الأمم المتحدة S/2011/496

مجلس الأمن

Distr.: General
8 August 2011
Arabic
Original: English

رسالة مؤرخة ٥ آب/أغسطس ٢٠١١ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم للهند لدى الأمم المتحدة

يشرفني أن أبلغكم أن من المقرر أن يعقد مجلس الأمن، تحت رئاسة الهند، مناقشة مفتوحة بشأن موضوع ”عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام“، وذلك يوم الجمعة ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١١. وللمساعدة في توجيه النقاش بشأن الموضوع، أعدت الهند الورقة المفاهيمية المرفقة بعنوان ”حفظ السلام: تقييم للحصيلة وإعداد للمستقبل“ (انظر المرفق).

وأرجو ممتنا تعميم هذه الرسالة ومرفقها باعتبارهما من وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) هـ. س. **بوري**
الممثل الدائم

100811 100811 11-44663 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

مرفق الرسالة المؤرخة ٥ آب/أغسطس ٢٠١١ الموجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم للهند لدى الأمم المتحدة

الرئاسة الهندية لمجلس الأمن

آب/أغسطس ٢٠١١

حفظ السلام: تقييم للحصيلة وإعداد للمستقبل

ورقة مفاهيمية

أصبح حفظ السلام، الذي لم يرد مصطلحا في ميثاق الأمم المتحدة، نشاطا مركزيا في المنظمة. وهو يستهلك قدرا أكبر من الموارد ويشغل عددا أكبر من الناس ويحتل حيزا زمنيا أوسع من وقت مجلس الأمن قياسا إلى أي مسألة أخرى. وليس ثمة من صكوك أخرى للمجلس أثّرت تأثيرا كبيرا على القانون الدولي والقانون الإنساني الدولي تأصيلا وتطبيقا مثل ولاياته المتعلقة بحفظ السلام. ويمثل حفظ السلام، أكثر من أي جهد جماعي آخر، مفهوم تعاون الدول الأعضاء على صون السلام والأمن الدوليين.

وفي العقدين الأخيرين، زادت ميزانيات حفظ السلام ٢٧ مرة تقريبا؛ وزاد عدد حفظة السلام بنحو عشرة أضعاف؛ وبلغ عدد عمليات حفظ السلام رقما غير مسبوق. ورغم النقائص الجسيمة والعيوب الكثيرة فلا شك أن عمليات حفظ السلام وحفظة السلام حققوا نتائج. ويعد اعتماد منظمات أمنية دولية وإقليمية أخرى اصطلاح حفظ السلام لوصف عمليات الانتشار خارج المنطقة مؤشرا آخر على نجاحه.

وكانت ثمة أجيال كثيرة من عمليات حفظ السلام. فبعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام كانت إلى حد كبير في العقود الخمسة الأولى من وجودها عمليات لمراقبة الهدنة أو عمليات لفصل المقاتلين من خلال نشر الأفراد العسكريين لحفظ السلام. وفيما بعد، تغيرت بعثات حفظ السلام تغيرا مثيرا من حيث حجمها ونطاقها وطبيعتها. ونشرت في غالب الأحيان في سياق نزاعات داخل الدول (في مقابل نزاعات بين الدول). واتسع نطاق الولايات ليشمل إنفاذ معايير معينة وتولي مهام معينة كانت تضطلع بها عادة السلطات الحكومية (مثل الانتخابات، وإقامة العدل، وإنفاذ القانون). كما بدأ المجلس يصدر ولايات تعتد بالفصلين السادس والسابع معا من الميثاق. ومؤدى ذلك أن عدد الحالات التي أمكن فيها استخدام القوة – أو لزم فيها استخدامها – من جانب أفراد حفظ السلام قد زادت كثيرا. وفي إطار هذه الصيرورة، بدأت هذه العمليات ''المعقدة'' أو ''المتعددة الأبعاد''

لحفظ السلام التي أطلقت خلال العقدين الأخيرين تكتسب بعدا إضافيا هو ''بناء السلام''. كما ظهر جيل أحدث من البعثات التي تتولى حصرا بناء السلام. ومن المعترف به الآن أن أفراد حفظ السلام كانوا ولا يزالون ''بناة سلام في وقت مبكر''.

