

Distr.: General
17 February 2022
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة 16 شباط/فبراير 2022 موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من الممثل الدائم لفنلندا لدى الأمم المتحدة

يشرفني أن أحيل إليكم طيه التقرير المعد عن حلقة العمل السنوية التاسعة عشرة لأعضاء مجلس الأمن المنتخبين حديثاً التي عُقدت في 18 و 19 تشرين الثاني/نوفمبر 2021 في مؤسسة غرينتري بمانهاست، نيويورك (انظر المرفق). وقد جمع التقرير النهائي وفقاً لقاعدة دار تشاتام للسرية تحت المسؤولية الحصرية للبعثة الدائمة لفنلندا.

وأود أن أقدم بالشكر الحار لجميع المشاركين على ما أبدوه من همة في مشاركتهم في حلقة العمل التي أتاحت الفرصة للأعضاء الخمسة المنتخبين حديثاً للتعرف على آليات عمل مجلس الأمن الداخلية، وشكلت مناسبة فريدة لاستعراض أداء المجلس على مدى العام الماضي، ومكنت الأعضاء من استكشاف سبل تحسين أساليب عمل المجلس. ولقد كان من دواعي سرورنا بشكل خاص أن نعود إلى مؤسسة غرينتري شخصياً بعد مرور فترة استثنائية في ظل القيود التي فرضتها جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). وكان أيضاً من دواعي الاعتزاز استضافة حلقة العمل للمدعية العامة السابقة للمحكمة الجنائية الدولية، فاتو بنسودا، بصفتها متحدثة رئيسية.

وتظل حكومة فنلندا على التزامها بأن تشمل حلقة العمل برعايتها باعتبارها حدثاً سنوياً ينظم في مؤسسة غرينتري. وتأمل فنلندا في أن يسهم التقرير المرفق في بلورة فهم أفضل لعمل مجلس الأمن المتمم بالتعقيد، ولممارساته وإجراءاته وأساليبه عمله.

وأرجو ممتناً تعميم هذا التقرير ومرفقه باعتبارهما وثيقة من وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) جوكا سالوفارا

السفير

الممثل الدائم لفنلندا لدى الأمم المتحدة



الرجاء إعادة استعمال الورق



مرفق الرسالة المؤرخة 16 شباط/فبراير 2022 الموجهة إلى رئيس مجلس الأمن من الممثل الدائم لفنلندا لدى الأمم المتحدة

”دخول معترك العمل على أتم الاستعداد“: تقرير عن حلقة العمل السنوية التاسعة عشرة لأعضاء مجلس الأمن المنتخبين حديثاً، التي عقدت في 18 و 19 تشرين الثاني/نوفمبر 2021 في مؤسسة غرينتري بمانهاست، نيويورك

تعقد حكومة فنلندا وتستضيف، منذ عام 2003، حلقة عمل سنوية لأجل الأعضاء الجدد في مجلس الأمن بعنوان ”دخول معترك العمل على أتم الاستعداد“. وتنظم حلقة العمل بالتعاون مع شعبة شؤون مجلس الأمن التابعة لإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام ومع هيئة الإبلاغ عن أعمال مجلس الأمن، وهي منظمة غير ساعية للربح. وقد أدى البروفيسور الراحل، إدوارد س. لاك، من كلية الشؤون الدولية والعامة في جامعة كولومبيا دوراً أساسياً في وضع مفاهيم حلقات العمل السنوية والتخطيط لها منذ الشروع في تنظيمها حتى وفاته في أوائل عام 2021. وسوف يفقد كثيراً، حيث كانت لإسهاماته ومدخلاته الفريدة في حلقات العمل السابقة أهمية بالغة.

ولقد حظيت حلقات العمل على مر السنين بتقدير أعضاء مجلس الأمن واعترافهم بقيمتها، حيث أنها تتيح للأعضاء الخمسة المنتخبين حديثاً الفرصة للتعرف على آليات العمل الداخلية لمجلس الأمن. وتتيح حلقة العمل السنوية إطلاع الأعضاء الجدد على المتطلبات والتوقعات المترتبة عن صفة عضو منتخب، واستعراض أداء المجلس خلال العام السابق، واستكشاف سبل تحسين أساليب عمل المجلس. حيث يخطر الأعضاء الجدد والحاليون على حد سواء في مناقشة صريحة في إطار مريح وغير رسمي يحفز الانفتاح وروح الزمالة وإعمال الفكر بمنأى عن الإجراءات الرسمية المتبعة في قاعة المجلس في مقر الأمم المتحدة. بينما يقدم الأعضاء المنتهية ولايتهم المشورة ويسلطون الضوء على الدروس المستفادة مع اختتام عضويتهم في المجلس.

