

Distr.: General
3 February 2014
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ٣ شباط/فبراير ٢٠١٤ موجهة إلى الأمين العام من الممثلة الدائمة لليتوانيا لدى الأمم المتحدة

يشرفني أن أبلغكم أنه من المقرر أن يجري مجلس الأمن، برئاسة ليتوانيا، مناقشة مفتوحة بشأن موضوع "حماية المدنيين في النزاعات المسلحة". وستجرى المناقشة يوم الأربعاء، ١٢ شباط/فبراير ٢٠١٤. ومن أجل المساعدة في توجيه المناقشة المتعلقة بالموضوع، أعدت ليتوانيا المذكرة المفاهيمية المرفقة (انظر المرفق).

وأرجو ممتنة تعميم هذه الرسالة ومرفقها بوصفهما وثيقة من وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) ريموندا مورموكايتي
السفيرة، الممثلة الدائمة



الرجاء إعادة استعمال الورق



مرفق الرسالة المؤرخة ٣ شباط/فبراير ٢٠١٤ الموجهة إلى الأمين العام من الممثلة الدائمة لليتوانيا لدى الأمم المتحدة

مذكرة مفاهيمية من أجل المناقشة المفتوحة التي يجريها مجلس الأمن في ١٢ شباط/فبراير ٢٠١٤ عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة

التنفيذ الفعال لولايات حماية المدنيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام

معلومات أساسية

يوافق عام ٢٠١٤ الذكرى السنوية الخامسة عشرة لبدء عمل مجلس الأمن في مجال حماية المدنيين في النزاعات المسلحة. وفي عام ١٩٩٩، اعتمد المجلس أول قرار تاريخي بشأن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة، هو القرار ١٢٦٥ (١٩٩٩)، وكلف صراحة، للمرة الأولى، عملية من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام بحماية المدنيين. ومنذ ذلك الحين، أصبحت حماية المدنيين جزءاً لا يتجزأ من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وفي الوقت الحاضر، تضطلع تسع من عمليات حفظ السلام بالولاية الصريحة المتمثلة في "حماية المدنيين المعرضين لخطر العنف البدني الوشيك"، ودعم تدابير حماية أخرى، وهو ما يشكل أكثر من ٩٥ في المائة من أفراد حفظ السلام العاملين حالياً. وعلاوة على ذلك، أقر المجلس بأن أنشطة الحماية التي صدر بها تكليف يجب أن تعطى لها الأولوية في القرارات المتعلقة باستخدام القدرات والموارد المتاحة.

غير أن استمرار تحمل المدنيين للعبء الأكبر للنزاعات المسلحة الحالية يشير إلى الحاجة المستمرة لقيام مجلس الأمن والدول الأعضاء بمواصلة تعزيز حماية المدنيين. وأشار الأمين العام في تقريره الأخير عن حماية المدنيين الصادر في ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣ (S/2013/689) إلى أن الحالة الراهنة لحماية المدنيين لا تدع مجالاً واسعاً للتفاوض. وعلاوة على ذلك، قدم الأمين العام توصيات جديدة بشأن حماية المدنيين، وأشار أيضاً إلى أن العديد من توصياته السابقة لا يزال صالحاً، وشدد على أهمية ترجمة الالتزامات المعيارية القائمة إلى إجراءات في الميدان.

وفي حين أن أفراد حفظ السلام يعملون جنباً إلى جنب مع العديد من الجهات الفاعلة المعنية بالحماية في الميدان، يشكل تعزيز اضطلاع عمليات حفظ السلام بتنفيذ ولايات الحماية (وهو أحد التحديات الأساسية الخمسة التي تناولها الأمين العام في تقريره) أحد أهم الوسائل المتاحة للمنظمة لحماية المدنيين في النزاعات المسلحة وفي حالات ما بعد النزاع. غير أنه بالرغم من زيادة الاهتمام والتطورات الإيجابية الأخيرة في هذا المجال، لا يزال

هناك العديد من التحديات في الميدان فيما يتعلق بالتنفيذ، لا سيما التحديات ذات الصلة باستمرار الافتقار إلى الوضوح فيما يتعلق بمفهوم حماية المدنيين وتفعيلها، وآليات التنسيق الداخلي والخارجي، والإنذار المبكر والاستجابة السريعة، وتقديم الدعم إلى قوات الأمن التابعة للحكومة المضيفة، وقدرات القوات، وتوفير الموارد.

وبناء على ذلك، ستجري الرئاسة الليتوانية لمجلس الأمن لشهر شباط/فبراير مناقشة مفتوحة بشأن حماية المدنيين، مع التركيز بوجه خاص على أحد التحديات الخمسة الأساسية التي تواجه الحماية، وهو حماية المدنيين بواسطة بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام والبعثات الأخرى ذات الصلة.

