصية ٧

ينبغي لإدارة الدعم الميداني ضمان إعداد القوائم ذات الصلة بجميع الوظائف الرئيسية برتبة ف-٤ وما فوقها وتحديثها وإتاحتها، بحيث يمكن القيام في الوقت المناسب بملء الشواغر اللازمة في مجالات أو لأداء أدوار حاسمة بالنسبة لإنجاز الولايات، خصوصا في ظروف الشواغر التي لم تكن مخططة.

التوصية ٨

ينبغي للبعثة أن تستخدم قاعدة بياناتها التحليلية كوسيلة تستكمل بها فحص جميع مواطني جمهورية الكونغو الديمقراطية المرتبطين بالبعثة.

(توقيع) كارمان ل. **لابوانت**
وكيلة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية
٩ آذار/مارس ٢٠١٢

المرفق*

مذكرة مؤرخة ١٩ آذار/مارس ٢٠١٢ موجهة إلى وكيلة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية من وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام

تعليقات على تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن تقييم أداء البرامج وتحقيق النتائج: أنشطة الأمم المتحدة لحفظ السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية

١ - أشير إلى مذكرة السيدة ديبورا روغ، مديرة شعبة التفتيش والتقييم، بمكتب خدمات الرقابة الداخلية، المؤرخة ٢٤ شباط/فبراير ٢٠١٢، فيما يتعلق بتقييم أداء البرامج المذكور أعلاه والتقرير النهائي، المؤرخ ٩ آذار/مارس، الذي قرأته باهتمام. وهذا تقرير مهم وتقييم مفيد لأداء بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية/بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية وما حققته من نتائج. وأرحب بالتعاون الممتاز بين الزملاء في بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار وإدارة الدعم الميداني وإدارة عمليات حفظ السلام ومكتب خدمات الرقابة الداخلية خلال عملية إعداد التقرير.

٢ - ونتفق بوجه عام مع النتائج الرئيسية للتقرير ومعظم توصياته ونرحب بها. ونرى أن التقرير يجسد بدقة التقدم المحرز في عمل بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية/بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية باعتبارها بعثة متكاملة ويسلم بالظروف الصعبة التي تعمل فيها البعثة منذ إنشائها عام ١٩٩٩.

٣ - ويتناول التقرير جوهر ما حققته البعثة وما تعمل من أجل تحقيقه. ويبين الإنجازات الرئيسية التي حققتها البعثة، وذلك بمثابة تقدير لائق لعمل أفراد البعثة وموظفي كيانات الأمم المتحدة الأخرى والتزامهم. ويشير التقرير إلى أن البعثة ساهمت، من خلال أنشطتها العسكرية والدبلوماسية، في إدخال تحسينات ملحوظة على الاستقرار والأمن بصفة عامة في جمهورية الكونغو الديمقراطية. ويسرنا أن نلاحظ أن تركيز التقرير على استخدام البعثة أدوات وآليات مبتكرة لحماية المدنيين، لا سيما في مناطق في الجزء الشرقي من جمهورية الكونغو الديمقراطية حيث لا تزال الجماعات المسلحة تشكل تهديدا للسكان. وأشير إلى

* يقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية، في هذا المرفق، النص الكامل لتعليقات إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية على تقييم أداء البرامج وتحقيق النتائج: أنشطة الأمم المتحدة لحفظ السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وأقرت هذه الممارسة عملا بقرار الجمعية العامة ٦٤/٢٦٣، بناء على توصية اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة.

التوصية ٥ الواردة في التقرير في هذا الصدد ويسرني أن أبلغ أن إدارة عمليات حفظ السلام بدأت عملية لتقييم هذه الأدوات بغية التأكد من ملاءمتها المحتملة لبعثات حفظ السلام الأخرى ذات الولايات المماثلة.