وتعقد حلقة العمل، منذ أن بدأ تنظيمها، وفقاً لقاعدة دار تشاتام للسرية القاضية بعدم إسناد الأقوال، من أجل تعزيز العفوية والصراحة في المناقشة. وتحقيقاً لهذه الغاية، لا تحدد هوية المتكلمين في هذا التقرير الذي أعدته هيئة الإبلاغ عن أعمال مجلس الأمن⁽¹⁾.

وعقدت حلقة عمل ”دخول معترك العمل على أتم الاستعداد“ لعام 2021 في مؤسسة غرينتري في مانهاست، نيويورك، في 18 و 19 تشرين الثاني/نوفمبر. وفي 18 تشرين الثاني/نوفمبر، وعقب ملاحظات ترحيبية أدلى بها الممثل الدائم لفنلندا لدى الأمم المتحدة، جوكا سالوفارا، ألقت المدعية العامة السابقة للمحكمة الجنائية الدولية، فاتو بنسودا، كلمة رئيسية أمام أعضاء مجلس الأمن تلتها مناقشة بين السيدة بنسودا وأعضاء المجلس. وأدلى رئيس المجلس، خوان رامون دي لا فوينتي راميريز (المكسيك)، بملاحظات ختامية أعقبها عشاء.

(1) يمكن الاطلاع على التقارير المعدة عن حلقات العمل السابقة على الموقع التالي: <https://www.un.org/securitycouncil/content/htgr>

وفي 19 تشرين الثاني/نوفمبر، التأم المشاركون في ثلاث جلسات تفاعلية موضوعية استغرق كل منها 90 دقيقة، كما يلي:

- (أ) حالة مجلس الأمن في عام 2021: استعراض الحالة واستشراف المستقبل (الجلسة الأولى)؛
- (ب) أساليب العمل والهيئات الفرعية (الجلسة الثانية)؛
- (ج) الدروس المستفادة: ملاحظات المشاركين في حلقة العمل لعام 2021 (الجلسة الثالثة).

الكلمة الرئيسية

وقفت السيدة بنسودا في ملاحظاتها الشخصية على عدة سبل ممكنة لتعزيز التعاون بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية. وهذه العلاقة بين الجانبين مكرسة في نظام روما الأساسي الذي أنشأ المحكمة الجنائية الدولية ومنح المجلس صلاحيات الإحالة والإجراء⁽²⁾. ولاحظت السيدة بنسودا أن عدم امتثال الدول لقرارات المحكمة المتخذة عملاً بإحالات المجلس - مثل عدم إلقاء القبض على المشتبه فيهم من قبل المحكمة - يشجع على الإفلات من العقاب ويقوض مصداقية المؤسسات معاً. وفي المقابل، يمكن أن يسهم التعجيل بإلقاء القبض على المشتبه فيهم في الاستخدام الفعال للموارد، لأن التحقيقات يمكن أن تطول مدتها أكثر وتزيد تكلفتها بقدر ما يظل المشتبه فيه طليقاً. ولتعزيز الامتثال في هذا الصدد، حثت المجلس على اتخاذ إجراءات عملية بشأن بلاغات المحكمة المتعلقة بعدم الامتثال ووضع مبادئ توجيهية لمعالجة هذه الحالات. واقترحت أن ينظر المجلس، على سبيل المثال، في فرض جزاءات تجميد الأصول تلقائياً على الأفراد الذين تطلب المحكمة إلقاء القبض عليهم.

وأكدت السيدة بنسودا على أن دعم المجلس للمحكمة ينبغي أن لا ينحصر في إحالة القضايا، إذا أريد للمؤسسات أن تحققاً هدفهما المشترك المتمثل في منع الجرائم الفظيعة التي تهدد السلام والأمن الدوليين. ويتمثل أحد سبل تعزيز التعاون في تشجيع التفاعل بين المجلس والمحكمة بوتيرة أكبر تفوق وتيرة الإحاطتين الدورتين اللتين يقدمهما المدعي العام للمحكمة مرتين في السنة بشأن دارفور وليبيا. وفي هذا الصدد، رحبت بتعيين مركز تنسيق للتفاعل بين المجلس والمحكمة باعتباره تطوراً إيجابياً يحقق فوائد كثيرة، مثل متابعة قرارات الإحالة إلى المحكمة التي يقوم بها المجلس متابعة أكثر منهجية. واقترحت السيدة بنسودا أن ينظر المجلس في دعوة ممثلي المحكمة للمشاركة في الجلسات التي يمكن أن تأتي فيها خبرة المحكمة بقيمة مضافة، بما في ذلك فيما يتعلق بالحالات المتعلقة بالقتل الجماعي، والاعتصاب وغيره من أشكال الجرائم الجنسية والجنسانية، وتجنيب الأطفال واستخدامهم، والاعتداء على حفظة السلام.

