الأمم المتحدة S/2015/1038

مجلس الأمن

Distr.: General
28 December 2015
Arabic
Original: English

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

أتشرف بأن أحيل إليكم طيه الورقة المفاهيمية المعدَّة للمناقشة المواضيعية الخامسة التي أجراها الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن في ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٥ بشأن موضوع ”بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي: ’عملية لحفظ السلام‘ في سياق لمكافحة الإرهاب“ (انظر المرفق).

وأرجو ممتنا إطلاع أعضاء مجلس الأمن على هذه الرسالة ومرفقها وإصدارهما بوصفهما وثيقة من وثائق المجلس.

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

200116 150116 15-22985 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

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

مذكرة مفاهيمية معدَّة للمناقشة المواضيعية التي أجراها الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن في ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٥ بشأن موضوع ”بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي: ’عملية لحفظ السلام‘ في سياقٍ لمكافحة الإرهاب“

في ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٥، ستُجري تشاد، بوصفها رئيس الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن، مناقشة مواضيعية بشأن ”بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي: ’عملية لحفظ السلام‘ في سياقٍ لمكافحة الإرهاب“. وسيشارك في هذه المناقشة أعضاء مجلس الأمن ومجموعة كبيرة من الدول الأعضاء، من بينها البلدان المشاركة في الجهود الرامية لتحقيق الاستقرار في مالي. وتم توجيه دعوة لكل من ديمتري تيتوف، الأمين العام المساعد لسيادة القانون والمؤسسات الأمنية في إدارة عمليات حفظ السلام، وإسماعيل شرقي، مفوض السلم والأمن لدى الاتحاد الأفريقي، وميك لورنتسين، مدير شعبة العمليات الإقليمية في إدارة شؤون السلامة والأمن، وألكسي لاميك، نائب الممثل الدائم لفرنسا لدى الأمم المتحدة، وسيكو كاسي، الممثل الدائم لمالي لدى الأمم المتحدة، لتقديم إحاطات إلى الفريق العامل.

السياق

وقّعت حكومةُ مالي والحركات المسلحة الرئيسية الموجودة في شمال البلد مؤخرا اتفاقَ السلام والمصالحة في مالي[(١)]. ويمثل هذا الاتفاق السياسي خطوة هامة إضافية نحو تحقيق سلام مستدام في مالي. وقد اضطلعت بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي (البعثة المتكاملة)، التي أُوفدت إلى مالي منذ نيسان/أبريل ٢٠١٣، بدور هام في العملية التي أدت إلى توقيع هذا الاتفاق ويُنتظَر من البعثة أن تقوم بدور لا يقل أهمية لتنفيذ الاتفاق.

(١) في ٢٠ حزيران/يونيه ٢٠١٥، وقّعت الاتفاقَ تنسيقيةُ حركات أزواد، وهي ائتلاف يضم الحركات الانفصالية، ومثّل هذا التاريخ موعد بداية تنفيذ الاتفاق.

ورغم التقدم المحرز على الصعيد السياسي، لا تزال مالي تواجه مشاكل أمنية بالغة. ففي الواقع، ينشط عدد من المجموعات الإرهابية[٢] والإجرامية في الجزء الشمالي من البلد، وفي نفس الوقت أصبحت مناطق في وسط وجنوب مالي تعاني الآن أيضا من انعدام الأمن، بعد أن كانت مستقرة في السابق. وعلاوة على ذلك، أصبحت العاصمة باماكو أيضا في مواجهة تهديدات متنامية ناجمة عن الهجمات الإرهابية[٣]. وازدادت وتيرة عمليات حرب العصابات، والهجمات الانتحارية، والسيارات المفخخة، والحوادث التي تُستخدَم فيها أجهزة متفجرة يدوية الصنع في مختلف أنحاء البلد. وتقوّض التهديدات غير المتناظرة التي تشكلها هذه المجموعات بشدة المكاسب التي تحققت بشق الأنفس.

