

Distr.: General
25 October 2019
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩ موجهة من الأمين العام إلى رئيس مجلس الأمن

أكتب إليكم إلحاقاً بقرار مجلس الأمن ٢٤٦٣ (٢٠١٩) الذي طلب المجلس بموجبه إجراء استعراض استراتيجي مستقل لبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية يتضمن تقييماً للتحديات التي تظل ماثلة أمام السلام والأمن في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبلور استراتيجية خروج شاملة يتم تنفيذها على مراحل وبشكل تدريجي.

ويسرني أن أحيل إليكم تقرير الاستعراض الاستراتيجي المستقل لبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية الذي أجراه السيد يوسف محمود. وتشمل فروع التقرير الخمسة تقييماً للتحديات والفرص السياسية الراهنة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وتقييماً للمهام الحالية المنوطة بالبعثة، والمهام الجديدة المقترحة، وشروط خفض التدريجي المسؤول. ويقدم التقرير أيضاً عدداً من التوصيات لتعديل ولاية البعثة وتشكيلها وأولوياتها، على النحو الذي يتوخاه الخبر المستقل. وبناءً على طلب المجلس، أود أن أشير إلى أن هذا التقرير مستقل، وبالتالي فإن محتواه والتوصيات الواردة فيه لا تعكس بالضرورة آراء الأمم المتحدة.

ويسلم كاتب التقرير بالأثر الإيجابي لعقدين من حفظ السلام على جمهورية الكونغو الديمقراطية والفرص التي تولدت والتي يمكن أن تمهد الطريق إلى السلام والتنمية المستدامين إذا ما تمت الاستفادة منها. وقد أدت أول عملية انتقال سلمي للسلطة في البلد إلى إحياء الأمل في تحسّن حظوظ البلد، على الرغم من أنه لا يزال يواجه تحديات كبيرة في مجالات الأمن وحقوق الإنسان والحالة الإنسانية والإنمائية، بما في ذلك ثاني أسوأ تفشٍ مسجل لفيروس إيبولا على الإطلاق. وفي حين أن معظم مقاطعات جمهورية الكونغو الديمقراطية الـ ٢٦ مستقرة الآن وتمتع بفرص للنهوض بالتنمية المستدامة، فإن استمرار وجود الجماعات المسلحة الوطنية والأجنبية وتجدد العنف القبلي في ١٢ إقليمًا تابعاً للمقاطعات الشرقية من البلد (ولا سيما كيفو الشمالية وكيفو الجنوبية وإيتوري) قد خلقا وضعاً مقلقاً فيما يتعلق بحماية المدنيين.

وقد انطوى الاستعراض الاستراتيجي على عملية إعادة نظر متممّة في الافتراضات الرئيسية التي تستند إليها الولاية العسكرية للبعثة وولايتها في مجال حماية المدنيين. ومن الأهمية بمكان أن يُضطلع بالجهود الرامية إلى تحسين أثر وفعالية العنصر العسكري للبعثة بالاستناد إلى نهجٍ ”القوة بأسرها“ و ”البعثة بأسرها“، وأن تكون حماية المدنيين في صميمها. وأود أن أشدد أيضاً على أن استخدام القوة



العسكرية لا يمثل سوى جزء من الجهود المتعددة الأبعاد الرامية إلى تعزيز السلام، مما يتطلب تولي زمام الأمور على الصعيد الوطني. وفي الأجل المتوسط إلى الطويل، لا يمكن توفير الإطار الضروري لتسوية الحالة الراهنة في المقاطعات الشرقية من جمهورية الكونغو الديمقراطية إلا من خلال استجابة سياسية وأمنية ملائمة، بما في ذلك بمشاركة بلدان منطقة البحيرات الكبرى.

وفي نهاية المطاف، فإن السبيل الوحيد لتحقيق السلام الدائم يكون من خلال الجهود المتواصلة لبناء مؤسسات قوية تعنى بالديمقراطية والحكم الرشيد. ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي للمجتمع الدولي، بما في ذلك الأمم المتحدة، أن يدعم بشكل كامل حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية. وبينما تعيد الأمم المتحدة تشكيل وجودها استجابةً للاحتياجات المتغيرة على الأرض، ينبغي أن تقيّم أيضاً، وبعبارة، قدرة فريق الأمم المتحدة القطري على دعم سلطات جمهورية الكونغو الديمقراطية في إصلاح وتعزيز المؤسسات الرئيسية، وأن تقيّم عند الاقتضاء الاستراتيجيات المنفّذة لكفالة توافر الموارد الضرورية والقدرات التشغيلية قبل التقليل التدريجي لوجود البعثة.

ومن الأهمية بمكان تطوير شراكات فعّالة مع المنظمات الإقليمية والمؤسسات المالية الدولية والجهات الفاعلة الرئيسية لتجنّب مواجهة تحديات التمويل والمشاركة المرتبطة بالمرحلة الانتقالية. ويمكن أن يشكل "اتفاق السلام المستدام" المقترح عاملاً مساعداً في هذا الصدد، إذا ما تمت إدارته بشكل سليم.

وفي المراحل المقبلة، سيكون من الأهمية بمكان إجراء مشاورات مع الحكومة المشكّلة حديثاً في جمهورية الكونغو الديمقراطية، بهدف كفالة أن يتماشى الدور المستقبلي للبعثة وفريق الأمم المتحدة القطري وأولوياتهما مع رؤية الحكومة وأولوياتها لمستقبل البلد. واستناداً إلى تلك المشاورات، ربما أعود إلى مجلس الأمن، بما في ذلك قبل تجديد ولاية البعثة، بتعليقات وتوصيات إضافية بشأن الكيفية التي يمكن بها للبعثة أن تحقق الأداء الأمثل على صعيد الاستجابة للحالة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وعلى صعيد دعم حكومة البلد وشعبه في جهودهما الرامية إلى تحقيق السلام والاستقرار.

(توقيع) أنطونيو غوتيريش

الانتقال من تحقيق الاستقرار إلى إحلال السلام: استعراض استراتيجي مستقل لبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية

أولا - مقدمة

ألف - معلومات أساسية

١ - بعد مضي ٢٠ سنة، ثمة اعتراف بأن وجود عملية حفظ سلام للأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية قد ساهم في تحقيق مكاسب كبيرة للسلام، بما في ذلك إعادة توحيد البلد، ومغادرة الجيوش الأجنبية رسمياً الأراضي الكونغولية، ومنع تفاقم حالة عدم الاستقرار خلال فترات الأزمات المتقطعة، وهيئة بيئة مواتية لإجراء ثلاثة انتخابات رئاسية في الأعوام ٢٠٠٦ و ٢٠١١ و ٢٠١٨. واليوم، بات من المسلّم به عموماً من جانب المصادر الكونغولية والمجتمع الدولي أن الاستقرار يعم أكثر من ثلثي البلد.

٢ - وفيما تطورت ديناميات السلام والنزاع في جمهورية الكونغو الديمقراطية والمنطقة وازدادت الضغوط لدمج عناصر جهود حفظ السلام والحد من التكاليف، وُجّهت دعوات متكررة لإجراء استعراضات وتعديلات طوال دورة حياة كل من بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية (البعثة). وقد تضمن الاستعراض الاستراتيجي الأخير الذي أجرته الأمانة العامة للأمم المتحدة في عام ٢٠١٧ (S/2017/826) توصية بإعادة تركيز أنشطة البعثة حول دعم تنفيذ اتفاق ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ بين الجهات الفاعلة السياسية الذي مهد الطريق أمام الانتخابات الأخيرة.

٣ - وعلى الرغم من الجدل الدائر حول الفائز الحقيقي، فإن هذه الانتخابات الأخيرة، التي تولّى الكونغوليون تنظيمها وتمويلها بالكامل، كانت بمثابة أول عملية انتقال سلمي للسلطة إلى حزب معارض في تاريخ البلد. وقد أعلنت معظم الشخصيات السياسية المعارضة عزمها دعم الرئيس الجديد، فيليكس تشيسيكيدى، الذي أعلن عن خطة إصلاح طموحة لإحداث تغيير إيجابي فوري في مجالات الحكومة الخاضعة للمساءلة والأمن والتنمية الاجتماعية - الاقتصادية.

٤ - وعلى الرغم من هذه التوقعات الإيجابية، لا تزال الحالة السياسية والأمنية هشّة، ولا يخلو المستقبل من المخاطر، على النحو المبين أدناه. ولا يزال مركز القوة غير معروف على وجه اليقين في سياق ائتلاف حكومي من المحتمل ألا يكون مستقراً، وهناك أيضاً أزمة تتعلق بالأمن والحماية في المقاطعات الست المتأثرة بالنزاع، وهي مقاطعات تنجانيقا وكاساي الوسطى وكاساي الشرقية وكيفو الشمالية وكيفو الجنوبية ومقاطعة إيتوري. وحتى اليوم، تمثل أنشطة الجماعات المسلحة واستمرار تورّط الجهات الحكومية في انتهاكات حقوق الإنسان واحتمال زيادة انتشار فيروس إيبولا عوائق رئيسية أمام خروج البعثة بشكل مسؤول ومستدام. وينبغي للمجتمع الدولي أن يواصل تقديم الدعم في السنوات المقبلة لكي تتمكن جمهورية الكونغو الديمقراطية من الانتقال بشكل واع من تحقيق الاستقرار إلى إحلال السلام المستدام.

باء - ولاية فريق الاستعراض الاستراتيجي ومنهجيته وإطاره التوجيهي

١ - الولاية

٥ - طلب مجلس الأمن إلى الأمين العام في قراره ٢٤٦٣ (٢٠١٩) أن يجري "استعراضاً استراتيجياً مستقلاً للبعثة يتضمن تقييماً للتحديات التي تظل ماثلة أمام السلام والأمن في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبلور استراتيجية خروج شاملة يتم تنفيذها على مراحل وبشكل تدريجي". ولتعريف هذا الخروج وتأثيره، شدد المجلس على الحاجة إلى "النقل التدريجي لمهام البعثة إلى حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية وفريق الأمم المتحدة القطري والجهات المعنية الأخرى، من أجل تمكين البعثة من الخروج المسؤول والمستدام، استناداً إلى التطور الإيجابي للحالة على أرض الميدان، وبطريقة تسهم في إحراز تقدم مستدام نحو تحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وتوطيد سلطة الدولة، والحد من التهديد الذي تشكله الجماعات المسلحة".

٢ - تفسير الولاية

٦ - عمل فريق الاستعراض الاستراتيجي تحت قيادة خبير مستقل، وضمّ عضواً مستقلاً تولّى مسؤولية الصياغة و ١١ من كبار الأعضاء الذين رشحتهم مختلف إدارات الأمم المتحدة ووكالاتها وصناديقها وبرامجها، وقد قدموا المشورة بشأن المسائل السياسية والعسكرية، وتلك المتعلقة بالشرطة وسيادة القانون وحقوق الإنسان والشؤون الإنسانية والإقليمية والإثنية والجنسانية، والمسائل المتعلقة بالدعم والمسائل اللوجستية. ولا يعبر التقرير عن وجهات نظر الأمم المتحدة، بل يقدم تحليلاً مستقلاً للتحديات والفرص القائمة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، ولا استمرار وجهة المهام التي صدر بها تكليف للبعثة. ويوصي التقرير بتطبيق معايير محددة لكي يكون الانتقال فعالاً ومسؤولاً، بمعزل عن الاعتبارات المالية والتفضيلات المؤسسية ومسارات العلاقات الاعتمادية أو المصالح الجيوسياسية.

٧ - وتجدر الإشارة في البداية إلى أن العبء الأساسي لتهيئة الظروف من أجل خروج البعثة المسؤول والمستدام يقع أولاً وقبل كل شيء على عاتق الحكومة والشعب الكونغولي ككل، وثانياً على عاتق البلدان الرئيسية المجاورة، مع تقديم الشركاء الدوليين الدعم لتمكينها ومساعدتها. وكان الاستعراض الاستراتيجي، في تحديده للمتطلبات التي ينبغي توافرها لتيسير هذا الخروج، متنبهاً لتجنب عثرتين. وتتمثل الأولى في الترويج لفكرة أن البعثة هي ضامن لا غنى عنه لتحقيق الاستقرار وتوطيد السلام، وبالتالي أنها يجب أن تبقى لفترة أطول مما يلزم. ويمكن لطرح كهذا أن يؤدي عن غير قصد إلى عرقلة تنفيذ إصلاحات رئيسية في مجالي السلام والأمن من جانب أصحاب المصلحة الوطنيين في حين تواصل البعثة تحمّل عبء تعويض القصور الناجم عن التقاعس عن العمل، وبتكلفة كبيرة. وتتمثل العثرة الثانية في التعجيل بخروج البعثة، مما يخلق وضعا تكون فيه ضغوط خفض التكاليف واعتبارات خارجية أخرى هي التي تشكّل الاستراتيجية. وعند ذلك سيقترض الأمر إعلان أن حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية وفريق الأمم المتحدة القطري مستعدان لتولي المهام الرئيسية لبناء السلام مع عدم الحصول إلا على نزر يسير من الدعم من جانب البعثة بينما هي تستعد للمغادرة، وبالتالي المخاطرة بخلق فراغ.

٨ - ولكي تكون استراتيجية خروج البعثة مستدامة، يجب أن تساعد على تهيئة الظروف المواتية التي تمكن القيادة الجديدة للبلد من الوفاء بالتزاماتها من أجل إحداث تغيير إيجابي واغتنام فرص السلام والازدهار الآخذة في التحول.

٩ - وهذا يفترض جزئياً سبب استناد توصيات الاستعراض الاستراتيجي إلى إطار زمني متوسط إلى طويل الأجل، وطرحه استراتيجية خروج شاملة يتم تنفيذها على مراحل وبشكل تدريجي خلال السنوات الثلاث القادمة، استناداً إلى مقاييس مرجعية محددة بوضوح.

٣ - الدروس المستفادة من العمليات الانتقالية وعمليات الخروج لبعثات حفظ السلام

١٠ - ينبغي لصياغة استراتيجية خروج البعثة أن تسترشد بالدروس المستفادة العديدة من العمليات الانتقالية السابقة لبعثات حفظ السلام، بما فيها تلك الأحدث عهداً في كوت ديفوار وليبيريا وهاتي^(١). ويتمثل أحد هذه الدروس بأن العمليات الانتقالية هي عمليات سياسية بدرجة كبيرة. ولتحقيق النجاح، من الضروري أن يضع مجلس الأمن والأمانة العامة والجهات الوطنية صاحبة المصلحة سرديّة واستراتيجية سياسية مشتركة للمرحلة الانتقالية. وتمثل كل من المشاركة والملكية الوطنيتين عاملين أساسيين أيضاً في عملية نقل المسؤوليات عن الأمن وبناء السلام من الأمم المتحدة إلى الجهات الفاعلة الوطنية. ويمثل التفاعل الواسع النطاق مع الحكومة، ومع مختلف منظمات المجتمع المدني والمجتمعات المحلية والفئات المهمشة أيضاً، أمراً بالغ الأهمية لضمان الانتقال الفعال. ومن خلال الاستفادة من الشركاء، بما في ذلك الجهات الفاعلة الإقليمية والمؤسسات المالية الدولية والجهات المانحة، يمكن أيضاً دعم العملية الانتقالية. وقد خلصت الدراسات بشأن العمليات الانتقالية أيضاً إلى أن استراتيجيات الخروج تكون لها فرصة أكبر للنجاح إذا كان هناك توازن صحيح بين ما تملّيه المعطيات على أرض الواقع وما تتيحه الديناميات الداخلية لمجلس الأمن.

٤ - المنهجية

١١ - استند فريق الاستعراض الاستراتيجي في تحليله إلى استعراض مكثبي شمل إجراء تحليل مستقل للنزاع، وتحليل لاتجاهات السلام جرى من خلاله تحديد القدرات المتوقعة على صعيدي السلام والقدرة على الصمود، ومسح للإنجازات والدروس المستفادة، ودراسة بشأن القدرات العسكرية وأخرى بشأن القدرات الشرطية. وقد تنقل الفريق على نطاق واسع في مختلف أنحاء البلد، حيث زار كل من كينشاسا وغوما وکانانغا وتشيكابا وبيني وبونيا وبوكافو، وقام بزيارة البلدان المعنية في المنطقة. وأثناء وجوده في جمهورية الكونغو الديمقراطية، اجتمع الفريق مع طائفة واسعة من الجهات الفاعلة، بما في ذلك المسؤولين الحكوميون ومنظمات المجتمع المدني، بما فيها الشبكات النسائية والصحفيين والخبراء المستقلين. كما تمت استشارة السلك الدبلوماسي وبعثة الأمم المتحدة وفريق الأمم المتحدة القطري.

١٢ - وعقب هذه الجولة الأولى من المشاورات التي جرت خلال الفترة من ٢٤ حزيران/يونيه إلى ١٨ تموز/يوليه ٢٠١٩، عاد رئيس الفريق المستقل إلى كينشاسا بفريق مصغر في ٩ أيلول/سبتمبر لالتماس آراء الحكومة المعيّنة حديثاً. ولأسباب يرد شرحها أدناه، لم تتحقق أهداف زيارة العودة تلك بصورة كاملة.

(١) Daniel Forti and Lesley Connolly, "Pivoting from crisis to development: preparing for the next wave of

.United Nations peace operations transitions", July 2019

ثانيا - تحديات وفرص السلام والأمن في جمهورية الكونغو الديمقراطية

ألف - التحديات التي تهدد السلام والأمن

١ - القيود في مجالي السياسة والحكومة

١٣ - يمكن وصف محدودية سيطرة السيد تشيسيكيدى على مقادير السلطة والحذر الشديد الذي يتوجب عليه توحيه في السياسة بأتهما التحدي السياسي الأول. ويسيطر ائتلاف الرئيس السابق جوزيف كابيلا، الجبهة المشتركة من أجل الكونغو، على مجلسي البرلمان ومعظم مقاعد حكام المقاطعات والهيئات التشريعية في المقاطعات. وهذا الأمر يفرض ترتيبات غير متكافئة على صعيد الحكم، حيث يشكل مسار التغيير، وهو التكتل السياسي للرئيس الجديد، الشريك الأصغر، وهو ما تجلّى في المفاوضات المضنية بين مسار التغيير والجبهة المشتركة من أجل الكونغو خلال الأشهر الثمانية السابقة لإنشاء حكومة ائتلافية جديدة. ومما يحد من سلطة الرئيس الجديد أيضا ما تفيد به التقارير من أن هناك شكوكا في ولاء قوات الدفاع والأمن التابعة للدولة، وتأثير الجبهة المشتركة على العديد من المسؤولين الحكوميين في مختلف الوزارات والهيئات والمحاكم والشركات المملوكة للدولة.

١٤ - وفي سياق التعايش هذا الذي يهيمن عليه التحالف السياسي للرئيس السابق كابيلا، هناك إمكانية كبيرة لحدوث مأزق سياسي. فمن المرجح أن يكون على الرئيس تشيسيكيدى التفاوض على قراراته باستمرار، وخوض "معارك" من أجل تنفيذها، والقبول بحلول الوسط. وما زال من غير المعلوم ما إذا كان سيقدر على التأثير في النظام، وإن كان سيقدر على أي مدى.

١٥ - ويؤدي غياب سلطة الدولة، وعدم وجود مؤسسات مسؤولة في الدولة تفي بمسؤولياتها في مجال الحماية، ومحدودية اللامركزية وضعف الحكومة، فضلا عن تفشي الإفلات من العقاب، إلى حلقة مفرغة من عدم الاستقرار. فالدولة الكونغولية واقعة منذ عقود في قبضة شبكات المحسوبية القوية. وقد أتاح الفساد لمن هم في أعلى هياكل الحكومة الاغتناء، في حين يعاني من هم في القاع من أجل تأمين كفافهم. ولا يتم تنفيذ الإطار القانوني لمكافحة الفساد في البلد^(٢).

١٦ - ويرأى تطبيق اللامركزية مكانه منذ إعادة هيكلة الإقليم التي أدت إلى إنشاء ٢٦ مقاطعة، بما في ذلك الأحكام التي تقضي بالاحتفاظ بنسبة ٤٠ في المائة من الإيرادات المتأتية في كل مقاطعة والتوزيع المتكافئ للموارد من الدولة إلى المقاطعات. ومن المتوقع عقد الانتخابات المحلية هذا العام، مما سيمكن من اختتام الدورة الانتخابية في عام ٢٠١٩ على النحو المنصوص عليه في الدستور، ولكن هناك خطر لحدوث مزيد من التأخير.

١٧ - ولا تزال المسائل المتعلقة بالأراضي منتشرة بين المجتمعات المحلية في سياق التنافس بين النظم القانونية والعرفية في إدارة الأراضي، وكثيرا ما تتلاعب بها الجهات الفاعلة السياسية. وتتفاقم المنازعات على الأراضي أيضا بسبب النزوح المتصل بالنزاع الذي يؤدي إلى تغيير ملكية الأراضي المهجورة بحكم الأمر الواقع. وتسبب تلك الأمور توترات عند عودة السكان المشردين، وتخلق حافزا لدى المالكين الجدد

(٢) Mathias Bak, "Overview of corruption and anti-corruption in the Democratic Republic of the Congo", 8 July 2019

للحفاظ على مستوى معين من عدم الاستقرار لمنع هذه العودة. ويرتبط غياب الحلول الدائمة للمشردين داخليا واللاجئين بذلك بشكل مباشر.

١٨ - ويمثل الغياب المستمر لهياكل إدارة صناعة التعدين (الصناعية والحرفية على السواء) ولاستخراج الموارد الأخرى محركاً رئيسياً للعنف. وثمة توثيق جيد لارتباط ثروة الموارد الطبيعية في الأقاليم بكل من أنشطة الجماعات المسلحة والمليشيات وانتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان. وما زال يتعين على الحكومة أن تخضع استغلال هذه الموارد والاتجار بها لرقابتها، حتى تتمكن من توليد الإيرادات المحلية ودعم التنمية الإقليمية، بدلا من تمويل الجماعات المسلحة.

١٩ - وعلى الرغم من التقدم الملحوظ، لا يزال الحيز الديمقراطي محدودا، حيث يجري تقييد أنشطة الصحفيين والمدافعين عن حقوق الإنسان وقادة المجتمعات المحلية والقيادات النسائية والمواطنين العاديين في سعيهم إلى مساءلة الحكومة وضمان شفافية الإجراءات العامة والتعبير عن شواغل المجتمعات المحلية. وتجدر الإشارة إلى أن مشاركة المرأة في القيادة السياسية والحكومة بقيت تاريخيا عند مستوى متدنٍ في جمهورية الكونغو الديمقراطية، على الرغم من أدوارهن القيادية الحيوية والنشطة على المستوى المحلي ومستوى المجتمعات المحلية. فعلى سبيل المثال، لا يوجد حاليا أي إناث بين المحافظين في المقاطعات الـ ٢٦، بينما تم انتخاب امرأتين فقط لتولي نيابة الحاكم في الانتخابات الأخيرة.

٢ - استمرار أزمة الأمن والحماية

٢٠ - تشكل حماية المدنيين أحد أبرز التحديات في جمهورية الكونغو الديمقراطية، بالنظر إلى تواتر ووحشية الهجمات التي يتعرض لها سكان البلد. وهي تشمل عمليات القتل الجماعي والعنف الجنسي المنهج ضد النساء والفتيات وغير ذلك من أشكال العنف الجنسي، وعمليات التشويه، والعنف السياسي الذي يستهدف شخصيات بعينها، والتجنيد القسري. ولقد تشرد الكثيرون إثر تدمير قراهم وتعرضهم لخطر الهجمات المتكررة^(٣) وعلى الرغم من أن خطر ارتكاب الفظائع الجماعية وغيرها من الجرائم ضد الإنسانية مرتفع بشكل خاص في المقاطعات الشرقية، لا تزال الحالة غير قابلة للتنبؤ بها في مقاطعات أخرى كذلك، حيث يمكن أن تتصاعد حدة العنف بسرعة في أي مكان، رهنا بحالات التوتر على الصعيد المحلي، ومناورات السلطة، والتلاعب المحتمل من قبل الجهات الفاعلة المؤثرة في كينشاسا، كما شوهد سابقا في منطقة كاساي، أو في بلدة يومبي^(٤). وبالإضافة إلى ما تسببه هذه الفظائع من دمار بشري ومادي، فهي توجب انعدام الثقة والكراهية بين المجتمعات المحلية، وكذلك بين المجتمعات المحلية

(٣) دعا المجتمع المدني بقوة إلى بقاء بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية في منطقة كاساي لحماية المدنيين. وشددت النساء، بوجه خاص، على أنهن قد يتعرضن لخطر العنف إذا غادرت البعثة. وفي بيني، أعرب ممثلو المجتمع المدني عن شعورهم بالإحباط والسخط إزاء السلبية التي أظهرتها البعثة عندما كانت القرى تتعرض للهجوم بشكل منهجي من جانب تحالف القوى الديمقراطية. وتعرضت مشاريع البعثة، من قبيل بناء مدارس عديمة الجدوى في الحالات التي ترتكب فيها مجازر بحق الأطفال، للكثير من الانتقادات. وكما أشار أحد أفراد المجتمعات المحلية، يبدو أن الأمم المتحدة "تتعمد بالأشجار والحيوانات [في متنزه فيرونغا الوطني] أكثر مما تهتم بالكونغوليين الذين يذبحون كل يوم". وشدد ممثلو المجتمع المدني على أنه إذا لم تكن بعثة التحقيق موجودة لحماية المدنيين، فلنهم يريدون منها أن ترحل.

(٤) وفقا لمشروع الإنذار المبكر، تنصدر جمهورية الكونغو الديمقراطية قائمة أكثر البلدان التي يتعرض فيها الناس لخطر القتل الجماعي في الفترة ٢٠١٨-٢٠١٩.

والدولة، وتؤدي المرأة باستمرار، وتولد الخوافز للانتقام، وتروج سرديات تؤثر بشكل خطير في النسيج الاجتماعي والتماسك المجتمعي.

انتشار الجماعة المسلحة وديناميات عملها

٢١ - لا تزال حوالي ١٣٠ جماعة مسلحة أجنبية ومحلية تشكل عوامل هامة لانعدام أمن المدنيين وتعرضهم للتهديدات، لا سيما في مقاطعات إيتوري، وكيفو الشمالية، وكيفو الجنوبية، وتنجانيقا، وبعض الأجزاء في مقاطعات مانبيما وكاساي وكاساي الوسطى، مما يؤدي إلى تشريد السكان واستمرار ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان. وينقسم العديد من هذه الجماعات ويعيد تشكيل صفوفه، ويدخل في تحالفات جديدة في بعض الأحيان، متخذا الشكل تلو الآخر بما يتناسب مع المصالح الاقتصادية والسياسية المحلية والأجنبية.

٢٢ - ومن بين الجماعات المسلحة الأجنبية العاملة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، يبرز تحالف القوى الديمقراطية، الذي ينشط في إقليم بيني في مقاطعة كيفو الشمالية بوصفه أخطر تهديد أمني في الجزء الشرقي من البلد. ويتحمل تحالف القوى الديمقراطية المسؤولية عن غالبية عمليات الإعدام بإجراءات موجزة (٣٠ في المائة)، التي حصلت كلها في إقليم بيني، وبخاصة من خلال الهجمات المميتة على السكان المدنيين^(٥). وتضم كيفو الجنوبية أيضا جماعات للمعارضة المسلحة الرواندية، من قبيل المجلس الوطني للتجديد والديمقراطية الذي انشق عن القوات الديمقراطية لتحرير رواندا في عام ٢٠١٦، وجماعات متمردة بوروندية، بما في ذلك جبهة التحرير الوطنية، والقوى الشعبية البوروندية، والمقاومة من أجل دولة قانون في بوروندي - تابارا. ويحتمل أن يشعل وجود هذه الجماعات فتيل نزاع بالوكالة تكون له عواقب مدمرة على السكان المحليين.

٢٣ - ومن بين الجماعات المسلحة، غالبا ما يرد ذكر جماعة ندوما للدفاع عن الكونغو - فصيل التجديد، بقيادة "الجنرال" غيدون شيميراي موسى، بوصفها جماعة تتسم بشكل خاص بالشراسة والسطوة^(٦). فقد استغلت جماعة ندوما الفراغ الأمني الذي تركته البعثة بعد إغلاق عدة قواعد لها في إقليمي واليكالي وماسيسي، فأصبح لديها الآن منطقة نفوذ بمساحة ١٢ ٠٠٠ كيلومتر مربع في مقاطعة كيفو الشمالية، تغطي أقاليم ماسيسي واليكالي ولوييرو. وتتمتع جماعات أخرى نشأت داخل البلد بتأثير على مناطق هامة (مثل جماعة ماي - ماي ياكوتومبا والجماعات المرتبطة بها)، وتشكل أبرز الجهات التي ترتكب انتهاكات لحقوق الإنسان (من قبيل جماعة ماي - ماي رايا موتومبوكي، المسؤولة عن معظم حالات العنف الجنسي، أو جماعة نياتورا وجماعة ماي - ماي مازمبي وجماعة كاموينا نسابو، المسؤولة عن معظم حالات تجنيد الأطفال). وإلى جانب هذه الجماعات الرئيسية، يمكن وصف معظم الجماعات المسلحة الأخرى بأنها ميليشيات وعصابات إجرامية تستغل الموارد الطبيعية وتمارس ضغطا كبيرا على السكان المحليين عن طريق فرض الضرائب والتخويف، ويعود ذلك إلى حد كبير إلى غياب سلطة الدولة الشرعية.

(٥) كان هناك ٢٤٥ ضحية، بمن في ذلك ٥٥ امرأة وسبعة أطفال، في عام ٢٠١٨.

(٦) تتحمل كل من جماعة ندوما للدفاع عن الكونغو - فصيل التجديد وتحالف القوى الديمقراطية المسؤولية عن ١٠ في المائة و ٧ في المائة، على التوالي، من انتهاكات حقوق الإنسان المبلغ عنها في المقاطعات المتضررة من النزاع في تموز/يوليه ٢٠١٩.

٢٤ - ويشكل عدم وجود عملية وطنية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج تقوم بوظيفتها، بعد فشل برامج متعددة، سببا مهما لاستمرار انعدام الأمن. ولا يوجد لدى الجماعات المسلحة أي حافز حقيقي لتسريح عناصرها، بالنظر إلى أن الجولة الحالية (الثالثة) للبرنامج الوطني لنزع سلاح المقاتلين الكونغوليين وتسريحهم وإعادة إدماجهم لا تزال متوقفة بعد أن فقدت ثقة الجهات المانحة واهتمامها.