وفي أعقاب الكلمة الرئيسية، تبادل أعضاء المجلس الحديث مع السيدة بنسودا، وناقشوا، في جملة أمور، أهمية إنشاء مؤسسات قضائية محكمة البنين لأجل التصدي للإفلات من العقاب وتعزيز ثقة الجمهور في الإجراءات القضائية. وعبر الأعضاء عن اهتمامهم بالاطلاع أكثر على أعمال السيدة بنسودا فيما يتعلق بوضع وتنفيذ التوجيهات السياسية المتصلة بالتصدي للجرائم الجنسية والجنسانية ومنع تدمير التراث الثقافي، فردت السيدة بنسودا قائلة إن الجرائم الجنسية والجنسانية هي سمة من سمات جميع النزاعات تقريباً،

(2) بموجب المادة 16 من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، يؤذن لمجلس الأمن إرجاء التحقيق أو المقاضاة لمدة سنة واحدة باتخاذ قرار بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة بناء على اعتبارات تتعلق بصون السلام والأمن الدوليين.

مضيفة أن المحكمة تواجه العديد من التحديات في التحقيق والمقاضاة فيما يتعلق بهذه الجرائم، بما في ذلك الممارسات الاجتماعية والثقافية المحلية ووصم الضحايا. وأكدت أن التعبير عن الإرادة السياسية لمعالجة هذه المسائل ينبغي أن ينبع من أعلى المستويات. وقالت إنها قادت، خلال فترة ولايتها كمديعة عامة، صياغة سياسة عامة يمكن أن تتخذ بمثابة توجيهات بشأن كيفية التحقيق في هذه الجرائم ومواجهتها، ليس من قبل المحكمة فحسب، بل أيضا من قبل الدول، بما فيها الدول غير الأطراف في نظام روما الأساسي.

وطرح أحد الأعضاء الجدد سؤالا عن السبل التي يمكن لمجلس الأمن اتباعها لتحسين أساليب عمله لأجل دعم المحكمة. وردت السيدة بنسودا قائلة إن على المجلس أن يدعم عمل المحكمة رغم أن بعض أعضائه ليسوا أطرافا في نظام روما الأساسي. وأضافت أن مفهوم انعدام مصلحة دولة ما في نجاح المحكمة في مهامها إذا لم تكن تلك الدولة طرفا في نظام روما الأساسي يجب أن يتغير. فحتى الدول غير الأطراف، على حد قولها، تعترف بسمو العدالة والمساءلة على السياسة، حيث تعاونت بعض هذه الدول مع المحكمة على الرغم من خطاباتها العلنية.

الجلسة الأولى

حالة مجلس الأمن في عام 2021: استعراض الحالة واستشراف المستقبل

مدير الجلسة

السفير جيفري ديورنتس

المستشار الأقدم للشؤون السياسية الخاصة في بعثة الولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة

المعلقون

السفير ت. س. تيرومورتى

الممثل الدائم للهند

السفير جيم كيللي

نائب الممثلة الدائمة لأيرلندا

السفير غنغ شوانغ

نائب الممثل الدائم للصين

رحب السيد سالوفارا بالمشاركين في اليوم الثاني من حلقة العمل، وقدم لهم مديرة شعبة شؤون مجلس الأمن في إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام، هاسميك إيجيان، والمديرة التنفيذية لهيئة الإبلاغ عن أعمال مجلس الأمن، كارين لاندغرين. وأدلت السيدة إيجيان والسيدة لاندغرين بملاحظات موجزة قبل الجلسة. وقدمت السيدة إيجيان عرضا إحصائيا عن الاتجاهات المشهودة في عمل مجلس الأمن حتى نهاية تشرين الأول/أكتوبر 2021. وقالت السيدة لاندغرين إن الطموح وسعة الخيال ميزتان أساسيتان يتعين على أعضاء المجلس التحلي بهما إذا ما أريد للمجلس أن يضطلع بولايته في عالم يتغير بسرعة كبيرة جدا.