التطورات

أُتخذت على مدى السنوات الخمس الماضية خطوات هامة لتحسين الفعالية العامة لبعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، بما في ذلك قدرتها على حماية المدنيين. واتخذ مجلس الأمن القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩) المتعلق بحماية المدنيين في النزاعات المسلحة، ودعا فيه إلى إعطاء الأولوية لأنشطة حماية المدنيين التي صدر بها تكليف في القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد والقدرات، وطلب وضع مفهوم للعمليات والاضطلاع بالتخطيط الشامل للبعثات والتدريب في مجال حماية المدنيين. وبالإضافة إلى العديد من البيانات الرئاسية التي أصدرها مجلس الأمن، والتقارير الدورية التي قدمها الأمين العام، والمذكرة المتعلقة بحماية المدنيين، أنشئ أيضا فريق الخبراء غير الرسمي المعني بحماية المدنيين بهدف تقاسم المعلومات المتعلقة بحماية المدنيين فيما بين خبراء المجلس وتعزيز ولايات حماية المدنيين. وكان القرار ٢٠٨٦ (٢٠١٣) أول قرار مواضيعي بشأن حفظ السلام يعترف فيه المجلس بأهمية حماية المدنيين بوصفها مهمة يصدر بها تكليف في عمليات حفظ السلام المتعددة الأبعاد. وكرر المجلس في قراره ٢١٠٦ (٢٠١٣) الدعوة إلى إدراج تدريب عن العنف الجنسي والجنساني في جميع الدورات التدريبية السابقة للنشر وداخل البعثات المقدمة للبلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة والإسراع بنشر مستشارين لشؤون حماية المرأة.

وسلم مجلس الأمن في قراره التاريخي ٢١١٧ (٢٠١٣) المتعلق بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة بأن النقل غير المشروع للأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة وتكديسها بصورة تزعزع الاستقرار وإساءة استخدامها هي أمور توجب التراجع المسلح وتؤثر في حماية المدنيين وتنفيذ ولايات حفظ السلام. ويُنظر إلى معاهدة تجارة الأسلحة التي اعتمدت مؤخرا بوصفها أداة حيوية في مجال منع تدفقات الأسلحة التي تصعد حدة النزاعات المسلحة

وتستخدم في كثير من الأحيان ضد المدنيين، من خلال مساعدة الدول على إنشاء ضوابط وآليات قوية من أجل منع تحويل وجهة تلك الأسلحة.

وطلبت اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام إلى الأمين العام في تقاريرها السنوية الصادرة في الفترة من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٢ (A/63/19 و A/64/19 و A/65/19 و A/66/19) الاستعانة بالدروس المستفادة من خلال تقديم تقييم لمدى كفاية الموارد، والتدريب، ومفاهيم العمليات في البعثات التي تضطلع بولايات حماية المدنيين، وكذلك من خلال الاعتراف بضرورة توفير التوجيه والتدريب والتنسيق واستراتيجيات حماية المدنيين الخاصة بكل بعثة. واستجابت الأمانة العامة من خلال وضع مفهوم عمليتي، وإطار لدعم وضع استراتيجيات خاصة بكل بعثة، ومصفوفة للموارد والقدرات، وتحليل لآليات التنسيق المتعلقة بحماية المدنيين، ومواد تدريبية على المستويين العمليتي والتعبوي لدعم أفراد حفظ السلام، ومن خلال إنشاء فريق لتنسيق حماية المدنيين في المقر.

التحديات والفرص التي يتعين استكشافها

فهم حماية المدنيين وتحديد الأولويات والتخطيط

على الرغم من إحراز نجاحات هامة، لا تزال عمليات حفظ السلام تواجه العديد من التحديات في جعل الحماية واقعا مجديا ومتسقا ومنهجيا في عملها اليومي. ولا تقتصر مهام حماية المدنيين على الإجراءات التي تتخذها القوات العسكرية وأفراد الشرطة لتوفير الحماية المادية. وأكد مجلس الأمن في قراره ١٨٩٤ (٢٠٠٩) ضرورة اتباع نهج شامل لتيسير تنفيذ ولايات الحماية من خلال تعزيز النمو الاقتصادي والحكم السليم والديمقراطية وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان وحمايتها. وفي الوقت نفسه، ينبغي أن تظل ولايات الحماية واضحة وذات مصداقية وقابلة للتحقيق، وأن تستند إلى تقييم واقعي للأخطار. وينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أنه يترتب في كثير من الأحيان على توفير قدرات من قبيل المعلومات الأفضل وقدرات الاستجابة السريعة وعوامل التمكين الحاسمة، وإن كانت تتيح حماية أفضل للمدنيين، آثار هامة في الموارد والدعم الميداني أو يمكن أن تستلزم مجموعة أوسع من البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة. وأخيرا، يلزم تناول مسألة الظروف التي يؤذن فيها لعملية من عمليات حفظ السلام باستخدام القوة، وهي ظروف تتراوح من الدفاع عن النفس إلى إنفاذ السلام وحفظ السلام الرادع، ويتعين تناول الكيفية التي تندرج بها هذه المسألة في تنفيذ ولاية حماية المدنيين التي تتولاها العملية.