٢٥ - وتشكل الديناميات الإقليمية أيضا أساسا لديناميات الجماعات المسلحة. فحالات التوتر الحاصلة على وجه الخصوص بين رواندا وأوغندا، وبين رواندا وبوروندي، قد حفزت أنشطة الجماعة المسلحة في الجزء الشرقي من جمهورية الكونغو الديمقراطية. وتمثل القوات الديمقراطية لتحرير رواندا، على الرغم من أنها لا تشكل خطرا كبيرا على المدنيين، عاملا مضاعفا للخطر، ذلك أن الجماعات المسلحة الأخرى تتحالف معها أو تقوم بالتعبئة ضدها. وهناك مخاوف من أن المجلس الوطني للتجديد والديمقراطية، وهو مجموعة منشقة عن القوات الديمقراطية لتحرير رواندا، يقوم بتوحيد قواه مع الجماعات المسلحة المعارضة لحكومة رواندا في إقليم أوفيرا، ومن أنه يحظى بدعم من بوروندي وأوغندا. وإذا كان الأمر كذلك بالفعل، فقد يسهم هذا الوضع في تجدد المواجهات عبر الحدود. وأفيد أن جماعة ندوما للدفاع عن الكونغو - فصليل التجديد، المستخدمة ضد القوات الديمقراطية لتحرير رواندا والمجلس الوطني للتجديد والديمقراطية والجماعات الرواندية المتمردة، قد تلقت الدعم من القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية. وتتمتع الجماعات المسلحة الأجنبية بعلاقات رعاية مع الجماعات المسلحة المحلية، التي لديها علاقات رعاية مع جماعات الدفاع المحلية - مما يعني أن حادثة محلية صغيرة جدا يمكن أن تتصاعد حداثا إلى المستوى الاستراتيجي أو الإقليمي.

دور الجهات الفاعلة التابعة للدولة

٢٦ - في البلد ككل، يتحمل موظفو أجهزة أمن الدولة المسؤولية عن ٦١ في المائة من انتهاكات حقوق الإنسان الموثقة في عام ٢٠١٨. وفي المناطق المتضررة من النزاع، كان هؤلاء مسؤولين عن ٥٢ في المائة من الانتهاكات الموثقة في عام ٢٠١٨. ومن بين جميع أطراف النزاع، ارتكبت القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية أكبر عدد من انتهاكات حقوق الإنسان في المقاطعات المتضررة من النزاع. وفي المناطق المتضررة من النزاع في الشرق، غالبا ما يكون موظفو أجهزة أمن الدولة شركاء رئيسيين في الأنشطة غير المشروعة التي تغذي حالة انعدام الأمن، ويشاركون في أنشطة التعدين غير القانوني لاستخراج الذهب والموارد الطبيعية الأخرى. وتم الإبلاغ أيضا عن أن بعض الوحدات تستعين "بمقاوي الباطن" في شن الحرب، حيث تستعمل الجماعات المسلحة المحلية في عملياتها العسكرية ضد الجماعات المسلحة الأجنبية. وأدت الانتهاكات التي تُرتكب بانتظام من جانب وحدات القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية وضباطها ذوي الرتب العالية إلى تقويض الثقة بين السكان المحليين وموظفي أجهزة أمن الدولة، مما تسبب في ازدهار حركات الدفاع عن النفس.

٢٧ - ويعتبر التقدم المحدود المحرز في إصلاح قطاع الأمن أحد العوامل الكامنة وراء استمرار سوء أداء قوات الأمن التابعة للدولة، الذي يمكن أن يعزى بدرجة كبيرة إلى نقص المعدات والتدريب، والخلل في نظام المرتبات، وسوء الأحوال الاجتماعية، والمشاكل على صعيد القيادة والتحكم، وعدم الكفاءة في التخطيط والعمليات. بيد أن العديد من المحاورين وصفوا القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية، التي يبلغ قوامها، بحسب ما أفيد، ١٥٠ ٠٠٠ جندي، بأنها تملك القدرة على الاضطلاع بالمسؤوليات

الأمنية في البلد، ولكنها تفتقر إلى الرغبة في أداء دورها الحمائي. فلا الجنود ولا ضباط الشرطة يتقاضون رواتب مجزية أو بما يكفي من الانتظام لتحفيزهم على تحمّل الخطر الشخصي اللازم للدفاع عن السكان وحمايتهم، فيلجأ العديد منهم إلى الابتزاز والسلب من السكان المحليين.

٢٨ - وبالإضافة إلى الشرطة الوطنية والقوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية، تفتقر مؤسسات الدولة وآلياتها المكلفة بحماية المدنيين وحقوق الإنسان للسكان إلى القدرات والموارد والدعم السياسي. ولا يزال النظام الوطني لحماية حقوق الإنسان ضعيفا. ولا تتمتع اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، على وجه الخصوص، بما يكفي من الاستقلالية ويفتقر موظفوها إلى الخبرة والقدرات والموارد المالية، فتعتمد بشكل كبير على الدعم التقني والمادي من مكتب الأمم المتحدة المشترك لحقوق الإنسان التابع للبعثة. وإن المؤسسات المدنية التي أنشئت بقصد حماية حقوق السكان - ولا سيما السلطة القضائية، بما تشكله من ضرورة لضمان المساءلة عن المسائل الجنائية - غير موجودة أيضا خارج المراكز الحضرية. وعلى الرغم من أن المساعدة الدولية المقدمة إلى قطاع القضاء العسكري قد عززت المساءلة، يواجه قطاع العدل العادي أوجه قصور خطيرة. ولم يتم السعي إلى إقامة آلية للعدالة الانتقالية، وتسود في البلد ثقافة الإفلات من العقاب.

٣ - العلاقات الإقليمية آخذة في التحسن ولكنها هشة

٢٩ - على الرغم من أن العلاقات غير السلسلة بين أوغندا ورواندا قد أظهرت مؤخرا بوادر تحسن (انظر الفرع باء أدناه)، فإن العلاقات بين بوروندي ورواندا لا تزال متوترة. ويشكل تدهور الأزمة السياسية والاقتصادية في بوروندي والتقرير الذي صدر مؤخرا عن لجنة التحقيق المعنية ببوروندي (A/HRC/42/49)^(٧) وتضمن تفاصيل بشأن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان عشية انتخابات عام ٢٠٢٠ مصدرا إضافيا للقلق فيما يخص المنطقة.

٣٠ - وبالإضافة إلى ذلك، فإن هيكل التعاون الإقليمي المجزأ والمتعثر، بما في ذلك ميثاق السلام والأمن في منطقة البحيرات الكبرى الذي وُقّع في عام ٢٠٠٦، والبروتوكولات المفصلة للمؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى، والاتفاق الإطاري بشأن السلام والأمن والتعاون لجمهورية الكونغو الديمقراطية والمنطقة (S/2013/131، المرفق)، كان له تأثير محدود على تطور ديناميات السلام والأمن في البلد. ويشك بعض أصحاب المصلحة الإقليميين في استمرار أهمية الاتفاق، ولا يزال يتعين تنفيذ الالتزامات التي تم التعهد بها بموجب الاتفاقات على النحو السليم من خلال استراتيجية متماسكة^(٨). وأظهر استمرار أصحاب المصلحة الإقليميين في الاستغلال غير القانوني للموارد الطبيعية عدم وجود التزامات استباقية من قبل

(٧) انظر أيضا: <http://webtv.un.org/media/watch/commission-of-inquiry-on-burundi-press-conference-report-to-42nd-session-of-hrc-geneva-4th-september-2019/6083360834001/?term=>

(٨) لا يزال الاتفاق الإطاري بشأن السلام والأمن والتعاون لجمهورية الكونغو الديمقراطية والمنطقة أحد الأطر المهمة لتحقيق السلام والاستقرار في ذلك البلد والمنطقة، ويمكن أن يوجه العملية الانتقالية في الكونغو. بيد أنه، وبعد أن تم الاتفاق عليه قبل عدة سنوات، في سياق سياسي مختلف على الصعيدين الوطني والإقليمي، تغيرت بعض الافتراضات التي يقوم عليها الاتفاق، وتم التشكيك في أهميته، بما في ذلك أهمية الالتزامات الوطنية، من قبل الحكومة السابقة، وكذلك من قبل العديد من البلدان في المنطقة، وأبرزها رواندا. وعلى الرغم من بعض الإجراءات المتخذة، فإن الافتقار إلى استراتيجية متسقة وعدم متابعة تنفيذ الالتزامات التي تعهدت بها الحكومة قد أضعف الاتفاق الإطاري. ويُنظر إلى الاتفاق الإطاري أيضا على أنه يفرض عبئا غير متناسب على جمهورية الكونغو الديمقراطية بالمقارنة مع البلدان الأخرى.

حكومات بلدان المنطقة. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو أن حوافز أوغندا ورواندا محدودة فيما يتعلق بالتصدي للتهديد الذي تشكله جماعتي القوات الديمقراطية لتحرير رواندا وتحالف القوى الديمقراطية الناشطتين في جمهورية الكونغو الديمقراطية، بالنظر إلى أن هاتين الجماعتين لم تعودا تشكلان على ما يبدو تهديدا رئيسيا مباشرا لبلدان المنطقة، على الرغم من أن وجودهما في جمهورية الكونغو الديمقراطية لا يزال يهدد السلام والأمن في شرق البلد.

٤ - التحديات الإنمائية والإنسانية

٣١ - إن الاحتياجات الإنمائية في جمهورية الكونغو الديمقراطية هائلة^(٩)، وقد ارتفعت نسبة الفقر المدقع في صفوف السكان من ٧١,٧ في المائة في عام ٢٠١٥ إلى ٧٣ في المائة في عام ٢٠١٨. ويعدّ سكان جمهورية الكونغو الديمقراطية من أفقر سكان العالم، حيث يعيش ٧٧,١ في المائة منهم تحت خط الفقر البالغ ١,٢٥ دولار في اليوم.

٣٢ - ويمثل حجم جمهورية الكونغو الديمقراطية تحديا في حد ذاته. فالاحتياجات على صعيد البنى التحتية هائلة، والخدمات الأساسية (الرعاية الصحية والتعليم والصرف الصحي والكهرباء) ليست في متناول قسم كبير من السكان^(١٠)، مما يعزز دور المظالم الاجتماعية والاقتصادية في تأجيج حدة النزاعات المسلحة. وستظل طموحات توطيد السلام وتحقيق التماسك الاجتماعي والتنمية المستدامة بعيدة المنال ما لم تتحقق التنمية الاقتصادية.

٣٣ - ولا تزال الحالة الإنسانية تثير القلق، لا سيما فيما يتعلق بالأوبئة الصحية، وانعدام الأمن الغذائي، والتشرد. وتستضيف جمهورية الكونغو الديمقراطية من المشردين داخليا عددا أكبر مما يستضيفه أي بلد أفريقي آخر^(١١). وتشهد بعض المناطق زيادة في حركات عودة المشردين داخليا، ولكن مع ما يقدر بـ ٢,٣١ مليون من المشردين حديثا في عام ٢٠١٨ وتدهور الحالة في بعض جيوب انعدام الأمن في عام ٢٠١٩، يظل التشرد تحديا إنسانيا رئيسيا. بالإضافة إلى ذلك، هناك أكثر من ٨١٥ ٠٠٠ من اللاجئين الكونغوليين تستضيفهم البلدان المجاورة، في حين تستضيف جمهورية الكونغو الديمقراطية نصف مليون لاجئ من البلدان المجاورة. وتواجه معوّقات على صعيد إيصال المساعدات الإنسانية جراء انعدام الأمن والعقبات البيروقراطية، التي تؤثر أيضا على عمل المنظمات غير الحكومية الوطنية والجهات الفاعلة المحلية في المجتمع المدني. وفي مقاطعتي كيفو الشمالية وكيفو الجنوبية، يعاني أكثر من ٦٠ في المائة من

(٩) تحتل جمهورية الكونغو الديمقراطية المرتبة ٤٧ من بين ٥٤ بلدا في دليل ابراهيم لشؤون الحكم في أفريقيا. وهي لا تزال من بين أقل البلدان نموا وأداؤها منخفض هيكليا على صعيد دليل التنمية البشرية، حيث تحتل المرتبة ١٧٦ من بين البلدان الـ ١٨٩ المشمولة بالتقييم. ولا تكفي القدرة الاستيعابية للاقتصاد لمواكبة النمو السكاني، ويتعرّض الاقتصاد بسبب ضعف تنوّعه للصدمات ويتأثر بها بشدة. ويهيمن القطاع غير الرسمي على الاقتصاد (٦٠ في المائة)، ويشكل الإنفاق العام نسبة ١١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

(١٠) يشكل الإنفاق على البنى التحتية نسبة نحو ٢ في المائة، والإنفاق على الحماية الاجتماعية ١ في المائة. ولا تجتذب جمهورية الكونغو الديمقراطية إلا القليل من المساعدة الإنمائية الرسمية (نحو ٦ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي). وتتاح الكهرباء لـ ٣٥ في المائة من السكان في المناطق الحضرية، بينما لا تتاح إلا لـ ١ في المائة في المناطق الريفية؛ وبحصل ٣٨ في المائة على مياه الشرب في المناطق الحضرية، مقارنة بنسبة ١٤ في المائة في المناطق الريفية. وفي عام ٢٠١٥، بلغ معدل الحرمان من التحصيل العلمي ٢٨,٧ في المائة ومعدل الحرمان من التسجيل في المدارس ٢٦,٩ في المائة.

(١١) وقت كتابة هذا التقرير، كان العمل جاريا على تحديث تعداد الأشخاص المشردين داخليا في البلد، ويتعين من ثم التحقق من صحته من قبل الإطار الوطني للحوار المتعلق بالشؤون الإنسانية.

السكان من انعدام الأمن الغذائي، وقد بلغت حالة أكثر من ٢٠ في المائة منهم مستوى الحالات الطارئة. بالإضافة إلى ذلك، تتعرض جمهورية الكونغو الديمقراطية لأخطار متكررة رئيسية، بما فيها الزلازل والفيضانات وحالات الجفاف والانفجارات البركانية.

٣٤ - وتناثر جميع المقاطعات الـ ٢٦ في جمهورية الكونغو الديمقراطية بالأوبئة، بما في ذلك الكوليرا والحصبة (أفيد بوجود ١٨٧ ٥٠٩ حالة اشتباه و ٣ ٧٣٦ حالة وفاة في الفترة من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩)، فضلاً عن استمرار تفشي الحمى الصفراء وشلل الأطفال في مختلف أنحاء البلد. ويوافق ١ آب/أغسطس ٢٠١٩ مرور سنة على إعلان الحكومة تفشي فيروس إيبولا. ويطرح تفشي الوباء تحديات هامة في مقاطعات كيفو الشمالية وكيفو الجنوبية وإيتوري، فهو قد تسبب في وفاة ٢ ٠٤٥ شخصاً حتى ٢ أيلول/سبتمبر. وفي تموز/يوليه ٢٠١٩، أُعلن أن تفشي مرض فيروس إيبولا يشكل حالة طارئة متصلة بالصحة العامة تثير قلقاً دولياً. ومع وجود حالات معلن عنها بالقرب من الحدود مع جنوب السودان وأوغندا، وفي غوما عاصمة مقاطعة كيفو الشمالية المجاورة للحدود مع رواندا، وفي موينغا (كيفو الجنوبية) غير البعيدة عن بوروندي، لا يمكن قول إن الفيروس قد تم احتواؤه، بل إنه قد يصبح تحدياً إقليمياً ودولياً. ويشكل استمرار حالة انعدام ثقة المجتمعات المحلية، التي تتفاقم بسبب المناورات السياسية والتهديدات التي تستهدف الجهات التي تتصدى لفيروس إيبولا، عائقاً أمام احتواء هذا المرض.

باء - فرص تحقيق السلام والأمن

٣٥ - رغم هذه التحديات التي تعترض تحقيق السلام والأمن، ثمة عدد من التطورات الإيجابية على الصعيدين الوطني والإقليمي بالإضافة إلى اتجاهات في مجالي السلام والقدرة على الصمود يجدر إبرازها للحصول على الصورة الكاملة.

١ - الفرص الوطنية

٣٦ - أكد معظم المحاورين على الانتخابات السلمية وانتقال السلطة بالطرق السلمية باعتبارها فرصة إيجابية لإحداث التغيير في جمهورية الكونغو الديمقراطية. ورحب العديد من أصحاب المصلحة في المجتمع المدني الكونغولي والأوساط الدبلوماسية بحقيقة أن الانتخابات لم تؤد إلى حالات طعن في النتائج مصحوبة بالعنف، وأن السلطة انتقلت بالفعل من الرئيس جوزيف كابيلا إلى الرئيس فيليكس تشيسيكيدى. وهناك شخصيات معارضة، منها جان - بيير بيمبا ومويس كاتومبي ومبوسا نيامويسى، عادت إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية وأعربت عن استعدادها للتعاون مع الحكومة الجديدة، مما من شأنه أن يؤثر إيجابياً على الديناميات المحلية ويفتح الباب لمرحلة سياسية جديدة من التعاون البناء والحوار الديمقراطي.

٣٧ - وكشف الرئيس بُعيد انتخابه عن برنامج مدته ١٠٠ يوم يتضمن وعوداً هامة بالإصلاح. وقد ترجمت هذه الوعود في المقام الأول إلى برنامج قدمه رئيس الوزراء الجديد إلى البرلمان في أوائل شهر أيلول/سبتمبر.

٣٨ - وبالإضافة إلى ذلك، أرسل الرئيس إشارة إيجابية بأقواله وأفعاله فيما يتعلق بشأن بحقوق الإنسان، بما في ذلك الإفراج عن ٧٠٠ سجين سياسي، ودعمه المعلن للمساءلة عن الانتهاكات المستمرة لحقوق الإنسان والعنف المسلح، وعزمه على تحسين الحوكمة وإنهاء الفساد. وتعهد السيد تشيسيكيدى بإصلاح نظام دفع المرتبات لقوات الأمن، وتوفير مستوى أفضل من الرعاية الصحية والحماية الاجتماعية

لكل من الشرطة الوطنية والقوات المسلحة، وتهميش المفسدين؛ وقد اتخذت الإجراءات الأولية اللازمة لتحقيق هذه الغايات. وبدأ تناوب أفراد القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية بحيث لا يظلوا في مناطق معينة، وبدأ كذلك دفع المعاشات التقاعدية التي طال انتظارها إلى أفراد القوات المسلحة الذين كان من المفترض أن يتقاعدوا منذ سنوات. ومن اللافت للنظر أن تغيير النظام قد أحدث موجة غير مسبوقة من التسريح التلقائي لأفراد الجماعات المسلحة، بما فيها جماعة كاموبينا نسابو في منطقة كاساي وجماعات أخرى موجودة في المقاطعات الشرقية، وذلك حتى دون وجود عملية رسمية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. ولم تعد القوات الديمقراطية لتحرير رواندا تشكل تهديدا كبيرا، ومن المرجح أن يزداد ضعفها على إثر ما أفيد به مؤخراً من تحييد لقائدها العسكري من جانب القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية. وقد وافقت قوات المقاومة الوطنية في إيتوري على الدخول في حوار. وتتمثل الأولوية الرئيسية في دعم وضع الصيغة النهائية للاتفاق بين حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية وقوات المقاومة الوطنية في إيتوري وتوطيده، فضلا عن تنفيذ عملية تسريح ونزع سلاح وإعادة إدماج لاحقة.

٣٩ - وأعرب بعض المراقبين داخل جمهورية الكونغو الديمقراطية وخارجها عن أسفهم إزاء الأشهر التي استغرقها كل من تكتلي مسار التغيير والجبهة المشتركة من أجل الكونغو للتوصل إلى اتفاق على حكومة ائتلافية. غير أنه يحسب للمجتمع الكونغولي وقادته أن المفاوضات المضنية قد جرت بطريقة منهجية وسلمية ودون احتجاجات عنيفة في الشوارع، وأن المؤسسات واصلت العمل في الفترة الانتقالية. وفترة الأشهر الثمانية الفاصلة بين تسلم الرئيس تشيسيكودي السلطة وتعيين الحكومة الجديدة قد مكنت المجتمع المدني، وبخاصة المنظمات النسائية، من التدخل والدعوة إلى تشكيل حكومة متوازنة إقليميا وشاملة للجميع. وقد لقي هذا النداء أذانا صاغية، والدليل على ذلك هو تشكيل الحكومة الجديدة. وبينما قد يُعاب على هذه الحكومة أنها أكبر مما ينبغي (حيث تضم ٦٥ وزيراً ونائب وزير)، فإن النساء يتولين فيها الآن ١٢ حقبة. ومع أن هذا الرقم منخفض نسبيا، فإنه يشكل تمثيلا للمرأة بنسبة ١٨ في المائة، وهو أعلى تمثيل لها في تاريخ البلد. وتتيح أيضاً الإدارات المحلية المنتخبة حديثا والجمعيات التشريعية للمقاطعات الفرصة لتسريع الإصلاحات، بما فيها تلك المتعلقة بتعزيز المساءلة عن النتائج، التي جعلها الرئيس إحدى أولوياته.

٤٠ - ومن الجدير بالإشارة أيضاً أن كفاءة جهاز أمن الدولة ازدادت في بعض المناطق. وحتى مع استمرار بعض عناصر قوات أمن الدولة في اتخاذ المدنيين فريسة لها، من المهم الإشارة إلى أنه يُنظر إليها أيضاً كمصدر أمني موثوق به من جانب نصف السكان تقريباً، وفق ما بينه استطلاع مبادرة هارفارد الإنسانية^(١٢). ووجدت دراسة أجرتها المنظمة الكاثوليكية للمعونة الغوثية والإيمانية ومعهد ستوكهولم الدولي لبحوث السلام في كينغو الجنوبية في أيلول/سبتمبر ٢٠١٩ أن للجماعات المسلحة غير التابعة للدولة شرعية شعبية ضئيلة.

(١٢) حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، أعرب ما نسبته ٥٠ في المائة من المشاركين عن ثقتهم في الشرطة لضمان الأمن، مقارنة بنسبة ٤٨ في المائة للقوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية و ١٥ في المائة للبعثة. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، كانت الأرقام أعلى: ٥٤ و ٥٠ و ٢٤ في المائة على التوالي. واعتبر أغلبية الجيبين أن وجود هذه الجهات الفاعلة غير كاف: ٦٧ و ٦١ و ٥٣ في المائة على التوالي. انظر: P. Vinck, Pham PN, Sharma M, Zibika JP, Voices from Congo: Peacebuilding and Reconstruction Polls, Harvard Humanitarian Initiative, March 2019, available at: http://www.peacebuildingdata.org/sites/m/pdf/DRC_Poll17_FinalEnglish.pdf

٤١ - ومن خلال وضع "الاستراتيجية التنفيذية للتصدي لانعدام الأمن"، حققت الشرطة الوطنية الكونغولية مؤخراً بعض النجاح^(١٣). وذكر كبار مسؤولي الشرطة في عدة مناسبات أن قوتهم قادرة على إدارة الأمن والقانون والنظام، حتى وإن كانت لا تزال تفتقر إلى المعدات والموارد. وأفيد أيضاً بأن الشرطة الوطنية قد أصبحت أكثر خضوعاً للمساءلة وأقل عنفاً في حالات مكافحة الشغب منذ عام ٢٠١٨^(١٤).

٤٢ - وتجدر الإشارة إلى أن القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية قد رُفعت من قائمة الأمين العام للأطراف الضالعة في تجنيد الأطفال واستخدامهم، وأفادت التقارير بأنها تبذل جهوداً كبيرة في مكافحة العنف الجنسي والجنساني^(١٥). وأشارت القوات المسلحة أيضاً إلى إجراءات تغييرها في نهجها، وذلك عبر سبل منها اعتمادها استراتيجيات تتمحور بدرجة أكبر حول حماية المدنيين في قتالها ضد تحالف القوى الديمقراطية^(١٦). وقد أُحرز تقدم هام بشأن القضاء العسكري على وجه الخصوص. وتدل الملاحظات القضائية التي تجري على المستويات العليا، بما فيها محاكمة أمير الحرب نتابو نتابيري شيكا (جماعة ندوما للدفاع عن الكونغو) وإصدار أمر بإلقاء القبض على غيدون شيميراى مويسا (جماعة ندوما للدفاع عن الكونغو - فصليل التجديد)، على توفر بعض الإرادة السياسية لمكافحة الإفلات من العقاب. ويتيح كل من اعتماد سياسة لإصلاح العدالة ووضع خطة عمل ذات أولوية في عام ٢٠١٧ الفرصة لاعتماد المزيد من الإصلاحات والتشجيع على تنفيذها.

٢ - زيادة الرغبة في تحقيق السلام

٤٣ - يعد قطاع المجتمع المدني الحيوي والفعال والقادر على الصمود في جمهورية الكونغو الديمقراطية قوة هامة لدعم جهود بناء السلام. ومع أن النساء والشباب والفئات العرقية المهمشة تاريخياً لا تزال ممثلة تمثيلاً ناقصاً في المواقع السياسية ومواقع صنع القرار، ما زال العديد من هؤلاء يمثل جهات فاعلة ذات صوت مسموع وملتزمة ببناء السلام، بما في ذلك في معظم المناطق النائية في منطقة كاساي وفي إيتوري وكيفو الشمالية وكيفو الجنوبية. وتعد قدرتهم على الوصول إلى مراكز القوى والمؤسسات لمساءلة الهياكل الحكومية ومطالبتها باحترام الحقوق والضغط عليها لكي تجري الإصلاحات عاملاً رئيسياً في

(١٣) تعتمد الاستراتيجيات التنفيذية للتصدي لانعدام الأمن على إنشاء مراكز اتصال مع توفير أرقام مجانية يستخدمها الجمهور لتنبيه الشرطة. وتؤيد البعثة إنشاء هذه المراكز وتكليف الشرطة الوطنية بالاستجابة للبلابات.

(١٤) توفي شخص واحد بعد أن أصابته الشرطة الوطنية أثناء مظاهرة في غوما في ٣٠ حزيران/يونيه، ولكن التقارير أفادت بأن الحكومة أمرت مسؤولي الشرطة بكفالة المساءلة. وأفادت التقارير بأن مفوض الشرطة في المقاطعة استُدعي إلى كينشاسا لشرح ملابسات الحادثة، وأوفد ضابط برتبة جنرال من كينشاسا إلى غوما لمخاطبة جميع أفراد القوة المحليين بشأن مسؤوليتهم عن حماية المدنيين.

(١٥) اعتمدت القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية خطة عمل لتحسين حماية الأطفال من الاغتصاب والعنف الجنسي، ولكنها ظلت مدرجة في قائمة الأمين العام للأطراف التي ترتكب أعمال الاغتصاب وغيره من أشكال العنف الجنسي ضد الأطفال (انظر A/73/907-S/2019/509، المرفق الأول، الفرع باء). وتظهر القوات المسلحة كطرف قام بوضع تدابير لتحسين حماية الأطفال. ووضعت الحكومة سياسة لعدم التسامح إطلاقاً إزاء ارتكاب أفراد الجيش والشرطة للعنف الجنسي. وفي عام ٢٠١٨، وقع ٦٦ من قادة القوات المسلحة على "موثائق التزام" تعهدوا فيها بالتصدي للعنف الجنسي المتصل بالنزاعات.

(١٦) أقر ضباط في بيني أن مطاردة عناصر من تحالف القوى الديمقراطية قد أدى إلى شن هجمات انتقامية ضد السكان المحليين وأشاروا إلى أنهم غيروا نهجهم إلى حماية المدنيين عوضاً عن إيلاء أولوية لتحييد العدو.

ضمان استقرار البلد على المدى الطويل. ويشهد على هذا التأثير الإيجابي الدور الحاسم الذي اضطلعت به الكنيسة الكاثوليكية (المؤتمر الأسقفي لجمهورية الكونغو الديمقراطية) في فترة ما قبل الانتخابات الأخيرة وإدارة تداعياتها. وقد أثبتت حركات من المجتمع المدني مثل حركة النضال من أجل التغيير قدرة الحركات التي يقودها المواطنون على القيام بدور الرقيب اليقظ على أولئك الموجودين في السلطة. وسيوفر ما جرى مؤخرا من فتح للحيز الديمقراطي، إن تم الحفاظ عليه، فرصاً إضافية لهذه المجموعات كي تصبح عناصر تتولى مسألة مؤسسات الدولة. ويمكن أيضاً أن توفر الانتخابات المحلية، إذا جرت، فرصة جيدة لكي تتوسع الديمقراطية القائمة على المشاركة في جمهورية الكونغو الديمقراطية.

٤٤ - ومنذ بداية عام ٢٠١٩، كانت هناك أيضاً إرادة سياسية أكبر لمواجهة عدم المساواة بين الجنسين، والتحديات الماثلة على صعيد المرأة والسلام والأمن، وتمثيل المرأة ومشاركتها اللذين ما زالا محدودين في المجالات السياسية وعمليات صنع القرار. وقد أدرج الرئيس مسألة تمكين الشباب والمرأة ضمن الأولويات الأساسية التي حددها للبلد. وقد ازداد تمثيل المرأة من حيث الكيف على الصعيد الوطني، وإن لم تكن هناك زيادة تذكر على مستوى هياكل الحكومة المحلية. وتجدر الإشارة إلى أن امرأة كانت تشغل منصب مستشارة رئاسية معنية بالعنف الجنسي والجنساني في النظام السابق قد انتخبت رئيسة للجمعية الوطنية، وعُيّنت أخرى مستشارة رئاسية معنية بالشباب والعنف الجنسي والجنساني. وفي جميع المناطق التي تمت زيارتها، أبدى فريق الاستعراض الاستراتيجي إعجابه بالقيادة الدينامية للمرأة الكونغولية وبالترامها وكفاءتها رغم المصاعب التي تواجهها. والغرض من ذلك هو التأكيد على عدم وجود نقص في الكفاءة في صفوف نساء جمهورية الكونغو الديمقراطية، وأن دعوة وزراء الشؤون الجنسانية في منطقة البحيرات الكبرى إلى تحقيق تمثيل بنسبة ٣٠ في المائة كحد أدنى في جميع المؤسسات العامة ليست بعيدة المنال.