وبهذا انتقلت عمليات حفظ السلام إلى حقل جديد. وطرح تغيير طبيعة ونطاق ولاياتها مسائل هامة في مجال القانون الدولي بوجه عام، وفي ميادين سيادة الدول والقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان بوجه خاص. ويعد مدى استخدام بعثات حفظ السلام كأدوات ابتكار في تطبيق القوانين والمعايير الدولية مجالا يستلزم قدرا أكبر من التفاهم بين الدول الأعضاء. وتحتاج العلاقة بين هذه الابتكارات والمبادئ التوجيهية لحفظ السلام، بما فيها موافقة الأطراف، وعدم استخدام القوة إلاّ للدفاع عن النفس أو الدفاع عن الولاية، والحياد، إلى أن توضح لكي تحتفظ عمليات حفظ السلام بالمصداقية وبالقبول على الصعيد العالمي. وكثيرا ما يدعى حفظة السلام إلى اتخاذ قرارات مصيرية في حالات من الالتباس القانوني. وكثيرا ما يدعون أيضا إلى اعتماد خيارات أخلاقية صعبة. ويستلزم حفظ السلام الفعال أن يعمل الرجال والنساء في بيئة من اليقين القانوني.

وتستدعي مسألة الموافقة، التي لها انعكاسات على مفهوم سيادة الدول، الذي هو أساس الميثاق، اهتماما خاصا.

والتحدي الأساسي الذي تواجهه بعثات حفظ السلام الآن هو نقص الموارد. فالإنفاق السنوي الحالي على عمليات حفظ السلام يقل عن ٨ بلايين دولار. ولغرض المقارنة، من الهام الإشارة إلى أنه في حين يساوي عدد أفراد الأمم المتحدة لحفظ السلام تقريبا عدد جنود القوة الدولية للمساعدة الأمنية المنتشرين في أفغانستان، تشير التقارير إلى أن الإنفاق الإجمالي على عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في العقدين الأخيرين (أقل من ٥٠ بليون دولار) يقل عن الإنفاق السنوي على القوة الدولية للمساعدة الأمنية.

وهناك تفاوت حاد بين موارد وولايات عمليات حفظ السلام. فقد نشرت الأمم المتحدة أقل قليلا من ٢٠ ٠٠٠ فرد من أفراد حفظ السلام في الكونغو عام ١٩٦١ في إطار عملية الأمم المتحدة في الكونغو. وفصلت ولايتها في موقع الأمم المتحدة على الإنترنت في أقل من ٣٠٠ كلمة. وبعد أربعة عقود تقريبا، نشرت الأمم المتحدة مرة أخرى قرابة ٢٠ ٠٠٠ فرد من أفراد حفظ السلام في البلد نفسه في إطار بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية. واستخدم موقع الأمم المتحدة على الإنترنت نحو ٣ ٠٠٠ كلمة لوصف ولايتها.

وتتجلى ضآلة الموارد في عدد من الحالات. فمنظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية على سبيل المثال تعمل في منطقة حجمها حجم قارة تقريبا لكنها تعمل بنسبة فرد واحد من أفراد حفظ السلام لمئات عديدة من الكيلومترات المربعة في منطقة مسؤوليتها. وليست مضاعفات القوة التي تتيح لهم استغلال مواردهم متوافرة بكمية كافية.

وهذا وضع لا يرضي ويلزم إجراء مناقشة جادة بشأن مسألة الموارد. وسيؤدي عجز المجلس عن معالجة هذا الأمر إلى عجز في الأداء من جانب بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام ما يؤدي بدوره إلى تقويض شرعية هذا المجلس.

إن حفظ السلام شراكة. إنه شراكة بين مجلس الأمن الذي يمثل إرادة المجتمع الدولي، والجمعية العامة التي تقر الميزانيات، والبلد المضيف الذي يوافق على عملية لحفظ السلام. وتعد البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة جزءا لا يتجزأ من هذه الشراكة وتيسر هذا التعاون. ويمثل أفراد حفظ السلام التابعون لها المجلس في الميدان ويترجمون أقواله إلى أفعال. وبالتالي فإن تلك البلدان تعد وسطاء أساسيين في هذه العملية.

