الأمم المتحدة

A/68/899–S/2014/384

الجمعية العامة
مجلس الأمن

Distr.: General
2 June 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

مجلس الأمن
السنة التاسعة والستون

رسالة مؤرخة ١ حزيران/يونيه ٢٠١٤ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم للاتحاد الروسي لدى الأمم المتحدة

يشرفني أن أحيل إليكم طيه الورقة المفاهيمية المتعلقة بمناقشة مجلس الأمن المفتوحة حول موضوع ”عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: الاتجاهات الجديدة“ التي ستجرى في ١١ حزيران/يونيه ٢٠١٤ في إطار رئاسة الاتحاد الروسي لمجلس الأمن (انظر المرفق).

وأرجو ممتنا أن تتفضلوا بتعميم هذه الرسالة ومرفقها بوصفهما وثيقة من وثائق الجمعية العامة، في إطار البند ٥٣ من جدول الأعمال، ومن وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) فيتالي تشوركين

040614 040614 14-54450 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

مرفق الرسالة المؤرخة ١ حزيران/يونيه ٢٠١٤ الموجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم للاتحاد الروسي لدى الأمم المتحدة

[الأصل: بالروسية]

عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: الاتجاهات الجديدة

مذكرة مفاهيمية

سيعقد الاتحاد الروسي، بصفته رئيسا لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، مناقشة مفتوحة بشأن ''عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: الاتجاهات الجديدة'' في ١١ حزيران/يونيه ٢٠١٤. وخلال هذه المناسبة، التي ستضم أعضاء مجلس الأمن وكافة أعضاء الأمم المتحدة، بما في ذلك البلدان المساهمة بقوات عسكرية وبوحدات شرطة والأمانة العامة للأمم المتحدة، من المتوقع تبادل الآراء بنشاط بشأن أحد المجالات الأكثر إلحاحا وأهمية من بين الأعمال التي تضطلع بها المنظمة. وسيلقي الأمين العام للأمم المتحدة كلمة.

ويتوقف في المقام الأول تطور النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة في عمليات حفظ السلام على الطابع المتغير الذي تتسم به النزاعات التي يجب على المنظمة أن تتصدى لها. واليوم، بخلاف العهد ''التقليدي'' لحفظ السلام، الغالبية العظمى من الأزمات التي تنشر فيها عمليات حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة أو تمدد فيها ولاياتها هي نزاعات مسلحة ذات طابع غير دولي، وكثيرا ما يشار إليها أيضا بالنزاعات الداخلية أو الأهلية (تنطوي عموما على مواجهة بين القوات الحكومية وجماعات مسلحة غير حكومية). وأسباب هذه النزاعات والعوامل التي تزيد من تعقيدها متعددة ومتنوعة، ولكن بصفة عامة لها قاسم مشترك واحد وهو أن أساس تسويتها يكمُن في المصالحة الوطنية. غير أن الاستثناء الوحيد هو وجود منظمات إرهابية وجماعات مسلحة عابرة للحدود الوطنية ربما لها مصلحة في وجود فراغ في السلطة على الصعيد الوطني وليس لديها شواغل أو مصالح داخل البلد الذي تنشط فيه.

ومع أن عمليات حفظ السلام كثيرا ما تنشر من أجل تسوية هذه النزاعات الداخلية، فإن الجديد هو أنها أصبحت الآن في كثير من الأحيان مجبرة على العمل في ظروف يقل فيها السلام أو ليس بها سلام يُحفظ وفي أماكن قد يواجه حفظة السلام فيها تهديدات غير مألوفة وأخطارا أمنية شديدة. ومن المتعارف عليه تقليديا أن تعزيز المشاركة الدولية، في ظروف من هذا القبيل، يمكن أن يعطي على الأقل دفعة لعملية تحقيق الاستقرار. وفي ظل هذه الظروف، تتزايد الحاجة إلى مراعاة استعداد البلدان المساهمة بقوات لمواجهة مخاطر متزايدة من هذا القبيل. وبالإضافة إلى ذلك، كثيرا ما ينشر حفظة السلام (''الخوذ الزرق'')

التابعون للأمم المتحدة إلى جانب وحدات عسكرية أجنبية موجودة بالفعل في الميدان (تابعة إما لفرادى الدول أو لمنظمات إقليمية أخرى)، ومبعوثين إقليميين ودوليين، أو بعثات خاصة. وهذا يطرح تحديات إضافية، ويتيح كذلك فرصا لتوثيق الشراكات.

