

Distr.: General
28 December 2015
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن

يشرفني أن أحيل إليكم طيه المذكرة المفاهيمية المقدمة إلى المناقشة المواضيعية الثانية للفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن، المعقودة، في ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٥، بشأن موضوع ”سلامة وأمن أفراد الأمم المتحدة لحفظ السلام: الأخطار غير المتماثلة“ (انظر المرفق).

وأرجو ممتناً إطلاع أعضاء مجلس الأمن على هذه الرسالة ومرفقها وإصدارهما باعتبارهما وثيقة من وثائق المجلس.

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



الرجاء إعادة استعمال الورق

200116 150116 15-22982 (A)



مرفق الرسالة المؤرخة ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ الموجهة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن

مذكرة مفاهيمية مقدمة إلى المناقشة المواضيعية للفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن المعقودة، في ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٥، بشأن موضوع "سلامة وأمن أفراد الأمم المتحدة لحفظ السلام: الأخطار غير المتماثلة"

في ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٥، ستقوم تشاد، بصفتها رئيسة الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن، بتيسير مناقشة مواضيعية بشأن موضوع "سلامة وأمن أفراد الأمم المتحدة لحفظ السلام: الأخطار غير المتماثلة". وسوف يلتزم في هذا الاجتماع أعضاء مجلس الأمن وطائفة واسعة من الدول الأعضاء، بما في ذلك البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة. وقد دعي إلى تقديم إحاطات في هذا الاجتماع دافيد بريسمان، الممثل المناوب لبعثة الولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة المعني بالشؤون السياسية الخاصة، وديمتري تيتوف، الأمين العام المساعد لسيادة القانون والمؤسسات الأمنية بإدارة عمليات حفظ السلام، وأبيغيل هارتلي، رئيسة السياسات والدعوة والإعلام في دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام.

الأخطار غير المتماثلة وتأثير الأجهزة المتفجرة المرتجلة على عمليات الأمم المتحدة للسلام يجري أكثر فأكثر نشر عمليات للأمم المتحدة للسلام، من عمليات لحفظ السلام وبعثات سياسية خاصة، في بلدان تشهد نزاعاً محتدماً. وكشفت جامعة الأمم المتحدة أن ثلثي أفراد حفظ السلام وما يناهز ٩٠ في المائة من موظفي البعثات السياسية الخاصة يعملون حالياً في بيئات تعرف نزاعات محتدمة^(١). وفي هذا السياق، باتت الأمم المتحدة على نحو متزايد هدفاً لجماعات مسلحة، بما في ذلك جهات إرهابية، تستخدم تكتيكات حربية لا تماثلية.

ويتمثل خطر الحرب اللا تماثلية على سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة في أجلى صوره في زيادة استخدام الأجهزة المتفجرة المرتجلة. وخطر هذه الأجهزة له تأثير متعدد الجوانب على عمليات الأمم المتحدة للسلام:

(١) انظر *Examining Major Recent Trends in Violent Conflict* (United Nations University, 2014).

- إن للأجهزة المتفجرة المرتجلة تكلفة بشرية إذ إنها تقتل المدنيين وأفراد حفظ السلام والأفراد العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية. ومنذ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣، سجل مكتب دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام في مالي حالات مؤكدة تسببت فيها الأجهزة المتفجرة المرتجلة أدت إلى سقوط ٤٠٩ ضحايا (١٣٥ قتيلا و ٢٧٤ جريحا)، وكان ١٤٢ ضحية أفرادا لحفظ السلام (٢٥ قتيلا و ١١٧ جريحا) نشروا في بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي. ويمثل هذا الرقم زهاء ٨٥ في المائة من مجموع عدد الإصابات في صفوف أفراد حفظ السلام العاملين في هذه البعثة (١٥٨ مصابا). وفي الأشهر الستة الماضية، شهدت هذه البعثة إصابات تفوق الإصابات المسجلة في باقي عمليات حفظ السلام مجتمعة؛
- وإن للأجهزة المتفجرة المرتجلة تكلفة مالية إذ إنها تستدعي اتخاذ تدابير وقائية، بما في ذلك توفير تدريب إضافي ومعدات متخصصة باهظة الثمن، من قبيل المشوشات والرادارات وناقلات الجند المحصنة ضد الألغام، إضافة إلى إمكانية نقل أصول البعثات، وتؤدي إلى تدمير المباني والمعدات؛
- وإن للأجهزة المتفجرة المرتجلة تأثيرا على العمليات إذ إنها تقوض فعالية التنفيذ لدى عمليات السلام وحرية التنقل لديها. وقد يثني خطر هذه الأجهزة الأفراد المدنيين والعسكريين عن الخروج من معسكراتهم، ما يحول دون التواصل مع الجهات الفاعلة المحلية ودون تنفيذ المهام الأساسية الموكلة إلى البعثة المعنية. وقد يثني أيضا الدول الأعضاء عن المساهمة بقوات في عمليات السلام نظرا لتزايد الخطر المحدق بسلامة هذه القوات وأمنها؛
- وإن للأجهزة المتفجرة المرتجلة تأثيرا سياسيا إذ إنها تحول دون وفاء عمليات السلام بولاياتها، بما يشمل ما يقع على عاتقها من واجب لحماية المدنيين. ومن شأن هذه الأجهزة بالتالي أن تقوض بشكل خطير مصداقية الأمم المتحدة. ففي عام ٢٠٠٣، أدى تفجير فندق القناة في بغداد إلى انسحاب معظم موظفي بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق في غضون أسابيع. واليوم، تواجه بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي، نظرا للخطر الذي تشكله الأجهزة المتفجرة المرتجلة، صعوبة كبيرة في الاضطلاع بمهامها الرئيسية التي أوكلها إليها مجلس الأمن، لا سيما في شمال مالي.