تقييم أداء المجلس في عام 2021

نظر المشاركون نظرة تأملية في أداء مجلس الأمن إزاء التطورات الجيوسياسية المضطربة التي طرأت في عام 2021، وهو العام الذي استأنف فيه المجلس عقد جلساته بالحضور الشخصي بعد أن ظل يعمل خلال عام 2020 جله في شكل افتراضي بسبب القيود المترتبة على جائحة كوفيد-19. وأشاروا إلى الطبيعة المتغيرة للسلام والأمن الدوليين. ولوحظ أن المجلس كثيرا ما يجد نفسه في وضع التصدي للأزمات، وأن مجموعة الأدوات المتوفرة لديه هي في طريقها إلى أن تصبح متجاوزة، بينما يظل تطوير أدواتي الوقاية والوساطة ضعيفا. وشدد أحد المتكلمين على أهمية تكيف الأعضاء بسرعة مع طرق معالجة الأزمات الناشئة، مبينا أن القضايا التي تشغل في ذلك الحين معظم اهتمامهم لم يكن يخطر لهم أنها ذات أهمية عندما كانوا يستعدون لفترة ولايتهم في المجلس. ورأى متكلم آخر أنه ينبغي للمجلس أن يحد من تحمسه لإضافة بنود إلى جدول أعماله المثقل، بينما قال ثالث إن المجلس ينبغي له ألا يتبع، في الاضطلاع بولايته، نهجا نابعا من منظور يعود إلى عام 1945.

وشهد العام اضطرابات شملت وقوع تغييرات مفاجئة في القيادة متصلة بعدة حالات معروضة على مجلس الأمن ضمن جدول أعماله - أفغانستان والسودان ومالي وميانمار وهايتي، وأزمة لا تزال متواصلة في إثيوبيا. وأشار عدة مشاركين في المناقشة إلى السرعة والاستعجال اللذين طبعوا رد فعل المجلس على التطورات التي طرأت في أفغانستان، حيث اتخذ القرار 2593 (2021) المؤرخ 30 آب/أغسطس 2021 الذي دعا فيه إلى إتاحة وصول العاملين في المجال الإنساني دون عوائق. وقال مشارك آخر إنه لا مجال لأن يكون "غض الطرف عن حقوق النساء والفتيات" ثمنا يدفع مقابل التهدة في أفغانستان. وأشار أحد المتكلمين إلى عدم الاتساق في موقف المجلس من الانقلابات العسكرية، ملمحا إلى أن المجلس يميز بين "الانقلابات الجيدة والانقلابات السيئة". وذكر المتكلم أن التدخل العلني للمجلس أدى في بعض الحالات، مثل حالة ميانمار، إلى قدر أكبر من عدم الاستقرار.

ولاحظ أحد المشاركين أن المجلس بحاجة إلى وضع نهج واضحة واستراتيجيات مشتركة لمعالجة القضايا الجديدة المدرجة في جدول الأعمال. وأكد عدة محاورين أن المجلس تصرف ببطء شديد في معالجة التطورات في إثيوبيا وميانمار، واعتبر أحد المتكلمين أن المجلس يعطي في بعض الحالات وزنا مفرطا للحلول الإقليمية. فبينما لا تصير هذه الحلول، مهما كانت الأهمية التي يكتسبها التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، قيدا ليدي المجلس وذريعة لتعاضده. ووافق مشارك آخر في المناقشة على أن السياسة الخارجية تعوق عمل المجلس فيما يتعلق بحالات عدة بلدان، بما في ذلك في أفريقيا، ولكنه أكد أنه في كثير من الحالات التي لم يتصرف فيها المجلس بشكل استباقي، كان اللوم يقع عادة على الانقسامات بين الأعضاء الخمسة الدائمين، وليس تعاضد المنظمات الإقليمية عن العمل.

ومنح أحد المناقشين للمجلس درجة موجبة للرسوب في معالجة المسائل الأفريقية، مضيفا أن مراكمة معايير رفع الجزاءات عن بلدان مثل جمهورية أفريقيا الوسطى ومالي تجعل حذفها من جدول أعمال المجلس أكثر صعوبة، مما ينفرها من المجلس. وقال المتكلم إنه ينبغي للمجلس ألا يكتفي بالقول بمبدأ "الحلول الأفريقية للمشاكل الأفريقية"؛ وينبغي له ألا ينظر إليه كشعار فقط، بل أن يسعى إلى تعزيز تعاونه مع المنظمات الإقليمية الأفريقية في التصدي للأزمات التي تشهدها القارة.

ووجهت دعوة إلى المجلس لتقديم الدعم بصورة أكثر جدية لمكافحة الإرهاب، وألمح عدة مشاركون إلى تفاعلات المجلس العسيرة المحيطة بمسألة دعم القوة المشتركة التابعة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل. وقال أحد المتكلمين إن المجلس، على الرغم من أن كلمته غير موحدة بشأن كيفية تمويل القوة المشتركة، ينبغي له أن يناقش بجدية طلب تمويل القوة المشتركة بأئسبة مقرر من الأمم المتحدة؛ حيث من المهم أن تتوفر للقوة المشتركة موارد يمكن التنبؤ بها لوقف انتشار الإرهاب عبر المنطقة.