٤ - وواصلت البعثة، رغم التحديات الرئيسية التي تواجهها، أداء مهامها المتعددة الجوانب، في حدود قدراتها، وتقديم الدعم البالغ الأهمية للسلطات الكونغولية، في مجالات مثل الانتخابات الرئاسية والانتخابات البرلمانية الوطنية التي أجريت في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، وفقا لولايتها. ومن المهام الكبيرة التي سلط عليها الضوء في التقرير تيسير تقديم المساعدة الإنسانية بتوفير دعم بالغ الأهمية في مجالي النقل والأمن لعمل الأمم المتحدة وسائر الجهات الفاعلة في ميدان المساعدة الإنسانية، وهي مهمة حيوية تضطلع بها البعثة ولكنها تُغفَل أحيانا. ويوفر ذلك أيضا فهما أفضل وأساسا منطقيا لميزانية البعثة (يُطلب مبلغ يزيد على ١,٣ بليون دولار للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣).

٥ - والملاحظة الواردة في التقرير والتي مفادها أن الإنجازات الرئيسية التي حققتها البعثة قد كانت في المجالات التي تسيطر عليها بدرجة كبيرة، لا سيما حماية المدنيين وعملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج للمحاربين الأجانب السابقين، ملاحظة وجيهة. وليست جميع المهام المنصوص عليها في ولاية البعثة قابلة للتحقيق: فالعديد من القرارات تتخذ في مجالات رئيسية لا تخضع لسيطرتها، كما يشار إليه التقرير وكما يتجلى في إصلاح القطاع الأمني وسيادة القانون. وما زالت هناك حاجة إلى إحراز مزيد من التقدم في هذه المجالات الرئيسية. ويؤكد التقرير الاستنتاجات السابقة التي مفادها أن ذلك من العوامل الرئيسية التي تجعل الوفاء بالنقاط المرجعية لاستراتيجية الخروج حتى الآن يتجاوز نطاق قدرات البعثة وولايتها. ويمكن لأجهزة تقرير السياسات في الأمم المتحدة أن تستخلص دروسا مفيدة بالنسبة لولايات حفظ السلام المقبلة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وفي بلدان أخرى في هذا الصدد.

٦ - وندرك أن عددا من الشواغل والصيغ البديلة التي اقترحتها إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني وبعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية مقبولة لدى مكتب خدمات الرقابة الداخلية ومدرجة في التقرير النهائي. ونلاحظ أيضا أن بعض التوصيات والتوضيحات لم ترد في التقرير لعدة أسباب، منها الحد من عدد الكلمات ولأن آراءنا كانت مختلفة عن آراء مكتب خدمات الرقابة الداخلية في بضعة مجالات. وترد أدناه تعليقات موحدة تقدم توضيحات ومعلومات إضافية في هذا الصدد.

٧ - ونتفق مع استنتاجات التقرير التي مفادها أن التوقعات من البعثة غالبا ما تكون مرتفعة بصورة غير واقعية. غير أننا نرى أن انتقاد مكتب خدمات الرقابة الداخلية لمبدأ ''الدبلوماسية الهادئة'' الذي تعمل به البعثة فيما يتعلق بتصورات سلطات البلد المضيف عن قصور الأداء وتأييد السياسات لا تظهر بوضوح مدى صعوبة موقف البعثة في موازنة ضرورة إقامة شراكة بناءة مع سلطات البلد المضيف، كما جرى التأكيد على ذلك في التقرير، مع جهودها المكثفة المتعلقة بالاتصالات بشأن المسائل الصعبة. وينطبق ذلك، مثلا، على إصدار تقارير علنية صريحة عن الحالة الإشكالية لحقوق الإنسان في البلد، التي تنطوي على احتمال تعقيد العلاقات مع الجهات الفاعلة من المؤسسات الوطنية. ورغم هذه المشاكل، حافظت البعثة على سجل جيد بتحقيق نتائج ملموسة، والعمل بشكل وثيق مع النظراء الوطنيين في جهود مشتركة، وهي نقطة نرى أنه كان من الممكن التشديد عليها في التقرير.

٨ - وهناك نقطة أخرى تجدر الإشارة إليها وهي رأينا الذي دعونا فيه إلى أن تحذف من التقرير التوصية ٨ التي تنص على أن تستخدم البعثة ''قاعدة بياناتها التحليلية كوسيلة تستكمل بها فحص جميع مواطني جمهورية الكونغو الديمقراطية المرتبطين بالبعثة''. ونرى أن البعثة ليست لها ولاية قانونية لاستخدام قاعدة البيانات لأغراض غير فحص أفراد قوات الأمن الوطنية. ونرى أن من شأن هذا التوسيع لاستخدام قاعدة البيانات مواصلة تقويض هدفها الأساسي الذي هو استخدامها للتعرف على مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان أثناء عملهم في قوات الأمن.