وفي أي عملية محددة، يعد الاتفاق على الاحتياجات المتعلقة بالحماية، والأهداف التي يمكن تحقيقها، وعلى من يملك الإرادة والقدرة اللازميتين لتنفيذ ولايات الحماية عاملا

أساسيا من عوامل نجاح تنفيذ العملية ومصداقيتها. وينبغي أن تتشاطر جميع الجهات المعنية ذوات الصلة، ولا سيما مجلس الأمن والأمانة العامة والبلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة، هذا الفهم المشترك بأوسع نطاق ممكن، كما ينبغي إبلاغه بوضوح إلى قيادة البعثة. وفضلا عن ذلك، يعد التفاوت بين المهام الصادر بها تكليف الموارد والقدرات المخصصة، إلى جانب فجوة المعلومات القائمة بين الميدان والمقر، بما يشمل المجلس، من التحديات الهامة التي يلزم مواجهتها.

ولا يزال أيضا هناك نقص في أعمال التخطيط والتقييم المتعلقة بحماية المدنيين قبل إصدار الولاية. ويجب أن تنظر الأمانة العامة ومجلس الأمن في الأخطار التي تهدد المدنيين في أبكر مرحلة من مراحل التخطيط. ويمكن للمجلس أن يطلب معلومات عن الأخطار التي تهدد المدنيين ومكامن ضعفهم، يمكن أن تتيح تشكيل الولايات بدقة على أساس فهم للموارد اللازمة لتنفيذها. ويمكن أيضا للمجلس أن يرصد على نحو أوثق تنفيذ الولايات وتأثيرها في الميدان، وأن يقدم الدعم للبعثات التي تواجه تحديات في حماية المدنيين.

القيادة والاستراتيجية والتنسيق

ثمة أيضا تحديات تتعلق بالكيفية التي تعمل بها مختلف أجزاء البعثة مع بعضها في مجال حماية المدنيين، وبأهمية إنشاء آليات فعالة للقيام بذلك. ويعد عمل قيادة البعثة وما تقوم به من تنسيق فيما يتعلق بتنفيذ حماية المدنيين أمرين بالغين الأهمية لنجاحها، وهما يشملان وضع رؤية واضحة لحماية المدنيين في السياق المحدد للبعثة. وينبغي أن يشملا، في الحد الأدنى، قيام القيادة العليا للبعثة بتحديد فهمها لحماية المدنيين وللدور والمسؤوليات المفصلة التي يجري توليها ضمن البعثة عند الاضطلاع بهذه الأنشطة، للتعامل مع كل من التهديدات المستمرة ذات المستوى المنخفض والأزمات المحتملة.

وينطوي التنفيذ الفعال لمهام الحماية على طائفة واسعة من العناصر الفاعلة. وهو يستلزم التشاور الوثيق، بما في ذلك بين مجلس الأمن والأمانة العامة والبلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة، قبل إنشاء بعثات حفظ السلام وطوال دورة حياتها. ويجب أن تعمل البعثات مع السلطات الحكومية والمجتمعات المحلية من أجل التوصل إلى فهم أفضل للأخطار التي تواجهها والتصدي لها. وينبغي أيضا أن تؤخذ في الاعتبار آراء الجهات الفاعلة الأخرى في الميدان، من قبيل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والجهات الفاعلة في مجال المساعدة الإنسانية والمتخصصين في مجال حقوق الإنسان. ومن المهم بنفس القدر ألا يقوض عمل البعثة مع جهات فاعلة تابعة للأمم المتحدة وغيرها من الجهات الفاعلة في مجال المساعدة الإنسانية استقلال وحياد هذه الجهات الفاعلة، وكذلك صورتها المنظورة.

وتشكل سياسة الأمم المتحدة لبذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان أداة مهمة فيما يتعلق بكفالة أن تلتزم القوات الوطنية التي تستفيد من دعم الأمم المتحدة بالقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان وأن يأخذ أعضاء المجلس علماً بتنفيذ هذه السياسة، بهدف قياس تأثيرها في حماية المدنيين في مختلف البلدان. وتشكل خطة عمل "الحقوق أولاً" إطاراً هاماً للأمم المتحدة، بما في ذلك لبعثات حفظ السلام وغيرها من البعثات، من أجل تعزيز احترام قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني والمساءلة عن انتهاكهما.