٤٥ - وهناك أيضاً هياكل محلية تساعد على تحقيق السلام والمصالحة والحماية المجتمعية، مثل الآليات التقليدية لتسوية النزاعات والآليات الدينية والعناصر الفاعلة المؤثرة وقادة المجتمعات المحلية^(١٧). وقد أسهمت كذلك مبادرات خارجية بشأن السلام والوساطة، مثل دورة الحوار المعقودة في دجوغو، في تعزيز القدرات المحلية^(١٨). وفي إطار خطة البعثة لتحقيق الاستقرار وإعادة الإعمار لشرق جمهورية الكونغو الديمقراطية، أنشئت لجان مصالحة محلية دائمة (مثل اللجنة الاستشارية لتسوية النزاعات العرفية في

(١٧) على سبيل المثال، يتم تنظيم ما يُعرف بالبارازا بصورة متمحورة حول الزعماء التقليديين لإدارة عمليات التوصل إلى حلول تفاوضية والمصالحة بين أفراد أو جماعات على مستوى القبيلة أو الإقليم أو المقاطعة. وفي كينغو الشمالية، حاول زعماء من طوائف إثنية كانوا مجتمعين في بارازا من هذا النوع، أو بارازا لاوازي على وجه التحديد، توعية الميليشيات بشأن نزع السلاح. غير أن مرجعية هذه الآليات تراجعت خلال السنوات الماضية لأنها اعتُبرت غير شاملة لمختلف الشرائح بما فيه الكفاية (فهي نادراً ما ضمت الأقليات والنساء والشباب). وهناك سبب آخر هو أنها كانت تنافس السلطة الإدارية للدولة. وهناك أيضاً آليات دينية، مثل لجنة للعدالة والسلام التابعة للكنيسة الكاثوليكية، تسهم في تسوية النزاعات من خلال الوساطة والحوار، وغالباً ما تقوم الكنائس بدور مهم بوصفها جهات سياسية فاعلة. وأخيراً، يمكن أن تتوفر للأفراد المؤثرين سلطة تلقائية غير رسمية وغير منظمة قد تسخر في إدارة النزاعات. وفي عام ٢٠١٨ في بوجيمبو، أوفيرا، بمقاطعة كينغو الجنوبية، أظهر زعماء المجتمعات المحلية نفوذهم الإيجابي في إطار الجهود الرامية إلى وضع حد لحوادث العنف التي وقعت على نطاق واسع بين المجتمعات المحلية المدعومة من جماعات مسلحة وطنية وأجنبية.

(١٨) في دجوغو، بمقاطعة إيتوري، نظمت البعثة حملات للتوعية مع السلطات المحلية، ونظمت جولة حوارات ناقشت فيها المجتمعات المحلية مظالمها المشتركة. وبفضل هذا النهج، أمكن تحديد العديد من القضايا التي يواجهها الإقليم وبدأت الأطراف بمعالجتها.

كاساي) على المستويات المحلية من أجل تقديم خدمات الوساطة والتحكيم في قضايا المنازعات المتعلقة بالأراضي ونزع فتيل التوترات القبلية.

٣ - الفرص الإقليمية

٤٦ - لقد كانت المبادرات الدبلوماسية التي اتخذها الرئيس تشيسيكيدى وغيره من قادة المنطقة مثمرة على ما يبدو حسب ما يُستشف من مختلف البيانات ومذكرات التفاهم والاتفاقات الأخرى التي توجت سلسلة من الاجتماعات التقنية والرفيعة المستوى التي عُقدت خلال الأشهر الثلاثة الماضية.

٤٧ - وتجري مناقشات بشأن تعزيز التكامل الاقتصادي في دول المحور الجديد الذي يضم أنغولا وجمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا، ومناقشات بشأن إقامة شراكات من أجل السلام في المنطقة دون الإقليمية. ويمثل أيضا طلب جمهورية الكونغو الديمقراطية الانضمام إلى جماعة شرق أفريقيا، وهي سوق مشتركة تضم أوغندا وبوروندي وجمهورية تنزانيا المتحدة وجنوب السودان ورواندا وكينيا، فرصة لتحقيق التكامل الاقتصادي الإقليمي والاستغلال المنظم للموارد الطبيعية. وقد سبق وأن شرع كل من جمهورية الكونغو الديمقراطية وأوغندا وبوروندي ورواندا في مناقشة السبل الكفيلة بتحويل الموارد الطبيعية إلى قوة محفزة على تحقيق الرخاء المشترك عن طريق زيادة التكامل الاقتصادي.

٤٨ - وتبين من الاجتماعات الثنائية والثلاثية والرابعة التي نظمت مؤخراً بين أنغولا وأوغندا وجمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا أن بلدان المنطقة مستعدة لنزع فتيل التوترات وتسوية المشاكل التي تفرق بينها والتركيز على ما يوحدتها^(١٩). ويشكل أيضا كل من الاجتماع الرباعي الذي عُقد في لواندا في تموز/يوليه ٢٠١٩ بشأن الحالة الأمنية في الجزء الشرقي من جمهورية الكونغو الديمقراطية، والاجتماع الذي عقد بين دوائر استخبارات المنطقة الذي في كينشاسا قبل ذلك بعدة أسابيع خطوتين على نفس القدر من الأهمية في الاتجاه الصحيح. ولا تزال كذلك الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، التي تعد جمهورية الكونغو الديمقراطية عضواً فيها، محفلاً هاماً لتعزيز السلام والأمن في الجزء الشرقي من جمهورية الكونغو الديمقراطية وللنهوض بالتنمية الاقتصادية الإقليمية الشاملة بين أعضائها، كما يتضح في البيان الذي اعتمد في أعقاب مؤتمر القمة التاسع والثلاثين الذي عُقد أعماله في دار السلام في آب/أغسطس ٢٠١٩. ويمكن أيضا أن تساعد رئاسة جمهورية الكونغو الديمقراطية المقبلة لآلية الرقابة الإقليمية، عندما تجتمع، في تنشيط تنفيذ الالتزامات المتعهد بها بموجب الاتفاق الإطاري بشأن السلام والأمن والتعاون من قبل جمهورية الكونغو الديمقراطية وسائر الأطراف الموقعة. ويدل القرار الذي اتخذته الرئيس تشيسيكيدى لإعادة تفعيل آلية المتابعة الوطنية على عزمه على تنفيذ التزامات جمهورية الكونغو الديمقراطية بموجب الإطار.

٤ - الفرص الدولية

٤٩ - يقوم الشركاء الدوليون خارج المنطقة بتجديد أو زيادة تفاعلهم مع جمهورية الكونغو الديمقراطية والاستثمار فيها وتقديم الدعم لها. بل إن بعض الدول الأعضاء التي لم تدعم في بادئ الأمر انتخاب الرئيس تشيسيكيدى بدأت الآن تدعو إلى مساندته. وهناك أيضا إمكانية لتجدد الاهتمام في أوساط الجهات المانحة الثنائية والمؤسسات المالية الدولية والمنظمات الإقليمية. وفي عام ٢٠١٨، تحسّنت بعض المؤشرات الاقتصادية مع بلوغ النمو الاقتصادي ٤,١ في المائة، وتسجيل معدلات التضخم لانخفاض

(١٩) Agência Angola Press, "Rwanda and Uganda sign memorandum of understanding in Luanda", 21 August 2019.

حاد، من ٥٤ في المائة إلى ٧٧ في المائة. وأصبح لدى البلد إمكانات اقتصادية هائلة، تشمل، على سبيل المثال لا حصر، استغلال وتجارة الموارد الطبيعية والطاقة الكهربائية، وتوظيف القدرات الزراعية، كما تجلّى من عودة النشاط لقطاع البن الكونغولي. ويعدّ تحالف فيرونغا مثالا على شراكة القطاعين العام والخاص التي تضم المجتمع المدني والمؤسسات العامة والقطاع الخاص، والتي عززت السلام والازدهار عبر تشجيع السياحة، والطاقة النظيفة، والزراعة ومصائد الأسماك المستدامة^(٢٠). وفي حزيران/يونيه ٢٠١٩، أجرى صندوق النقد الدولي أولى مشاوراته في إطار المادة الرابعة في جمهورية الكونغو الديمقراطية منذ عام ٢٠١٥. وإذا استطاعت السلطات الكونغولية الجديدة تنفيذ الإصلاحات الضرورية، فإنها قد تؤمن عودة صندوق النقد الدولي إلى القيام بدوره الفاعل، لتحذو حذوه من ثم المصارف الإنمائية الرئيسية المتعددة الأطراف والجهات الأجنبية التي تقوم بالاستثمار المباشر.

ثالثا - السيناريوهات

٥٠ - يشير التحليل الوارد أعلاه لتحديات السلام وفرص تحقيقه إلى منظورات مستقبلية محتملة تشمل سيناريو التغيير الإيجابي وسيناريو آخر يمثل أسوأ الاحتمالات.

ألف - أفضل سيناريو: عملية انتقالية مرتكزة إلى التغيير الإيجابي

٥١ - أفضل السيناريوهات الممكنة هو أن يتمكن الرئيس تشيسيكيدى من إثبات وجوده في الساحة السياسية وتنفيذ خطة إصلاح تدريجي. ويُنفذ في هذا السيناريو بحسن نية برنامج رئيس الوزراء الجديد ذو الركائز الأربع الذي عُرض على البرلمان وأقره في أوائل أيلول/سبتمبر ٢٠١٩. ويتم التقيّد الصارم بمدونة قواعد السلوك الذي وقع عليها رسمياً كل وزير في ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩، ويخضع للمساءلة من يجيد عن تنفيذ أحكامها^(٢١). ويبقى التحالف قائماً حتى الانتخابات الرئاسية المقبلة. وتظل المعارضة السياسية بناءً، حيث تضطلع بدور حاسم مع امتناعها عن أعمال العنف.

٥٢ - ويواصل المجتمع المدني في هذا السيناريو التمتع بثمار زيادة الحيز الديمقراطي بحيث يتمكن من القيام بدور الرقيب اليقظ على أداء الحكومة ومساءلتها عن النتائج الإيجابية المتوقعة، ولا سيما في مجال حقوق الإنسان والتغطية الإعلامية وإصلاحات الحوكمة الرامية إلى تحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية.

٥٣ - ومن منطلق اطمئنانها للاستقرار السياسي، تعود المؤسسات المالية الدولية والجهات المانحة الثنائية للاستثمار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، فيزداد حجم ميزانية وقدرات الحكومة، مع ضغطها من أجل تنفيذ إصلاحات الحوكمة وتحقيق المساءلة والشفافية. وتسعى الحكومة إلى إقامة علاقة تعاونية مع البعثة

(٢٠) يعمل تحالف فيرونغا على معالجة الافتقار إلى الطاقة والحد من إنتاج الفحم غير المشروع عبر تسخير الموارد المائية في متنزه فيرونغا الوطني وبالتالي إيجاد مصادر مستدامة للكهرباء. وقد وفرت محطة توليد الطاقة الكهربائية التي تم بناؤها الطاقة لما عدده ٥٠٠٠ منزل وسمحت لعدد من الأعمال التجارية بالتوسع في الجزء الشرقي من جمهورية الكونغو الديمقراطية، ولا سيما في صناعة تجهيز المنتجات الزراعية.

(٢١) Radio Okapi, "Le Phare: Signature de l'acte d'engagement – gouvernement, les ministres la corde au cou !", 19 September 2019.

وإلى تهيئة الظروف المناسبة لخروجها المسؤول والمستدام. ولا تتدخل الجهات الفاعلة الدولية لحماية نفوذها ومصالحها في جمهورية الكونغو الديمقراطية على حساب الاستقرار السياسي والاقتصادي للبلد.

٥٤ - وقد تتحسن الحالة في بوروندي رغم التوقعات بخلاف ذلك، وكذلك العلاقات بين أوغندا ورواندا عملاً بمذكرة التفاهم التي وقعها البلدان في لواندا في آب/أغسطس ٢٠١٩ وبنتائج اجتماع المتابعة الذي عُقد بعد شهر في كيغالي^(٢٢). وسيقلل الاستعانة بالوكلاء لتسوية المظالم الداخلية أو الخارجية في سياق إقليمي يتسم بزيادة الثقة وتحسن آفاق التكامل والتعاون الاقتصادي. ويؤدي التقارب السياسي والاقتصادي في المنطقة إلى تجدد الإرادة الوطنية والإقليمية لتحديد الجماعات المسلحة باتباع نهج وترتيبات إقليمية منسقة تؤدي إلى تحقيق مكاسب كبيرة ضد كل من تحالف القوى الديمقراطية، وجماعة ندوما للدفاع عن الكونغو - فصيل التجديد، والمجلس الوطني للتجديد والديمقراطية، والقوات الديمقراطية لتحرير رواندا، وجهات أخرى.

٥٥ - وعلى المستوى الوطني، تواصل الحكومة في هذا السيناريو إعطاء الأولوية لتهدة الأوضاع في الجزء الشرقي من البلد ووضع خطط العمل الخاصة بها من أجل تحسين حماية المدنيين. وتكون هناك قوات مسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية معاد تشكيلها حديثاً تتقاضى أجوراً مناسبة ومجهزة بشكل جيد تُنشر بشكل تدريجي في المناطق الرئيسية غير المستقرة في الجزء الشرقي من البلد. وتتم مناوبة الضباط والجنود العسكريين الذين خدموا لمدد طويلة وأصبحت لهم مصالح في مناطق عملياتهم إلى خارج تلك المناطق دون وقوع حوادث. ويتم احتواء الجماعات المسلحة وتقليصها في نهاية المطاف. وستواصل موجات نزع السلاح والتسريح بفضل الضغط العسكري والبرامج المجدية لإعادة الإدماج التي وضعت إثر اعتماد إطار جديد لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وتبدأ انتهاكات حقوق الإنسان في التناقص من حيث العدد، ولا سيما تلك المرتكبة من جانب الجهات الفاعلة الحكومية. ويتسع الحيز الديمقراطي بفضل الإصلاحات التشريعية والهيكلية، والمشاركة النشطة للمجتمع المدني والشركاء الدوليين باعتبارهم جهات قائمة بالمساءلة. وتقلل العقوبات القانونية والسياسية والاقتصادية الرئيسية التي تحول دون تمكين المرأة ومشاركتها على جميع مستويات اتخاذ القرار، وتبدأ المرأة بالتمتع ببيئة توفر لها المزيد من الحماية وتتيح لها إمكانية الوصول إلى العدالة للمقاضاة بشأن فظائع العنف الجنسي. وتُحتوى أزمة فيروس إيبولا.

باء - السيناريو الأسوأ: تجدد النزاعات الرئيسية

٥٦ - في السيناريو الأسوأ، تبقى الإصلاحات التي أعلن عنها الرئيس مجرد أقوال، إما بسبب الافتقار إلى الالتزام أو نقص القدرة، في ظل صعوبة التعايش بين القوتين السياسيتين في الحكومة الجديدة. وفي ظل عدم تمتع الرئيس بولاء الوزراء والمحافظين والجنرالات الرئيسيين، لن يكون لديه فسحة كافية للدفع قدماً بأهدافه السياسية. وتعمل الجبهة المشتركة من أجل الكونغو على إحباط محاولات الإصلاح الرئيسية، وقد تتصاعد التوترات بينها وبين منبر مسار التغيير، بالإضافة إلى التوترات داخل الحكومة الائتلافية. وتكون هناك مخاطر كبيرة لزيادة الضغط القانوني والسياسي لعزل الرئيس الحالي من منصبه. ويمكن أن يصبح وجود جميع العناصر السياسية الفاعلة الرئيسية من المعارضة في البلد عاملاً مزعجاً للاستقرار. وقد يفقد تحالف لاموكا المعارض صبره بعد عام من السياسات غير الفعالة فيساهم في خلق حالة عدم الاستقرار

^(٢٢) "Rwanda, Uganda agree to stop media 'propaganda' against each other", *The Chronicles* (Rwanda), 16 September 2019.

السياسي والاضطرابات الشعبية. ويمكن أن تندلع أزمة دستورية بعد السنة الأولى من تولي الإدارة الجديدة مقاليد الحكم، إما عن طريق حل الجمعية الوطنية، وهو من صلاحيات الرئيس، أو قيام البرلمان باتخاذ إجراءات لعزل الرئيس، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى تفاقم التوترات وعدم الاستقرار. وسيكون هناك أيضاً خطر حدوث انتهاكات دستورية تتعلق بمحاولات الرئيس المحتملة لممارسة الاستقلالية السياسية دون أن يكون لديه أغلبية في البرلمان أو في صفوف حكام المقاطعات، مما يؤدي إلى حالات طعن في سلطته.

٥٧ - وحتى إذا سعى الرئيس بشكل استباقي لتحقيق خطة الإصلاح الخاصة به، فهناك مخاطر مرتبطة بإصلاحاته المعلنة تنطوي على إمكانية إحداث استقطاب بين مختلف أصحاب المصلحة وتهديد المصالح القوية المترسخة. فالضغط من أجل إصلاح القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية على سبيل المثال، ومن أجل تناوب القوات بحيث لا تبقى في المناطق المتأثرة بالنزاع، حيث تتواطأ بعض الوحدات والضباط أصحاب الرتب العالية مع الجماعات المسلحة أو تقوم باستغلال الموارد الطبيعية، يمكن أن يؤدي إلى سحق قوات الأمن، وربما يؤدي إلى انشقاقات وأعمال تمرد كما شوهد في الماضي.

٥٨ - ويمكن أيضاً أن يُنظر إلى الأهداف الدبلوماسية للرئيس تشيسيكيدى، والتي تقوم على أساس التعاون الإقليمي والتحالفات الإقليمية، على أنها تيسير لممارسة رواندا نفوذها في شرق البلد، وأن يؤدي ذلك إلى استياء شعبي. ويمكن أن يُنظر إلى الرئيس على أنه يعطي الأولوية للجهات الفاعلة الإقليمية على حساب الجهات الفاعلة الوطنية لضمان شرعيته، وعلى أنه يقدم تنازلات أكثر مما يجب إلى جيرانه.

٥٩ - ويشكل تفاقم التوترات بين أوغندا وبوروندي ورواندا عنصراً آخر في السيناريو الأسوأ. فلا تتحقق وعود التعاون الإقليمي مع تزايد عدم الثقة وزيادة التوترات بين بوروندي ورواندا على وجه الخصوص. وقد تؤدي زيادة قدرة جماعات المعارضة الرواندية على تهديد كيغالي انطلاقاً من جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى نشر القوات الرواندية. ويمكن أن تمتد آثار ذلك في اتجاه أوغندا أو بوروندي اللتين ربما تجدان دافعاً بدورهما إلى نشر قوات في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وتنسب جماعة كونغولية متمردة كبرى كجماعة ندوما للدفاع عن الكونغو - فصيل التجديد، التي تفيد التقارير بأنها تتلقى الدعم حالياً من عناصر من القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية، في تفاقم حالة عدم الاستقرار. ويمكن لمثل هذه الجماعة أن تسيطر على الجزء الشرقي من جمهورية الكونغو الديمقراطية في سياق الانسحاب التدريجي للبعثة، وأن تهدد الدولة، وأن تكتسب مزيداً من القوة عن طريق أفراد القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية المنشقين بدافع السخط على برامج الإصلاح وخطط التناوب.

٦٠ - وفي هذا السيناريو، يواجه البلد زيادة في العنف في بعض المناطق، مع ارتكاب فظائع واسعة النطاق ونزوح كبير داخل البلد وخارجه. ويمكن أن تتجدد أزمة كاساي بسبب إحباط المقاتلين المسرّحين الذين لم يُمنحوا خيارات لإعادة الإدماج. ويمكن أيضاً أن يؤدي عدم إجراء الانتخابات المحلية في مواعيدها إلى زيادة الاستقطاب السياسي وأن يُستغل ذلك لإثارة العنف في أجزاء عديدة من البلد. ومن الممكن أن تفشل الجهود المبذولة لاحتواء أزمة إيولا وأن ينتشر المرض في العديد من المقاطعات وبلدان المنطقة، مما يزيد من حالة عدم الاستقرار العامة.

جيم - السيناريو الأرجح: بقاء الوضع الراهن والمخاطر

٦١ - على الأرجح، سوف يشهد مستقبل جمهورية الكونغو الديمقراطية مزيجاً من عناصر السيناريو الأفضل وعناصر السيناريو الأسوأ، مع وجود اتجاهات إيجابية وسلبية على حد سواء. والسيناريو الأرجح

هو بقاء الوضع الراهن كما هو، مع حدوث تطورات تدريجية في المجالات السياسية والأمنية والمتعلقة بالحكومة. وعلى الرغم من الإرادة السياسية، سيواجه أعضاء الحكوميين الداعون إلى التغيير معوقات كبيرة تحدّ من قدرتهم على التحرك، ومن المتوقع أن تواجه الحكومة عقبات كبيرة في تنفيذ الإصلاحات. ومن المرجح أن تظل قوات أمن الدولة متسمة بالشراسة في الغالب، وأن يستمر نشاط الجماعات المسلحة في الشرق. ومن المتوقع أن تظل جهود نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج تعاني من نقص التمويل إلى حد كبير في سياق الفساد المتفشي والاستثمار المحدود في التنمية. وقد تؤدي التوترات والخلافات داخل الائتلافات وفيما بينها إلى حدوث شلل في البرلمان، وقد يؤدي عزل الرئيس من جانب البرلمان أو حل الجمعية الوطنية إلى زعزعة الاستقرار السياسي الهش في كينشاسا.

رابعاً - الأهمية المستمرة لولاية البعثة

ألف - استمرار أهمية البعثة

٦٢ - من بين المهام المتعددة الموكلة إلى البعثة، هناك مهام عدّة لها دور أساسي في الحفاظ على الحوار السياسي بين أصحاب المصلحة الرئيسيين، وتخفيف التوترات بين المجتمعات المحلية، وتحفيز الجماعات المسلحة على نزع سلاحها وتسريح مقاتليها، وتعزيز حقوق الإنسان، والتخفيف من مخاطر العنف الجماعي، وحماية المدنيين، وكل ذلك في سياق الحيز السياسي المقيد الذي تعيّن على البعثة أن تعمل فيه.

٦٣ - وعلى وجه الخصوص، ساهمت المساعي الحميدة التي قام بها الممثل الخاص للأمين العام لجمهورية الكونغو الديمقراطية، بالتعاون الوثيق مع شركاء آخرين من قبيل الاتحاد الأفريقي، في تهيئة بيئة تفضي إلى النقل السلمي للسلطة. وقد أفاد العديد من المحاورين أن الموقف المتوازن والمحيد لقيادة البعثة كان له أثر إيجابي. وعلى الصعيد الوطني وعلى مستوى المقاطعات، أفادت التقارير بأن المشاركة السياسية والمساعي الحميدة التي قامت بها قيادة البعثة قد ساعدت أيضاً في منع تصاعد العنف، وفي حشد الجهات الفاعلة في الدولة لحماية المدنيين، والنهوض بمكافحة الإفلات من العقاب والفساد.

٦٤ - وهناك أدلة على أن جهود الدعوة السياسية التي قامت بها البعثة قد ساهمت في توسيع نطاق مشاركة المرأة تدريجياً في منع نشوب النزاعات وفي العمليات السياسية. وعلى الرغم من جميع التحديات الهيكلية النابعة من الأعراف الجنسانية، هناك مجال لمواصلة البعثة بذل مساعيها الحميدة وجهودها في مجال الدعوة السياسية لضمان أن تكون المشاركة الكاملة والجديّة للمرأة جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية سياسية عامة، لا شيئاً يطبق لمناسبة بعينها أو بدوافع انتهازية.

٦٥ - وقد كانت حماية المدنيين من المهام المنوطة ببعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبالبعثة منذ بدايتها. وقد أصبحت البعثة على مر السنين بمثابة مختبر لمنظومة الأمم المتحدة تعمل فيه على تنقيح المفهوم المتعدد الأبعاد لحماية المدنيين، وتطوير أدوات وآليات أكثر فعالية لحماية المدنيين، واستكشاف المجموعة الواسعة من العوامل المساهمة على صعيد الوضعيات العسكرية ومبادرات الشرطة والأنشطة المدنية. وقد ساهمت البعثة، من خلال وجودها وأنشطتها الاستباقية، في منع الهجمات على السكان المدنيين، وبالتالي إنقاذ الأرواح. ولعلّ تمكّن البعثة من تكييف نهجها المتكامل لحماية المدنيين ليتواءم مع سياق يتسم بمحدودية الوسائل المتاحة وتخفيضات الميزانية، بما في ذلك من خلال الانتقال من نهج الحماية من خلال الوجود الفعلي إلى نهج الحماية من خلال "الوجود المسقط من بُعد"

(وجود أصغر حجما وانتقال سريع إلى مواقع الأحداث)، يمكن اعتباره درسا إيجابيا للعمليات الانتقالية^(٢٣). وعلى الرغم من المعوقات التي لا يمكن إنكارها، فإن المزج بين نهجي الوجود الفعلي الوجود المسقط قد مكّن البعثة من تغطية مساحة أكبر والاستجابة للأزمات الكبرى المتعلقة بالحماية بنجاح.

٦٦ - وكان التحول إلى النهج المجتمعية إنجازاً مهما للبعثة. وقد أنشأت البعثة نظاماً قويا لحماية المدنيين يعزز قدرات الصمود ويضع المجتمعات المحلية والجهات الفاعلة المحلية التابعة للدولة في صميم خطط الحماية المحلية. وقد كان وضع نهج مجتمعي لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج لتوفير الدعم لكل من المقاتلين السابقين والمجتمعات المحلية التي تستضيفهم بمثابة مبادرة قيمة في هذا الصدد. وقد أدت أيضاً الاستراتيجيات العملية للتصدي لانعدام الأمن، التي اشتركت في وضعها شرطة الأمم المتحدة والشرطة الوطنية، إلى تعزيز ثقة المجتمعات المحلية في الشرطة الوطنية من خلال إنشاء خطوط ساخنة لحماية للسكان وتقديم شرطة الأمم المتحدة الدعم للتدخلات التي تقوم بها الشرطة استجابة للمكالمات الواردة عن طريق هذه الخطوط الساخنة.

٦٧ - وكان هناك أيضاً إسهام كبير من خلال عمل المكتب المشترك لحقوق الإنسان في تحقيق مكاسب كبيرة في مكافحة الإفلات من العقاب، ولا يزال لهذا العمل أهمية كبيرة في سياق انتهاكات حقوق الإنسان المتزايدة. ونتيجة للدعم التقني المقدم للسلطات القضائية الوطنية من أجل تنظيم التحقيقات المشتركة والمحاكمات، بما في ذلك جلسات المحاكم المتنقلة التي تدعمها خلايا دعم الادعاء، حدثت زيادة مطردة في عدد الإدانات بارتكاب انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وجرائم دولية، بما في ذلك الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب. وحصلت اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان على اعتماد بدرجة "A" من التحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بعد سنوات عديدة من الدعم المقدم من المكتب المشترك لحقوق الإنسان. وأدت مشاركة المكتب أيضاً إلى إنشاء لجنة لحقوق الإنسان داخل الجمعية الوطنية، وإلى بناء قدرة المجتمع المدني على تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. وأدت الدعوة والدعم المستمرين إلى العديد من التطورات الإيجابية، بما في ذلك زيادة كفاءة المدعين العسكريين والتزام الحكومة بسياسة عدم التسامح مطلقاً مع العنف الجنسي من جانب أفراد الجيش والشرطة. وأدى التدريب المقدم للقوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية في مجال حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، فضلاً عن تنفيذ سياسة الأمم المتحدة لبذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان فيما يتعلق بدعم الأمم المتحدة المقدم إلى قوات الأمن غير التابعة لها من أجل التشجيع على نشر وحدات وضباط القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية ممن لديهم سجل محترم في مجال حقوق الإنسان، إلى زيادة الوعي بمبادئ حقوق الإنسان داخل الجيش الوطني، والحفز على اتخاذ إجراءات تصحيحية استجابة للانتهاكات. كما أظهرت الجماعات المسلحة بذلها جهوداً لإطلاق سراح الأطفال من صفوفها، وذلك بفضل عمل قسم حماية الطفل في البعثة.

(٢٣) نظراً لتخفيض القوات والموارد، تحولت البعثة من الانتشار الثابت التقليدي إلى وضعية أكثر حراكاً ومرونة لمواجهة التهديدات المتعلقة بالحماية على مدى نطاق جغرافي أوسع، بالتعاون الوثيق مع العنصر المدني للبعثة. وعلى الرغم من أن الانتشار العسكري الأخف حركة يمكن أن يسمح للبعثة بمعالجة بالتصدي لعنف الميليشيات المتزايدة، فإن هذا النهج يتطلب زيادة القدرة على الحركة والمرونة وزيادة القدرات اللوجستية.

٦٨ - وفي ضوء السيناريوهات المعروضة أعلاه والتحديات المتبقية، ستظل المشاركة السياسية والمساواة الحميدة وحماية المدنيين والمشاركة المجتمعية وتعزيز حقوق الإنسان هي المهام ذات الأولوية للبعثة، مع وجود دور حاسم للاتصالات الاستراتيجية.

باء - تمحيص الافتراضات المستند إليها في المهام الصادر بها تكليف

٦٩ - من أجل ضمان استمرار أهمية هذه المهام ذات الأولوية، من المهم للغاية تمحيص بعض الافتراضات التي يُستَـرشد بها تقليدياً في الولايات التي تنص على تلك المهام ووضع الطريقة التي تنفذ بها على المحك. فبدون إلقاء هذه النظرة النقدية، ستظل البعثة مثقلة بالتوقعات غير الواقعية والحلول القصيرة المدى التي تسمح عن غير قصد لأصحاب المصلحة الكونغوليين بالتوصل من مسؤوليتهم عن معالجة أسباب النزاع التي يرجع الكثير منها إلى أوجه قصور محلية في مجال الحوكمة.

١ - تحييد الجماعات المسلحة

٧٠ - المفهوم الأول الذي يجب إعادة النظر فيه هو تحييد الجماعات المسلحة. ففي عام ٢٠٠٩، كانت البعثة تقوم بالفعل بعمليات مشتركة قوية مع القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية ضد القوات الديمقراطية لتحرير رواندا. وفي عام ٢٠١٣، كُلفت البعثة بالقيام بعمليات هجومية مشتركة أو أحادية الجانب لتحييد الجماعات المسلحة. وكانت الحملة الناجحة التي نفذتها مع القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية ضد متمرد حركة ٢٣ مارس ثمرة مجموعة عوامل تضافرت بشكل لافت. وكان من بين هذه العوامل الإرادة السياسية للحكومة؛ والكفاءة المهنية والوضعية الاستباقية والدور القيادي للقوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية؛ والدعم المقدم من الجهات الفاعلة الإقليمية؛ والجهود الدبلوماسية الفعالة التي أفضت إلى وقف الدعم الإقليمي لحركة ٢٣ مارس؛ ووجود حافر لدى قوات الأمم المتحدة الجديدة على تبني وضعيتها القوية؛ والهيكل والأساليب التقليدية لحركة ٢٣ مارس، التي كانت تعمل كجيش نظامي. ومنذ ذلك الحين، شرعت قوة لواء التدخل التابعة للبعثة في عمليات ضد تحالف القوى الديمقراطية والقوات الديمقراطية لتحرير رواندا، لكنها لم تتمكن من هزيمة أي من هذه المجموعات بشكل حاسم. فقد تبددت العوامل التي يسرت الانتصار على حركة ٢٣ مارس. وأياً ما كانت الإجراءات التي كانت هناك محاولات للقيام بها، فقد أعاقها محدودية إرادة الحكومة للتصدي للجماعات المسلحة، والخلاف بين الحكومة والبعثة بشأن أي الجماعات المسلحة ينبغي إيلاء الأولوية لها، وتراجع اهتمام أوغندا ورواندا بالتصدي لتحالف القوى الديمقراطية والقوات الديمقراطية لتحرير رواندا، والأساليب غير المتناظرة التي يستخدمها تحالف القوى الديمقراطية والتي كانت قوات الأمم المتحدة (وخاصة قوة لواء التدخل) غير مهيأة للتعامل معها.