٩ - ونوصي بأن تتاح هذه المذكرة، بما في ذلك التعليقات الواردة أدناه، للجمعية العامة لكي تراعى تماما التعليقات التي وردت من البعثة ومن المقر.

التعليقات الموحدة

الفقرة ٢٠

١٠ - فيما يتعلق بنشر قوات حفظ السلام في أراضي جمهورية الكونغو الديمقراطية، يوصى بإضافة ما يلي إلى الفقرة لعكس الانتشار الحالي على نحو أدق:

تنشر البعثة حاليا أفرادا نظاميين مسلحين خارج الجزء الشرقي من البلد. وتحتفظ القوة بكتيبة في كينشاسا وبوجود خفيف في مقاطعة إكواتور، في حين تنتشر وحدات الشرطة المشكلة في كلتا مقاطعتي كاساي. وهي مكلفة بحماية موظفي الأمم المتحدة وعتادها والمدنيين والعاملين في مجال المساعدة الإنسانية، وتوفير خدمات المرافقة للبعثة وتنفيذ مشاريع سريعة الأثر في المجتمعات المحلية. وتكتفي

أفرقة المراقبين العسكريين برصد مقاطعتين أكثر استقرارا من الناحية الأمنية، الكونغو السفلى وباندوندو.

الفقرة ٢٧

١١ - فيما يتعلق بتركيز البعثة على الاستقرار، كان من الممكن الإشارة في هذا الجزء إلى وكالات وصناديق وبرامج الأمم المتحدة المعنية بالحوكمة، بما في ذلك الأنشطة ذات الصلة بتعزيز سلطة الدولة، قبل إنشاء بعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية عام ١٩٩٩. وجرى تعزيز هذا التركيز في عام ٢٠١١ وتشجيع أوجه التآزر مع الأنشطة التي تضطلع بها كيانات الأمم المتحدة وفقا لولاياتها المختلفة، وعلى وجه التحديد الولايات المتعلقة بالحوكمة.

الفقرات ٣٩-٤٦

١٢ - كان من الممكن أن يبرز هذا الجزء من التقرير على نحو أكمل أنشطة البعثة وإنجازاتها في مجال تقديم الدعم للمؤسسات الأمنية وسيادة القانون (بما في ذلك الهيئة القضائية والشرطة والسجون). ويرد مزيد من المعلومات في التقارير السنوية عن أداء ميزانية البعثة، وآخرها التقرير عن الفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠١٠ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١١ (A/66/652).

الفقرة ٥٧

١٣ - فيما يتعلق بالتحديات التي تواجهها البعثة بشأن تحقيق هدف التوازن بين الجنسين لدى الموظفين المدنيين، تجدر الإشارة إلى أنه قد اعتُرف بأن هدف التوازن بنسبة ٥٠/٥٠ بين الجنسين غير واقعي بالنسبة لعمليات حفظ السلام، التي تقع في مراكز عمل صعبة. وفي اتفاق سجل أداء إدارة الموارد البشرية للفترة ٢٠١٠/٢٠١١، الذي حل محل خطط عمل الموارد البشرية، حُدِّد الهدف الجنساني كتخفيض بنسبة ٢٠ في المائة في الفجوة بين الرجال والنساء عن الحالة الراهنة في بعثة معينة، بهدف نهائي نسبته ٥٠ في المائة لتمثيل النساء. ونظرا لموافقة مجلس الأداء الإداري على الهدف المحدد حديثا للأمم المتحدة، فإننا نفهم أنه يجب قياس عمليات حفظ السلام في ضوء تصاعد الهدف وليس في ضوء هدف تكافؤ الجنسين. وخلال الفترة المشمولة بالتقرير من تموز/يوليه إلى حزيران/يونيه ٢٠١١، أشارت إدارة الدعم الميداني إلى أن المعدل الجنساني لبعثة تحقيق الاستقرار قد تحسن بنسبة تتراوح بين ١٧ و ١٩ في المائة، مما يمثل تحقيق الهدف المنقح للبعثة.