منتجات مفاوضات المجلس وإدارة التفاعلات الصعبة

لاحظ أحد المشاركين في المناقشة أن المفاوضات كانت في كثير من الأحيان عسيرة في عام 2021، مما أدى في بعض الحالات إلى تقديم الأعضاء لمشاريع منتجات متضاربة. وأسفرت تفاعلات المجلس الصعبة عن تمديد ولايتي عمليتي السلام في ليبيا وهايتي لمدة أقصر محددة في ستة أشهر، بدلا من التمديد العادي لمدة اثني عشر شهرا. وأشار إلى أن تمديد بعض الولايات تم في شكل تمديدات تقنية قصيرة بالنظر إلى تهديد أحد الأعضاء الدائمين باستخدام حق النقض "الفيتو". غير أن أحد المشاركين ذكر أنه في الحالات التي تسير فيها التطورات في الميدان بوتيرة سريعة، كما كان الشأن في هايتي في عام 2021، قد يكون من المستصوب تجديد الولاية لمدة أقصر، لأن ذلك يتيح للمجلس تقييم الحالة وتعديل ولاية البعثة بناء على ذلك.

وعلى الجانب الإيجابي من حصيلة المجلس، لاحظ عدة متكلمين تمديد المجلس لولاية بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان بالإجماع والإذن بألية إيصال المساعدات الإنسانية عبر الحدود إلى الجمهورية العربية السورية الذي يشكل أول تجديد يقوم به المجلس بالإجماع لألية المساعدة الإنسانية عبر الحدود منذ كانون الأول/ديسمبر 2016. فضلا عن ذلك، أصدر المجلس بيانا صحفيا عن الصراع الإسرائيلي الفلسطيني الذي يمثل مسألة نادرا ما تتوافق بشأنها الآراء فيما يصدر عن المجلس من منتجات. غير أن أحد الأعضاء غير الدائمين أعرب عن أسفه لأن المراحل الحاسمة من المفاوضات أجريت بين الأعضاء الدائمين، فيما يتعلق بقرار مجلس الأمن عن الجمهورية العربية السورية وفي عدة حالات أخرى، وطلب من الأعضاء المنتخبين الأخذ بالنص التوفيقي مع اقتراب موعد التصويت.

ولاحظ الكثير من المشاركين عموما أن بيئة العمل في عام 2021 كانت أفضل مما كانت عليه في السنوات السابقة، ولا سيما بين الأعضاء الدائمين. وعزا بعض المتكلمين هذا التحسن إلى تراجع في التهمجمات الشخصية وإلى طرح قضايا مثيرة للجدل بشكل أقل تواترا. وأبرز المشاركون في المناقشة أهمية استئناف عقد الاجتماعات بالحضور الشخصي، مما عزز الحوار بين الأعضاء بشكل مباشر أكثر. وتزايد عدد اجتماعات الأعضاء المعقودة سعيا إلى توافق الآراء، وهو ما اعتبر مجهودا "مثمرا وإن كان مضنيا". ودعي الأعضاء إلى العمل على سد فجوات الانقسامات والابتكار في أعمال الفكر.

وأشار عدة مشاركين إلى عدم استخدام حق النقض حتى ذلك الحين في عام 2021 كدليل على تحسن العلاقات بين الأعضاء الدائمين⁽³⁾. فرغم أن التهديد باستخدام حق النقض أصبح سمة مميزة لبعض المفاوضات، يلاحظ مع ذلك أن الأعضاء بذلوا الجهود لتجنب إبداء الخلاف بهذا الأسلوب علنا. ذلك أن وحدة الصف في مجلس الأمن عامل له أهمية في السلام والأمن الدوليين.

وذهب أحد المتكلمين إلى أن مجرد عدم استخدام حق النقض لا يشكل في حد ذاته نجاحا. وذكر متكلم آخر أنه يتعين إجراء دراسات لفهم أثر التهديد باستخدام حق النقض. ولا يدل توافق الآراء دائما على تحقيق النجاح، فالنجاح يقاس بقدر "التغيير الواقع في الميدان". وينبغي للمجلس أن يولي مزيدا من الاهتمام لتنفيذ قراراته، لأن وجود "تغرات في التنفيذ" تشوه صورة المجلس وتؤثر على سلطته. فقد اتخذ المجلس مثلا القرار 2565 (2021) في شباط/فبراير 2021، الذي دعا إلى هدنة إنسانية لتيسير إيصال لقاحات كوفيد-19 في حالات النزاع المسلح، ولكن أحكامه لم تنفذ في الغالبية العظمى من الحالات.