٧١ - وعلى الرغم من هذا التغيّر في الظروف، فقد استمر الضغط بلا هوادة من أجل القيام باستجابات عسكرية، لا سيما ضد تحالف القوى الديمقراطية، الذي غالباً ما يصوره السرد التبسيطي على أنه مجرد عدو واحد متجانس، ويصفه بأنه جماعة "إرهابية" أو "متطرفة" لها صلات مع تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام. وعلى الرغم من أن تحالف القوى الديمقراطية معروف بأنه يتبنى أيديولوجية متطرفة ويستخدم أساليب إرهابية ذات عواقب مدمرة، لم يجد الكثير من المحللين، بما في ذلك فريق خبراء الأمم المتحدة المعني بجمهورية الكونغو الديمقراطية المنشأ عملاً بقرار مجلس الأمن ١٥٣٣ (٢٠٠٤) (انظر S/2019/469)، أي دليل على وجود صلة مباشرة بينه وبين تنظيم الدولة

الإسلامية، وحذروا من هذا التبسيط. ويشير الخبراء كذلك إلى أن مسمى تحالف القوى الديمقراطية يغطي العديد من الفصائل والجهات الفاعلة المسلحة ذات المصالح والدوافع المختلفة^(٢٤). ونظرا للدعوات إلى تحييد التحالف بالقوة، فقد مارس العديد من أصحاب المصلحة على الوطنيين والإقليميين ضغوطا بانتظام على البعثة وقوة لواء التدخل التابعة لها كي تحسّنا قدرتهما على مكافحة التمرد في بيئات الأدغال من أجل تحقيق الفعالية في قتال تحالف القوى الديمقراطية. بل إنه قد جرى مؤخرا نشر فريق تدريب متنقل من البرازيل لتعزيز مهارتهما، مما زاد من التوقعات بالقيام بعمليات هجومية أكثر قوة، وربما بصورة أحادية الجانب.

٧٢ - وبعد خمس سنوات من حملتها العسكرية، لم تتمكن البعثة من تحييد تحالف القوى الديمقراطية، وكانت هدفا لأكثر الهجمات دموية في تاريخها. ولا يزال تأثير العمليات الهجومية على حماية المدنيين، على وجه الخصوص، مثيراً للجدل، حيث يبدو أن هذه العمليات قد صعدت العنف في البلد إلى أعلى مستوياته منذ عقد من الزمان، وتسببت في أضرار جانبية، وأدت إلى هجمات انتقامية ضد المجتمعات المحلية.

٧٣ - ويعد التلاعب السياسي بالجماعات المسلحة والنزاعات بين الطوائف أحد العوامل الرئيسية الكامنة وراء ديناميات الجماعات المسلحة. وكما ذكر أعلاه، فمعظم ما يسمى بالجماعات المسلحة هي جماعات للدفاع عن النفس وجماعات ماي-ماي مرتبطة بالمجتمعات المحلية، ولكن غالبا ما يسيطر أو يؤثر عليها السياسيون أو رجال الأعمال المؤثرون أو المسؤولون الإقليميون أو كبار الضباط في القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية على صعيد المقاطعات أو على الصعيد الوطني^(٢٥). وللجماعات المسلحة الأكبر والأكثر تنظيماً صلات وثيقة بجهات فاعلة وطنية وإقليمية، وهي تستفيد أحيانا من تواطؤ الجهات الفاعلة في أجهزة أمن الدولة^(٢٦).

٧٤ - ولم تكن عمليات الأمم المتحدة حفظ السلام قط الأداة الصحيحة لشن الحرب، وهي كانت تاريخياً أكثر نجاحاً في دعم العمليات السياسية، لا العمليات العسكرية. ولا يوجد حل عسكري للآزمات الأمنية التي تعصف بجمهورية الكونغو الديمقراطية في غياب استراتيجية سياسية شاملة للتعامل مع الجماعات المسلحة الرئيسية ومعالجة الأسباب التي أدت إلى ظهورها. وفي حين جرى التأكيد على هذا الأمر من خلال الاستعراض الاستراتيجي لعام ٢٠١٧، لا يبدو أن مجلس الأمن قد ألقى بالاً لهذا التأكيد، كما يتضح من اللغة ذات الصبغة العسكري في الفقرة ٢٩ '١' (د) من القرار ٢٤٦٣ (٢٠١٩).

٧٥ - ويبدو أن التركيز على تحييد الجماعات المسلحة قد طغى إلى حد كبير على أنشطة العنصر المدني للبعثة. فمعظم الشعب الكونغولي يُعرف البعثة بعنصرها العسكري. وهذا يؤكد الأهمية الاستراتيجية

(٢٤) Jason Stearns, "Inside the ADF rebellion: a glimpse into the life and operations of a secretive jihadi armed group", November 2018.

(٢٥) كثيرا ما يتم التلاعب بالتوترات المحلية والجماعات المسلحة من جانب المسؤولين الإقليميين والجهات الفاعلة السياسية والقادة المؤثرين المتمركزين في كينشاسا، كما يتضح في منطقة كاساي على سبيل المثال.

(٢٦) Jason Stearns and others, "Congo's inescapable state: the trouble with the local", *Foreign Affairs*, 16 March 2017. كما يلاحظ في المقالة، "من الصعب أن تجد نزاعاً محلياً في الكونغو منقطع الصلة عن سياسة النخبة. فمعظم النزاعات الطائفية التي طال أمدها في شرق الكونغو وفي أي مكان آخر في البلد قد أثارها أو فَعَلتها أو دعمتها جهات فاعلة سياسية على الصعيد الإقليمية أو الوطني أو على صعيد المقاطعات تستغل المظالم الشعبية، باستخدام الخطاب التحريضي لحشد الرأي العام ضد خصومها واستخدام الجماعات المسلحة لاستهدافهم. ويتمثل العامل الرئيسي المتسبب في إدامة النزاعات بين المجتمعات في العنف الذي تمارسه الجماعات المسلحة، لا الانقسامات المجتمعية المفضية إلى العنف. فحتى النزاعات التي قد تبدو ذات طابع محلي صرف كثيراً ما تكون متشابكة بشكل عميق مع السياسة الوطنية".

للإعلام والاتصال في المرحلة المقبلة، ليس فقط لتبديد الافتراضات المذكورة أعلاه، ولكن أيضاً لتعزيز فهم السكان لولاية البعثة عندما يتعلق الأمر باستخدام القوة.

٢ - حماية المدنيين

٧٦ - بينما لا تزال حماية المدنيين تمثل أولوية في الجزء الشرقي من البلد وفي منطقة كاساي، فإن حماية المدنيين من جانب البعثة قد صادفت العديد من العثرات وسيتم إعادة النظر فيها في سياق المرحلة الانتقالية.

٧٧ - وقد اتبعت البعثة استراتيجية للحماية تركز على النواتج وتشكّل تبعاً للمهمة. وقد عملت البعثة حتى الآن على الوصول بنظامها واستراتيجياتها وأدواتها الخاصة بحماية المدنيين إلى درجة الكمال. وكان هذا ضرورياً لتحسين تصدي أفراد حفظ السلام للعنف ضد السكان المحليين وإنقاذ الأرواح، ولكن كان يشوبه ميل إلى تقليص الدور الرئيسي لسلطات الدولة في تحمل مسؤوليات الحماية وتقليل مساءلة الحكومة عن حماية المدنيين. وكانت الأدوات المبتكرة التي جرى تطويرها، من قبيل فرق الحماية المشتركة ومساعدتي الاتصال المجتمعي وشبكات الإنذار المحلية، مفيدة لخدمة وتعزيز المهام الداخلية للبعثة، ولكنها حققت نجاحاً ضئيلاً على صعيد الملكية الوطنية واقتناع الجهات الوطنية بها.

٧٨ - وعلاوة على ذلك، فإن نهج البعثة في حماية المدنيين منقطع الصلة بشكل عام عن الاستراتيجية السياسية الشاملة اللازمة للحفاظ على المكاسب المحلية. وتعمل البعثة جاهدة على منع العنف ضد المدنيين والتصدي له في جميع أنحاء البلد في ما أصبح يشكل مهمة يومية تركز على الجانب العسكري ولا تنتهي، وغالباً ما تلهيها عن العمل السياسي اللازم لمعالجة الأسباب الجذرية للعنف ضد المدنيين. وقد أدت الإخفاقات المتعددة في حماية المدنيين إلى زيادة الدعوات إلى استخدام القوة بشكل أكثر صلاية، مما أدى في نهاية المطاف إلى الولاية الحالية التي تشكل فيها العمليات الهجومية جزءاً لا يتجزأ من مسار عمل حماية المدنيين. وإذا ما أريد لاستراتيجية الخروج أن تكون مسؤولة ومستدامة، يجب أن تتوقف البعثة عن العمل بطريقة الإطفائي، وأن تقوم بدلاً من ذلك باستثمار رأس المال السياسي في احتضان استراتيجية سياسية قوية تهدف إلى ضمان وفاء الجهات الفاعلة الحكومية بمسؤوليتها الأساسية عن الحماية. ومن الأمثلة التي يجدر تكرارها الاستراتيجية المتعددة الجوانب والموجهة سياسياً التي أدت إلى تسريح قوات المقاومة الوطنية في إيتوري.

٣ - تحقيق الاستقرار والتعامل مع السلام كمشروع

٧٩ - ينبغي أيضاً إعادة النظر في الافتراضات الكامنة وراء النهج الذي تتبعه البعثة لتحقيق الاستقرار. فقد أدى التركيز على تحقيق الاستقرار إلى بذل جهود سلام قصيرة الأجل مدفوعة بالمشايير، من دون اتباع استراتيجية سياسية شاملة على نطاق البعثة توجّه الجهود متعددة الأبعاد التي تبذلها جميع العناصر. وتميل مختلف الأقسام في البعثة إلى الاضطلاع بالأنشطة والمشاريع بطريقة انعزالية، مما يؤدي في بعض الأحيان إلى ازدواجية الجهود أو عدم الانتباه إلى وجود تحليل أنجزه بالفعل قسم آخر. ولا شك أن أنشطة الحد من العنف المجتمعي، والمشاريع السريعة الأثر، وأنشطة قسم الشؤون المدنية ووحدة دعم تحقيق الاستقرار قد ساعدت كلها في الحد من التوترات المحلية، وفي بناء قدرة المجتمعات المحلية على الصمود وتخفيف حدة النزاعات، لكن هذه المبادرات لم تكن دائماً مرتبطة بالجهود السياسية على مستوى أعلى

بما يتيح التصدي للمخربين والعناصر التمكينية والأسباب الهيكلية للأزمات. وأصبحت البعثة آلة هائلة الحجم تضطلع بأنشطة برنامجية يمكن أن يضطلع بها بشكل أكثر فعالية واستدامة فريق الأمم المتحدة القطري أو الشركاء أو في بعض الأحيان الجهات الفاعلة المحلية. وكان هناك توافق في الآراء بين أعضاء فريق الاستعراض بشأن الحاجة إلى التوقف عن مضاعفة عدد المشاريع القصيرة الأجل الرامية إلى سد الثغرات العديدة التي لا يمكن سدها إلا من خلال إجراء تغييرات نظامية في السياسات العامة^(٢٧).

٨٠ - وقد تأثرت عمليتا نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإصلاح قطاع الأمن بشكل خاص بنهج سد الثغرات هذا، وذلك بسبب الجمود السياسي الأساسي وغياب الاستراتيجيات الوطنية. وفي ظل الافتقار إلى إطار وطني مناسب ومؤدّ لوظيفته في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإلى سياسة واضحة بشأن الاندماج في الجيش الوطني، شرعت البعثة في وضع خطط لتوفير بدائل قصيرة الأجل للجماعات المسلحة التي ترغب في نزع سلاحها. وهذا يشمل مبادرات صغيرة للحد من العنف المجتمعي ودعم إعادة الاستيعاب في المجتمعات المحلية في الأجل القصير، في حين لا تزال الحلول القائمة على إعادة الإدماج غير متوفرة.

٤ - بناء القدرات

٨١ - من المعترف به على نطاق واسع أيضاً أن أنشطة بناء القدرات ودعم قدرات الدولة هي عوامل مضاعفة مهمة لتعزيز الحوكمة الرشيدة وكفالة قيام المؤسسات الحكومية بدورها وتوفير الخدمات التي يتوقعها المجتمع المحلي. غير أنه لكفالة فعالية العملية الانتقالية، يتعين إعادة النظر في القيمة المضافة الطويلة الأجل التي تولدها أي بعثة لحفظ السلام من هذه الأنشطة، مقارنةً بفريق الأمم المتحدة القطري أو الشركاء الآخرين. ويمكن للاستمرار في بناء القدرات وتقديم المساعدة لفترة طويلة أن يؤدي إلى تقليص قدرة الدولة على تقلد زمام الأمور والقيادة، وأن يصبح عملية لا نهاية لها تديم الوضع القائم وتسبب في خمول أصحاب المصلحة المحليين.

خامساً - الظروف اللازم توافرها من أجل خروج البعثة بطريقة مسؤولة

٨٢ - كما ذكر سابقاً في هذا التقرير، فإن مسؤولية تهيئة الظروف المواتية لخروج البعثة بطريقة مسؤولة ومستدامة تقع أولاً وقبل كل شيء على عاتق شعب وحكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية. وفي المرحلة المقبلة، ينبغي تصميم ولاية البعثة بطريقة تؤدي إلى دعم الإجراءات التي يتعهد أصحاب المصلحة الوطنيون باتخاذها على سبيل المعالجة الجذرية لمسببات عدم الاستقرار والعنف التي اعتبرها مجلس الأمن حتى الآن أخطاراً تهدد السلام والأمن الدوليين. وقد بدأ الرئيس الجديد وفريقه بالفعل في تنفيذ بعض هذه الإجراءات، ويلزم الآن دمجها في استراتيجية تحويلية لجميع القطاعات الحكومية تستغل الفرص الوطنية والإقليمية القائمة، وتعزز المكاسب، وترسي الأسس لتحقيق السلام الدائم والتنمية الشاملة للجميع. وقد أوضح رئيس الوزراء في خطابه الذي ألقاه أمام الجمعية الوطنية في أوائل أيلول/سبتمبر ٢٠١٩ بمناسبة تنصيب حكومته العناصر الأساسية لهذه الاستراتيجية.

(٢٧) Stearns and others, "Congo's inescapable state".

٨٣ - وبما أن الحكومة كانت قد تشكلت للتو، لم يتمكن فريق الاستعراض الاستراتيجي من الحصول على الآراء الرسمية للوزراء المعنيين بشأن أفضل السبل لكفالة خروج البعثة بطريقة مسؤولة ومستدامة. ومع ذلك، فقد اجتمع الفريق ببعض كبار المسؤولين الحكوميين وغيرهم من أصحاب المصلحة الوطنيين الرئيسيين، بمن فيهم ممثلو المجتمع المدني، للتباحث معهم بشأن طبيعة ما يتعين على السلطات القيام به للتصدي للتحديات المستمرة التي تواجه السلام والأمن في جمهورية الكونغو الديمقراطية ولتهيئة الظروف لخروج البعثة بطريقة مسؤولة ومستدامة. وعلى أساس هذه التفاعلات، يقدم أدناه ملخص لالتزامات الإصلاح السياسي والمؤسسي الرئيسية التي يمكن أن تكون بمثابة الأساس لوضع اتفاق انتقالي يهدف إلى الحفاظ على السلام ويُسترشد به في العملية الانتقالية المقبلة، على النحو المقترح في الفقرات ١٤٥ إلى ١٥٤ أدناه.

ألف - الظروف السياسية

٨٤ - سيكون لمبادرات التعاون الإقليمي الملموسة أهمية بالغة في ترسيخ مكاسب السلام في الأجل الطويل وفي معالجة مسببات العنف في الجزء الشرقي من البلد. وكما ذكر آنفاً، فإن نتائج مؤتمر القمة الرباعية بين أنغولا وأوغندا وجمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا الذي عُقد في تموز/يوليه، ومؤتمر قمة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي الذي عُقد في آب/أغسطس ٢٠١٩، الذي ركز على تحقيق الاستقرار الأمني في جمهورية الكونغو الديمقراطية ومنطقة البحيرات الكبرى، هي خطوات في الاتجاه الصحيح^(٢٨). وتعتبر مذكرة التفاهم المبرمة بين أوغندا ورواندا في آب/أغسطس ٢٠١٩، والهادفة إلى تخفيف التوترات بين البلدين، بمثابة تطور واعد بنفس القدر نحو مزيد من الأمن والتعاون الاقتصادي الإقليميين. وقد أعرب منسق آلية المتابعة الوطنية عن تصميم الرئيس تشيسيكيدى على تنفيذ التزامات البلد بموجب الاتفاق الإطاري بشأن السلام والأمن والتعاون. ويشمل ذلك تعميق إصلاح قطاع الأمن، وإصلاح جهود نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وتوطيد سلطة الدولة من خلال اللامركزية، وتقديم الخدمات الاجتماعية - الاقتصادية الأساسية، والنهوض بالمصالحة والتسامح وإرساء الديمقراطية.

٨٥ - وتشكل التهدة في الجزء الشرقي من البلد، حيث تنشط معظم الجماعات المسلحة الأجنبية والمحلية، أولوية معلنة للرئيس تشيسيكيدى^(٢٩). وأشار إلى استراتيجية متعددة الجوانب تحبذ الحوار والمفاوضات إلى جانب الضغط العسكري كتلك التي حققت نتائج ناجحة مع قوات المقاومة الوطنية في إيتوري كمثال يمكن تكراره في التعامل مع الجماعات المسلحة الأخرى، بما فيها تحالف القوى الديمقراطية. ويعد قرار الرئيس تعيين مبعوث شخصي لمواصلة المناقشات مع الجماعة خطوة أولى في الاتجاه الصحيح.

٨٦ - وفي هذا الصدد، ينبغي للحكومة أن تبدي التزامها بنشر جنود مهنيين تابعين للقوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية تكون لديهم القدرة والاستعداد لتحديد الجماعات المسلحة في المناطق التي

(٢٨) البلاغ الصادر عن مؤتمر القمة التاسعة والثلاثين لرؤساء الدول والحكومات في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، آب/أغسطس ٢٠١٩.

(٢٩) أصدرت الحكومة بالفعل أمراً باعتقال غيدون شيميراي مويسا، زعيم جماعة ندوما للدفاع عن الكونغو - فصل التجديد. ومن شأن اعتقاله ومحاكمته فعلياً أن يرسل إشارة ذات مغزى مفادها أن الحكومة مصممة على مكافحة الإفلات من العقاب وأنها لم تعد تتسامح مع سيطرة الجماعات المسلحة.

يهددون فيها السلام والأمن. ويعد التناوب الأخير للقوات في مواقع معينة والإيفاد المقرر للواءين من القوات المسلحة إلى مناطق النزاع خطوتين واعدتين بنفس القدر.

٨٧ - وبالإضافة إلى ذلك، يجب على الحكومة أن تبدي التزامها الراسخ بتحديد المخربين الذين يؤججون العنف، على النحو الذي شدد عليه عدد من المحاورين الرئيسيين من الحكومة ومن خارجها. وعلى وجه الخصوص، يلزم إجراء التحقيقات والملاحقات القضائية ضد الجهات الفاعلة العسكرية والسياسية التي ترعى العنف المسلح ضد المدنيين وتنتهك حظر الأسلحة من خلال مساعدة الجماعات المسلحة عسكرياً أو مالياً^(٣٠)، وتشارك في استغلال وتجارة الموارد الطبيعية بشكل غير قانوني.

٨٨ - وينبغي للحكومة أن تعتمد إطاراً وطنياً جديداً لتمويل لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في المستقبل القريب، على النحو الذي التزمت به مؤخراً. وفي هذا الصدد، أعرب الرئيس عن معارضته للإدماج غير الانتقائي للجماعات المسلحة في القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية. وينبغي فرز الأفراد المعاد إدماجهم على النحو السليم واختيارهم على أساس احتياجات التجنيد والمعايير المعمول بها لدى القوات المسلحة، وينبغي أن يكونوا مدربين وجاهزين للعمل في أي مكان في البلد. وينبغي للحكومة أن تلتزم كذلك بوضع استراتيجيات ملموسة لإعادة استيعاب المقاتلين السابقين وإعادة إدماجهم، مع إيلاء اهتمام خاص للقدرة على الصمود لدى المجتمعات المحلية التي يعاد إدماج المقاتلين السابقين فيها، وتوفير فرص اقتصادية مستدامة لمنع المقاتلين المسرّحين من العودة إلى الجماعات المسلحة.

٨٩ - ومن الأمور ذات الأهمية الرئيسية أيضاً التزام الحكومة بتحسين حماية المدنيين من خلال استراتيجية حماية وطنية مخصصة ومتينة ومتعددة الأبعاد. وقد أشار بعض المسؤولين إلى أنه ينبغي للحكومة أن تفي بمسؤوليتها عن حماية المدنيين في المناطق التي لا توجد فيها البعثة. وفي نهاية المطاف، ستمكّن الإصلاحات المؤسسية والإصلاحات على صعيد الحوكمة المدنيين من التمتع بالحد الأدنى من معايير الحماية. غير أنه في غضون ذلك، وحتى يتم التعامل مع الحماية على أنها جزء من الحوكمة الرشيدة، هناك حاجة ملحة لوجود مبادرات تتعلق بتحديداً بحماية المدنيين وأنشطة وأدوات تمتلكها وتديرها الجهات الفاعلة الكونغولية على الصعيد الوطني وعلى صعيد المقاطعات وعلى الصعيد المحلي. لذلك، ينبغي للحكومة، وبدعم من البعثة، الالتزام بوضع وتنفيذ مثل هذه الاستراتيجية لحماية المناطق المتضررة من النزاع. وينبغي أن تكون هذه الاستراتيجية مدفوعة سياسياً وأن تشمل تدابير شاملة ملموسة لمنع ظهور الشواغل المتصلة بالحماية والاستجابة لها، مع إشراك مختلف الكيانات الحكومية.

٩٠ - وبالإضافة إلى توفير الحماية المادية، ينبغي القيام بإجراءات ملموسة لتنفيذ اللامركزية، وتخصيص الموارد اللازمة لجميع المقاطعات من أجل حسن سير العمل في مجالات أمن الدولة وإنفاذ القانون والقضاء، ولدعم الخطط الإنمائية للمقاطعات.

٩١ - ومن الأهمية بمكان اتباع نهج وطني بناءً في تسوية النزاعات المحلية، بما في ذلك من خلال إضفاء الطابع الرسمي على الهياكل المخصصة التي تربط بين المستويين المحلي والوطني. ويعد الإعلان عن خطة عمل لتسوية المسائل المتصلة بالأراضي التزاماً مهماً في هذا الصدد.

(٣٠) في قرار مجلس الأمن ١٤٩٣ (٢٠٠٣)، طالب المجلس جميع الدول، بما في ذلك جمهورية الكونغو الديمقراطية، بكفالة عدم تقديم أي مساعدة مباشرة أو غير مباشرة، ولا سيما المساعدة العسكرية أو المالية، إلى الحركات والجماعات المسلحة الموجودة في جمهورية الكونغو الديمقراطية.

٩٢ - وقد أثبتت النساء في جمهورية الكونغو الديمقراطية أنهن وسيطات مهمات في تحقيق السلام، وقد أسهمن من خلال مبادراتهن في بناء الثقة والطمأنينة داخل المجتمعات المحلية. ولذلك، هناك حاجة إلى استثمارات محددة الأهداف ومخصصة لترجمة الزخم الحالي إلى قوة ممثلة سياسياً تدفع في اتجاه تحقيق السلام المستدام. وينبغي أن تستمر الجهود المبذولة لزيادة تمثيل المرأة في الهياكل التقليدية لصنع السلام.

باء - الإصلاحات المؤسسية

٩٣ - ينبغي أن يكون اعتماد وتنفيذ ما يلزم من الإصلاحات المتصلة بالأمن وسيادة القانون التزاماً ذا أولوية من جانب الحكومة، من أجل كفالة قيام الجهات الفاعلة الحكومية المنشورة بتوفير الخدمات المتوقعة من جانب السكان.

٩٤ - وينبغي أن يكون هناك التزام راسخ بمواصلة إصلاح قطاع الأمن الذي تشتد الحاجة إليه. وبعد ما أفادت به التقارير بخصوص اعتزام الحكومة استئناف الحوار مع شركائها الدوليين الرئيسيين بشأن إصلاح قطاع الأمن تطوراً مرحباً به. فقد بدأت الحكومة بالفعل عمليات تناوب أفراد القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية بحيث لا يبقوا في مناطق معينة، وهي تنظر في تنظيم دفع المرتبات من خلال نظام إلكتروني، وبدأت في دفع المعاشات التقاعدية لأعضاء القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية الذين كان مفترضاً أن يتقاعدوا منذ عدة سنوات. ومن شأن إضفاء الصبغة الاحترافية على قوات الدفاع والأمن، وتحسين ظروف عملهم، بما في ذلك من خلال تجميعهم في معسكرات ملائمة، وتوفير الرعاية الصحية لهم ولأسرهم، وتوفير المعاشات التقاعدية لأولئك الذين كان ينبغي إحالتهم على التقاعد، أن يؤدي إلى قطع شوط طويل نحو تعزيز الروح المعنوية ووقف الممارسات التسلطية. وينبغي للحكومة أن تبدي كذلك التزامها بإضفاء الصبغة الاحترافية على الجيش من خلال وضع عمليات ومعايير واضحة للتجنيد والفرز والتدريب، بالاستناد إلى القانون البرنامجي الذي ستعتمده وإلى تحليل احتياجات الجيش. وينبغي أن تضع النظم والسياسات الخاصة بها لكفالة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان في صفوف القوات المسلحة الوطنية. ولتعزيز استعادة سلطة الدولة، ينبغي بذل الجهود للمصادقة على خطة العمل الخمسية الجديدة للشرطة الوطنية الكونغولية للفترة ٢٠١٨-٢٠٢٢، ولتنفيذ الإطار الاستراتيجي الطويل الأجل للفترة ٢٠١٠-٢٠٢٥. وعلاوة على ذلك، يجب من أجل المساهمة في بناء الثقة بين الجهات الفاعلة الحكومية والسكان عموماً أن يتم تكريس الجهود لكفالة مراعاة قطاع الأمن للاعتبارات الجنسانية من خلال تعزيز تمثيل المرأة والاستثمار في النظم التي يمكن للمرأة من خلالها أن تثير الأولويات الأمنية بما تتيحه من معرفة وأن تؤثر فيها، مثل آليات الرقابة أو العقود الاجتماعية مع الجهات الفاعلة الأمنية. ويجب أيضاً بذل الجهود لإضفاء الطابع المنهجي على إدماج المقاتلات السابقات والمرتبطات بالجماعات المسلحة، ومعالجة الحواجز السياسية والهيكلية والاجتماعية التي تحول دون مشاركتهن في قطاع الأمن.

٩٥ - ويتعين على الحكومة أن تلتزم بتعزيز وتمويل ودعم اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، وكفالة وجودها على مستوى المقاطعات، جنباً إلى جنب مع لجان حقوق الإنسان في المقاطعات. كما ينبغي النظر في إنشاء أفرقة وطنية متنقلة يُعهد إليها بتوفير التدريب والتوجيه، ودعم الملاحظات القضائية في نظامي القضاء العسكري والمدني، وإجراء التحقيقات الخاصة.

٩٦ - وينبغي أن تستمر عملية التحول الديمقراطي. ويجب تعزيز وحماية مشاركة المرأة المتزايدة في المؤسسات العامة ودوائر صنع القرار، بما فيها آليات الحوكمة المحلية، وإعلاء الحقوق السياسية والحريات الأساسية، بما في ذلك الحق في التعبير والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات.

٩٧ - وقد أبدى الرئيس تشيسيكيدى، بإطلاقه سراح حوالي ٧٠٠ سجين سياسي، التزامه بفتح الحيز الديمقراطي وتحسين حقوق الإنسان. فخلال الخطاب الذي ألقاه في ٢٤ كانون الثاني/يناير بمناسبة تنصيبه رئيساً، أعلن التزامه بتحويل وسائط الإعلام إلى سلطة رابعة حقيقية، وفي اليوم العالمي لحرية الصحافة، تعهد بتحويل وسائط الإعلام إلى أحد المحركات الرئيسية لسيادة القانون. بيد أن إغلاق قناة تلفزيونية معارضة في حزيران/يونيه قد شكّل مصدر قلق. وينبغي للحكومة أن تضمن عدم اعتقال أي شخص أو احتجازه أو محاكمته لمجرد تعبيره عن آرائه أو لممارسته السلمية لحقوق الإنسان الخاصة به، وأن تضمن لوسائط الإعلام الحيز الكافي الذي يتيح لها أن تكون رقيباً حقيقياً على من هم في السلطة.

٩٨ - ولضمان الحفاظ على الحيز الديمقراطي وتوسيعه في جمهورية الكونغو الديمقراطية، من الضروري أن تلتزم الحكومة باعتماد الأطر التشريعية اللازمة لتحقيق هذا، وذلك من قبيل إصلاح قطاع العدل واعتماد الأطر القانونية التي تحمي منظمات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان والصحفيين ووسائط الإعلام، وكذلك تنفيذ التخصيص الجنساني بنسبة ٣٠ في المائة المنصوص عليها في الدستور، والقانون الوطني بشأن العنف الجنسي والجنساني، وقانون المساواة بين الجنسين. وبالإضافة إلى ذلك، سيكون من المهم القيام بالدعوة وتقديم الدعم من أجل وضع مدونة قواعد سلوك للأحزاب السياسية تؤدي إلى تعزيز مشاركة المرأة في السياسة وتهيئة بيئة حامية ضد العنف السياسي وغير ذلك من الأعراف الجنسانية التي تؤدي إلى استبعاد المرأة.

٩٩ - وسيكون من الأمور الأساسية أيضاً اتخاذ خطوات ملموسة لمحاربة الفساد بمساعدة هيئة مستقلة لمكافحة الفساد وتشريعات محددة، بالإضافة إلى زيادة الشفافية في الشؤون العامة. وتعدّ الخطوات الأولية التي اتخذتها الحكومة الجديدة نحو تعزيز مساءلة من هم في الحكومة موضع ترحيب. ويعدّ الالتزام المحدد بعملية عدالة انتقالية لضحايا الفظائع الجماعية، وبتعزيز آليات المساءلة على المستوى الوطني من أجل كفالة المتابعة بخصوص ما يتم توثيقه من انتهاكات وتجاوزات لحقوق الإنسان أمراً بالغ الأهمية بالنسبة للسكان الكونغوليين^(٣١).