تدابير تصدي عمليات الأمم المتحدة للسلام للخطر الذي تمثله الأجهزة المتفجرة المرتجلة في هذا السياق، تلح الحاجة إلى تحديد وتنفيذ تدابير لمساعدة أفراد الأمم المتحدة لحفظ السلام في التخفيف من حدة الأخطار غير المتماثلة. وقد اتخذت بالفعل طائفة واسعة من المبادرات لتعزيز قدرة عمليات السلام على التعامل مع الأخطار غير المتماثلة، بما في ذلك الأجهزة المتفجرة المرتجلة، سواء على صعيد الميدان أو على صعيد السياسات.

تدابير التصدي للخطر على مستوى العمليات

استنادا إلى عملية تقييم للاحتياجات والتخطيط جرت في النصف الثاني من عام ٢٠١٤، وضعت مجموعة من التدابير المعززة لمساعدة بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي في التخفيف من حدة خطر الهجمات اللاتماثلية، بما في ذلك باستخدام الأجهزة المتفجرة المرتجلة. وفي هذا السياق، توفر دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام الدعم والتدريب والتوجيه والمعدات لحفظة السلام في البعثة، لا سيما لوحدات المشاة وللسرايا المتخصصة في التخلص من الذخائر المتفجرة. وفيما يتصل بالمسؤولية الرئيسية للبلد المضيف عن سلامة وأمن أفراد حفظ السلام بوجه عام، يوفر التدريب أيضا لقوات الدفاع والأمن في مالي.

وفي الصومال، تقوم دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام بتدريب وإرشاد وتوجيه وتجهيز قوات الاتحاد الأفريقي لتعزيز قدراتها في مجال التعامل مع أخطار المتفجرات والأخطار غير المتماثلة. ويقدم أيضا الدعم لقوات الأمن التابعة لحكومة الصومال الاتحادية. وأنشئت مطلع عام ٢٠١٥ في إطار قوة الشرطة الصومالية أول قدرة وطنية لإبطال مفعول الأجهزة المتفجرة المرتجلة.

وتؤدي التدابير المنفذة في مالي والصومال إلى تعزيز قدرة حفظة السلام على التنقل وعلى حماية أنفسهم وعلى التصدي للأخطار، ومن ثم تزيد من تعزيز قدرة عمليات السلام على الاضطلاع بولاياتها.

تدابير التصدي للخطر على مستوى تطوير القدرات

حدد فريق توجيهي معني بتطوير القدرات النظامية، أنشئ على مستوى المديرين في كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، ثمانية مسارات عمل استراتيجية اعتبرت أساسية لكفالة أن تكون عمليات حفظ السلام قادرة على أن تواجه بفعالية التحديات المرتقبة في بيئات عمل المستقبل. ويتمثل أحد مسارات العمل في مشروع لتحسين فرص النجاة من الهجمات بأجهزة متفجرة مرتجلة، وهو مشروع يرمي إلى كفالة أن يكون حفظة السلام قادرين على

العمل في بيئة تنطوي على أخطار من قبيل استخدام الأجهزة المتفجرة المرتجلة وشن الهجمات المعقدة وغيرها من الهجمات اللاتماثلية التي تستهدف مباشرة حفظة السلام، وذلك لأغراض حماية المدنيين وحماية القوات على حد سواء.

تدابير التصدي للخطر على مستوى السياسات

تقوم إدارة عمليات حفظ السلام، على صعيد السياسات، بتنسيق عملية صياغة مبادئ توجيهية للتصدي لخطر الأجهزة المتفجرة المرتجلة لصالح جميع موظفي الأمم المتحدة. وتشمل هذه العملية، التي ترأسها دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام، جميع الجهات المعنية صاحبة المصلحة، بما في ذلك تلك المتواجدة داخل الإدارة، مثل مكتب الشؤون العسكرية، وشعبة السياسات العامة والتقييم والتدريب، وشعبة شرطة الأمم المتحدة، وجهات أخرى، مثل إدارة الشؤون السياسية، وإدارة الدعم الميداني، وإدارة شؤون السلامة والأمن.