الدبلوماسية الوقائية

ذكر العديد من المتكلمين، على غرار السنوات السابقة، أن الإجراءات الوقائية مجال كان أداء المجلس فيه ضعيفا. ولاحظ أحد المتكلمين أن المجلس يقوم كثيرا بالتصدي للأزمات بدلا من العمل على الحيلولة دون وقوعها، وأشار إلى أن انتهاكات حقوق الإنسان وانعدام الأمن الغذائي وعدم المساواة بين الجنسين أمثلة على العلامات التي تنذر بنشوب النزاعات. وأشار المتكلم إلى انتهاكات حقوق الإنسان وتجاهل القانون الإنساني في إثيوبيا قائلا إنه كان بالإمكان إنقاذ العديد من الأرواح وتجنب معاناة لا حصر لها لو كان المجلس قد تصرف في وقت مبكر. وبدلا من ذلك، تشهد الأزمة تصاعدا في حدتها، وقد تكون لها آثار وخيمة على المنطقة.

وأشار أحد المشاركين إلى بيلاروس بوصفها حالة أخرى لم يتخذ فيها المجلس إجراءات وقائية. ورد متكلمون آخرون بأنه لا ينبغي للمجلس أن يناقش حالات غير مدرجة في جدول أعماله ولا تشكل تهديدا للسلام والأمن الدوليين. وردا على ذلك، قال المشارك الأول إن الحالة لها آثار على الأمن الإقليمي لأنها تطورت في الآونة الأخيرة لتصبح أزمة هجرة على الحدود بين بيلاروس وبولندا. وقال أحد المتكلمين إن الحجة المؤيدة لاتخاذ المجلس المزيد من الإجراءات الوقائية تكمن في أنها قد تسهم في تغيير الوضع بفعل إدراك الجهات المعنية في الميدان بأن المجلس يراقب الأمور، وبالتالي تكون الوقاية "أسلوبا غير مكلف" للمجلس للتصدي للنزاعات.

وقد بينت المناقشة المفتوحة التي أجريت في تشرين الثاني/نوفمبر 2021 في موضوع "السلام والأمن من خلال الدبلوماسية الوقائية: هدف مشترك لجميع الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة" أن منظومة الأمم المتحدة مستعدة للتعاون مع مجلس الأمن بشأن الإجراءات الوقائية ولتقديم البيانات والتوصيات ذات الصلة. واقترح أحد المتكلمين أن إحدى وسائل العمل الوقائي تكمن في توسيع نطاق المواضيع التي تتناولها لجنة بناء السلام. وقال مشارك آخر في المناقشة أن الأمانة العامة يمكن أن تقدم إحاطات لأجل الإلمام بالحالة إلى المجلس لتمكينه من الوقوف على حالات النزاع المحتملة وبلورة أساليب لمعالجتها بشكل أفضل في حالة اندلاع النزاع بالفعل. فقد كان المجلس يطلب في الماضي تقديم مثل هذه الإحاطات، ولكنه لم يفعل ذلك في السنوات الأخيرة. وأضاف أن على المجلس أن يتواصل مع الأمانة العامة في المراحل المبكرة، بسبل منها أشكال غير رسمية من قبيل "محادثات الأريكة".

(3) استخدم حق النقض الوحيد في عام 2021 بعد عقد حلقة العمل، في 13 كانون الأول/ديسمبر، بتصويت روسيا ضد مشروع قرار بشأن تغير المناخ والأمن اشتركت في صياغته أيرلندا والنيجر.

المسائل المواضيعية

دارت نقاشات حامية بشأن أي المسائل المواضيعية ينبغي للمجلس أن يتناولها. ورأى عدة مشاركين أن مناقشة المجلس في العام الماضي لمسائل ناشئة مثل التهديدات السيبرانية والأمن البحري وجائحة كوفيد-19 كانت ممارسة إيجابية. ورحب البعض بمبادرة ثلاثي الرئاسة لأجل المرأة والسلام والأمن التي أطلقتها أيرلندا وكينيا والمكسيك خلال فترات رئاستها المتتالية في أيلول/سبتمبر وتشرين الأول/أكتوبر وتشرين الثاني/نوفمبر 2021 التي شهدت التزام هؤلاء الأعضاء بسلسلة من الإجراءات المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

وأعرب المتكلمون عن آراء شديدة التباين بشأن ما إذا كان ينبغي للمجلس مناقشة آثار تغير المناخ على السلام والأمن، حيث قال البعض إن على المجلس أن يتصدى للتهديد الذي يشكله تغير المناخ حتى يضطلع بولايته المتمثلة في حماية السلام والأمن الدوليين، بينما قال آخرون إن المجلس ليس المحفل المناسب لمعالجة المسائل المتصلة بتغير المناخ. ولاحظ عدة مشاركين في المناقشة أن تغير المناخ يحدث بالفعل اضطرابات في كثير من الحالات المعروضة على المجلس في جدول أعماله، كما يتضح من ورود ذكر الآثار السلبية لتغير المناخ في 13 منتجا من منتجات المجلس خلال ذلك العام فقط. وأكدوا أنه ينبغي للمجلس أن يكتف العمل فيما يخص هذه المسألة باستخدام الأدوات المتاحة له، وناشدوا الأعضاء أن يؤيدوا مشروع القرار المتعلق بتغير المناخ والأمن الذي بادرت أيرلندا والنيجر بتقديمه، والذي كان يجري التفاوض بشأنه أثناء حلقة العمل.