وقد بلغ مجموع عدد الضحايا نتيجة للأعمال العدائية المرتكبة منذ بداية نشر البعثة المتكاملة ٤٢ ضحية من حفظة السلام الذين قُتلوا إلى جانب ١٦٦ جريحا. وتمثل الأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع التهديد الأمني الرئيسي الذي يواجهه العاملون في البعثة، حيث أن هذه الأجهزة مسؤولة عن أكثر من ٦٠ في المائة من القتلى وعن أكثر من ٩٠ في المائة من الجرحى. إلا أن هناك اتجاها متزايدا نحو تنفيذ هجمات أكثر تطورا، مثل نصب الكمائن وتنفيذ هجمات انتحارية باستخدام سيارات مفخخة. وتبعث هذه الاتجاهات على القلق أكثر من الأرقام: فمن أصل الحوادث المبلَّغ عنها خلال الفترة الممتدة من كانون الثاني/يناير إلى أيار/مايو ٢٠١٥ والبالغ عددها ٦١ حادثا التي استُخدمت فيها أجهزة متفجرة يدوية الصنع، استهدف حوالي نصفُ هذه الهجمات البعثةَ المتكاملة أو ألحقت أضرارا بها. وإلى جانب القوات التابعة للبعثة، أصبح الموظفون المدنيون العاملون لدى الأمم المتحدة أيضا معرضين للمخاطر الجانبية نظرا إلى أن الجماعات المتطرفة وضعت الأمم المتحدة على قائمة أهدافها الاستراتيجية. وليس من المبالغ فيه القول في الوقت الراهن إن البعثة المتكاملة موجودة في أحد السياقات الأقل استقرارا بالنسبة لعملية من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام.

(٢) تشير القائمة المنشأة والمحدَّثة من قبل لجنة مجلس الأمن العاملة بموجب القرارين ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) بشأن تنظيم القاعدة وما يرتبط به من أفراد وكيانات إلى وجود ٢٤ كيانا مرتبطا بتنظيم القاعدة في أفريقيا، من بينهم ٧ كيانات ناشطة في مالي.

(٣) لقي خمسة أشخاص مصرعهم في هجوم ارتكبته مجموعة مسلحة في مطعم موجود في قلب باماكو في ٧ آذار/مارس ٢٠١٥ وتم العثور على مخبأ هام للأسلحة في العاصمة، مما يبعث على الخوف من وجود خلايا سابتة.

السياق في مالي: هل هو سياق لحفظ السلام أو لإنفاذ السلام؟

على ضوء هذه الخلفية، بدأ البعض في التساؤل عما إذا كانت مالي تُعتبر بيئةً لحفظ السلام في حين لا يوجد هناك الكثير من السلام الذي يمكن حفظه. وفي التقرير المعنون ''توحيد قوانا من أجل السلام: السياسة والشراكة والناس'' (انظر A/70/95-S/2015/446)، ميّزَ الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام بين ولايات/سياقات تنفيذ السلام وإدارة النزاعات. ويمكن القول إنه قد أسندت لبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي ولاية بتنفيذ السلام، ولكنها أُوفدت إلى سياق يستوجب إدارة للنزعات. ويطرح هذا التباين مشاكل خطيرة لأن المفاهيم والأدوات وهياكل البعثات ومبادئها التي وُضعت لتنفيذ مهام السلام غير ملائمة لسياقات إدارة النزاعات.

والمجموعات الإرهابية والإجرامية، مثل تلك التي تنشط في مالي، تزدهر في البيئات غير المستقرة. ولهذا فليس من المستغرب أن نرى أن المجموعات الإرهابية والإجرامية تتعاون لأغراض محددة. فأيديولوجيات هذه المجموعات والأرباح التي تجنيها من التهريب تجعلها لا تميل إلى المشاركة في محادثات السلام. ولذلك، عادة ما تنظر هذه المجموعات إلى جهود إحلال السلام على أنها تهديد، وهي أقل ميلا بكثير للمشاركة في العمليات السياسية وفي مفاوضات السلام. وبسبب عدم وضوح الخطوط الفاصلة بين الجماعات الإرهابية والإجرامية فمن الصعب تحديد ما إذا كانت التهديدات الموجّهة إلى البعثة المتكاملة تتم بدوافع أيديولوجية أو إجرامية.

وعملية بارخان، التي خلَفت عملية سيرفال، التي بدأت في كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ – موفَدَة من قبل فرنسا من أجل شل قدرات العناصر الإرهابية النشيطة في منطقة الساحل، بما في ذلك في مالي. وقد كُلِّفت عملية بارخان بالقيام بمهام لمكافحة الإرهاب، وهي موجودة – إلى جانب قوات الدفاع والأمن المالية – في الخط الأمامي للمواجهة مع هذه الجماعات.