القدرات والتدريب

تعتمد الحماية الفعالة على إمكانية التنقل بسهولة والوصول إلى المعدات الملائمة والموارد الأخرى. ومع ذلك، لا يزال أفراد حفظ السلام يواجهون تحديات تتعلق بالقدرات، وذلك في الميدان وفي المقر على السواء. ومن أجل تنفيذ استراتيجيات الحماية، يجب أن تصمم العمليات وتوفر الموارد اللازمة لها بهدف دعم أهدافها. ولا تزال أيضاً تتمتع بأهمية حيوية زيادة الدورات التدريبية السابقة للنشر وداحل البعثات، بما فيها الدورات المتعلقة بالعنف الجنسي والجنساني، المقدمة إلى جميع مستويات الأفراد، من القيادة إلى قادة الوحدات وجميع أفراد حفظ السلام والموظفين المدنيين.

المسائل التي يتعين النظر فيها

تُشجّع الدول الأعضاء على النظر في بعض النقاط التالية في بياناتها:

- كيفية تحسين الفهم المشترك فيما يتعلق بولايات الحماية، والخبرات ذات الصلة المكتسبة من عمليات حفظ السلام الحالية؛ والأعمال الإضافية التي يمكن القيام بها لكفالة أن تعي قيادة البعثة أن المجلس يعطي الأولوية لحماية المدنيين
- مسائل السياسات العامة والتخطيط والفجوة في التأهب فيما يتعلق بحماية المدنيين؛ والأخطار والتحديات المتعلقة بتنفيذ الولايات في الميدان؛ وكيفية التمكن من تحسين إدماج الخبرات التي تكتسبها البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة والتحديات التي تواجهها أثناء تنفيذ حماية المدنيين في عملية وضع الاستراتيجيات والتوجيهات في المستقبل؛ وكيفية ضمان أن جميع أفراد حفظ السلام يدربون باستخدام نفس المعايير في مجال حماية المدنيين
- ما يلزم لضمان تنفيذ الولايات من جهود التنسيق، والإلمام بالحالة، والإنذار المبكر، والاستجابة السريعة؛ وتقديم الدعم إلى قوات الأمن التابعة للحكومة المضيفة؛

والتفاعل مع الجهات الفاعلة في مجال المساعدة الإنسانية وغيرها من الجهات الفاعلة في الميدان

- استمرار عمل مجلس الأمن في فترة ما بعد اتخاذ القرارات في عملية التقدم بتنفيذ ولايات حماية المدنيين والتحديات التي يواجهها
- أفضل الممارسات المتعلقة بتنفيذ ولايات حماية المدنيين؛ وما يصلح ولماذا، وكيفية تحسين تقاسم أفضل الممارسات بين البعثات
- كفاءة توفير ما يكفي من موارد وتمويل من أجل دعم تنفيذ ولايات حماية المدنيين.

ونظرا لأن هذه المناقشة المفتوحة ستكون الأولى منذ تقديم الأمين العام لآخر تقرير عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة (S/2013/689)، ستوفر المناقشة فرصة هامة لأعضاء مجلس الأمن والدول الأعضاء في الأمم المتحدة للتفكير أيضا في التحديات الأساسية الأخرى التي تواجه حماية المدنيين، وكذلك في التوصيات الواردة في تقرير الأمين العام.

مقدمو الإحاطات والنتائج

من المتوقع أن يقدم إحاطات كل من فاليري أموس، وكيلا الأمين العام للشؤون الإنسانية، وممثلين من إدارة عمليات حفظ السلام، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، واللجنة الدولية للصليب الأحمر. وسيعقد الاجتماع يوم الأربعاء، ١٢ شباط/فبراير ٢٠١٤، وستكون المشاركة مفتوحة للدول غير الأعضاء في مجلس الأمن.

وستقترح الرئاسة الليتوانية لمجلس الأمن اعتماد بيان رئاسي يتضمن مذكرة مستكملة عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة، من إعداد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وتستند المذكرة إلى مجموعة من الصيغ المتفق عليها في المجلس. وهي تحدد الشواغل الرئيسية المتعلقة بحماية المدنيين وتبين كيفية قيام المجلس بتناولها في القرارات والبيانات الرئاسية ذات الصلة. واستكملت المذكرة المستكملة لآخر مرة في عام ٢٠١٠. واستكمل المكتب مؤخرا هذه المذكرة، ومن هنا تنبع الرغبة في إصدار بيان رئاسي قصير ينوه بذلك.