الاعتبارات الواجبة للتصدي الشامل للأخطار غير المتماثلة

إن التصدي للخطر الذي يمثله استخدام الأجهزة المتفجرة المرتجلة، وبوجه أعم للأخطار غير المتماثلة، مسعى صعب يقتضي توافر قدرات وموارد كافية. ولا يمكن التصدي للأخطار غير المتماثلة إلا من خلال بلورة نهج شامل يتضمن طائفة متنوعة من المبادرات والتدابير. ويشمل مثل هذا النهج توفير ما يلزم من التدريب والمعدات لموظفي الأمم المتحدة، وتحديد إجراءات تشغيل موحدة مناسبة لعمليات السلام، وتحسين إدارة الأسلحة والذخائر في مناطق الأزمات، إذ إن مخزونات الأسلحة والذخيرة مصدر سهل للذخائر المتفجرة التي تستخدم في صنع الأجهزة المتفجرة المرتجلة. ويمكن أن يكون اتخاذ مبادرات أوسع، تشمل تعزيز الأطر القانونية الوطنية والدولية ونظم مراقبة الصادرات، وكذلك تعزيز تبادل المعلومات، أمرا مفيدا في التخفيف من حدة هذا الخطر.

ويمكن أن يكون للتكنولوجيا دور حاسم في تعزيز قدرة الأمم المتحدة على التصدي للأخطار غير المتماثلة وللأخطار التي تمثلها الأجهزة المتفجرة المرتجلة، مثلما تم توضيحه في التقرير النهائي لفريق الخبراء المعني بالتكنولوجيا والابتكار في بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام^(ب). فعلى سبيل المثال، يشير التقرير إلى التأثير الإيجابي الذي يمكن أن تحدثه التكنولوجيا المضافة لحماية الدروع أو رادارات استكشاف باطن الأرض؛ غير أن مثل هذه التكنولوجيا لا بد أن تكون جزءا من عملية أوسع للتصدي للخطر.

(ب) متاح على العنوان الإلكتروني التالي: www.performancepeacekeeping.org/offline/download.pdf.

ويتعين أيضا تعزيز الوعي بالأطر القانونية القائمة بشأن الأجهزة المتفجرة المرتجلة والامتنال لها. وتشمل هذه الأطر قرارات مجلس الأمن، مثل القرارين ٢١٦١ (٢٠١٤) و ٢١٧٨ (٢٠١٤)، اللذين يتناولان كلاهما موضوع الأجهزة المتفجرة المرتجلة، وتدابير حظر توريد الأسلحة التي يتخذها المجلس ونظم الجزاءات التي يفرضها، والبروتوكول المتعلق بحظر أو تقييد استعمال الألغام والأفخاخ المتفجرة والأجهزة الأخرى بصيغته المعدلة في ٣ أيار/مايو ١٩٩٦. وبوجه خاص، يتعين تذكير الأطراف المتعاقدة السامية في البروتوكول بالتزاماتها بموجب المادة ١٢ فيما يتصل بحماية بعثات حفظ السلام وغيرها من البعثات من آثار حقول الألغام والمناطق الملوثة والألغام والأفخاخ المتفجرة والأجهزة الأخرى، التي تشمل الأجهزة المتفجرة المرتجلة.

ومن ثم، فإن التصدي للأخطار غير المتماثلة وللأخطار التي تمثلها الأجهزة المتفجرة المرتجلة أمر يتجاوز قدرة عمليات الأمم المتحدة للسلام. وتجدد الإشارة بوجه خاص إلى أنه من المسلم به عموما أن عمليات السلام ينبغي ألا تصبح معنية بالتصدي لشبكات الممولين، وصانعي القنابل، والمقاتلين الذين يدعمون الجماعات الضالعة في شن الهجمات اللاتماثلية والهجمات باستخدام الأجهزة المتفجرة المرتجلة.

وفي هذا السياق، هناك حاجة إلى تحسين تحديد دور الجهات المعنية صاحبة المصلحة سواء داخل الأمم المتحدة أو خارجها. وسيساعد تحديد نهج على نطاق الأمم المتحدة في توضيح مسؤوليات مختلف كيانات الأمم المتحدة المعنية، وسيساعد كذلك في تحديد الاحتياجات من حيث تطوير القدرات، والتدريب، وتكوين القوات.