١٠٠ - ويدرك فريق الاستعراض الاستراتيجي أنه قد يكون من غير الواقعي توقع حدوث الإصلاحات السياسية والمؤسسية المذكورة أعلاه خلال السنوات الثلاث الموصى بأن تستغرقها الفترة الانتقالية السابقة لخروج البعثة. بيد أنه يرى أن البدء في تنفيذ تلك الإصلاحات سيحافظ على زخم التغيير الإيجابي ويؤدي إلى تهيئة بيئة مواتية لتقديم البعثة مساهمات مسؤولة ومستدامة خلال الفترة الانتقالية.

(٣١) أشار العديد من المحاورين من المجتمع المدني إلى التقرير المسحي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن جمهورية الكونغو الديمقراطية الصادر، الذي يوثق تجاوزات حقوق الإنسان بين عامي ١٩٩٣ و ٢٠٠٣ (OHCHR, République) *démocratique du Congo 1993-2003, rapport du projet mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo*, August 2010). وقد أشادوا بالتقرير، ولكنهم طالبوا في الوقت ذاته باتخاذ تدابير تتجاوز مجرد إعداد التقارير وإجراء التحقيقات، ولا سيما اتخاذ تدابير أوضح للبيان على صعيد محاسبة الجناة.

سادسا - تعديل المهام المعهود بها إلى البعثة في المرحلة المقبلة

- ١٠١ - يتمثل الهدف الشامل من خروج البعثة في تمكين أصحاب المصلحة الوطنيين من تهيئة وصون الحد الأدنى للظروف التي ستمكن جمهورية الكونغو الديمقراطية من توطيد المكاسب والبدء في الانتقال من تحقيق الاستقرار إلى تحقيق السلام الإيجابي والتنمية الشاملة للجميع.
- ١٠٢ - وسيتم تخطيط وتنفيذ أولويات البعثة في المرحلة المقبلة بما يلي متطلبات تحقيق ذلك الهدف. وسوف يُسترد في وضع هذه الأولويات بمبادئ الملكية والقيادة الوطنيتين، وإعطاء الأسبقية للسياسة، والاكتفاء الذاتي الذي يوظف البنية التحتية القائمة من أجل إحلال السلام^(٣٢). ودعماً لهذه الأولويات، ستقوم البعثة بمجرّد تأمين الموارد الملائمة بالنقل التدريجي للمسؤولية عن المهام التي كانت منوطة بها في السابق إلى السلطات الوطنية وفريق الأمم المتحدة القطري والشركاء الدوليين الآخرين الذي يؤدون دورا مساندا. وهي ستضع أيضا العمليات اللازمة لإدارة المرحلة الانتقالية (انظر الفرع جيم الفقرات ١٤٥-١٥٤ أدناه).

ألف - المهام ذات الأولوية للبعثة

١ - المشاركة السياسية والمساعي الحميدة

دعم الإصلاحات والسياسات الرئيسية على الصعيد الوطني

١٠٣ - تتمثل المهمة ذات الأولوية القصوى التي ينبغي إسنادها للبعثة خلال المرحلة الانتقالية المقبلة في الاضطلاع بدور سياسي مستمر واستباقي لدعم اعتماد وتنفيذ مختلف الإصلاحات على صعد الحكومة والمؤسسات والتشريع، ومنها ما ورد ذكره أعلاه. وينبغي أن تُعطى الأولوية للاهتمام بالسياسات والإصلاحات التي من شأنها أن تهيئ، في الأجلين القصير والمتوسط، الظروف المساعدة على خروج البعثة على نحو مسؤول ومستدام. ومن بين هذه المسائل إصلاح قطاع الأمن، ووضع إطار وطني جديد لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، ووضع خطة قوية في مجال حقوق الإنسان وسيادة القانون، وتهيئة بيئة حمائية تكفل مشاركة المواطنين النشطة في صياغة القرارات التي تؤثر على حياتهم، وإيجاد حلول دائمة للاجئين والمشردين داخلياً والمحتاجين إلى المساعدة الإنسانية. وينبغي صياغة عمليتي إصلاح قطاع الأمن ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وفق الأطر والنُهُج المتعلقة بالمساواة بين الجنسين، وبالمراة والسلام والأمن. ويمكن أيضاً الاستفادة من أنشطة الدعوة التي تضطلع بها البعثة في المجال السياسي من أجل وضع هيكل مدني وطني فعال لإدارة أنشطة التعدين الرئيسية.

١٠٤ - وبالنسبة لإصلاح قطاع الأمن، ينبغي للبعثة أن تشجع الجهات الفاعلة الثنائية والجهات المانحة على تقديم ما يلزم من دعم تقني ومالي من أجل توطيد المكاسب التي تحققت حتى الآن ودعم تنفيذ العناصر الرئيسية في خطة الإصلاح هذه. وينبغي للبعثة أن تعزز مساعيها الحميدة لدعم اعتماد القانون

(٣٢) S/PRST/2017/27 ("يُعيد مجلس الأمن تأكيد المسؤولية الأساسية للحكومات والسلطات الوطنية في تحديد الأولويات والاستراتيجيات والأنشطة المنقّدة للحفاظ على السلام والدفع بها وتوجيهها"). ويكرر مجلس الأمن تأكيد أهمية تولي زمام المبادرة والقيادة على الصعيد الوطني في مجال بناء السلام، بحيث يجري تقاسم المسؤولية عن الحفاظ على السلام على نطاق واسع بين الحكومة وسائر الجهات المعنية الوطنية. "ويشدد مجلس الأمن على أن ترجيح كفة السياسة ينبغي أن يكون هو السمة المميزة للنهج الذي تتبعه الأمم المتحدة في حل النزاعات".

البرنامجي المتعلق بالقوات المسلحة وتنفيذ التشريعات القائمة المتعلقة بالجهاز العسكري وجهاز الشرطة والجهاز القضائي التي لم يتم دائماً التقيد بها أو ترجمتها إلى سياسات وخطط وإجراءات.

١٠٥ - وينبغي للبعثة أيضاً أن تواصل، من خلال مساعيها الحميدة، مساعدة الحكومة على وضع إطار وطني منشط لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج يستند إلى استراتيجية شاملة ومتعددة الجوانب يمكن استخدامها مرجعاً لمبادرات مصممة خصيصاً للسياقات المحلية في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وينبغي أن تشمل هذه الاستراتيجية أحكاماً قابلة للتنفيذ وواقعية تتعلق بالجماعات المسلحة، ولا سيما إعادة إدماج أفرادها، ففي غياب أحكام من هذا القبيل ستتعرض كفاءة استدامة نزع السلاح والتسريح. وينبغي للبعثة أيضاً أن تسعى إلى تعزيز التنسيق مع مكتب المبعوث الخاص للأمن العام لمنطقة البحيرات الكبرى ومع الدول المجاورة من أجل تعزيز البرامج الإقليمية التي تضيف لبنات أخرى فوق جهود نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإعادة التوطين والإعادة إلى الوطن، ومن أجل تنقيح الإطار الحالي لنزع السلاح والتسريح والإعادة إلى الوطن وإعادة الإدماج الذي ينصب تركيزه على القوات الديمقراطية لتحرير رواندا بصفة رئيسية، بحيث يتناول على النحو المناسب تحالف القوات الديمقراطية وكذلك سائر الجماعات المسلحة البوروندية والرواندية المكونة حديثاً.

١٠٦ - وينبغي للبعثة أيضاً أن تستثمر في بذل المساعي الحميدة والاضطلاع بأنشطة التواصل والدعوة في المجال السياسي من أجل دعم المستويين الأول والثالث من حماية المدنيين (الحماية من خلال الحوار والتواصل، وإنشاء بيئة حمائية، على التوالي)، عن طريق دعم السلطات على كل من الصعيد الوطني وصعيد المقاطعات والصعيد المحلي في اعتماد وتنفيذ إصلاحات وسياسات وإجراءات مهمة على صعيد الحوكمة، مع مراعاة مسائل العنف الجنسي والجسدي، والعنف الجنسي المرتبط بالنزاع، وحماية الطفل. وينبغي أن تستند البعثة في نهجها لحماية المدنيين إلى خطط وقاية واستجابة شاملة توجهها السياسة من أجل الابتعاد عن الطابع العسكري للحماية. ولذلك، ينبغي للبعثة أن تتبع استراتيجيات سياسية من أجل دعم الحكومة في تحييد خطر العناصر المفسدة التي تؤجج عدم الاستقرار على كل من الصعيد الوطني وصعيد المقاطعات والصعيد المحلي. وينبغي أن تستند استراتيجية من هذا القبيل إلى تقييم دقيق للديناميات المحلية وتحليل للكيفية التي تشكل بها المخاوف والمصالح من أجل تحديد منافذ للتأثير على الجهات الفاعلة على جميع المستويات. وينبغي أيضاً أن يكون تحليل العوامل المؤثرة ذات البعد الجنساني جزءاً لا يتجزأ من هذه العملية.

١٠٧ - وبما أن نهج الحماية الذي تتبعه البعثة سيعاد توجيهه لدعم استراتيجيات وأنشطة الحماية التي تقودها القوى الوطنية، فسيكون من بين أهداف المساعي الحميدة التي تبذلها البعثة أيضاً دعم الحكومة في بناء نظامها الخاص لحماية المدنيين. ويتعين على البعثة أيضاً تقديم المشورة الاستراتيجية من أجل تعزيز حقوق الإنسان وسيادة القانون، والدعوة إلى إصلاح النظام القضائي، واعتماد إطار قانوني منقح يحسن حماية منظمات المجتمع المدني، والنساء المنخرطات في جهود بناء السلام، والمدافعين عن حقوق الإنسان، والصحفيين، وإصلاح السجون المعلق منذ زمن. ومن الأهمية بمكان أيضاً تشجيع وضع تشريعات وسياسات محددة والحد من العقوبات البيروقراطية بهدف حماية أنشطة الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني وإتاحة وصولها إلى المناطق.

١٠٨ - وينبغي أن تهدف المساعي الحميدة أيضاً إلى مساعدة الحكومة على تصميم حلول دائمة للاجئين والمشردين داخلياً والمحتاجين إلى المعونة الإنسانية، وذلك بالتنسيق الوثيق مع الفريق القطري

للعمل الإنساني والشركاء في التنمية. وعلى المستوى المحلي، سيكون من الأمور التي تتطلب اهتماماً من البعثة دعم السلطات الإقليمية من أجل تشجيع التعايش السلمي والثقة بين المجتمعات المضيفة والمشردين، وتهيئة الظروف الملائمة للعودة الطوعية للمشردين داخليا وإعادة إدماجهم.

١٠٩ - ومن أجل إحلال السلام المستدام في الجزء الشرقي من جمهورية الكونغو الديمقراطية وفي كل مقاطعة من المقاطعات المتضررة من النزاع، يتعين معالجة المسائل القديمة العهد المتعلقة بالهوية والإدماج، وملكية الأراضي والحصول عليها، والتشريد وإعادة التوطين، والأنماط العرفية للتعاقب على السلطة. وينبغي للبعثة أن تعالج مسببات النزاع على الصعيد المحلي وتيسر العوامل التمكينية للسلام، وذلك بمساعدة أدوات سياسية من قبيل دعم مشاركة المجتمعات المحلية والحوار المهيكل على الصعيد المحلي؛ والتفاعل مع الجهات الفاعلة الحكومية الرئيسية والوزارات على الصعيد الوطني والاضطلاع بأنشطة الدعوة لدى هذه الكيانات بالتنسيق مع فريق الأمم المتحدة القطري أو الجهات الشريكة الأخرى المعنية؛ والتفاعل مع المنظمات الإقليمية والمتعددة الأطراف، بما في ذلك المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والاتحاد الأفريقي، بالتنسيق مع مكتب المبعوث الخاص للأمم العام إلى منطقة البحيرات الكبرى.

تيسير الحوار

١١٠ - على الصعيد الوطني، ينبغي لقيادة البعثة أيضاً أن ترصد وتصون، وتعزز على نحو مستقل عند الاقتضاء، توافق الآراء السياسي الذي أتاح المجال لظهور حكومة جديدة بعد ما يقرب من ثمانية أشهر من مفاوضات جرت بصورة سلمية ولكن مضنية. وأخذاً في الاعتبار التركيبة الفريدة للحكومة والتوزيع غير المتكافئ لمختلف مراكز السلطة التنفيذية والتشريعية بين النخب السياسية، يكتسي توافق آراء من هذا القبيل أهمية بالغة من أجل فعالية أداء الحكومة لدورها وتنفيذ الإصلاحات المذكورة أعلاه خلال المرحلة الانتقالية المقبلة التي ستسبق خروج البعثة.

١١١ - وينبغي أيضاً أن يكون التفاعل مع الجهات الفاعلة من الدول ومن غير الدول التي لها تأثير على ديناميات النزاع على الصعيد الإقليمي والوطني والمحلي، بما في ذلك الجماعات المسلحة نفسها، جزءاً من هذه المهمة ذات الأولوية. ويتعين تكثيف الدعم المقدم لعمليات الحوار، واتفاقات السلام المحلية، والمفاوضات بشأن نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بين الحكومة والجماعات المسلحة، وذلك في إطار استراتيجية سياسية ومتعددة القطاعات تقودها القوى الوطنية بهدف تهدئة الأوضاع في الجزء الشرقي من البلد. وينبغي مواصلة الحوار من أجل دعم الجهات الفاعلة من الدول ومن غير الدول في جهود منع العنف القبلي وتهدئته، وفي ردع الجماعات المسلحة عن تهديد المدنيين.

١١٢ - وينبغي للبعثة أيضاً أن تركز نفسها لتعزيز بيئة قانونية وسياسية واجتماعية - اقتصادية تفضي إلى المشاركة النشطة والفعالة للمرأة الكونغولية في الحوارات على الصعيد الوطني والإقليمي والمحلي، وفي جميع دوائر صنع القرار على كل من الصعيد الوطني وصعيد المقاطعات والصعيد المحلي. وكما تبين من دراسات متعددة بشأن العمليات الانتقالية بعد انتهاء النزاع، سيكون فتح المجال للإمكانيات القيادية للمرأة في هذه المرحلة الحاسمة عاملاً أساسياً لكفالة استدامة ثمار السلام التي ستنشأ من تنفيذ الإصلاحات.

١١٣ - وعلى الصعيد الإقليمي، ينبغي للبعثة القيام أيضاً، بالتعاون الوثيق مع مكتب المبعوث الخاص للأمم العام لمنطقة البحيرات الكبرى، بدعم جمهورية الكونغو الديمقراطية في تنفيذ مختلف الاتفاقات

الإقليمية، بما في ذلك إطار السلام والأمن والتعاون، وخصوصاً أحكامه المتعلقة بالحد من مخاطر الجماعات المسلحة التي تنشط في البلد.

الاتصالات الاستراتيجية والتحليل الاستراتيجي

١١٤ - للأسباب المبينة أعلاه، سيكون الإعلام والاتصال الاستراتيجيان عنصراً أساسياً في استراتيجية المرحلة الانتقالية لتمكين البعثة من الاضطلاع بأنشطة الدعوة لخطوة الإصلاح ودعمها، وتشجيع المساءلة، وتعزيز الحوار، وإدارة التوقعات وهي ماضية في طريقها صوب الخروج من البلد.

١١٥ - ولبتّ إشارات دالة على المنهجية الجديدة المتمحورة حول العملية الانتقالية، يتعين على البعثة أن تحوّل استراتيجيتها للإعلام المنطلق من البعثة من تسليط الضوء على إنجازات البعثة إلى تعميم سرديات عن الإنجازات الوطنية والمحلية. ويمكن أن يشمل ذلك الإشادة بالمنافع التي نشأت في وقت مبكر عن تنفيذ خطة الحكومة للإصلاح على صعد الحوكمة والأمن والتنمية، سواء على المستوى الوطني أو على مستوى المقاطعات. وسيسهل نشر معلومات عن نجاح القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية والشرطة الوطنية الكونغولية وغيرها من الجهات الفاعلة الحكومية في تخفيف هذه الجهات على تحسين أدائها، وسيساعد على استعادة ثقة السكان فيها.

١١٦ - وينبغي للبعثة أيضاً أن تدعم الدعوات المنادية بحماية الحيز الديمقراطي الذي يتيح للمجتمع المدني مساءلة مؤسسات الدولة، وبتزويد المجتمع المدني بالحيز والوسائل اللازمة لتوجيه رسائله، بما في ذلك عن طريق إنشاء وسائل إعلام مستقلة ومهنية ومحمية. وينطوي هذا الجهد أيضاً على مناصرة قضية إكساب المجتمعات المحلية القدرة على الصمود واليقظة في مواجهة الشدائد وإسماع صوت الجهات الفاعلة في المجتمع المدني بقوة، بما في ذلك المجموعات النسائية والشبابية. وينبغي القيام بكل ذلك بغية تشجيع الاقتداء بما بين جميع الجهات صاحبة المصلحة على الصعيد الوطني وتعزيز الشعور بالمسؤولية والمساءلة على الصعيد الوطني. وبما أن الإذاعة ما زالت هي المصدر الرئيسي للمعلومات في جمهورية الكونغو الديمقراطية ولا يوجد إطار قانوني ملائم لحرية الصحافة وحمايتها، ستضطلع إذاعة أوكابي التابعة للبعثة بدور رئيسي في استراتيجية الاتصالات. وتظل إذاعة أوكابي أداة سياسية لا غنى عنها للبعثة والمنظومة الأمم المتحدة ككل، ولا سيما في المرحلة الانتقالية، وينبغي المحافظة عليها على سبيل الأولوية. والمزيج بين ما توفره الإذاعة من تغطية لا نظير لها على الصعيد الوطني وما اشتهرت به من حياد سيوفر للبعثة منصة دينامية ومتاحة على نطاق واسع لإيصال المعلومات عما تبذله من مساعٍ حميدة وإبرازها بقوة.

١١٧ - ومن أجل بذل المساعي الحميدة على نحو فعال على الصعيدين الوطني والإقليمي، ينبغي أن يكون للبعثة قدرة قوية على إجراء التحليل والرصد والتحقيقات. وينبغي للبعثة أن تعزز تحليلها للجهات الفاعلة والديناميات على المستوى السياسي، وترسم خرائط شاملة للمفسدين والممكنين، وتدعم الجهات الفاعلة الوطنية في التفاعل معهم أو تحييدهم من أجل التصدي لمسببات عدم الاستقرار. وينبغي للبعثة أن تستفيد من كل ما لديها من خبرة متخصصة لتوجيه استراتيجيتها السياسية واستراتيجيات التعامل مع الجماعات المسلحة، وتفاذي التفاعلات المرتبطة بكل حالة على حدة وغير المستدامة.

٢ - حقوق الإنسان وحماية المدنيين

رصد حالة حقوق الإنسان والتحقيق فيها والدعوة بشأنها

١١٨ - ستكون حقوق الإنسان المقياس الرئيسي لتقييم التقدم المحرز في الجهود المختلفة المتعلقة بالسلام والأمن وسيادة القانون. ولذلك ينبغي أن يُتخذ من حقوق الإنسان بصورة منهجية مرشداً للبعثة فيما تبدله من مساع حميدة وتفاعلات في المجال السياسي وبالتالي دعم الدولة المضيفة في تحديد أولويات الإصلاحات والسياسات والإجراءات التي من شأنها تهيئة بيئة حامية للسكان المدنيين. وستدعم البعثة سلطات جمهورية الكونغو الديمقراطية في التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان وملاحقة مرتكبيها، واتخاذ التدابير على صعيدي المساءلة والتخفيف. وينبغي للبعثة أن تسترشد في استراتيجيتها السياسية على جميع المستويات برصد حقوق الإنسان والتحقيق فيها وتوعية جميع أطراف النزاع بشأنها.

١١٩ - ولذلك، وعلى الرغم من تركيز البعثة على المناطق المتضررة من النزاع، ينبغي أن يكون مكتب الأمم المتحدة المشترك لحقوق الإنسان نطاق وطني للاضطلاع بأنشطته في مجال الرصد والدعوة والتحقيق. ومن أجل تحقيق مصالحة حقيقية وسلام دائم، يتعين على البعثة أن تعمل على منع مرتكبي الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني من الإفلات من العقاب. وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن تستخدم مساعيها الحميدة لكفالة ألا ينطوي إصلاح قطاع الأمن وإصلاحات الحوكمة وعمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج على مواءمات لاحتواء مرتكبي الانتهاكات. وينبغي للبعثة أيضاً أن تدعم الدولة لدى نظرها في إقامة عمليات للعدالة الانتقالية.

القدرة المستقلة على حماية المدنيين

١٢٠ - على ضوء المرحلة الانتقالية، ينبغي أن يتحول نهج البعثة لحماية المدنيين من منظومة توجّهها البعثة إلى دعم استراتيجية تقودها القوى وطنية. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تكتفّ البعثة عملها من أجل نقل المهام وتشجيع القيادة الوطنية في مجال حماية المدنيين. بيد أنه خلال الانتقال إلى استراتيجية ومنظومة لحماية المدنيين تقودها القوى الوطنية، ينبغي للبعثة أن تحتفظ بقدرة مستقلة لحماية المدنيين بطريقة فعالة ومسؤولة وحسنة التوقيت من أخطار العنف البدني في منطقة عملياتها.

١٢١ - وعلى الرغم من أن الملكية والقيادة الوطنية يشكّان مبدأين رئيسيين من المبادئ التي ينبغي أن تسترشد بها البعثة في العملية الانتقالية، توجد تحديات كامنة تعترض تفعيل الملكية الوطنية في سياق يتعذر فيه ضمان التزام الجهات الفاعلة الوطنية تجاه السلام واستعدادها لاعتبار المواطنين في صميم التنمية المستدامة. وسيسهم الاحتفاظ بقدرة مستقلة لتوفير الحماية في كفالة اتباع نهج مسؤول محوره الإنسان حيال العملية الانتقالية، في سياق لا يمكن فيه استبعاد احتمال تدهور الأحوال إلى أسوأ السيناريوهات.

١٢٢ - ولتحقيق ذلك، ينبغي للبعثة أن تحافظ على نهج مرن ودينامي وقائم على الوحدات النمطية إزاء حماية المدنيين وأن تحتفظ بصلاحيّة استخدام جميع الوسائل اللازمة لحماية المدنيين. وستواصل ألويتها ضمان التوازن الصحيح بين الوجود الفعلي وغطى الوجود "المسقط من بُعد" طوال الفترة الانتقالية. وطوال وجود البعثة، ينبغي لقوتها العسكرية أن تواصل حماية المدنيين في المقاطعات الست المتضررة من النزاع، وأن تسحب تدريجياً بالتزامن مع تسلّم القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية تدريجياً المواقع الاستراتيجية. وينبغي لشرطة الأمم المتحدة أن تعزز وجودها وخفارتها المجتمعية في المناطق الحضرية

وتتعامل مع التهديدات غير العسكرية، بما في ذلك الميليشيات والعنف القبلي، حتى تصبح الشرطة الوطنية قادرة على إدارة مراكز الشرطة العاملة والاستراتيجيات العملية للتصدي لانعدام الأمن في هذه المناطق. وفي الوقت نفسه، ينبغي للبعثة أن تعزز قدرتها على الحماية من خلال الوجود "المسقط من بُعد"، وأن تعمل في هذا الصدد على إشراك المسؤولين الحكوميين في المبادرات المتصلة بنمط الوجود المسقط من أجل منع الأزمات التي قد تندلع في المقاطعات الست المتضررة من النزاع والتصدي لها. وينبغي للواء التدخل التابع لقوة البعثة، في حالة تمديد ولايته، أن يركز على دعم القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية في إجراء عمليات هجومية ضد الجماعات المسلحة ذات الأولوية التي تمثل أكبر تهديد للمدنيين، وينبغي استخدام هذا اللواء بوصفه قدرة إضافية قوية لمنع التهديدات الرئيسية على المدنيين والتصدي لها.

١٢٣ - وينبغي للبعثة أن تحتفظ بالقدرة التحليلية من أجل الوقاية من الشواغل الرئيسية في مجال حماية المدنيين ومواجهتها، بما في ذلك من خلال نظامها للاتصال المجتمعي والإنذار المبكر. وينبغي جمع كل من مركز التحليل المشترك للبعثة وقسم الشؤون السياسية وقسم الشؤون المدنية، وسائر الأقسام الأخرى ذات الصلة، في موقع واحد ومجمها لضمان قدرتها على العمل معاً بشكل وثيق لتحديد أدوات التحكم ومواطن الضغط المحتملة فيما يتصل بحماية المدنيين وتنفيذ تدخلات فعالة على مختلف المستويات. وسيساعد إنشاء أفرقة متنقلة للرصد والإبلاغ في الحفاظ على القدرة على إجراء تحليلات متعددة التخصصات للتهديدات ومواطن الضعف في مجال حماية المدنيين خلال عملية تقليص البعثة تدريجياً. وستظل أنشطة رصد حقوق الإنسان والإبلاغ عنها وتحليلها تولّد إنذارات مبكرة ومعلومات يُسترشد بها في وضع استراتيجيات حماية المدنيين التي تقودها القوى الوطنية.

١٢٤ - ويستند النهج الحالي لحماية المرأة إلى منظور مفاده أن المرأة هي دائماً الضحية. وبينما يتحتم انتهاز هذا النهج كجزء من ولاية البعثة، ينبغي تكريس التركيز على الوقاية والاستجابة مستنداً ضمن إطار سياسي يُعترف فيه بالشبكات النسائية بوصفها شريكاً متساوياً وقادراً في مجال الحماية.

٣ - تعزيز المجتمع المدني بوصفه هدفاً من أهداف الخروج ذات الأولوية

١٢٥ - سيكون الاستثمار في النظام الإيكولوجي للسلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية عاملاً أساسياً في المرحلة الانتقالية. ولا يقتصر التحوّل المفاهيمي المقترح إلى الملكية والقيادة الوطنيتين على الدولة فقط، بل يشمل أيضاً جميع الجهات الفاعلة الوطنية. وينبغي للأمم المتحدة وشركائها تحديد وتمكين الأفراد أو الجماعات أو المؤسسات أو الآليات التي يمكنها أن تقود التغيير الإيجابي على جميع المستويات وتقيم البنية التحتية للسلام.

١٢٦ - وينبغي للبعثة، بالإضافة إلى بذل مساعيها الحميدة لدعم المؤسسات الحكومية، أن تساعد على ضمان امتلاك المجتمع المدني، بمن في ذلك المدافعون عن حقوق الإنسان، والمنظمات النسائية ووسائل الإعلام، القدرة والحيز والهيكل والآليات التي تجعله الجهة الفاعلة الرئيسية التي تتولى مساءلة الحكومة الجديدة.

١٢٧ - وينبغي أيضاً تشجيع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني على القيام بدور نشط في جهود المصالحة والوساطة على الصعيدين المحلي والوطني. وكلما كانت هناك إمكانية لإحداث تأثير إيجابي من خلال هذا المسعى، ينبغي إدماج هذه الجهات في الحوارات وغيرها من جهود التفاعل مع الجماعات المسلحة غير التابعة للدول ومع المفسدين والممكنين الذين يوثرون على ديناميات النزاع. وسيكون من المهام الرئيسية

خلال المرحلة الانتقالية تدريب ودعم الصحفيين والوسطاء والمدافعين عن حقوق الإنسان وآليات ولجان المصالحة ولجان الحماية المحلية، بطريقة تراعي التوازن بين الجنسين، وبالشراكة التدريجية مع فريق الأمم المتحدة القطري.

باء - المهام المقرر نقلها بدعم من البعثة

١٢٨ - بموازاة هذه المهام ذات الأولوية، ينبغي أن تبدأ البعثة في نقل المهام الواردة أدناه على نحو يتسم بالمسؤولية، وهذا النقل سيستند إلى الاتفاق الانتقالي للحفاظ على السلام المشار إليه في الفقرات ١٤٥ إلى ١٥٤ أدناه، حيث تُقترح المبادئ التوجيهية والطرائق المتعلقة بكيفية إجراء هذا النقل بهدف ضمان استدامته الذاتية.

١ - المهام البرنامجية

١٢٩ - ينبغي نقل المهام البرنامجية تدريجياً إلى الحكومة وفريق الأمم المتحدة القطري وغيرهما من الأطراف الشريكة، كوسيلة لدعم الجهات الوطنية صاحبة المصلحة في تولي مسؤوليتها عن السلام والأمن تدريجياً. غير أنه ينبغي أن تحتفظ البعثة بقدرات استشارية، فهذه ستكون أساسية لدعم تنفيذ الإصلاحات الحكومية، ودعم الجهات الفاعلة الحكومية في تأدية واجباتها في مجالات الإدارة والدفاع والأمن وسيادة القانون على المستوى الوطني وعلى مستوى المقاطعات. ويمكن توفير هذه القدرات الاستشارية من خلال القيام بالأنشطة المشتركة والتوجيه والتدريب وإيفاد الأفرقة المتنقلة وترتيبات تقاسم أماكن العمل، ومن تقديم الاستشارات التخصصية عند الحاجة.

١٣٠ - وينبغي أن تنقل جميع أنشطة تحقيق الاستقرار إلى الحكومة وفريق الأمم المتحدة القطري في السنة الأولى من المرحلة الانتقالية، مع إبقاء البعثة على وظيفة واحدة فقط لكبير مستشاري تحقيق الاستقرار في مكتب الممثل الخاص للأمين العام لضمان الاتساق بين مساعيها الحميدة وأنشطة تحقيق الاستقرار التي يضطلع بها فريق الأمم المتحدة القطري.

١٣١ - وينبغي أن تعمل البعثة على نقل الأنشطة البرنامجية ذات الصلة بالعدالة إلى وزارة العدل والنظام القضائي الوطني، مع الاستمرار في دعم سيادة القانون من خلال القيام بالمساعي الحميدة وإسداء المشورة الاستراتيجية. وخلال السنة الأولى من الفترة الانتقالية، ينبغي أن تركز خلايا دعم الادعاء بالبعثة على بناء فريق وطني لدعم الادعاء كي تُنقل إليه أنشطة تلك الخلايا في السنة الثانية، بما في ذلك تقديم دعم متنقل إلى المدعين العامين في مناطق مختلفة من البلد. أما الأفراد المقدمون من الحكومات الذين يتقاسمون أماكن العمل (الأفراد المقدمون من الدول الأعضاء إلى البعثة)، فسيوفرون التوجيه أثناء العمل من أجل بناء هذا الفريق، بينما يمكن أن تواصل خلايا دعم الادعاء تقديم المساعدة في إجراء الملاحقات القضائية بخصوص الجرائم الخطيرة المنسوبة إلى الأجهزة الأمنية والجماعات المسلحة ذات الأولوية، وبالتالي دعم نظام العدالة العسكرية في الامتثال للمعايير الدولية، وتحسين التنسيق فيما بين الجهات الشريكة بشأن مكافحة الإفلات من العقاب. وبعد مرور عام على المرحلة الانتقالية، ستقوم البعثة بوقف أنشطتها البرنامجية المتصلة بالعدالة، مع مواصلة دعم الإصلاحات باستخدام مساعيها الحميدة واتصالاتها الاستراتيجية.