وبعثة الاتحاد الأوروبي للتدريب في مالي، التي أُطلقت في ١٨ شباط/فبراير ٢٠١٣، مكلّفة بتدريب قوات الدفاع والأمن في مالي لمساعدتها على إعادة بسط سلطتها على إقليمها الوطني وعلى تحييد المخرّبين. ومنذ ١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، شرع الاتحاد الأوروبي في نشر بعثة الاتحاد الأوروبي لبناء القدرات في مالي، بهدف إصلاح أجهزة الشرطة والدرك والحرس الوطني في هذا البلد.

أما بعثة الأمم المتحدة المتكاملة، من ناحيتها، فهي لا تشارك في العمليات الهجومية لمكافحة الإرهاب. ومنذ اعتماد قرار مجلس الأمن ٢٢٢٧ (٢٠١٥) في ٢٩ حزيران/يونيه

٢٠١٥، أُوكلت إلى البعثة مهامُ دعم ورصد والإشراف على تنفيذ ترتيبات وقف إطلاق النار؛ ودعم تنفيذ اتفاق السلام والمصالحة في مالي؛ والاضطلاع بجهود المساعي الحميدة وبناء الثقة والتيسير على الصعيدين الوطني والمحلي؛ وحماية المدنيين وتحقيق الاستقرار في المراكز السكانية الرئيسية؛ وتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها؛ والمساهمة في تهيئة بيئة آمنة للمشاريع الرامية إلى تحقيق الاستقرار في شمال مالي؛ وحماية موظفي الأمم المتحدة، ولا سيّما الأفراد النظاميين، ومنشآتها ومعداتها؛ ومساعدة سلطات مالي في حماية المواقع الثقافية والتاريخية في مالي من الهجمات. ومع ذلك، فإن البعثة المتكاملة تتحرك جنبا إلى جنب مع عملية بارخان وقوات الدفاع والأمن في مالي، وتتعاون معها أحيانا، وإن لم يكن ذلك في إطار العمليات الهجومية. وعلاوة على ذلك، تتضمن ولايةُ البعثة مهامَ من قبيل حماية المدنيين وموظفي الأمم المتحدة، التي قد تتطلب اتخاذ إجراءات وقائية قد تكون مرتبطة بصورة غير مباشرة بمكافحة الإرهاب وإنفاذ السلام.

آثار السياق العنيف على بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي

لو ظل النقاش بشأن ما إذا ينبغي اعتبار البيئة في مالي بيئةً لحفظ السلام أم لا مفتوحا، لكان من المستحيل إنكار الآثار الملموسة التي تخلِّفها التهديدات غير المتناظرة على كل جانب من جوانب ولاية البعثة.

الآثار العملياتية

تلحق التهديدات غير المتناظرة أضرارا بالفعالية العملياتية للبعثة أساسا بتقليص قدرة الأفراد النظاميين وغير النظاميين على حد سواء على مغادرة قواعدهم واستعدادهم لذلك. ونتيجة لذلك، تقلل هذه التهديدات من وقوع تفاعلات بين موظفي البعثة والجهات الفاعلة المحلية وتقوض إمكانية تنفيذ المهام الحيوية الصادر بها تكليف، مثل حماية المدنيين ورصد وقف إطلاق النار. كما تشكل التهديدات غير المتناظرة خطرا على سلاسل الإمدادات اللوجستية، مما يقوض قدرة البعثة المتكاملة على الحفاظ على وجودها في بعض المناطق النائية أو على القيام بدوريات فيها. وأخيرا، يميل هذا النوع من التهديدات إلى زيادة عدد التحفظات العملياتية التي تعرب عنها الوحدات المنتشرة من قبل.

الآثار السياسية

عادة ما يكون للصعوبات العملياتية عواقبُ سياسية، والآثار العملياتية المذكورة آنفا الناجمة عن التهديدات غير المتناظرة على البعثة المتكاملة قد تؤدي – وهي بالفعل تؤدي إلى

حد ما – إلى تقويض مصداقية البعثة من منظور السكان المحليين وبعض الجماعات المشاركة في العملية السياسية. وعلاوة على ذلك، لا تشجع هذه التهديدات أيضا الدول الأعضاء على المساهمة بقوات في البعثة، وذلك نظرا إلى تدهور الحالة الأمنية.