ويمكن أيضا تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والجهات الفاعلة المعنية الأخرى، مثل المنظمات الإقليمية، والدول الأعضاء، والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة. وسيكون هذا التعاون، الذي سيقضي بلورة فهم مشترك لطبيعة الأخطار غير المتماثلة، مفيدا في تحديد أفضل السبل التي يمكن لأنشطة واختصاصات جهات فاعلة أخرى أن تكمل من خلالها جهود الأمم المتحدة.

وختاما، فإن التصدي للأخطار غير المتماثلة مهمة مكلفة. وتجدد الإشارة بوجه خاص إلى أن توفير ما يلزم من التدريب والمعدات لموظفي الأمم المتحدة أمر يتطلب موارد مالية كبيرة.

سبيل المضي قدما

لمجلس الأمن دور هام في تحديد تدابير تصدي عمليات الأمم المتحدة للسلام للأخطار غير المتماثلة وللأخطار التي تمثلها الأجهزة المتفجرة المرتجلة، وكذلك فيما يتعلق بوضع نهج دولي شامل للتعامل مع مثل هذه الأخطار. ويمكن لمجلس الأمن أن ينظر في المسائل التالية من خلال إصدار قرارات مخصصة لبعثات بعينها أو قرارات مخصصة لبلدان بعينها أو من خلال إصدار قرار مواضيعي.

أولاً، يمكن لمجلس الأمن النظر في اتخاذ تدابير لتطوير القدرات الوطنية للدول الأعضاء للتصدي للأخطار غير المتماثلة وللأخطار التي تمثلها الأجهزة المتفجرة المرتجلة، بسبل منها التعاون الثنائي. ويتعين إيلاء الأولوية لتعزيز قدرة البلدان المضيفة لعمليات السلام لجعل الأمم المتحدة على الخط الأمامي في التصدي للأخطار غير المتماثلة أو للجماعات المسلحة التي تشن هجمات لا تماثلية. وينبغي أن تشمل هذه الأنشطة الهادفة إلى تطوير القدرات مبادرات في مجال سيادة القانون، وذلك لدمج بعد العدالة الجنائية في عملية التصدي لهذه الأخطار.

ثانياً، يمكن لمجلس الأمن تحديد سبل تعميم مراعاة الحاجة إلى التصدي للأخطار غير المتماثلة وللأخطار التي تمثلها الأجهزة المتفجرة المرتجلة في ولايات عمليات السلام. ويمكن القيام بذلك من خلال تشجيع البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة على تدريب وتجهيز وحداتها للعمل في بيئات تشهد هذه الأخطار وتكييف إجراءاتها التشغيلية الموحدة تبعاً لذلك. ويمكن لمجلس الأمن أيضاً أن يدعو إلى إدماج قدرة متخصصة في مكافحة الأجهزة المتفجرة المرتجلة في عمليات السلام لتدريب وإرشاد البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة والسلطات الوطنية. ومن شأن إيراد طلب لإنشاء مثل هذا العنصر في ولايات المجلس أن يؤمن تمويلاً من الميزانية المقررة لهذه الأنشطة البالغة الأهمية. ومن شأن هذه الاعتمادات أن تعزز القدرة العامة على حماية القوات وأن تمكن أكثر عمليات السلام من الاضطلاع بولاياتها.

وثالثاً، ينبغي أن يدعو مجلس الأمن الأمم المتحدة إلى وضع استراتيجية على نطاق المنظومة للتصدي للأجهزة المتفجرة المرتجلة. ومن شأن استراتيجية كهذه أن تحدد بشكل أفضل أدوار ومسؤوليات المنظمة وكياناتها المختلفة، مع مراعاة بلورة المبادئ التوجيهية لإدارة عمليات حفظ السلام للتصدي لخطر الأجهزة المتفجرة المرتجلة، وكذلك أنشطة الجهات الفاعلة الأخرى مثل المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب ولجنة مكافحة الإرهاب.

ورابعا، يمكن لمجلس الأمن استكشاف سبل تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة وسائر الجهات المعنية صاحبة المصلحة، بما فيها المنظمات الإقليمية والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية والدول الأعضاء. وهناك حاجة إلى أن تستفيد الأمم المتحدة من خبرة جهات فاعلة أخرى، لا سيما تلك التي اكتسبت خبرة في مجال الأجهزة المتفجرة المرتجلة.

وخامسا، يمكن لمجلس الأمن بحث سبل تعزيز تنفيذ الأطر القانونية القائمة المتعلقة بالأجهزة المتفجرة المرتجلة وربما تقويتها، ومن ذلك تدابير حظر توريد الأسلحة التي يتخذها المجلس ونظم الجزاءات التي يفرضها. ويمكن للمجلس أيضا أن يدعو إلى تنفيذ صكوك القانون الدولي الإنساني، مثل البروتوكول المتعلق بحظر أو تقييد استعمال الألغام والأفخاخ المتفجرة والأجهزة الأخرى بصيغته المعدلة في ٣ أيار/مايو ١٩٩٦.