الفقرة ٦٤

١٤ - يجري حاليا الاضطلاع بأنشطة توعية مختلفة لزيادة عدد الناطقين بالفرنسية من المرشحين للوظائف في البعثات الميدانية، وبصفة خاصة عمليات حفظ السلام. ووضعت إجراءات لتيسير التوصية بإدارج أسماء المرشحين الناطقين بالفرنسية في القوائم. وفي عمليات التوظيف وإعداد القوائم للفترة ٢٠١٠/٢٠١١، كان بإمكان المرشحين المشاركة في تقييمات باللغة الفرنسية لعدد من الفئات المهنية، بما في ذلك في مجالات منها مؤسسات سيادة القانون والأمن والشؤون السياسية والإعلام. وإضافة إلى ذلك، أتيح للمرشحين المدعوين إلى المشاركة في المقابلات على أساس الكفاءة خيار إجراء المقابلات باللغة الفرنسية. وأدى ذلك إلى زيادة عدد المرشحين الناطقين بالفرنسية الذي أدرجت أسماؤهم في القائمة للنظر فيهم واختيارهم ونشرهم. وفي عام ٢٠١٢، يجري نشر وظائف البعثات الشاغرة باللغة الفرنسية بالنسبة للبعثات التي تُنشر حاليا في بلدان ناطقة بالفرنسية.

الفقرة ٧١

١٥ - فيما يتعلق بارتفاع معدل حالات الاستغلال والاعتداء الجنسيين في البعثة مقارنة بعمليات حفظ السلام الأخرى، تجدر الإشارة إلى أن بعثة تحقيق الاستقرار هي أكبر عملية للأمم المتحدة في العالم من حيث عدد الأفراد. وحققت البعثة تخفيضا نسبته ٤٠ في المائة في عدد الادعاءات في الفترة ٢٠١٠/٢٠١١، وهو أكبر تخفيض لدى البعثات على نطاق العالم.

الفقرة ٨٠

١٦ - فيما يتعلق بالتصورات عن البعثة، وعلى وجه التحديد تصور أن البعثة ''قريبة جدا من الأنشطة الحكومية''، نوافق على أن التوقعات من البعثة غالبا ما تكون مرتفعة بدرجة غير واقعية وأن إدارة التصورات عن البعثة تشكل تحديا كبيرا. وتعمل البعثة بنشاط لمعالجة ذلك عن طريق الحملات الإعلامية القائمة التي تستهدف الشركاء الدوليين والكونغوليين على السواء. وفي هذا الصدد، نرى أن الفقرة ٨٠ لا تظهر بإنصاف مدى صعوبة موقف البعثة في موازنة ضرورة إقامة شراكة بناءة مع سلطات البلد المضيف، كما جرى التأكيد على ذلك في التقرير، مع جهودها المنسقة لمعالجة المسائل الصعبة عن طريق الاتصالات وجهود ''الدبلوماسية الهادئة''. فعلى سبيل المثال، تقوم البعثة بشكل منتظم، وبالاشتراك مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بإصدار تقارير علنية صريحة عن الحالة الإشكالية لحقوق الإنسان في البلد، التي تنطوي على احتمال تعقيد العلاقات مع الجهات الفاعلة من المؤسسات الوطنية. ومن هذه التقارير، ما صدر في تموز/يوليه ٢٠١١ عن أعمال الاغتصاب

الجماعي والنهب التي ارتكبتها عناصر الجماعات المسلحة في منطقة واليكالي في آب/أغسطس ٢٠١٠ من تقارير عن أحداث مماثلة ارتكبتها عناصر تابعة للقوات المسلحة الكونغولية في بوشاني في الفترة الممتدة من كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ إلى كانون الثاني/يناير ٢٠١١، والتقرير الصادر في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ عن حوادث العنف المتصل بالانتخابات. وأصدرت البعثة أيضا بيانات علنية، كلما كان ذلك مناسبا، تعرب عن القلق بشأن بعض الإجراءات التي اتخذتها السلطات فيما يتعلق مثلا بالانتخابات الرئاسية والتشريعية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١. ومع ذلك، احتفظت البعثة بسجل جيد بتحقيق نتائج ملموسة في مجالات التكليف ذات الأولوية، بما فيها المجالات ذات الصلة بالانتخابات وحقوق الإنسان، عندما تعمل بشكل وثيق مع النظراء الوطنيين في إطار جهود مشتركة.