وذكر أحد الوفود أنه لا يعارض مناقشة المجلس لقضايا مثل تغير المناخ، والأطفال والنزاع المسلح، والأمن السيبراني، والمرأة والسلام والأمن، ولكن ينبغي للمجلس أن يحدد الزاوية والمنظور المناسبين للنظر فيها. وأكد المتكلم أن بعض هذه القضايا تتناولها بالمناقشة اللجنة الأولى واللجنة الثانية للجمعية العامة وأن من المهم عدم تكرار عملهما. وأضاف المتكلم أنه قد يكون من الأفضل التصدي لهذه المسائل من قبل عموم أعضاء الأمم المتحدة في الجمعية العامة.

وقال أحد الأعضاء الجدد إن المجلس ينبغي له أن يحرص على عدم الإفراط في إقبال جدول أعماله بإدراج مسائل فيه هي من اختصاص هيئات أخرى؛ وقال متكلم آخر إنه "من الممكن ربط أي مسألة في حياة الإنسان بالسلام والأمن الدوليين". وردا على ذلك، ذكر مشارك آخر في المناقشة أن مفهوم السلام والأمن تعزز على مر السنين، وأنه "ينبغي الافتخار" برؤية المجلس يتصدى لتهديدات جديدة. وأضاف متكلم آخر أن معظم الدول تفضل الأخذ بمنظور أوسع لما يشكل تهديدا للسلام والأمن الدوليين. وأشار إلى أن أحد التحديات الماثلة يكمن في أن حقوق الإنسان والتنمية والأمن عناصر "يؤثر كل منها في الآخر". وأحد الأسئلة العريضة المطروحة هي كيف ينبغي للمجلس التعامل مع ذلك. فينبغي للمجلس، دون السعي إلى العمل على كل الواجهات، أن يتصدى للمسائل التي يمكن أن يحدث بشأنها تغييرا واضحا.

وفي حين أشار عدة متكلمين إلى أن المجلس يمكنه معالجة المسائل الناشئة في أشكال غير رسمية، مثل عقد الاجتماعات بصيغة آريا أو إجراء "محادثات الأريكة"، تباينت الآراء بشأن مزايا الاستخدام الحالي للاجتماعات المعقودة بصيغة آريا. ولاحظ أحد المشاركين أن تزايد عدد الاجتماعات المعقودة بصيغة آريا في السنوات الماضية قد يشير إلى أن أعضاء المجلس يسعون إلى إيجاد فرص لاستكشاف مسائل إضافية لا يستطيع المجلس تناولها من خلال جلساته الرسمية. غير أن المشارك حذر من استخدام الاجتماعات المعقودة بصيغة آريا لإثارة مسائل لا صلة لها تماما بجدول أعمال المجلس. وأشار متكلم آخر

إلى أن المجلس يبالغ في استخدام هذه الصيغة التي يساء استعمالها لتوجيه أصابع الاتهام، ولإثارة مسائل حساسة سياسياً بما لا جدوى فيه. وقال المتحدث إنه يتعين على الأعضاء "إيجاد صيغة لعدم مقاطعة البعض لاجتماعات البعض الآخر المعقودة بصيغة آريا".

وفي سياق مماثل، أعرب أحد المشاركين في المناقشة عن الأسف للاتجاه المتزايد لعقد جلسات تحت بند "أي مسائل أخرى". ولاحظ المتكلم أن هذه الجلسات جرت العادة أن تكون جلسات قصيرة وغير معمقة يوجه فيها الأعضاء نظر المجلس إلى مسائل معينة، إلا أنها أصبحت في السنوات الأخيرة تضم مقدمين للإحاطات وتتناول مسائل جوهرية، مما يجعلها أشبه بأشكال أخرى من المشاورات المغلقة. وقال المتكلم إنه ينبغي الإقلال من عقد الجلسات تحت بند "أي مسائل أخرى"، إذ أن هذه الصيغة باتت أيضاً "عملية استعراضية" يمكن أن تسمم الأجواء في المجلس، بالنظر إلى أن تركيز وسائل الإعلام ينصب في الغالب على البيان الصحفي الذي قد يصدر بعد الجلسة.

وأثار عدة مشاركين مسائل أخرى تتعلق بموضوع الجلسة الثانية المفرد لأساليب العمل. وشملت اقتراحات بتحقيق توازن أفضل بين الجلسات المفتوحة والمغلقة، حيث أعرب البعض عن تفضيلهم إجراء مزيد من المشاورات المغلقة، مما يتيح للأعضاء إجراء مناقشات صريحة وإحراز التقدم بشأن المسائل الصعبة.