١ - لقد كان من المعالم البارزة بالنسبة لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام التي اتبعت هذا المسار اتخاذ قرار مجلس الأمن ٢٠٩٨ (٢٠١٣) في آذار/مارس ٢٠١٣، الذي يمدد ولاية بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية وينشئ لواء تدخل ضمن البعثة مأذون له باستخدام القوة بصورة وقائية وإجراء عمليات هجومية محددة الهدف. وبعد وقت قصير، اتخذ مجلس الأمن القرار ٢١٠٠ (٢٠١٣) المتعلق بإنشاء عملية حفظ سلام في مالي. وبالنظر إلى التهديدات المحددة التي يشهدها ذلك البلد، أذن مجلس الأمن لبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي باستخدام جميع الوسائل الضرورية للاضطلاع بولايتها، بما في ذلك ردع التهديدات واتخاذ خطوات نشطة لمنع عودة العناصر المسلحة إلى المراكز السكانية الرئيسية. وينبغي أيضا أن تؤخذ في الاعتبار الولايات السابقة والمعتادة إلى حد ما التي تنص على استخدام ”جميع الوسائل/اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية“. وفي بعض الحالات، استخدم حفظة السلام القوة بدرجة أكبر؛ والأعمال التي قامت بها عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار في إطار قرار مجلس الأمن ١٩٣٣ (٢٠١٠) مثال على ذلك.

ويبدو أن هذه التطورات الجديدة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام لا تتفق تماما مع المبادئ الأساسية لحفظ السلام، بل إنها تتضارب في بعض الحالات مع تلك المبادئ. ومن الواضح أن هذه المشكلة ينبغي أن تدرج على النحو المناسب في صكوك حفظ السلام التي تتفاوض عليها الدول الأعضاء. فحتى ذلك الحين، إننا نتبع نهجا مجزأ في التعامل مع اتجاهات يتزايد زخمها.

ومن الحتمي أن المنظمة، ممثلة بالأمانة العامة والدول الأعضاء، مع اضطلاع البلدان المساهمة بقوات بدور أساسي، ستواجه التحدي المتمثل في بلورة مواقف بوضوح وفعالية بشأن طائفة واسعة من المسائل المتعلقة بالعمليات ”القوية“، وتقييم فعالية هذه العمليات وأثرها على صورة المنظمة. وهذا ينطبق، في جملة أمور، على بيان أساس منطقي دقيق وفهم واضح لأهدافها وأعمالها (بما يشمل مسائل من قبيل ”ما الجانب الذي يبغي أن نؤيده؟“، و ”كيف نكفل بذل جهود دؤوبة لتعزيز المصالحة الوطنية؟“). فعندما تكون الحكومة طرفا في نزاع داخلي، تصعب السيطرة على التصادم الذي ينشأ بين مبدأ موافقة البلد المضيف ومبدأ الحياد على نحو ما يتبين من حالات عدد من البعثات الراهنة. ومن الأمور

البالغة الأهمية تحديد استراتيجيات لتحقيق الاستقرار ومفاهيم عسكرية تتسم بالوضوح وحسن التوقيت، وتحديد نطاق استخدام القوة، والفعالية في القيادة والتحكم، وتوفير ما يلزم من قوات وعتاد، بما في ذلك تقديم التدريب المناسب والدعم اللوجستي لحفظة السلام. ومن الضروري التفكير في التحديات الجديدة التي من المحتم أن تواجه أفراد الأمم المتحدة أثناء قيامهم بعملهم، بمن فيهم موظفو المساعدة الإنسانية الموجودون في الميدان إلى جانب عمليات حفظ السلام.