وضرورة قيام مجلس الأمن باستشارتها تستند لا إلى الأحكام الصريحة للمادة ٤٤ من الميثاق فحسب ولكنها أيضا تصب في مصلحة تحقيق كفاءة الأداء وفعاليته. وينبغي أخذ المعرفة التي تحصل عليها البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة عن كثب من واقع الميدان وخبرتها الكبيرة في مجال حفظ السلام في الاعتبار في عملية اتخاذ القرارات في مجلس الأمن. ولا شك أيضا أن المجلس يحتاج إلى زيادة حصوله على المعلومات في نطاق أدائه الذي زاد كثيرا. وتعد البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، التي ليست لها قوات فحسب بل وجود دبلوماسي وأنشطة للتعاون التقني والاقتصادي وأحيانا مجتمع مدني أو وجود تجاري في الميدان، مؤهلة بصورة فريدة لتوفير معلومات مفيدة وموثوق بها.

وقد أحرز تقدم في تحسين عملية الاستشارات لكن هناك مجالا للتحرك إلى الأمام في سبيل استغلال كامل الإمكانات التي توفرها هذه العلاقة. ويتعين أن تكون الاجتماعات الاستشارية منظمة وقابلة للتنبؤ من حيث التوقيت وجدول الأعمال. وهذا سيمكن البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة من تعظيم مساهماتها الموضوعية.

وأحد أسباب عدم اتساق الولايات مع الموارد هو عدم كفاية الاستشارات مع البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة خلال عملية إصدار الولايات. وقد أوصى تقرير الإبراهيمي بعملية لإصدار ولاية على مرحلتين حيث يدع المجلس قرارا في شكل مسودة إلى أن تتمكن الأمانة العامة من أن تؤكد أو تنفي أن القوات المطلوبة وعناصر الدعم الحاسمة

متاحة من الدول الأعضاء المساهمة. وهذا لم ينفذ حتى الآن، وقد تكون هذه فرصة سانحة للقيام بذلك.

وبينما تزداد الطاقة والموارد والقدرات تشتتا على الصعيد العالمي تزيد الحاجة إلى المشاورات مع ما ينشأ عنها من فوائد.

كما أسفرت الشراكة عن ابتكارات، من قبيل النشر المشترك لأفراد حفظ السلام التابعين للأمم المتحدة مع منظمات إقليمية وأمنية. ويرسل نحو ثلاثة أرباع أفراد وميزانيات الأمم المتحدة لحفظ السلام إلى القارة الأفريقية. ويعد تعزيز قدرات الاتحاد الأفريقي في مجال حفظ السلام ضرورة أساسية لتحسين الظروف الأمنية في المناطق المضطربة في أفريقيا.

ولا تعني الشراكة تنازلا. فعدد الفاعلين في حالات النزاعات يتزايد وينبغي للمجتمع الدولي أن يوجد أوجه تآزر بين هؤلاء الفاعلين مع اتقاء التكرار والتبديد. ويعد حفظ السلام من الكفاءات الأساسية في الأمم المتحدة. وسيتواصل وقوع الأزمات، وبالنظر إلى الشرعية والمصداقية الفريدتين اللتين تحظى بهما عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام فمن المرجح أن يستمر الطلب على قدرات إدارة عمليات حفظ السلام والبلدان المساهمة بقوات. ومن الضروري أن تصان هذه الخبرة.

وهناك حاجة إلى قدرات الشرطة وسيادة القانون لتوطيد قدرات الأمم المتحدة في مجال حفظ السلام. وينبغي أن تتداول الدول الأعضاء بشأن أنواع القدرات المطلوبة، وتكوينها ومصدرها. وينبغي أن تتم هذه العملية وفقا لاحتياجات السلطات الوطنية وبالنظر إلى ظروف البلدان المضيفة. وينبغي تشجيع اعتماد نهج قائم على القدرات إزاء حفظ السلام يستند إلى الطلب ويستجيب للأولويات الوطنية.