الآثار المالية

تترتب على التهديدات غير المتناظرة تدابير اتضح أنها باهظة التكلفة، مثل تدابير الحماية. وهي تتطلب أيضا تدريبات – على سبيل المثال، بشأن كيفية التعامل مع الأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع – ومعدات متخصصة للموظفين العاملين في الميدان، وفي نفس الوقت تزيد من الحاجة إلى عناصر التمكين المكلِفة لأنشطة دعم البعثة، مثل الطائرات لنقل الموظفين أو عمليات إجلاء المصابين والإجلاء الطبي. وفي بعض الأحيان، تُجبر التهديدات غير المتناظرة البعثةَ على التفكير في إعادة نقل أصولها إلى مناطق آمنة أكثر. وأخيرا، كثيرا ما تؤدي هذه التهديدات إلى تدمير الهياكل الأساسية والمعدات.

سبل المضي قدما

يضطلع مجلس الأمن بدور هام في مساعدة بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي على التكيف مع الصعوبات الأمنية التي تواجهها البعثة في مالي. ويرد أدناه عدد من التوصيات القابلة للمناقشة التي يمكن للمجلس النظر فيها:

(أ) تكثيف المشاورات مع البلدان المساهمة، الفعلية والمحتملة، بقوات وبأفراد شرطة في البعثة لإيجاد سبل فعالة ومبتكرة لتعزيز القدرات وزيادة إمكانية التشغيل المشترك؛

(ب) ضمان فهم جميع البلدان المساهمة بقوات والبلدان المساهمة بأفراد الشرطة لقواعد الاشتباك ومفهوم العمليات لدى البعثة بشكل جيد، وكذلك للمخاطر التي قد نشأ عن نشر الأفراد في الميدان. وينبغي أن تكون الوحدات العسكرية ووحدات الشرطة مستعدة لمواجهة حالات أمنية معقدة؛ وينبغي أن تكون المحاذير محدودة قدر الإمكان، وينبغي إعلام قائد القوة بها في أوانها؛

(ج) تشجيع المبادرات الثنائية والمتعددة الأطراف الهادفة إلى تدريب وتجهيز قوات الدفاع والأمن في مالي لتكون قادرة على العمل في البيئات غير المتناظرة، بما في ذلك في عمليات مكافحة الإرهاب؛

(د) تشجيع المبادرات الثنائية والمتعددة الأطراف الهادفة لتدريب وتجهيز الوحدات العسكرية ووحدات الشرطة، الفعلية والمستقبلية، التابعة للبعثة لتكون قادرة على العمل في البيئات غير المتناظرة؛

(هـ) دعم المبادرات الإقليمية الهادفة إلى تحسين الحالة الأمنية، بما في ذلك من خلال مهام مكافحة الإرهاب المضطَلع بها، في إطار عملية نواكشوط بشأن تعزيز التعاون الأمني وتفعيل منظومة السلم والأمن الأفريقية في منطقة الساحل والصحراء؛

(و) مواصلة زيادة تركيز الجهود السياسية التي تبذلها البعثة من أجل تحسين الظروف السياسية في مالي في إطار المساعي الهادفة لتجاوز الحالة من سياق لإدارة التراعات إلى سياق لتنفيذ السلام؛

(ز) تكثيف الجهود الرامية إلى تحسين التواصل مع سكان مالي لإطلاعهم بوضوح على تقسيم العمل، وللتمييز بين الأدوار التي تضطلع بها البعثة المتكاملة والجهات الفاعلة الدولية الأخرى المشارِكة في المهام المتصلة بالأمن في مالي، ولا سيما عملية بارخان، وقوات الدفاع والأمن في مالي؛

(ح) مواصلة تعزيز توعية اللجنة الخامسة التابعة للجمعية العامة واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بالآثار المالية للسياق في مالي على احتياجات البعثة المتعلقة بالميزانية؛

(ط) مواصلة التواصل مع حكومة مالي بشأن السبل المتاحة لتنمية القدرات الداخلية من أجل مواجهة التحديات الأمنية الراهنة والمستقبلية في بيئة ما بعد انسحاب البعثة المتكاملة.