١٣٢ - وبالإضافة إلى دعم خطة الإصلاح ذات الصلة بنظام السجون، ستواصل وحدة السجون دعم الجهات الفاعلة الوطنية كي تكفل تأمين المحتجزين البارزين، وذلك عن طريق توفير التوجيه والتدريب في

السجون ذات الأولوية التي يوجد بها محتجزون من الأعضاء السابقين في قطاع الأمن أو الجماعات المسلحة المتهمين بارتكاب جرائم خطيرة تؤجج النزاع. وينبغي أن يكون إنشاء خلية تدريب وطنية متنقلة في حالة تشغيلية هو الهدف ذو الأولوية خلال الفترة الانتقالية، وذلك لضمان بناء القدرات الداخلية لموظفي السجون الوطنيين في هذا المجال. وسيمكّن ذلك البعثة من نقل المهام البرنامجية إلى الحكومة وفريق الأمم المتحدة القطري في نهاية السنة الأولى.

١٣٣ - وينبغي تدريب القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية على تنمية قدراتها على إزالة الألغام والتخلص من الذخائر المتفجرة، وتسجيل الأسلحة والذخائر، وإدارتها بأمان. وفي سياق الانسحاب التدريجي للبعثة وتأمين الدعم المستدام من المانحين، يمكن أن تتحول دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام من الاعتماد على ميزانية البعثة إلى الاعتماد على صناديق التبرعات، ويمكن أن تصبح عضواً في فريق الأمم المتحدة القطري من أجل مواصلة المبادرات الوطنية الطويلة الأجل المتعلقة بإدارة الأسلحة والذخيرة والتخلص من الذخائر المتفجرة، إلى أن تدخل الأفرقة المتخصصة التابعة للقوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية طور التشغيل.

١٣٤ - وأثناء دعم الحكومة في وضع الأطر السياسية والقانونية لعملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، ينبغي أن تنقل البعثة تدريجياً تنفيذ الأنشطة البرنامجية في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج ومجال الحد من العنف المجتمعي إلى الحكومة، بدعم من فريق الأمم المتحدة القطري. وينبغي أن يكون الهدف من ذلك هو إيجاد أوجه تآزر مع أنشطة التنمية التي تضطلع بها الجهات الشريكة الأخرى، بما في ذلك البنك الدولي. وينبغي أن تكون برامج إعادة الإحلاق وإعادة الإدماج، على وجه الخصوص، أول عنصر يتم نقله، بينما تواصل البعثة دعم أنشطة نزع السلاح والتسريح، فهي قد أثبتت ما تقدمه لهذه الأنشطة من قيمة مضافة كضامن لعملية نزع سلاح وتسريح وإعادة إدماج عادلة في أعين المقاتلين السابقين. ويمكن أن تبدأ البعثة أيضاً باستكشاف سبل النقل التدريجي للعمليات في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإعادة التوطين والإعادة إلى الوطن إلى الحكومة بدعم من الجهات الفاعلة الإقليمية مثل المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى ومكتب المبعوث الخاص للأمين العام لمنطقة البحيرات الكبرى. ومع ذلك، ستواصل البعثة، على النحو المشار إليه أعلاه، إسداء المشورة الاستراتيجية إلى الهيكل الوطنية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج لتيسير هذا النقل، وتقديم الدعم اللوجستي إلى عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإعادة التوطين والإعادة إلى الوطن من أجل إعادة المقاتلين الأجانب إلى بلدانهم الأصلية، وهو أمر تمثل لوجستيات البعثة مورداً مهماً له.

١٣٥ - وينبغي نقل إدارة أنشطة حفظ القانون والنظام والخفارة المجتمعية، بما في ذلك الاستراتيجيات التنفيذية للتصدي لانعدام الأمن، تدريجياً إلى الشرطة الوطنية. ولتحقيق ذلك، سيواصل عنصر الشرطة التابع للبعثة دعم خطط تطوير الشرطة وتعزيز قدرات الشرطة الوطنية من خلال تدريب المدربين والتدريب على المهارات القيادية وتطوير المناهج الدراسية والتوجيه في مجال الخفارة المجتمعية وبناء القدرات في مجال مكافحة الشغب، وأساليب التحقيق، والأخلاقيات والآداب المهنية، وإدارة الموارد، وأمن السجون، والاتجار بالأسلحة والذخيرة، وحماية مواقع التعدين. ومن خلال التشارك في أماكن العمل، ينبغي أن يركز التوجيه من الآن فصاعداً على الضباط من الرتب المتوسطة والعليا، مع تقديم دعم خاص للمفتشية العامة للشرطة الوطنية لكفالة المراقبة والمساءلة. وسيكون إصلاح الشرطة الوطنية والمساءلة من الأولويات الرئيسية لشرطة الأمم المتحدة في إطار جهودها لبناء القدرات.

١٣٦ - وينبغي أن يسعى مكتب الأمم المتحدة المشترك لحقوق الإنسان إلى تيسير إنشاء قدرات وطنية في مجال حقوق الإنسان من أجل رصد الانتهاكات ومحاسبة مرتكبيها. وسيستمر الرصد والإبلاغ والتحليل في مجال حقوق الإنسان وحماية الطفل من أجل تعزيز التقدم المحرز من الجهات الفاعلة الحكومية لغرس ثقافة المساءلة، وضمان إعلاء المؤسسات الحكومية للمبادئ والمعايير الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق المرأة والطفل. وسيكون دعم إنشاء وظائف لكبار المستشارين المعنيين بحقوق الإنسان في المؤسسات الحكومية، بسبل منها التشارك في أماكن العمل وبعد ذلك نقل الموظفين، عاملاً أساسياً للحفاظ على التقدم المحرز. وستقتضي الحاجة أيضاً تقديم دعم مستمر إلى اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان من خلال التشارك في أماكن العمل والتوجيه والدعم اللوجستي، وذلك من أجل التحضير للمرحلة الانتقالية. ولضمان استدامة هذا الدعم، ستحتاج قيادة البعثة، كما ذكر في القسم السابق، إلى مواصلة استثمار رأس المال السياسي للمساعدة على ضمان أن تتوفر للجنة المتطلبات القانونية والمتعلقة بالميزانية واللوجستيات من أجل فعالية عمل اللجنة في الأجل المتوسط إلى الطويل.

١٣٧ - وخلال السنة الأولى من العملية الانتقالية، ينبغي أن يستعد فريق الأمم المتحدة القطري لتلبية بعض احتياجات بناء القدرات المذكورة أعلاه. وينبغي أن يستعد هذا الفريق تدريجياً لضم خبرات في مجالي العدالة والإصلاحات ليكون في وضع يسمح له بمواصلة تقديم الدعم أثناء انسحاب البعثة، وينبغي للجهات المانحة النظر في تقديم دعم مالي طويل الأجل. ويمكن للبعثة أن تساعد في تعبئة الموارد لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أجل إشراك المستشارين والخبراء في مجال إصلاح العدالة والسجون، وتشجيع الشركاء على إدماج القدرات الاستشارية داخل الحكومة، وبناء قدرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على إدارة الأموال من أجل تحقيق السلام والأمن وإصلاحات الحوكمة وبناء القدرات. وينبغي أن يبدأ قسم حماية الطفل العمل بشكل وثيق مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة والمكتب المشترك لحقوق الإنسان من أجل دمج مهام حماية الأطفال وتعميمها ونقلها. وينبغي أن يبدأ المكتب المشترك لحقوق الإنسان التحضير للمرحلة الانتقالية المقبلة ليتحول إلى مكتب قائم بذاته تابع لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في جمهورية الكونغو الديمقراطية.

٢ - القدرات والأدوات المتعلقة بحماية المدنيين

١٣٨ - ينبغي أن تسعى البعثة لبناء قدرات الجهات الفاعلة الحكومية على تصميم استراتيجيات حماية متعددة الأبعاد وقائمة على المجتمعات المحلية. ومن خلال نقل الممارسات الجيدة في مجالات الاتصال المجتمعي، والإنذار المبكر، وتحليل التهديدات ومواطن الضعف، والعمليات التي يوجهها المدنيون، ستتمكن الجهات الوطنية صاحبة المصلحة من البناء على المكاسب والإنجازات العديدة التي حققتها البعثة في إطار وضع نظام لحماية المدنيين في المناطق المتضررة من النزاعات. وستسدي البعثة المشورة الاستراتيجية بشأن دمج قدرات الاتصال المجتمعي داخل القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية من أجل بناء قدراتها على التفاعل بشكل إيجابي مع المجتمعات المحلية التي يتعين عليها حمايتها، وإعادة بناء ثقة السكان المحليين. وسيكفل تشجيع الملكية الوطنية للجان الحماية المحلية واللجان الأمنية المحلية

استدامة المكاسب والضمانات المتصلة بحماية المدنيين^(٣٣). وتحمل المرأة وطأة العنف الجنسي الذي ترتكبه العناصر المسلحة، ويلزم وضع تدابير لتعزيز النهج المتمحورة حول الناجيات على جميع المستويات.

١٣٩ - وينبغي أن تدعم البعثة أيضا الجهات الفاعلة في أجهزة أمن الدولة في تصميم خطط حماية تستجيب لاحتياجات الحماية المحلية، وشبكات إنذار مجتمعية تناسب هياكل القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية والشرطة الوطنية. وينبغي في نهاية المطاف أن تدير السلطات الحكومية بالكامل شبكات الإنذار المجتمعية ونظم الإنذار المبكر القائمة. وتعتبر القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية والشرطة الوطنية بالفعل الجهات الفاعلة الرئيسية التي تستجيب للإنذارات الواردة من خلال شبكات الإنذار المجتمعية التي أنشأتها البعثة. وسيكون نقل إدارة هذه الشبكات إلى الجهات الفاعلة الوطنية من الوظائف الهامة لضمان استدامة أداة الحماية الفعالة هذه. ومع ذلك، لن تكون قوات أمن الدولة، على الأرجح، قادرة تماما على ضمان فعالية حماية المدنيين عند مغادرة البعثة، حتى في الأجل المتوسط. وينبغي أن تؤخذ عوامل أخرى خارج إطار الاعتبارات العسكرية في الحسبان عند الانتقال إلى استراتيجيات حماية المدنيين المملوكة وطنيا. ويمكن أن يشمل ذلك تعزيز قدرة المجتمع المحلي على الصمود، واستخدام استراتيجيات الحماية غير المسلحة، والالتزامات السياسية من السلطات الوطنية وسلطات المقاطعات.

١٤٠ - وينبغي للبعثة أيضا أن تتقاسم أفضل الممارسات تدريجيا بشأن تحليل التهديدات ومواطن الضعف، حيث ينبغي الاسترشاد بها في الاستجابات والعمليات الوطنية. ولتحقيق ذلك، ينبغي أن تدعم الإدارات على الصعيد الوطني وعلى صعيدي المقاطعات والأقاليم في إنشاء أفرقة متعددة التخصصات من أجل تقييم الاحتياجات في مجال الحماية ووضع استراتيجيات للحماية. وبما أن البعثة تحتفظ بقدراتها على إجراء تقييمات متعددة التخصصات للتهديدات ومواطن الضعف في مجال حماية المدنيين، فينبغي لها أن تجري بصورة متزايدة تحليلات مشتركة مع الحكومة وقوات الدفاع والأمن التابعة لها لاحتياجات حماية المدنيين لضمان التوصل إلى فهم مشترك للتهديدات التي يتعرض لها المدنيون، وضمان التخطيط المنسق.

١٤١ - وفي الوقت نفسه، ينبغي أن تدعم البعثة عناصر المجتمع المدني الفاعلة في وضع واتباع استراتيجيات لحماية المدنيين غير المسلحة والشاملة للجميع بالتنسيق مع الجهات الفاعلة ذات الصلة في المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني وفريق الأمم المتحدة القطري.

٣ - الدعم المقدم إلى قوات أمن الدولة في مجال توفير الأمن

١٤٢ - بينما تسعى البعثة إلى إجراء إصلاحات رئيسية وتنقل بعض أدواتها وقدراتها فيما يتصل بحماية المدنيين، ينبغي أن تواصل دعم القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية والشرطة الوطنية في توفير الحماية المادية للمدنيين. وينبغي أن يظل هذا الجهد يشمل الدعم المقدم للعمليات العسكرية ضد

(٣٣) تُمكن لجان الحماية المحلية، التي أنشئت في عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٥، المجتمعات المحلية من تحسين حمايتها من خلال تشجيعها على وضع خطط تحليل المخاطر والحماية المحلية الخاصة بها في اجتماعات شهرية. وبالمثل، فإن الدعم الذي تقدمه البعثة إلى لجان الأمن المحلية قد أتاح المجال لغرس ثقافة للإدارة الأمنية المشتركة والشاملة للجميع، وربط الجهات الفاعلة الحكومية بمجتمعاتها. من خلال حث سلطات الأقاليم على تنظيم اجتماعات أمنية أسبوعية وإفساح المجال لمشاركة الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، أوجدت البعثة مساحة للسكان للتأثير على البرنامج الأمني الذي تتبّعه الجهات الفاعلة في أجهزة أمن الدولة، مما أتاح المجال لنشوء ثقافة للمساءلة المحلية.

الجماعات المسلحة التي تهدد السكان المدنيين، وللخفارة المجتمعية من خلال تنفيذ الاستراتيجيات التنفيذية للتصدي لانهيار الأمن.

١٤٣ - وسيتعين على قوات أمن الدولة أن تتولى قيادة العمليات الهجومية ضد الجماعات المسلحة من أجل كفالة دعم البعثة لعمليات تستند إلى إرادة سياسية وطنية قوية والتزام جاد من جانب قيادة القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية ووحداها. وينبغي أن تتوقف البعثة عن تنفيذ العمليات الهجومية الأحادية الجانب ضد الجماعات المسلحة، حتى تتمكن من التركيز على العمليات المشتركة التي تحظى بالقبول السياسي والالتزام العملي من جانب الجهات الكونغولية صاحبة المصلحة. بيد أنه كما ذكر أعلاه، ينبغي أن تُبقي البعثة على قدرتها على التدخل من جانب واحد واستخدام جميع الوسائل الضرورية لحماية المدنيين عندما وحيثما تكون قوات الحكومة غير قادرة على مواجهة التهديدات التي يتعرض لها المدنيون أو غير راغبة في ذلك.

١٤٤ - وينبغي أن تستمر مشاركة البعثة في العمليات الهجومية المشتركة الموجهة ضد الجماعات المسلحة ذات الأولوية التي يُعتبر أنها تشكل تهديدات كبيرة للسكان المدنيين، وذلك في أمثال صارم لسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان. وينبغي أن تحافظ البعثة على استقلال عملها وسلامة تقييماها من خلال تعزيز القدرات الاستخباراتية والتحليلات المتعددة الأبعاد، وأن تشارك في عمليات تخدم غرض حماية المدنيين وتنهض باستراتيجيتها السياسية العريضة النطاق. وينبغي أن يكون التحليل الدقيق للأثر الوقائي للعمليات الهجومية، في الأجلين القصير والطويل، جزءاً لا يتجزأ من عمليتي التخطيط والتنفيذ، وذلك لضمان ألا يتسبب العمل العسكري في إلحاق المزيد من الضرر بالسكان. وخلال العمليات المشتركة، ينبغي أن تدعم البعثة الوضعية الحماية التي تتخذها القوات الأمنية، وأن تشجع حدوث تحول في نهجها حتى تولي الأولوية لحماية المدنيين في التخطيط لعملياتها العسكرية، وأن تنتشر وفقاً لاحتياجات حماية المدنيين. ومع استمرار البعثة في تيسير وصول المساعدات الإنسانية والاستجابة للطوارئ الإنسانية، بما في ذلك تفشي فيروس إيبولا، ينبغي لها تقديم المشورة والتدريب والتوجيه للجهات الفاعلة في أجهزة أمن الدولة، التي ستؤدي هذه المهام الأمنية في نهاية المطاف. ومن جانبها، ينبغي أن تتحول الجهات الفاعلة الإنسانية تدريجياً من الاعتماد على الحراسات العسكرية المرافقة إلى الاعتماد على استراتيجيات القبول.

جيم - إدارة العملية الانتقالية على نحو مسؤول ودائم

١ - استراتيجية المرحلة الانتقالية وآلياتها

١٤٥ - لم يتمكن الاستعراض الاستراتيجي، كما ذكر أعلاه، من الحصول على آراء السلطات الحكومية الجديدة فيما يتعلق بالالتزامات التي هي مستعدة لقطعها لتيسير خروج البعثة بطريقة مسؤولة ومستدامة. وبالتالي، سيكون على البعثة القيام بمهمة رئيسية أخرى هي وضع استراتيجية متكاملة للعملية الانتقالية بالتشاور الوثيق مع الحكومة الجديدة وغيرها من الجهات الوطنية والدولية صاحبة المصلحة. وفي ضوء التطور الواعد للأوضاع على الأرض، يمكن أن تتخذ هذه الاستراتيجية شكل اتفاق انتقالي للحفاظ على السلام.

١٤٦ - وليس تطوير هذه الاستراتيجية بالعملية التقنية أو البرنامجية، بل هو عملية سياسية بالدرجة الأولى. وستحدد الاستراتيجية الإصلاحات الرئيسية اللازمة للتصدي للتهديدات الدائمة المحدقة بالسلام والأمن، والاستفادة من المصادر الرئيسية للقدرة على الصمود في البلد، بما في ذلك الإسهامات الإيجابية للمجتمع المدني على النحو المبين أعلاه. وستحدد أيضاً الدعم الذي تقدمه البعثة من أجل التنفيذ

المستمر لهذه الإصلاحات. وستشمل الاستراتيجية الانتقالية أو الاتفاق الانتقالي الأولويات السياسية المشار إليها والمهام أعلاه التي ينبغي أن تنقلها البعثة إلى السلطات الوطنية، فضلاً عن المهام المتبقية التي ينبغي أن تحتفظ بها البعثة حتى خروجها. وسيكون تكوين البعثة، على النحو المبين في الفقرات ٢١٨ إلى ٢٢٦ من هذا التقرير، جزءاً لا يتجزأ أيضاً من الاستراتيجية الانتقالية أو الاتفاق الانتقالي. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تتضمن الاستراتيجية أو الاتفاق مبادئ توجيهية مقترحة للبعثة من أجل تقديم الدعم بطريقة مستدامة. وتعد المقاييس المرجعية الواضحة والخطوط الزمنية وآليات المراقبة ضرورية لضمان المساءلة المتبادلة. وينبغي أن تيسر الأفرع السابقة من هذا التقرير وضع مثل هذا الاتفاق الذي ينبغي وضعه في صيغته النهائية في النصف الأول من عام ٢٠٢٠.

١٤٧ - وفي إطار الاتفاق، ينبغي أن تشجع البعثة على إنشاء آليات مشتركة بين الحكومة والأمم المتحدة لرصد التقدم المحرز صوب تنفيذ الإصلاحات، والحفاظ على المشاركة المستمرة من جانب الحكومة في العمل على تنفيذها، وكفالة استمرار أهمية دعم البعثة خلال الفترة الانتقالية. وستكفل هذه الآليات المساءلة وتيسر عمليات الرصد والإبلاغ وتجديد الولاية.

١٤٨ - وفي هذا الصدد، يُوصى بشدة بأن تحوّل قيادة البعثة مشاوراتها التي تُجرى بصورة مخصصة الغرض مع المجتمع المدني إلى أفرقة رصد دائمة للمشورة والرصد تتألف من ممثلي المجتمع المدني ذوي المصداقية على المستوى الوطني وعلى مستوى المقاطعات. والغرض الرئيسي من هذه الأفرقة هو رصد التقدم المحرز وتقديم المشورة أو التعقيبات بخصوص تخطيط وتنفيذ المراحل الانتقالية المختلفة للبعثة.

١٤٩ - وبالنظر إلى أن فريق الاستعراض لم يتمكن من إجراء مقابلات رسمية مع السلطات الكونغولية الجديدة، سيتيح وضع الاتفاق الفرصة لهم لإبداء آرائهم بشأن مضمون وأهداف استراتيجية خروج البعثة، على النحو المبين في هذا التقرير.

٢ - إدماج عنصر للاستدامة في العمليات الداخلية والمهام الصادر بها تكليف

١٥٠ - في جميع أنشطة البعثة، سيتعين عليها تبني العقلية الانتقالية. وينبغي أن يُدمج في كل مهمة تضطلع بها البعثة عنصرٌ للاستدامة الذاتية. وهذا أمر ضروري ليس فقط لإدامة استثمارات البعثة ومساهماتها بعد انسحابها بفترة طويلة، بل ولضمان أن تفضي أنشطة البعثة إلى حفز بدء تنفيذ الإصلاحات أو الإسراع بوتيرتها. ومن خلال مثل هذا النهج، يمكن أن يُنظر إلى عمليات البعثة وأنشطتها كتعزيز لمشاركتها السياسية المبينة أعلاه.

١٥١ - وعلى سبيل المثال، يلزم عند إنشاء أفرقة متنقلة لدعم المدعين العامين أو تدريب وحدات الشرطة أو إسداء المشورة لموظفي السجون إدماج الجهات الوطنية صاحبة المصلحة ودعمها في إنشاء قدراتها التدريبية الخاصة، وذلك من خلال إعداد مجموعة مؤهلة من المدربين والموجهين والخبراء.

١٥٢ - وينبغي عند وضع التصورات لجميع الأدوات والنظم توحي إمكانية نقلها. وينبغي في نهاية المطاف أن تتولى الشرطة الوطنية إدارة الاستراتيجيات التنفيذية للتصدي لانعدام الأمن بالكامل، وينبغي أن تصبح خلايا دعم الادعاء من قدرات الدولة في نهاية المطاف. ويمكن أن يتشارك مستشارو الحماية في أماكن العمل مع الجهات الحكومية الفاعلة، وأن تتولى السلطات الحكومية بصورة تدريجية تنظيم وإدارة شبكات الإنذار المجتمعية، وأن تتعهد الجهات الفاعلة الوطنية لجان الحماية المحلية. وعلى النوال نفسه،

وفيما يتعلق بالمشاريع الصادر بها تكليف التي تنفذها البعثة والجهات الشريكة الدولية الأخرى في إطار مسار عمل تحقيق الاستقرار والمبادرات ومشاريع الأثر السريع الحدّ من العنف المجتمعي، ينبغي بذل كل جهد ممكن من أجل النقل التدريجي لمهام تصميم وتنفيذ هذه المشاريع إلى الجهات الفاعلة المحلية، بما في ذلك سلطات المقاطعات ومنظمات المجتمع المدني، ولا سيما الجمعيات النسائية. وينبغي أيضاً تصميمها على نحو يناسب استراتيجيات واهداف تنمية المقاطعات التي تضعها إدارات المقاطعات.

١٥٣ - وينبغي أيضاً أن يتم إغلاق قواعد البعثة ومكاتبها بعقلية الاستدامة الذاتية. وستتطلب هذه العملية التخطيط الدقيق وتشمل عقد مشاورات مع دوائر العمل الإنساني والمجتمع المدني، فضلاً عن إدماج الدروس المستفادة من عمليات إغلاق القواعد السابقة لضمان ألا تتبدّد منجزاتها.

١٥٤ - ومن السبل الأخرى لضمان الاستدامة مع خروج البعثة هو جعل اتفاق البعثة الانتقالي للحفاظ على السلام وتنفيذ مهامها المقبلة مرتبطتين بالجهود الإنمائية الطويلة الأجل وتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وسيكون التركيز على ما يُعرف بالصلة بين العمل الإنساني والتنمية والسلام بمثابة نقطة انطلاق جيدة. وفي آذار/مارس ٢٠١٨، قرر الأمين العام تسمية جمهورية الكونغو الديمقراطية ضمن البلدان ذات الأولوية لتطبيق نهج قائم على تلك الصلة وعناصر ما يسمى "أساليب العمل الجديدة"^(٣٤). وعند الضرورة، ينبغي أن تحتفظ البعثة ببعض القدرات الشرطية والمدنية على مستوى المقاطعات وما دونها، وأن يتم دمجها حيثما أمكن في المكاتب الفرعية لفريق الأمم المتحدة القطري، حتى بعد الانسحاب العسكري.

سابعاً - الخيارات المتعلقة بمستقبل البعثة وتشكيلها

ألف - الاعتبارات والمخاطر العامة

١٥٥ - شهدت البعثة عدداً من التحولات والتكيفات وخضعت لاستعراضات مختلفة خلال العقد الماضي. غير أن عمليات التحول هذه لم تسفر عن إعادة توجيه التركيز ولايتها بشكل جوهري باتجاه كفالة نخوض السلطات الوطنية بمسؤوليتها عن تنفيذ الإصلاحات اللازمة لإحلال السلام وتقديم الحلول الإنمائية. وبمثل إنشاء الحكومة الجديدة التي أعلنت عن استعدادها لمتابعة هذه الإصلاحات فرصة مهمة لإعادة تشكيل وجود البعثة على نحو مجدٍ دعماً لذلك الإعلان.

١٥٦ - وتؤدي الإصلاحات الناجحة إلى تقوية يد الإصلاحيين وترسي الأساس المؤسسي للحفاظ على المكاسب والإسهام في تأمين الإرادة السياسية والشرعية لإجراء إصلاحات أكثر حساسية. بيد أنه إذا لم يتم تخطيط الإصلاحات وتنفيذها بشكل صحيح، يمكن لهذه الإصلاحات أن تسهم في حدوث السيناريو الأسوأ المبين أعلاه. فعلى سبيل المثال، يمكن للإصلاحات الهيكلية أن تهدد مكتسبات الجهات الفاعلة التي تستفيد من الوضع الراهن وعدم الاستقرار الطويل الأمد، والتي تجد بالتالي حافزاً للعمل على إفسادها لتجنب فقدان مفاتيح السلطة. ولذلك ينبغي إجراء تحليل لتأثير الإصلاحات على السلام والنزاع لتحديد تسلسل هذه الإصلاحات وتوقيتها الصحيحين من أجل منع المفسدين المحتملين من تحويل مسارها.

(٣٤) ستنجح المبادئ المتعلقة بالصلة بين المجالات الثلاثة اتباع نهج تكاملي، مما يساعد دوائر العمل الإنساني على تقديم المساعدة بشكل قائم على المبادئ ضمن الإطار الأوسع لاستراتيجية الخروج الموحدة.

١٥٧ - ولكي تكون استراتيجية الخروج مسؤولة، ينبغي لمجلس الأمن أيضاً أن يدرك تمام الإدراك أنه سيكون لانسحاب البعثة وخروجها في نهاية المطاف، رغم أنهما تدريجيان، تأثير هائل على الوضع السياسي والأمني وحالة حقوق الإنسان والحالة الإنسانية في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وكما شهدنا في الماضي، سيؤدي الخفض التدريجي إلى نشوء فراغات أمنية وسيمنح المفسدين شعوراً بالجرأة، ويحد من قدرة الشركاء على التواصل، بما في ذلك الجهات الفاعلة الإنسانية التي تتصدى لتفشي فيروس إيبولا. ولذلك، من المهم اعتماد نهج عدم الإضرار طوال الفترة المتبقية من دورة حياة البعثة.

١٥٨ - ولا ينبغي إهمال الأثر الاقتصادي لإغلاق البعثة. وسيتأثر سوق جمهورية الكونغو الديمقراطية بمغادرة الموظفين الدوليين وإنهاء عقود الشراء والآثار غير المباشرة لغياب البعثة. وفي عام ٢٠١٨، أشارت التقديرات إلى ميزانية البعثة خصصت حوالي ٩٢ مليون دولار للموظفين الوطنيين ونحو ١٣٦ مليون دولار للموظفين الدوليين. وفي وثيقة داخلية للبعثة، تشير التقديرات إلى أن الموظف ينفق في المتوسط ٣٠ في المائة على الأقل من الراتب محلياً على تكاليف السكن والمعيشة، أي ما يعادل حوالي ٤٥ مليون دولار من التأثير الاقتصادي المباشر. ووفقاً لإحصاءات آب/أغسطس ٢٠١٨، كان هناك قرابة ٢٧٠٠ من المعالين المعلن عنهم من الموظفين الوطنيين. وبالإضافة إلى ذلك، تستفيد البعثة من خدمات حوالي ١٢٠٠ من موظفي الأمن المحليين، بما يكافئ ٥,٦ ملايين دولار سنوياً في المتوسط. وصحيح أن تقييم الأثر الاقتصادي لا ينبغي أن يكون العامل الحاسم في تحديد المدة النهائية لانتقال البعثة، ولكن سيكون لزاماً على البعثة أن تضع استراتيجيات لتخفيف الأثر بالتشاور مع الشركاء الوطنيين والدوليين.

باء - لمحة عامة عن فترة انتقالية مدتها ثلاث سنوات

١ - الخط الزمني

١٥٩ - في ضوء الاعتبارات المذكورة أعلاه واستمرار التحديات التي تواجه السلام والأمن والعمل الإنساني المبينة في هذا التقرير، يوصي فريق الاستعراض الاستراتيجي بأن يمتد الخط الزمني لخروج البعثة لثلاث سنوات كحد أدنى مطلق. وبالمغادرة في نهاية عام ٢٠٢٢، ستكون الأمم المتحدة في وضع أفضل لضمان الانتقال المسؤول، إذا ما استمرت الإصلاحات التي أعلنتها السلطات الجديدة في المضي على مسارها الصحيح وكانت شروط تحقق السيناريو الأفضل مستوفاة. ومع ذلك، هناك قلق من أن فترة انتقالية مدتها ثلاث سنوات قد تكون أقصر حتى من أن تسمح بالشروع في معالجة المسببات الهيكلية الرئيسية للنزاع في جمهورية الكونغو الديمقراطية، ولا سيما مخاطر تجدد النزاع وحالة عدم الاستقرار في نهاية السنة الانتقالية الأخيرة مع استعداد البلد لإجراء انتخابات عامة في عام ٢٠٢٣. وفي بيئة تتناقص فيها المعونة الإنمائية، هناك مخاوف أيضاً من تحول اهتمام المجتمع الدولي إلى مكان آخر عقب مغادرة البعثة. وينبغي أن يكون القلق من ترك فراغ أمني في حال غادرت البعثة بشكل مفاجئ مترافقاً مع قلق بنفس الدرجة من الفراغ الاقتصادي الذي سيحدث إذا لم تتم إدارة الأثر الاقتصادي للبعثة على نحو مناسب خلال المرحلة الانتقالية.