التوصية ٢

١٧ - تماشيا مع النقاط الواردة أعلاه، فيما يتعلق بالفقرة ٨٠، يلاحظ أن البعثة تسعى بنشاط إلى توضيح مسؤولياتها وولايتها، بما في ذلك الجوانب المتعلقة بدعم الحكومة وبناء قدرتها، عن طريق الحملات الإعلامية. وستواصل البعثة أيضا الإعراب عن القلق والإعلان عن ''المخالفات'' عند الحاجة، بما في ذلك في حالة قيام السلطات بهذه الأفعال، وفقا لولاية البعثة.

التوصية ٦

١٨ - نفذت بالفعل التوصية التي تدعو إدارة الدعم الميداني إلى تزويد الهيئات الحكومية بدراسة موحدة عن الموارد الجوية.

وقدمت إلى مجالس الإدارة التقارير التالية عن العمليات الجوية:

- تقرير الأمين العام عن العمليات الجوية للأمم المتحدة (A/65/738) الذي صدر استجابة لطلب اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية الموجه إلى الجمعية العامة (انظر A/64/660، الفقرة ٥٥)؛
- تقرير الأمين العام عن الترتيبات الإدارية وترتيبات السلامة المتصلة بإدارة طائرات الهليكوبتر العسكرية في عمليات حفظ السلام، الصادر استجابة لطلب اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام (انظر A/63//19، الفقرة ٧١، و A/64//19، الفقرة ٧٢).

التوصية ٨

١٩ - يقترح سحب هذه التوصية، التي تقترح فحص جميع مواطني جمهورية الكونغو الديمقراطية ''المرتبطين بالبعثة''، من التقرير. ولا تشمل الولاية الحالية للبعثة الاضطلاع بعملية فحص من هذا القبيل. وإذا تقرر توسيع الولاية للسماح بالفحص المقترح لجميع الجهات الفاعلة العاملة مع البعثة، فسيتحور مسار مشروع التوصيف عن هدفه الأساسي المقرر. والسياسات المتعلقة بقواعد بيانات التوصيف وبالحرص الواجب في مراعاة حقوق الإنسان (سياسات المشروطية) تركز بالتحديد على الكيانات التي تعمل في صفوف قوات الأمن الوطنية؛ والأساس القانوني الذي تستند إليه البعثة لاستخدام أدوات مثل قاعدة بيانات التوصيف لفحص المستفيدين من المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة يرتبط ارتباطا وثيقا بقيام البعثة بالتخطيط المشترك والعمليات المشتركة وتقديم الدعم إلى القوات المسلحة الكونغولية في العمليات الموجهة ضد الجماعات الكونغولية والأجنبية. وجميع القرارات ذات الصلة التي كررت التأكيد على الحرص الواجب في مراعاة حقوق الإنسان، أي قرارات مجلس الأمن ١٨٥٦ (٢٠٠٨) (الفقرتان ٣ (ز) و ٢٢)؛ و ١٩٠٦ (٢٠٠٩) (الفقرات ٢١-٢٣ و ٣٢)؛ و ١٩٢٥ (٢٠١٠) (الفقرتان ١٢ (ح) و (ك))؛ و ١٩٩١ (٢٠١١)، تربطها بالعمليات العسكرية المشتركة. وهكذا قامت البعثة بتطبيق أدوات الحرص الواجب في مراعاة حقوق الإنسان/التوصيف في المقام الأول على وحدات القوات المسلحة الكونغولية المعنية بالعمليات المشتركة، ولكن يمكن توسيعها لدعم الحكومة في إجراء فحص أوسع نطاقا ''لقوات الأمن الوطنية'' الأخرى، بما في ذلك الشرطة الوطنية الكونغولية، على سبيل المثال لا الحصر.