وفي ظل هذه الظروف الجديدة، تصبح مسألة أمن حفظة السلام أكثر إلحاحا، لا سيما في الحالات التي يكون فيها مصدر التهديدات التي تواجههم هو جماعات مسلحة غير حكومية. وثمة أيضا قلق بالغ من إمكانية زيادة الخسائر في صفوف حفظة السلام نتيجة مشاركتهم المباشرة في أعمال القتال (رغم أن الإحصاءات تشير حاليا إلى أن الخسائر تعزى أساسا إلى حالات الدفاع عن النفس). وسيكون على الدول الأعضاء والأمانة العامة للأمم المتحدة إجراء مناقشة جدية من أجل توضيح المسائل المتعلقة بفقدان حفظة السلام لوضع الحماية الخاص في إطار القانون الإنساني الدولي والجوانب القانونية لمسؤوليتهم عن انتهاك هذا القانون.

وبالإضافة إلى ذلك يجب أن يتوافر لحفظة السلام ما يلزم من معدات، وأمن المنطقة المحيطة، والمركبات وما إلى ذلك من الأدوات الأخرى التي تمكنهم من العمل بأمان. غير أنه قد تترتب على ذلك آثار في الموارد يجب على الهيئات الحكومية الدولية المعنية مناقشتها.

٢ - إن مسألة الموارد والتعزيز التشغيلي والتقني لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، بوسائل منها استخدام المعدات التكنولوجية المتطورة، تتصل أيضا إلى حد ما بالولايات ”الطموحة“ الجديدة. وبصفة خاصة، ثمة اعتراف متزايد بأن التكنولوجيات المتطورة (بما يشمل المركبات الجوية غير المسلحة وغير المأهولة وأحدث المعدات الطبية والهندسية) يمكن أن تساهم في التنفيذ التام للولايات وفي تعزيز سلامة وأمن الأفراد، وكذلك في تحسين التوعية بالحالة السائدة. وقد ذُكرت هذه العناصر الإيجابية في الإحاطة التي قدمتها إدارة عمليات حفظ السلام مؤخرا في مجلس الأمن.

غير أنه رغم الموقف الإيجابي العام بشأن فكرة تحديث عمليات حفظ السلام، كشفت المناقشات المتعلقة بتكنولوجيات جديدة معينة، ولا سيما المركبات الجوية غير المسلحة وغير المأهولة، عن عدد من المسائل في المجالات السياسية والقانونية والمالية. فثمة شواغل بشأن رصد المعلومات الواردة وكفالة سريتها. وكشفت أيضا ممارسة نشر المركبات الجوية غير المسلحة وغير المأهولة في جمهورية الكونغو الديمقراطية عن مشاكل متصلة

بالتوقيت والفعالية الاقتصادية والتشغيلية، فضلا عن مسائل مهمة متصلة بالموارد البشرية. وقد أشار رئيس مجلس الأمن في رسالة موجهة إلى الأمين العام (S/2013/44) إلى أنه قد تستخدم ”معدات التصوير الخارجي/المعدات الإلكترونية وما يرتبط بها من قدرات تحليلية، ولا سيما قدرات المراقبة من قبيل القدرات التي توفرها الطائرات التي تعمل دون طيار [في بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية] ... لتحسين الإلمام بالحالة، إن كانت متوافرة، حسب كل حالة على حدة ودون الإخلال بمواصلة هيئات الأمم المتحدة المعنية نظرها في الآثار القانونية والمالية والتقنية لاستخدام الطائرات بدون طيار“.

وحتى اليوم، هذه المناقشة في الهيئات الحكومية الدولية المعنية التابعة للأمم المتحدة تعاني من طابع التجزؤ، ولكن قد آن الأوان كي تضع المنظمة نهجا متوازنا، بما في ذلك في شكل وثائق للسياسات العامة.