١٦٠ - ويمكن القول إنه لا ينبغي اعتبار أن خروج البعثة قبل الانتخابات المقبلة يشكل خطراً، ذلك أن الشعب الكونغولي قد أثبت قدرته على تولي زمام العملية الانتخابية بالكامل وإدارة نتائجها بسلمية، كما فعلوا خلال الانتخابات العامة في عام ٢٠١٨.

١٦١ - وتتبع خطة الانتقال المبينة أدناه إطاراً زمنياً مدته ثلاث سنوات، غير أنها تنطوي على مرونة عملية ونود لتمكين البعثة من التكيف ما هو متوقع وما لا يمكن التنبؤ به من أحداث قد تؤثر سلباً أو إيجاباً على أهداف الخروج الخاصة بها. وستسترشد مختلف خطوات هذه العملية بمقاييس مرجعية. وفي ظل عدم وجود التزامات رسمية من الحكومة التي تم تنصيبها حديثاً، تمثل هذه النقاط المرجعية تعبيراً عما يعتبره فريق الاستعراض الاستراتيجي الحد الأدنى والواقعي من المتطلبات التي يتعين تحقيقها لتيسير الانتقال المسؤول والمستدام إلى مرحلة ما بعد البعثة في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وإذا ما تحققت، سيكون من شأن هذه المتطلبات أن تمكن الشعب الكونغولي، بدعم من الشركاء الإقليميين والدوليين، من معالجة المسببات الرئيسية للأخطار التي تهدد السلام والأمن، وتهيئة بيئة حامية يستطيع فيها المواطنون المشاركة بنشاط في تحسين أمنهم ورفاههم الاجتماعي والاقتصادي.

١٦٢ - وهناك ثلاثة أنواع من المقاييس المرجعية والمؤشرات التي ينبغي أن تسترشد بها العملية الانتقالية: المقاييس المرجعية الأساسية التي تخضع نسبياً لسيطرة البعثة؛ والمؤشرات السياقية التي تبين الاتجاهات في تطور حالة السلام والأمن في البلد، والتي يمكن أن تتأثر بالجهات المحلية صاحبة المصلحة؛ والخطوط الحمراء التي ينبغي أن تدفع الأمم المتحدة إلى إجراء وقف مؤقت للعملية الانتقالية.

٢ - النطاق الجغرافي

١٦٣ - سيظل الوجود السياسي القوي مطلوباً في كينشاسا من أجل دعم المشاركة السياسية للبعثة ومساعدتها على تهيئة بيئة تمكينية من أجل تنفيذ الإصلاحات الرئيسية في مجالي الحوكمة والأمن التي أعلنت عنها السلطات الجديدة في عدد من الوثائق السياسية والبيانات. وبالتوازي مع ذلك، ينبغي أن تحافظ البعثة على وجودها في المقاطعات الست المتضررة من النزاع والانسحاب منها تدريجياً مع تحسن حالة السلام والأمن. وستكون المناطق الجغرافية ذات الأولوية هي: كيفو الشمالية وكيفو الجنوبية (الأولوية الأولى)، وإيتوري (الأولوية الثانية)، ومنطقة كاساي ومقاطعة تنجانيقا (الأولوية الثالثة). ويتم تعديل العمليات العسكرية تبعاً لذلك، فيجري الانسحاب التدريجي من منطقة كاساي ومقاطعة تنجانيقا (السنة الأولى)، ثم من إيتوري (السنة الثانية)، وأخيراً من كيفو الشمالية وكيفو الجنوبية (السنة الثالثة). وينبغي للبعثة، في سياق انسحابها التدريجي وتقليص نطاقها الجغرافي، أن تعدّل من نشرها لشرطة الأمم المتحدة حسب الاقتضاء، مع الاحتفاظ بقدرة الرد السريع طوال الفترة الانتقالية، تحسباً لحدوث أزمة كبرى على صعيد الحماية في إحدى المقاطعات.

٣ - التحوّل الهيكلي

١٦٤ - ينبغي للبعثة، لدى نقل مهامها ودمج عناصر وجودها، زيادة البرمجة المشتركة وجعل موظفيها يتشاركون في الأماكن مع الإدارات الوطنية أو إدارات المقاطعات لتعزيز قدرات هذه الإدارات على تولي المهام الموكلة سابقاً إلى البعثة.

٤ - الخطوط الحمراء

١٦٥ - على امتداد فترة الثلاث السنوات المقترحة للمرحلة الانتقالية، يُعتبر ما يلي خطوطاً حمراء تبرز الوقف المؤقت للعملية الانتقالية:

- توقّف الحكومة الائتلافية عن العمل، مما يفضي إلى عدم الاستقرار السياسي وتعرثر البرنامج السياسي
- ازدياد سوء الحالة الأمنية إلى حد تعرض نسبة كبيرة من المدنيين لجملة أخطار منها الانتهاكات الواسعة النطاق، وتجدّد العنف الطائفي الواسع النطاق وتشريد السكان بأعداد غفيرة، وزيادة نشاط الجماعات المسلحة الأجنبية والمحلية
- عدم ضمان توافر القدرة والإرادة لدى القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية لتحمل المسؤولية عن الأمن وحماية المدنيين في المقاطعات التي من المخطط أن تجلو عنها قوة البعثة، مما يولد مخاوف شديدة بشأن الانقضاء على الناس والاعتداء عليهم
- حدوث موجة كبيرة من الانشقاقات في صفوف القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية نتيجة لاتباع خطة إصلاح قوية تؤثر على المصالح المترسّخة للمنشقين
- ورود بلاغات عن تقديم البلدان المجاورة الدعم النشط للجماعات المسلحة في جمهورية الكونغو الديمقراطية
- عدم السيطرة على فيروس إيبولا، أو زيادة معدلات الإصابة به، مما يفضي إلى ازدياد الاحتياجات المتعلقة بأمن القائمين على التصدي له

جيم - السنة الأولى

١ - العنصر المدني

- ١٦٦ - بالإضافة إلى التحول إلى عقلية الاستدامة الذاتية، ينبغي للعنصر المدني أن يضمن أن يكون هيكله وأنشطته المكلف بها موجّهة باستراتيجية سياسية واضحة تغطي نطاق البعثة بأسرها وتكون متماشية بشكل وثيق مع الأولويات السياسية الوطنية.
- ١٦٧ - وينبغي لشعبة الشؤون السياسية أن تتوسع خارج نطاق تركيزها الحالي على التحليل والإبلاغ السياسيين في كينشاسا. وينبغي لها أن تضع استراتيجيات ترمي إلى تيسير المشاركة السياسية للبعثة وبذل المساعي الحميدة دعماً للخطة الحكومية الإصلاحية أثناء وضعها حلولاً سياسية للقضاء على مصادر عدم الاستقرار في الأجزاء الشرقية من البلد.
- ١٦٨ - وفي الأوقات التي يسود فيها الأمل وعدم اليقين على السواء، ينبغي إدارة الفترة الانتقالية من خلال نهج تحسّسي، وهو ما قد يتطلب دمج القدرات التحليلية للبعثة. وبالتالي، ينبغي التفكر في أفضل السبل لكفالة التأزر بين شعبة الشؤون السياسية وقسم الشؤون المدنية وخطية التحليل المشتركة للبعثة ووحدة حظر توريد الأسلحة، بما في ذلك عن طريق تشاركها في الموقع أو دمجها معاً. ومن شأن ذلك أن يمكن البعثة من وضع استراتيجية سياسية بالاستناد إلى تحليل متسق، وتحسين الأداء على صعيد تحديد المبادرات السياسية التي يمكن أن تعزز الجوانب الإيجابية للسيناريو الأفضل، والمساعدة في تحجيم التطورات التي قد تنذر بالانحدار إلى السيناريو الأسوأ.

- ١٦٩ - وبينما تسعى البعثة إلى الحد تدريجياً من مشاركتها في الأنشطة البرنامجية، ينبغي لوحدة دعم تحقيق الاستقرار نقل مهامها إلى فريق الأمم المتحدة القطري ابتداء من بداية عام ٢٠٢٠. غير أنه ينبغي للبعثة، دعماً للاستراتيجية السياسية المنشطة، أن تحتفظ بمسؤول في منصب كبير مستشاري تحقيق

الاستقرار في مكتب الممثل الخاص للأمين العام لكفالة نقل هذه المهام على النحو السليم. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي نقل المهام البرنامجية الأخرى المتعلقة بالعدالة والسجون وتسجيل الأسلحة والحد من العنف المجتمعي إلى فريق الأمم المتحدة القطري في غضون سنة واحدة من اعتماد ولاية البعثة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩، مع احتفاظ البعثة القدرات اللازمة لبذل المساعي الحميدة وتقديم المشورة الاستراتيجية فيما يتعلق باعتماد وتنفيذ الإصلاحات.

١٧٠ - وينبغي للبعثة أن تحتفظ بمجموعة متكافئة جنسانيا من الموظفين والخبرات حتى خروجها.

١٧١ - وكما هو مبين أعلاه، ينبغي أن يصبح بثّ الرسائل الإعلامية والاتصالات الاستراتيجية جزءا لا يتجزأ من تخطيط وتنفيذ المشاركة السياسية للبعثة وأنشطتها للحماية، وأن يوجهها نقل مسؤولياتها التدريجي والمسؤول إلى السلطات الوطنية. وفي هذا الصدد، تؤدي إذاعة أو كاي دورا رئيسيا ينبغي الحفاظ عليه حتى إغلاق البعثة. وينبغي إيلاء الأولوية للجانب المتصل بالاتصالات الاستراتيجية في أي عملية انتقال للبعثة وتعميمها في جميع الخطوط البرنامجية الانتقالية، بحيث يتم إبلاغ الجماهير الرئيسية - المحلية (بما في ذلك الداخلية والخارجية) والإقليمية والدولية - بطريقة تبذل المفاهيم الخاطئة وتدحض المعلومات المضللة وتقلل خطر الإضرار بالسمعة في هذا المنعطف السياسي الحرج.

١٧٢ - وينبغي للمكتب المشترك لحقوق الإنسان وقسم دعم إقامة العدل وقسم السجون إعطاء الأولوية لجعل الموظفين يتشاركون في أماكن العمل مع المؤسسات الوطنية وإنشاء فرق متنقلة لتقديم التوجيه والمشورة الاستراتيجية للقائمين على الإدارة على مستويي الدولة والمقاطعات. وينبغي لخلية دعم الادعاء بشكل خاص التحول من نهج الأفرقة الثابتة في المكاتب الميدانية إلى النهج المتنقل. وينبغي للوحدة المعنية بحظر توريد الأسلحة أن تقدم التدريب لمجموعة من المدربين على تقنيات تسجيل الأسلحة في الشرطة الوطنية.

١٧٣ - وبما أن حقوق الإنسان ستكون بمثابة عنصر أساسي يرشد المهام المتعلقة بالمشاركة السياسية والحماية، ينبغي أن يستمر الوجود القوي للمكتب المشترك لحقوق الإنسان في كينشاسا والمقاطعات. وستعمل مفوضية حقوق الإنسان أيضا على تعبئة الموارد وتفصيل الخيارات من أجل تأمين استمرار وجود نشاط في مجال حقوق الإنسان في البلد بعد إغلاق البعثة. وخلال المرحلة الانتقالية، سيضطلع المكتب المشترك لحقوق الإنسان تدريجيا ببعض المهام بالاشتراك مع اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في إطار سعيه إلى تأمين الإمكانات القانونية واللوجستية والمالية اللازمة لضمان فعالية وجوده وعملياته في جميع أنحاء المقاطعات الـ ٢٦، ولا سيما في المقاطعات المضطربة في الشرق.

١٧٤ - ولكفالة نقل المهام المشار إليها أعلاه بطريقة مسؤولة ومستدامة، ولدعم الانتقال من حفظ السلام إلى توطيد السلام على نحو فعال، ينبغي أن تكون إحدى أولويات البعثة في السنة الأولى تكريس مواردها لحفز هذا النقل، بما في ذلك من خلال البرمجة المشتركة وجعل الموظفين يتشاركون في المواقع، على غرار ما جرى في ليبيريا. وينبغي لها أيضا وضع استراتيجية مشتركة لتعبئة الموارد مع الحكومة وفريق الأمم المتحدة القطري والشركاء الآخرين لتيسير الانتقال السلس.

١٧٥ - وينبغي أيضاً السعي بنشاط لتحويل الوظائف الدولية إلى وظائف وطنية. وفيما تنتقل البعثة تدريجيا نحو الخروج، سيكون من غير المتسق مع روح الاستدامة الذاتية أن يشغل الوظائف موظفون دوليون ليسوا على دراية بالسياق، وليسوا بالضرورة أكثر كفاءة من الموظفين الوطنيين الذين خدموا لفترة طويلة بعد قيام البعثة بإعدادهم وتدريبهم وتوجيههم على مدى سنوات عديدة. ومن شأن تحويل الوظائف

إلى وظائف وطنية أن ييسر نقل الاختصاصات إلى أصحاب المصلحة المحليين. وينبغي أن تبدأ المناقشات بشأن جعل موظفي البعثة الوطنيين يتشاركون في المواقع مع المؤسسات الوطنية، وبشأن الخيارات الممكنة لإدماجهم في المؤسسات العامة والخاصة في نهاية المطاف خلال السنة الأولى من الفترة الانتقالية. ومن شأن هذه المناقشات أن تساعد أيضاً في التخفيف من الأثر الاقتصادي السلبي الذي سينجم عن إغلاق البعثة، كما ذكر أعلاه. وينبغي أيضاً تطبيق المبادئ والتدابير الخاصة والغايات المتصلة بالتكافؤ بين الجنسين حسب الاقتضاء.

١٧٦ - ويمكن لهماكل دعم البعثة أن تستفيد أيضاً من تكريس الاهتمام خلال السنة الأولى بغية تعزيز فعاليتها وربما أيضاً كفالة إسهامها في تحقيق الاستدامة الذاتية لما تم استثماره في البعثة على مدى عقدين من الزمن. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي للبعثة تحليل الآثار البيئية والاقتصادية المرتبطة ببصمتها الهائلة لضمان ألا تؤدي عمليات الانسحاب، بما في ذلك التصرف في الأصول ونقلها، إلى أي ضرر.

١٧٧ - وينبغي إدراج معظم العناصر المبينة أعلاه في الاتفاق الانتقالي للحفاظ على السلام الموصوف أعلاه كآلية لإدارة العملية الانتقالية.

١٧٨ - ولكي يتسنى للعنصر المدني تحقيق النتائج المتوقعة، ينبغي للحكومة، بدعم من البعثة، أن تسعى إلى بلوغ المقاييس المرجعية ومؤشرات الأداء الاسترشادية التالية بحلول نهاية عام ٢٠٢٠:

المقاييس المرجعية الأساسية

- وضع اتفاق متكامل بين الحكومة والأمم المتحدة للحفاظ على السلام، ويفضل أن يكون ذلك خلال الربع الأول من عام ٢٠٢٠ أو في موعد أقصاه النصف الأول منه
- قيام فريق الأمم المتحدة القطري بتعبئة الموارد وضّم الخبرات اللازمة لنقل الأنشطة البرنامجية إليه
- إنشاء أفرقة متنقلة وطنية لتقديم الدعم في مجالي الادعاء والسجون
- وضع استراتيجية للمجتمع المدني تُعنى بإشراك المرأة وينصبّ تركيزها على تعزيز الدور القيادي للمرأة ومشاركتها على المستويين المحلي والوطني

المؤشرات السياقية

- وضع برنامج وطني لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، واعتماد تشريعات لتعزيز الحيز الديمقراطي وحماية منظمات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان ووسائل الإعلام
- تغطية الميزانية الوطنية لإصلاح القطاع الأمني، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، ونظام العدالة، وإدارة السجون، وزيادة قدرة اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان
- وضع استراتيجية وطنية لحماية المدنيين
- المضي صوب السيطرة على فيروس إيبولا، وتزايد اعتماد الجهات الفاعلة الإنسانية والمتصدّين للوباء على الاستراتيجيات التي تهدف إلى تأمين تقبّل المجتمعات المحلية لهم توخياً لأمنهم
- اعتماد التشريعات والسياسات الجنسانية، بما فيها تلك المتصلة بالعنف الجنسي والجنساني

٢ - العنصر العسكري

تقليص منطقة المسؤولية والانسحاب من منطقة كاساي ومقاطعة تنجانيقا

١٧٩ - خلال السنة الأولى من العملية الانتقالية، ينبغي الإبقاء على الحد الأقصى للقوات، مع بعض التعديلات. ولإدارة التوقعات، ينبغي أن تحدد الولاية بوضوح أن منطقة مسؤولية القوة العسكرية للبعثة سوف تقتصر على المقاطعات الست المتضررة من النزاع التي تنتشر فيها حالياً، وينبغي الإشارة صراحة إلى أن السلطات الكونغولية ستفي بمسؤولياتها الأمنية في سائر أنحاء البلد. ويمكن أيضاً إعادة نشر الكتيبة الموجودة حالياً في كينشاسا إلى المقاطعات المتضررة من النزاع. وينبغي لكثائب الانتشار السريع أن تغطي منطقة كاساي ومقاطعة تنجانيقا، وبعد ١٢ شهراً، يُتوقع أن تتيح الظروف الأمنية انسحاب قوات الأمم المتحدة من مقاطعة تنجانيقا ومنطقة كاساي، بينما تظل شرطة الأمم المتحدة والعنصر المدني للبعثة من أجل الحفاظ على المكاسب المتحققة على صعيد الاستقرار.

مفهوما الوجود المسقط من بُعد والوجود الفعلي

١٨٠ - ينبغي للقوة العسكرية للبعثة أن تواصل استخدام مزيج من الوجود المسقط من بُعد والوجود الفعلي لحماية المدنيين، بهدف نقل مهمة الحماية عن طريق الوجود الفعلي تدريجياً إلى قوات الأمن التابعة للدولة في مقاطعة تنجانيقا ومنطقة كاساي. ومع ذلك، ستبقى بعثة الأمم المتحدة طوال فترة السنوات الثلاث قوة مستقلة تتمتع بقدرات الرد السريع للتصدي للتهديدات الرئيسية للمدنيين في المقاطعات الست في منطقة عملياتها.

١٨١ - والعدد الحالي لكثائب الانتشار السريع، البالغ خمس كثائب، أقل من العدد المطلوب الذي حددته التقييمات والبالغ ١٢ كتيبة. وهناك العديد من المعوقات اللوجستية والبيروقراطية التي جعلت من نشر كثائب الانتشار السريع عملية طويلة ومعقدة. وإذا تعذر التغلب على هذه العقبات، فلن يسمح الإطار الزمني للانتقال بتحويل الكثائب الإطارية إلى كثائب انتشار سريع، ولا بنشر المزيد من كثائب الانتشار السريع. ومع ذلك، ينبغي تعزيز كثائب الانتشار السريع للحصول على قدرات متنقلة أكثر فعالية، مع احترام البلدان المساهمة بقوات لمتطلبات الوحدة القياسية وتوفيرها العتاد الجوي المناسب. وينبغي أيضاً تعزيز قدرات الكثائب الإطارية المختارة والوحدة الاحتياطية من أجل تحسين الأداء وقدرات الوصول والاستدامة الذاتية.

١٨٢ - ويمكن إعادة المراقبين العسكريين إلى أوطانهم تدريجياً خلال السنة الأولى من العملية الانتقالية مع قيام البعثة بدمج قدراتها في مجالات التحليل والإنذار المبكر والإبلاغ ضمن العنصر المدني، واحتفاظها بضباط الاتصال العسكريين للتواصل مع الجهات الفاعلة الأمنية الوطنية.

الخيارات المتاحة للواء التدخل التابع للقوة

١٨٣ - على النحو المبين أعلاه، حقق لواء التدخل التابع للقوة نجاحاً محدوداً منذ مساعدته في هزيمة حركة ٢٣ مارس قبل أكثر من خمس سنوات، ولم يشهد تغييرات رئيسية في ولايته، رغم التحديات العديدة التي أنتجها السياق المتغير. وبالنظر إلى الأساليب التكتيكية الراديكالية وغير المتناظرة التي يستخدمها تحالف القوى الديمقراطية، وصعوبة العمل في بيئة الغابات، ووجود مسائل رئيسية تتصل

بتوحيد القيادة والتحكم، والاستخبارات والتحليل، والتخطيط والتنسيق، لم يرق لواء التدخل التابع للقوة إلى توقعات ولايته الحالية.

١٨٤ - وفي ضوء ما تقدم، يدعو فريق الاستعراض الاستراتيجي مجلس الأمن إلى النظر في خيارين فيما يتعلق بمستقبل لواء التدخل التابع للقوة.

١٨٥ - ويتمثل الخيار الأول في سحب لواء التدخل. وباعتماد هذا الخيار، يكون هناك اعتراف بأنه في سياق حفظ السلام، هناك حدود لإمكانات عنصر مخصص لإنفاذ السلام يهدف إلى إجراء عمليات هجومية ضد جماعات مسلحة غير واضحة المعالم تعمل بوصفها وكلاء لقوى مفسدة محلية ووطنية وإقليمية. ومن شأن اعتماد الخيار الأول أيضا أن يبعث إشارة مفادها أن تحييد الخصم واجب سيادي للجيش الوطني، وأن العنصر العسكري لبعثة الأمم المتحدة لا يقوم إلا بدور تمكيني داعم لهذا المسعى.

١٨٦ - وإذا أدت المناقشات الجارية بين رؤساء الأركان العامة للدفاع في أوغندا وبوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا إلى إنشاء آلية أمنية إقليمية لإجراء عمليات هجومية مشتركة أو ثنائية ضد الجماعات المسلحة الأجنبية في جمهورية الكونغو الديمقراطية، فستنتفي الحاجة إلى لواء التدخل التابع للقوة بولايته الحالية. غير أن وجود قوات غير تابعة للأمم المتحدة في نفس منطقة العمليات ولكن في ظل قواعد اشتباك مختلفة وتسلسل قيادي مختلف سيخلق حالة مربكة ذات آثار سلبية محتملة بالنسبة لحماية المدنيين.

١٨٧ - ومن المرجح أن يخلق الخيار الأول فراغا أمنيا، ويكسب الجماعات المسلحة مزيدا من الجرأة، ويعرض المدنيين للخطر. وأظهر التشاور مع جماعات المجتمع المدني في بيني أنها تؤيد بقوة اتخاذ البعثة وضعية أقوى وقيامها بتحييد الجماعات المسؤولة عن الهجمات اليومية على السكان، حيث أعطت تلك الإجراءات الأولوية على المشاريع الإنمائية أو الإنسانية. وكما لاحظ أحد المحاورين، فإن "بناء المدارس أمر عديم الفائدة إذا كان الأطفال يذبحون". وأصرت جماعات المجتمع المدني على أنه إذا لم تكن البعثة موجودة لحماية المدنيين حقاً، فيمكنها أن تغادر، لأن ذلك هو الشيء الوحيد الذي يتوقعونه من البعثة.

١٨٨ - ويتعارض هذا الخيار أيضا مع ما دعا إليه القادة السياسيون الرئيسيون وغيرهم من أصحاب المصلحة الوطنيين، بما في ذلك الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، أثناء المشاورات. وشددت جميع هذه الجهات الفاعلة، ولأسباب مختلفة، على أن لواء التدخل التابع للقوة، على الرغم من أوجه الضعف التي تعترضه، يقوم بدور رادع، وبالتالي ينبغي أن يكون آخر العناصر المغادرة.

١٨٩ - ويتمثل الخيار الثاني في الإبقاء على لواء التدخل التابع للقوة ومنحه قدرات تمكنه من تقديم الدعم الفعال للعمليات الهجومية التي تقودها القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية. وقد أشارت البلدان المساهمة بقوات من الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي إلى ضرورة تعزيز قدرات لواء التدخل لتمكينه من أداء مهامه على نحو سليم. وسيطلب ذلك قوات وضباط أركان يتمتعون بالقدرات اللازمة من أجل التخطيط للعمليات وتحديد أولوياتها على نحو فعال، كما يستلزم تعزيز قدرات لواء التدخل التابع للقوة في مجال تقدير المواقف والاستخبارات، وكذلك في مجال القيادة والتحكم. وبالإضافة إلى ذلك، سيتعين توفير القدرات في مجال الدعم الطبي، واللوجستيات، والعتاد الجوي. وفي إطار هذا الخيار، يمكن النظر في توسيع نطاق البلدان المساهمة في لواء التدخل لتشمل بلدانا أخرى في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. وفي الوقت نفسه، سيُتوقع من الحكومة تهيئة الظروف السياسية والمالية والتشغيلية

لتمكين القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية من تولي المسؤولية الرئيسية عن تحييد القوى الهدامة وحماية المدنيين. وسيتواصل إجراء العمليات المشتركة بين البعثة والقوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية في إطار من الامتثال لسياسة بذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان فيما يتعلق بدعم الأمم المتحدة لقوات الأمن غير التابعة لها.

١٩٠ - بيد أن هناك خطراً كبيراً ينطوي عليه هذا الخيار، ذلك أنه من الممكن أن يُنتظر من لواء التدخل التابع للقوة، في حال تعزيز قوته، القيام من جانب واحد بعمليات مكافحة الإرهاب أو دعم مثل هذه العمليات في ظل قيام القادة الكونغوليين، في مسعى لحشد بعض الدعم الإقليمي والدولي، بإعلان تحالف القوى الديمقراطية منظمة إرهابية تربطها صلات بجماعات إرهابية خارجية، على الرغم من قلة الأدلة التي تثبت هذه الصلات. وسيعزز هذا الإعلان الافتراضات الخاطئة بشأن التهديدات الأمنية في جمهورية الكونغو الديمقراطية، على النحو المبين أعلاه. وعلى الرغم من استخدام تحالف القوى الديمقراطية تكتيكات التمرد ضد المدنيين لبث الرعب والخوف، فإن إعلانه منظمة إرهابية يدعم الافتراض الخاطئ بأن تحالف القوى الديمقراطية، الذي خضع على مر السنين لعمليات تأطير متعددة بما يناسب المصالح السياسية والاقتصادية المحلية والإقليمية المتنوعة، يمكن تحييده بالوسائل العسكرية.

١٩١ - وإذا تعرضت البعثة لضغوط من أجل اعتماد الخيار الثاني، فسيدفع ذلك البعثة نحو المزيد من إضفاء الشرعية على استخدام العنف سعياً إلى تحقيق سلام بعيد المنال. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يكون للخيار الثاني أيضاً نتائج عكسية، بما في ذلك من خلال التسبب في حدوث هجمات انتقامية على المدنيين، على غرار ما حدث في الماضي. ومن شأن ذلك أيضاً أن يصرف اهتمام البعثة عن تخصيص ما يلزم من الوقت والجهد لوضع حلول سياسية للتهديد الذي تشكله الجماعات المسلحة. وسوف يصرف اهتمام البعثة كذلك عن التركيز على دعم جمهورية الكونغو الديمقراطية في معالجة أوجه القصور على الصعيدين المؤسسي والاقتصادي وصعيد الحوكمة التي تشكل الأسباب الجذرية لحالة انعدام الأمن المتجذرة في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية. والأسوأ من ذلك هو أنه إذا تم جرّ البعثة إلى عمليات مكافحة الإرهاب، فإن الأداء العام لها خلال الفترة الانتقالية سيحكم عليه إلى حد كبير على ضوء أدائها في هذه المهمة الوحيدة التي لا تُقَابَل بالعرفان والتي تتعارض مع المبادئ العقائدية الأساسية لحفظ السلام.

١٩٢ - وفي ضوء ما تقدم، وفي حال كان مجلس الأمن ميالاً لهذا الخيار، فيوصى بتجديد ولاية لواء التدخل لسنة واحدة فقط، مع اشتراط أنه لن يعود مكلفاً بإجراء عمليات هجومية من جانب واحد، إلا عندما يواجه بأزمة كبرى على صعيد الحماية في منطقة عمليات البعثة تكون القوات الحكومية غير قادرة أو غير راغبة في التصدي لها.

١٩٣ - وينبغي لتطور ديناميات النزاع والتقدم المحرز صوب تحقيق مقاييس الأداء المرجعية التالية بحلول نهاية فترة العام الواحد، أن يمكّننا مجلس الأمن، بالتشاور مع البلدان المساهمة بقوات من الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، من تحديد مستقبل لواء التدخل، مع مواصلة البعثة انتقالها التدريجي نحو الخروج:

المقاييس المرجعية الأساسية

- تغلب لواء التدخل على أوجه القصور المتعلقة بالقدرات والقيادة والتحكم التي كانت قد أعاقَت أداء مهامه على نحو سليم، وكونه في وضع يمكنه من تقديم الدعم الفعال للاستراتيجيات التي تتولى تقودها القوى الوطنية وتقوم على أسس سياسية للتعامل مع الجماعات المسلحة
- كون العمليات العسكرية المنفذة ضد الجماعات المسلحة ذات الأولوية، بالاقتران مع المشاركة السياسية، قد أدت إلى موجة من عمليات نزع السلاح وتخفيض لعدد وأنشطة الجماعات الأكثر شراسة بينها

المؤشرات السياقية

- تنفيذ الحكومة الأحكام الرئيسية من قانون للبرمجة العسكرية من شأنه أن يهيئ للقوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية الحد الأدنى من الظروف اللازمة لتنفيذ العمليات الهجومية على نحو فعال ومسؤول
- اتخاذ الحكومة خطوات أولية للحدّ بشدّة من تأثير الجهات الفاعلة الكونغولية العسكرية والسياسية والعاملّة في القطاع الخاص التي تستخدم الجماعات المسلحة كغطاء للسعي وراء تحقيق مصالحها الاقتصادية والسياسية
- اتخاذ الحكومة الكونغولية المزيد من الإجراءات الملموسة لتنفيذ التزاماتها بموجب الاتفاق الإطاري بشأن السلام والأمن والتعاون لجمهورية الكونغو الديمقراطية والمنطقة
- قيام الحكومة الكونغولية بتجنيد وتدريب لواء انتشار سريع قادر على تحييد الجماعات المسلحة دعماً لاستراتيجية تقوم على أسس سياسية في منطقة كاساي ومقاطعة تنجانيقا.
- انخفاض عدد انتهاكات حقوق الإنسان، وبالأخص تلك التي ترتكبها القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية

٣ - عنصر الشرطة

١٩٤ - سيكون عنصر الشرطة عنصراً أساسياً في إحداث تحول عام من أجل إعطاء الأولوية للاستراتيجيات التي تقودها القوى المدنية، والحد من الوجود العسكري للبعثة، وتكثيف بناء القدرات، والمساعدة في إيجاد علاقة تتسم بالثقة بين الحكومة والسكان. وهو قد يساهم في إزالة التوترات القبلية، وأن يكون رادعاً هاماً، ويوفر قدرة تدخل في المناطق الحضرية من أجل حماية المدنيين في المقاطعات التي انسحبت منها القوة. ويمكنه أيضاً التعجيل بتحسين أداء الشرطة الوطنية واعتماد الإصلاحات اللازمة، من خلال التوجيه وإسداء المشورة الاستراتيجية.

١٩٥ - ولذلك، يوصي فريق الاستعراض الاستراتيجي بأن تحتفظ شرطة الأمم المتحدة بوجودها في كينشاسا وفي المناطق الست المتضررة من النزاع خلال السنة الأولى من الفترة الانتقالية. وينبغي إعادة تشكيل هذا العنصر ليتمتع بقدرة أكبر على حماية المدنيين دعماً للشرطة الوطنية، ولإعادة توجيه أنشطته في مجال بناء القدرات إلى التوجيه الاستراتيجي والمهارات المتخصصة، مع زيادة ترتيبات تقاسم أماكن العمل.

- ١٩٦ - وفي ضوء ما ذكر أعلاه، يقدم الاستعراض الاستراتيجي خيارين للنظر فيهما.
- ١٩٧ - ويتمثل الخيار الأول في زيادة قوام الشرطة المأذون به من ١٠٥٠ فردا في وحدات الشرطة المشكلة و ٣٩١ من فرادى ضباط الشرطة ليصبح ١٧٦٠ فردا في وحدات الشرطة المشكلة و ٥٩١ من فرادى ضباط الشرطة.
- ١٩٨ - وستتيح هذه الزيادة لشرطة الأمم المتحدة توفير تدريب إضافي لأفراد الشرطة الوطنية من الرتب المتوسطة والعليا، ودعم المفتشية العامة للشرطة في توفير الرقابة الفعالة وزيادة المساءلة. وستحتاج الشرطة الوطنية الكونغولية لمهارات مخصصة محددة في مجالات تطوير المناهج الدراسية، وتقنيات التحقيق، ومكافحة الشغب، والخفارة المجتمعية، والأخلاقيات والآداب المهنية، وإدارة الموارد، وأمن السجون، وخفارة الحدود، والاتجار بالأسلحة والذخيرة، وحماية مواقع التعدين والموارد الطبيعية. وستتيح تعزيز قوام شرطة الأمم المتحدة المزيد من تقاسم أماكن العمل، وزيادة التوجيه وبناء القدرات، والرصد القوي للانتهاكات جنبا إلى جنب مع الأقسام الفنية للبعثة في منطقة العمليات. وسيتمكن شرطة الأمم المتحدة أيضا من الحفاظ على الاستراتيجيات العملية للتصدي لانعدام الأمن التي تسهم في إعادة بناء الثقة بين الشرطة الوطنية الكونغولية والسكان المحليين، وتكرار تلك الاستراتيجيات. وفي الوقت نفسه، سيضمن حصول شرطة الأمم المتحدة على الدعم الإضافي لتأمين عمليات مكافحة فيروس إيبولا، دون تقويض قدرتها على دعم الشرطة الوطنية.
- ١٩٩ - ومع إخلاء القوة العسكرية للبعثة تدريجيا أماكنها في منطقة كاساي ومقاطعة تنجانيقا، ستيح الخيار الأول أيضا لشرطة الأمم المتحدة أن تبقى على وجود لها في هذه المقاطعات، حيث لا يزال خطر انتشار العنف القبلي يبعث على القلق. وستعمل شرطة الأمم المتحدة مع السلطات الكونغولية في هذه المناطق على حماية المدنيين، ودعم الخفارة المجتمعية والحوار الاستراتيجي، بسبل منها التفاعل مع المجتمعات المحلية والسلطات الحكومية.
- ٢٠٠ - ويتمثل الخيار الثاني في زيادة قوام الشرطة المأذون به من ٣٩١ فرادى ضباط الشرطة إلى ٥٩١.
- ٢٠١ - وسوف يركز فرادى ضباط الشرطة على تقاسم أماكن العمل أثناء العمليات، وبناء القدرات والثقة، ودعم ما هو مطبق من الاستراتيجيات العملية للتصدي لانعدام الأمن، والمشاركة في برامج الخفارة المجتمعية وأنشطة حماية المدنيين، بالتنسيق مع وحدات الشرطة المشكلة المتاحة. ولن يتيح الخيار الثاني توسيع نطاق تغطية الاستراتيجيات العملية للتصدي لانعدام الأمن ليشمل المزيد من المناطق الحضرية. وبسبب الافتقار إلى الموارد، ستُنقل إحدى وحدتي الشرطة المشكلة في كينشاسا إلى الشرق. ويمثل ذلك الحد الأدنى من أصول الشرطة اللازمة لمواصلة تمهيد الطريق نحو الانتقال، من خلال إتاحة تقديم الدعم الأساسي للشرطة الوطنية، التي تمثل الجهة الفاعلة الرئيسية في مجال الأمن العام وحماية المدنيين.
- ٢٠٢ - ولا ينبغي النظر في الخيار الأول إلا في نهاية عام ٢٠٢٠، بعد تقييم الحالة الأمنية على أرض الواقع والتقدم الذي أحرزته الحكومة في استيفاء المقاييس المرجعية التالية:

المقاييس المرجعية الأساسية

- نقل ست من أصل ثمان من الاستراتيجيات العملية للتصدي لانعدام الأمن واستمرارها في أداء وظائفها تحت سلطة الشرطة الوطنية

المؤشرات السياقية

- وضع خطة العمل الخمسية لإصلاح الشرطة الوطنية، واعتماد الميزانية ذات الصلة، والشروع في تنفيذها
- نزع الطابع العسكري عن إدارة مكافحة الشغب، والفصل بين مهام الشرطة الوطنية والقوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية والحرس الجمهوري
- انخفاض عدد انتهاكات حقوق الإنسان، وبالأخص تلك التي ترتكبها الشرطة الوطنية
- النجاح في التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك حالات العنف الجنسي، وملاحقة مرتكبيها وإدانتهم

دال - السنة الثانية

٢٠٣ - في نهاية عام ٢٠٢٠، ينبغي إجراء تقييم لقياس التقدم المحرز إزاء المقاييس المرجعية والالتزامات الوطنية؛ وتقييم تطور التحديات المتصلة بالسلام والأمن في جمهورية الكونغو الديمقراطية والمنطقة؛ وتقييم الأداء العام للبعثة التي خضعت مؤخرا لتقييم شامل^(٣٥). وستظل أولويات البعثة في مقاطعات إيتوري وكيفو الشمالية وكيفو الجنوبية هي المشاركة السياسية وأنشطة حماية المدنيين. وسيكون العنصر العسكري قد سُحب تدريجيا من مقاطعة تنجانيقا ومنطقة كاساي، في حين سيواصل العنصر المدني وعنصر الشرطة تغطية جميع المقاطعات الست، بهدف مغادرة مقاطعة تنجانيقا ومنطقة كاساي بحلول نهاية عام ٢٠٢١.

١ - العنصر المدني

٢٠٤ - من خلال استمرار وجود العنصر المدني في منطقة كاساي ومقاطعة تنجانيقا خلال السنة الثانية من الفترة الانتقالية، ستمكّن البعثة من توطيد مكاسب الاستقرار والحفاظ عليها؛ ودعم الحوار والمشاركة السياسية لمنع العنف القبلي وتعزيز التماسك الاجتماعي؛ ودعم الدولة في إتمام عملية التسريح ونزع السلاح وإعادة الإدماج. ومع تسليم البعثة تدريجيا معظم أنشطتها البرنامجية إلى فريق الأمم المتحدة القطري والشركاء الآخرين، سيكثف العنصر المدني للبعثة تقديم التوجيه الرفيع المستوى والمشورة الاستراتيجية إلى أصحاب المصلحة الوطنيين، مع تزايد التركيز على تقديم الدعم السياسي لآليات الرقابة والمساءلة. وسيزيد معدل تقاسم أماكن العمل، وسيواصل تحويل الوظائف إلى وظائف وطنية. وستجري إدارة معظم أدوات حماية المدنيين بالاشتراك مع أصحاب المصلحة الوطنيين في الفترة المفضية إلى وضع استراتيجية وطنية قوية للحماية تقودها الحكومة.

Alexandra Novosseloff and others, *Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in the* (٣٥)

.DRC/MONUC - MONUSCO (Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2019)

٢٠٥ - وسيُتيح تبسيط الأنشطة المجال لدمج العنصر المدني في ثلاثة مراكز رئيسية للأنشطة: الحوار والمشاركة السياسية، بما في ذلك الشؤون السياسية، والشؤون المدنية، وإصلاح القطاع الأمني، والتسريح ونزع السلاح وإعادة الإدماج؛ وحقوق الإنسان، بما في ذلك مسار العمل المتصلان بحماية الطفل والعنف الجنسي المتصل بالنزاعات؛ وسيادة القانون، بما في ذلك العدالة والسجون.

٢٠٦ - وستعزز الأفرقة المتنقلة قدرة البعثة على توفير التوجيه والمشاركة السياسية في المقاطعات الست، ودعم تطبيق مفهوم الوجود المُسقَط من بُعد للقوة من أجل حماية المدنيين. وستحتاج البعثة إلى زيادة قدراتها من حيث العتاد الجوي والهندسة والدعم اللوجستي لإتاحة التنقل.

المقاييس المرجعية الأساسية والمؤشرات السياقية

- استمرار تسجيل المقاتلين السابقين من خلال العملية الوطنية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، واستمرار توليد الحلول المستدامة لإعادة إدماجهم
- السعي لتنفيذ إصلاحات القطاع الأمني، والنظام القضائي، وإدارة السجون
- اعتماد تشريعات لتعزيز الحيز الديمقراطي وحماية منظمات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان ووسائل الإعلام، وبدء تنفيذها، وترافق ذلك بانخفاض في عدد انتهاكات حقوق الإنسان
- زيادة التصدي على الصعيد الوطني لقضايا العنف الجنسي
- تزايد قدرة الجهات الفاعلة في المجتمع المدني على إخضاع الموجودين في السلطة للمساءلة. ووضع آليات للمصالحة المجتمعية في معظم أقاليم المناطق الست المتضررة من النزاع
- زيادة إشراك القيادات والشبكات والمنظمات النسائية في الآليات المحلية والإقليمية والوطنية
- وجود موظفي العدالة في المناطق الحضرية الرئيسية من منطقة كاساي ومقاطعة تنجانيقا
- توسيع نطاق وجود اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان ليشمل منطقة كاساي ومقاطعة تنجانيقا
- إتاحة السلطات الوطنية وصول المساعدات الإنسانية دون عوائق
- السيطرة على فيروس إيبولا، وتزايد اعتماد الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني والمتصدّين للوباء على الاستراتيجيات التي تهدف إلى تأمين تقبُّل المجتمعات المحلية لهم توخياً لأمنهم

٢ - العنصر العسكري

الانسحاب التدريجي من إيتوري

٢٠٧ - ستكون القوة قد سُحبت من منطقة كاساي ومقاطعة تنجانيقا بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠ وستُركز على مقاطعات كيفو الشمالية والجنوبية وإيتوري في عام ٢٠٢١.

٢٠٨ - وستعطي كتيبة انتشار سريع وكتيبة مشاة إيتوري على امتداد عام ٢٠٢١ لتوفير مظلة أمنية وهيئة بيئة مؤاتية لنشر جهاز الدولة وإجراء أنشطة بناء السلام والحماية. وفي نهاية عام ٢٠٢١، ينبغي

استيفاء الشروط الأمنية لإتاحة سحب قوات الأمم المتحدة من إيتوري، بينما يبقى العنصر المدني للبعثة وشرطة الأمم المتحدة للحفاظ على مكاسب الاستقرار.

٢٠٩ - وإذا قرر مجلس الأمن إبقاء لواء التدخل التابع للقوة لمدة سنة، سيكون عليه تقييم ما إذا كانت الشروط ومعايير الأداء تبرر التجديد بعدها، وذلك بالتشاور الوثيق مع الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. وإذا ما تم الإبقاء على اللواء، فإنه سيواصل دعم العمليات الهجومية التي تقودها القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية ضد الجماعات المسلحة ذات الأولوية وتزويد البعثة بقدرة مستقلة على الرد السريع في حالة الأخطار الوشيكة التي تهدد المدنيين.

٢١٠ - وإذا قرر مجلس الأمن إنهاء ولاية لواء التدخل التابع للقوة، فسوف تتوقف العمليات المشتركة ضد الجماعات المسلحة. وستواصل كُتائب الانتشار السريع المتبقية والألوية الإطارية حماية المدنيين وتعزيز قدراتها على صعيد الوجود المسقط من بُعد لتقليص الفجوة الأمنية الناجمة عن الانسحاب. وستعين زيادة تقوية القدرات التمكينية مثل الأصول الجوية والقدرات الهندسية.

المقاييس المرجعية الأساسية والمؤشرات السياقية

- تمتّع لواء التدخل بوضع يسمح له بتقديم الدعم للاستراتيجيات التي تقودها القوى الوطنية والمستندة إلى أساس سياسي فيما يتعلق بالتفاعل مع الجماعات المسلحة
- تمخّض العمليات العسكرية ضد الجماعات المسلحة ذات الأولوية، مصحوبة بالمشاركة السياسية، عن موجة من نزع السلاح وعن تخفيض في عدد ونشاط أكثر الجماعات المسلحة شراسة
- إنجاز الحكومة في إيتوري تجنيد وتدريب لواء انتشار سريع قادر على تحييد الجماعات المسلحة دعماً لاستراتيجية مدفوعة سياسياً في إيتوري
- قطع الحكومة خطوات للتقليص الكبير لتأثير الجهات الفاعلة الكونغولية العسكرية والسياسية والمنتمية إلى القطاع الخاص التي تستخدم الجماعات المسلحة كغطاء لسعيها لتحقيق مصالحها الاقتصادية والسياسية
- اتخاذ الحكومة إجراءات ملموسة إضافية لتنفيذ التزاماتها بموجب الاتفاق الإطاري بشأن السلام والأمن والتعاون
- تناقص انتهاكات حقوق الإنسان، وبالأخص تلك المرتكبة من قِبل القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية

٣ - عنصر الشرطة

الانسحاب التدريجي من منطقة كاساي ومقاطعة تنجانيقا

٢١١ - ينبغي أن يحدث انسحاب تدريجي لشرطة الأمم المتحدة من منطقة كاساي ومقاطعة تنجانيقا بحلول نهاية عام ٢٠٢١، مع نقل وحدات الشرطة المشكلة إلى مقاطعات إيتوري وكيفو الشمالية وكيفو الجنوبية. وينبغي تقييم هذا الانسحاب على أساس المقاييس المرجعية التالية:

المقاييس المرجعية الأساسية والمؤشرات السياقية

- انتشار الشرطة الوطنية إلى المراكز الحضرية الرئيسية في منطقة كاساي ومقاطعة تنجانيقا
- تولّى الشرطة الوطنية المسؤولية عن الأمن العام وحفظ القانون والنظام في المراكز الحضرية في منطقة كاساي ومقاطعة تنجانيقا
- وضع خطط الشرطة الوطنية الكونغولية المتعلقة بالتجنيد والتدريب والتقاعد، مع إعادة الإنشاء فعلية لإدارات الشرطة
- نقل جميع الاستراتيجيات العملية الثماني للتصدي لانعدام الأمن إلى الشرطة الوطنية واستمرار تنفيذها تحت إشراف الشرطة الوطنية
- وضعت سلطات المقاطعات خططا واضحة على صعيد المقاطعات لتحسين الأمن وحماية المدنيين في منطقة كاساي ومقاطعة تنجانيقا. وتناقض انتهاكات حقوق الإنسان، وبالأخص تلك المرتكبة من قِبل الشرطة الوطنية

هاء - السنة ٣

٢١٢ - سُكِّرْس سنة ٢٠٢٢، وهي السنة الثالثة والأخيرة، للتحضير لخروج البعثة على النحو المنصوص عليه في القرار مجلس الأمن ١٩٢٥ (٢٠١٠)، مع وجود محتمل للأمم المتحدة للمتابعة (انظر الفرع واو أدناه). وسيطلب الانتقال والإغلاق أن تُكْرَس له قدرات وأن يحظى بكل عناية البعثة. وسيقتضي إغلاق بعثة حفظ سلام متعددة الأبعاد بعد أن تكون قد قضت في البلد عند بلوغ هذه النقطة الزمنية ٢٣ سنة كَمَا هائلا من الموارد والدعم اللوجستي، بما في ذلك الأصول الجوية.

١ - العناصر المدنية الفنية

٢١٣ - في عام ٢٠٢٢، ستحتفظ البعثة بوجود مدني قوي في كينشاسا، يركز على المشاركة السياسية وإصلاحات الحوكمة وحقوق الإنسان، ووجود مدني في مقاطعات إيتوري وكيفو الشمالية وكيفو الجنوبية لمواصلة التصدي لما تبقى من تهديدات للسلام والأمن، دعما لخطة حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية المتعلقة بالسلام والأمن. وستكون كل الأنشطة البرنامجية قد نُقلت إلى الحكومة أو فريق الأمم المتحدة القطري أو الشركاء الآخرين. وسيركز العنصر المدني فقط على المساعي الحميدة والتوجيه الرفيع المستوى وحقوق الإنسان والتحليل، وذلك بغرض الإسهام في إصلاحات الحوكمة ودعم المبادرات التي تقودها الحكومة الرامية إلى تهيئة بيئة مؤاتية لحماية المدنيين والحفاظ على السلام. وسيجري الإبقاء على مجموعة متوازنة جنسانيا من الموظفين والخبرات في المجال الجنساني بنسبة مكافئة لحجم البعثة. وسيتحول مكتب الأمم المتحدة المشترك لحقوق الإنسان إلى مكتب مستقل بذاته لمفوضية حقوق الإنسان. وستصبح دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام عضوا في فريق الأمم المتحدة القطري^(٣٦). وينبغي التكليف

(٣٦) ما أن ينتهي النزاع، تُقَدَّر دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام أن ثلاثة أفرقة تعكف على تطهير ما تبقى على مدى ١٠ سنوات ستكون كافية.

بإجراء دراسة استطلاعية متعمقة في وقت مبكر من عام ٢٠٢٢ لاستكشاف طرائق للحفاظ على إرث إذاعة أوكابي بعد رحيل البعثة.

المقاييس المرجعية الأساسية والمؤشرات السياقية

- استمرار تسجيل المقاتلين السابقين من خلال العملية الوطنية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج الجارية على الصعيد الوطني والاستمرار في إيجاد حلول مستدامة لإعادة إدماجهم
- تطبيق الإصلاحات لقطاع الأمن والنظام القضائي وإدارة السجون. ووجود نظام موثوق وفي حالة تشغيلية لدفع المرتبات في القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية والشرطة الوطنية
- تنفيذ تشريعات لتوطيد الحيز الديمقراطي وحماية منظمات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان ووسائل الإعلام، مما يسفر عن تناقص عدد انتهاكات حقوق الإنسان
- وضع وتنفيذ تشريعات وسياسات في المجال الجنساني، بما في ذلك تلك المتعلقة بالعنف الجنسي والجنساني وبالمسائل المتصلة بتمثيل المرأة ومشاركتها في جميع هياكل الحوكمة وصنع القرار
- إضفاء الطابع المنهجي على إشراك القيادات والشبكات والمنظمات النسائية في الآليات على الصعيد المحلي وصعيد المقاطعات والصعيد الوطني. واتفاق الجهات الفاعلة السياسية على النهج المتبع حيال الانتخابات دون اللجوء إلى العنف، واعتمادها مدونة لقواعد السلوك تدعم توفير بيئة حامية للمرأة ووضع حصص لتمثيل المرأة
- التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك حالات العنف الجنسي، وملاحقة مرتكبيها وإدانتهم بصورة منتظمة
- وجود موظفي العدالة في المناطق الحضرية الرئيسية في المقاطعات الست المتأثرة بالنزاع
- إنجاز اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان توسيع نطاق وجودها في المقاطعات الست المتأثرة بالنزاع
- قيام السلطات الوطنية بإتاحة وصول المساعدات الإنسانية دون عوائق
- احتواء الأزمات الإنسانية الرئيسية، مع اعتماد الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والمتصدّين للأزمات بشكل متزايد في أمنهم على الاستراتيجية الهادفة إلى إقناع المجتمعات المحلية بتقبل وجودهم

٢ - العناصر النظامية

٢١٤ - سيكون للقوة وجود في كيفو الشمالية وكيفو الجنوبية فقط. وفي حالة الإبقاء على لواء التدخل التابع للقوة، ووفقاً لتطور الحالة الأمنية وتحسّن أداء القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية، قد ينظر المجلس في تخفيض اللواء إلى كتيبتين مع الإبقاء على أصول جوية قوية. وسيكون عنصر الشرطة قد انسحب من منطقة كاساي ومقاطعة تنجانيقا بحلول نهاية عام ٢٠٢١. وعلى امتداد عام ٢٠٢٢، ستبقى شرطة الأمم المتحدة في مقاطعات إيتوري وكيفو الشمالية وكيفو الجنوبية، بينما تستمر في توفير التوجيه الرفيع المستوى وإسداء المشورة الاستراتيجية في كينشاسا.

المقاييس المرجعية الأساسية والمؤشرات السياقية

- مواصلة حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية تطبيق الاستراتيجيات التي تقودها القوى الوطنية والمستندة إلى أساس سياسي إزاء الجماعات المسلحة
- قيام الحكومة بنشر لواء قادر على تحييد الجماعات المسلحة دعماً لاستراتيجية مدفوعة سياسياً في الشرق
- تحقيق الحكومة تقليصاً شديداً لتأثير الجهات الفاعلة الكونغولية العسكرية والسياسية والمنتمية إلى القطاع الخاص التي تستخدم الجماعات المسلحة كغطاء لسعيها لتحقيق مصالحها الاقتصادية والسياسية
- اتخاذ الحكومة إجراءات ملموسة إضافية لتنفيذ التزاماتها بموجب الاتفاق الإطاري بشأن السلام والأمن والتعاون
- تناقص انتهاكات حقوق الإنسان، وبالأخص تلك المرتكبة من قبل القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية والشرطة الوطنية الكونغولية، وإعراب السكان عن ثقتهم المتزايدة في الجهات الأمنية الفاعلة في الدولة
- تولّي الشرطة الوطنية إدارة جميع الاستراتيجيات العملية للتصدّي لانعدام الأمن، وإظهارها أداءً حسناً في المناطق التي وُضعت بها تلك الاستراتيجيات
- قيام سلطات المقاطعات بوضع خطط واضحة على صعيد المقاطعات لتحسين الأمن وحماية المدنيين في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية

٣ - عنصر الدعم

٢١٥ - ستكون إدارة العملية الانتقالية من حيث الموارد البشرية من الأهمية بمكان من أجل الإبقاء على موظفين يمتلكون الحافز وضمان تنفيذ العملية الانتقالية بشكل مسؤول. ويتعين على وجه الخصوص معالجة مسألة الموظفين الوطنيين بعناية، على النحو المذكور أعلاه. وقد جمع موظفو الفئة الفنية الوطنيون في البعثة خبرات كبيرة، وهم يمثلون مورداً ثميناً للبلد على أصعدة الحفاظ على مكاسب السلام والاستقرار، ونقل المعارف وأفضل الممارسات والدروس المستفادة، والبناء على الإرث الذي حققته البعثة. وعلى امتداد العملية الانتقالية، ولا سيما في السنة الثالثة، ستكون البعثة قد استكشفت المزيد من الخيارات المستدامة والمسؤولة لكفالة الإبقاء على الموظفين الوطنيين وعلى فرص العمل التي تتيح بناء القدرات الوطنية وتوطيد وتسخير مكاسب بناء السلام حالما ترحل البعثة.

٢١٦ - ومع إنهاء البعثة لسنّتها الثالثة من العملية الانتقالية، سيتعين إجراء تقييم للمخاطر والفرص المتبقية بغرض تحديد مستوى استعداد أصحاب المصلحة الوطنيين والإقليميين للتصدي بصورة تامة للتحديات التي تواجه السلام والأمن في البلد. ووفقاً لنتائج هذا التقييم، بالاستفادة من الدروس المستخلصة من العمليات الانتقالية الأخرى لبعثات حفظ السلام، سيحدد مجلس الأمن، بالتشاور الوثيق مع السلطات الوطنية، ما إذا كان هناك ما يبرر أن يكون هناك وجوداً للأمم المتحدة لأغراض المتابعة.

واو - وجود محتمل للأمم المتحدة للمتابعة

٢١٧ - إذا ما تبين من التقييم المشار إليه أعلاه أن هناك ما يبرر إنشاء وجود للمتابعة، ربما ينظر مجلس الأمن في فكرة إنشاء بعثة سياسية خاصة تضم عناصر قوية معنية بالشؤون السياسية وبناء السلام وحقوق الإنسان لمساعدة جمهورية الكونغو الديمقراطية في الحفاظ على المكاسب المتحققة والإسهام في منع تجدد النزاع. ويمكن أيضاً لبعثة المتابعة أن تشمل مجموعة صغيرة من المستشارين العسكريين والشُرطيين والمدنيين لدعم أصحاب المصلحة الوطنيين في سعيهم لمتابعة إصلاحات الحوكمة والأمن التي شرعوا فيها، وذلك إذ يتحرك البلد بعزم نحو تحقيق السلام والتنمية المستدامين.

ثامنا - الملاحظات

٢١٨ - ربما تكون جمهورية الكونغو الديمقراطية قد بلغت نقطة تحوّل واعدة في أعقاب الانتقال السلمي غير المسبوق للسلطة بعد الانتخابات الرئاسية الأخيرة. وثمة أمل قوي ولّدته الإجراءات المبكرة التي اتخذها الرئيس تشيسيكيدى، ويوجد شعور عميق لدى الشعب الكونغولي بأن وعود الإصلاح لا تكفي وأن الوقت قد حان لبدء تقديم مكاسب السلام والتنمية إلى المواطنين. وإضافة إلى هذه الاتجاهات الإيجابية، فإن القرارات التي اتخذها القادة الإقليميون مؤخراً تبشر بالخير بالنسبة للسلام والاستقرار في منطقة البحيرات الكبرى وخارجها. وقد فُتحت نافذة أمل على الرغم من المخاطر والتهديدات المستمرة. وينبغي النظر للعملية الانتقالية الخاصة بالبعثة التي ستدوم ثلاث سنوات المقترحة في هذا التقرير كجزء صغير من مسار أكبر.

٢١٩ - ويود فريق الاستعراض الاستراتيجي المستقل توجيه الرسائل الإضافية الواردة أدناه.

٢٢٠ - إن النزاع العنيف ليس حتمياً في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وينجم هذا النزاع عن قرارات واعية للنخب السياسية، وعن أوجه قصور عميقة في المجال الاجتماعي - الاقتصادي ومجال الحوكمة تُركت تستشري لعقود. وعوضاً عن الاستمرار في التصدي للأعراض المتواصلة التي أفرزتها أوجه القصور تلك، ينبغي للبعثة وضع السياسة في صميم عملها بغرض المساعدة في الإبقاء على خطة وطنية من شأنها أن تشهد انتقال البلد من تحقيق الاستقرار إلى السلام والتنمية الإيجابيين.

٢٢١ - وليست جمهورية الكونغو الديمقراطية بالصفحة البيضاء، وليس شعبها مجموعة "مشاريع". إنها بلد لديه قدرات هائلة، وليس احتياجات فحسب. والمجموعة الجديدة من الأدوات والنُهُج المقترحة في التقرير مُصمَّمة للبناء على ما يمتلكه الشعب الكونغولي وما يعرفه، ولإدماج عنصر يتعلق بالاستدامة الذاتية في كل نشاط تضطلع به البعثة من الآن فصاعداً.

٢٢٢ - وقد طلب مجلس الأمن أن تكون استراتيجية خروج البعثة مسؤولة ومستدامة. ويتحمل القادة الكونغوليون المسؤولية الرئيسية عن تهيئة الظروف لهذا الخروج. والمقاييس المرجعية والمهام ذات الأولوية المقترحة مُصمَّمة لمساعدتهم على تحمّل تلك المسؤولية. ولا يوجد حل عسكري للتعامل مع الكمّ الكبير من الجماعات المسلحة في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية. وربما يكون الضغط العسكري لازماً بالفعل لدعم القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية، ولكن فقط كجزء من استراتيجية سياسية وطنية وإقليمية. وينبغي أن يُنظر من هذه الزاوية إلى وضع حد للعمليات الهجومية الأحادية الجانب من قِبَل لواء التدخل التابع للقوة، عدا في حالة الأخطار الكبرى التي تهدد المدنيين.

٢٢٣ - والأمم المتحدة ليست بصدد التخلي عن جمهورية الكونغو الديمقراطية. وهي تشجع، بعد ٢٠ عاماً من العمل بعقلية حفظ السلام، في تحوّل حاسم نحو إنهاء الاستراتيجيات والأنشطة التي توجّهها البعثة والتي تنظر إلى الداخل. والهدف النهائي للانتقال المقترح هو التعزيز الاستباقي للسياسات التي تقودها القوى الوطنية والتي ستهيئ للشعب الكونغولي بيئة تمكينية وآمنة لتلبية احتياجاته الأساسية وممارسته لحقوق الإنسان الخاصة به.

٢٢٤ - ويدعو فريق الاستعراض الاستراتيجي لمجلس الأمن إلى التفكير، على أساس ما هو مقترح، في أفضل تشكيل يتيح تحقيق هذه الأهداف التطلّعية، مع فتح الأعين على المخاطر العديدة وأنماط السلب والعنف المترسخة بشدة التي سبّبت معاناة لا توصف على مدى عقود. ومن شأن هذه المخاطر، إذا تُركت دون معالجة، أن تفضي إلى انتكاسات خطيرة.

٢٢٥ - وسيكون الخروج المعجّل والنابع من اعتبارات تتصل بالميزانية اختياراً أساسياً من شأنه أن يفسد نتاج عقدين من الاستثمار في حفظ السلام. ولذا فمن الضروري لمجلس الأمن، إذ هو يجري مداولاته بشأن ولاية البعثة في المستقبل، أن يحقق التوازن السليم بين ما تملّيه معطيات الواقع على الأرض وما تسمح به المآرب المختلفة لفرادى أعضائه.

٢٢٦ - ولدى جمهورية الكونغو الديمقراطية إمكانية أن تصبح مُصدراً للسلام ومروّجاً للازدهار المشترك. وينبغي للمجتمع الدولي، في هذا المنعطف الحاسم، أن يقف إلى جوارها لمساعدتها على تحقيق هذه الإمكانية.