وما من شك في أنه ينبغي توفير الموارد الضرورية لجميع عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، بما يشمل الأدوات والقدرات، من أجل تنفيذ ولاياتها. وأحد النماذج التي خضعت للتطوير بشكل كبير في الآونة الأخيرة هو النقل المؤقت للأفراد والمعدات فيما بين البعثات لسد حالات النقص في القدرة، مثلا عند وقوع تدهور حاد في حالة من الحالات. وقد أثبتت هذه الآلية فعاليتها في عدد من الحالات. غير أن التعاون بين البعثات ينبغي ألا يؤثر على نوعية تنفيذ كل ولاية من الولايات، أو على أمن حفظة السلام، أو على مستوى ضوابط الميزانية. وثمة أيضا مسألة مدى استعداد البلدان المساهمة بقوات لتوفير القدرات والموارد اللازمة للقيام بمهام في بيئات أكثر صعوبة أو هي ببساطة بيئات مختلفة.

٣ - يتزايد تعقد ولايات البعثات المتعددة الأبعاد المعاصرة وتشمل هذه الولايات، بالإضافة إلى مهام استعادة الأمن في البلدان المضيفة، أنشطة متعددة في مجال بناء السلام، بما يشمل الاستعادة الشاملة لمقومات الدولة بما تحمله هذه الكلمة من معنى. وتدفعنا تجارب أخيرة إلى التساؤل عما إذا كانت المنظمة قادرة على الاضطلاع بكافة المهام في نفس الوقت، سواء من الناحية السياسية أو من ناحية الموارد، ولا سيما في الحالات التي يتغير فيها النزاع بصورة دورية وتشهد فترات تدهور كبير في الحالة الأمنية. وعلى ما يبدو أنه من الضروري في بعض الحالات تحديد الأولويات في الولايات بترتيب المهام بشكل متسلسل، بهدف تجنب وقوع أي أثر على قدرة البعثات على المحافظة على الأمن وتيسير العملية السياسية والمصالحة الوطنية عندما تلقى عليها أعباء زائدة.

وبطبيعة الحال، لا تشكل هذه النقاط قائمة كاملة وشاملة بالاتجاهات الجديدة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، ولكن ربما تكون النقاط الأكثر إلحاحا وأقواها تأثيرا على التحول النوعي لهذه العمليات. ويفرض طابع التجزؤ الذي يتسم به الإطار القانوني والسياساتي بين الدول ضرورة مواصلة إجراء مناقشات نشطة بين الدول الأعضاء، ووضع مبادئ ذات صلة بالموضوع، وفي المستقبل المنظور وضع واعتماد أدوات للسياسات العامة في ضوء الدروس المستفادة.

وما من شك في أن الدور الرئيسي في اتخاذ هذه القرارات من جانب الدول الأعضاء وفي تقديم التوجيه إلى الأمانة العامة بشأن المسائل العامة المتعلقة بحفظ السلام تضطلع به اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام التابعة للجمعية العامة. وينبغي مناقشة المسائل المتصلة باللوجستيات والميزانية وملاك الموظفين في اللجنة الخامسة للجمعية العامة. فإجراء مناقشات مثمرة في هاتين الهيئتين ضروري لمجلس الأمن كي يتخذ قرارات مستنيرة عند إعداد فرادى ولايات بعثات حفظ السلام، مع مراعاة آراء البلدان المساهمة بقوات والحالة على أرض الواقع.

والتفاعل بشكل شامل في إطار الجمعية العامة ومجلس الأمن سيزود الأمانة العامة بالتوجيهات الضرورية، وسيعزز الشراكة الاستراتيجية في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام التي تكمُن قيمتها الأساسية في طابعها العالمي وشرعيتها الفريدة من نوعها.

وسيتقرر مدى استصواب إعداد وثيقة ختامية على أساس المناقشة المفتوحة المقبلة.