وذهب بعض المشاركين في المناقشة إلى أن الإفراط في إقبال برنامج المجلس باجتماعات الهيئات الفرعية والاجتماعات المعقودة بصيغة آريا لا يترك سوى القليل جداً من الوقت للتركيز على المسائل الحاسمة الأهمية. وفي نفس السياق، أكد مشاركان أنه لا حاجة لعقد ثلاث جلسات شهرية منفصلة بشأن الجمهورية العربية السورية (على المسار السياسي، والمسار الإنساني، ومسار الأسلحة الكيميائية)، حيث لا يطرأ الكثير من التطورات الجديدة التي تستوجب النظر فيها. واقترحا دمج الجلسات المتعلقة بالحالة السياسية والإنسانية في الجمهورية العربية السورية أو خفض وتيرة الجلسات لتعقد كل شهرين. وفيما يتعلق ببلدان، قال المشاركون إن عقد جلسات منفصلة بشأن قراري مجلس الأمن 1701 (2006) و 1559 (2004) أمر غير ضروري نظراً للتداخل في المواضيع التي تناقش في كل جلسة.

الجلسة الثانية

أساليب العمل والهيئات الفرعية

مديرة الجلسة

السفيرة إينغا روندا كينغ

الممثلة الدائمة لسانت فنسنت وجزر غرينادين

المعلقون

السفير خوان رامون دي لا فوينتي راميريز

الممثل الدائم للمكسيك

السفير نيكولا دو ريفيير

الممثل الدائم لفرنسا

السفير دميتري بوليانسكي

النائب الأول للممثل الدائم للاتحاد الروسي

تحقيق التوازن بين الشفافية والفعالية والكفاءة

ناقش المشاركون مسألة التوازن بين الجلسات المفتوحة والمغلقة وتبادلوا وجهات النظر بشأن فوائد كل صيغة من الصيغتين وأوجه القصور فيها. وقال أحد المشاركين في المناقشة إن الجلسات المفتوحة تعزز الشفافية لأنها تسمح للأعضاء بمتابعة الإحاطات، بينما تيسر الجلسات المغلقة قدرة المجلس على إجراء مناقشات صريحة وإيجاد حلول فعالة. وشدد متكلم آخر على أن إجراء مشاورات مغلقة يكون ضروريا عندما لا يرغب أعضاء المجلس في حضور البلدان التي لها مصلحة قوية في نزاع ما. فأعضاء المجلس قد لا يرغبون في وجود ممثلي الجزائر أو المغرب في القاعة عند مناقشة مسألة الصحراء الغربية، على سبيل المثال. ودعا المتكلم إلى استخدام الجلسات المغلقة أكثر معتبرا أنها تتيح طرح الأسئلة على مقدمي الإحاطات، وتتاول المسائل الحساسة، والتفاوض بشأن المواقف المشتركة. واتفق متكلمان على ضرورة انخراط السفراء أكثر في المفاوضات، مع استخدام السلطة التي تمنحها عواصمهم لأجل إيجاد حلول توفيقية، بدلا من أن يتصرفوا، كما قال أحد المتكلمين، بصفة "متحدثين رسميين ومحررين للخطابات".

ورأى مشاركان أن المشاورات المغلقة قد لا يكون لها ما يبررها إذا كان المجلس قد سبق له أن عقد جلسة إحاطة مفتوحة بشأن موضوع أصدر عنه جميع الأعضاء بيانا ولم يتيق لهم ما يضيفونه بشأنه. وأشار مشاركون آخرون إلى أن من الأهمية بمكان أن يعبر الأعضاء المنتخبون عن مواقفهم علنا في المجلس، لأن ولايتهم المحددة في سنتين تتيح لهم فرصا أقل من الأعضاء الدائمين للقيام بذلك. وأضاف أحد الأعضاء الجدد قائلا إن الأعضاء الدائمين لا يرون المجلس أبدا من خارجه، ولذلك فهم قد لا يقدررون أهمية الشفافية التي توفرها الجلسات المفتوحة بنفس تقدير الأعضاء المنتخبين لها.

وجرت مناقشة مطولة بشأن دور البيانات الشفوية التي يدلى بها للصحافة بعد المشاورات. وقال بعض المتكلمين إن هذه البيانات تتيح للمجلس نقل رسالة تجسد وحدة الصف؛ لذا لا حاجة أن تكون هذه البيانات مستفيضة، ويمكن أن تتناول ثلاث أو أربع نقاط رئيسية تجسد توافق الآراء الذي تم التوصل إليه في المشاورات. ورأى بعض المتكلمين أن البيانات الشفوية للصحافة أصبحت جدية أكثر مما ينبغي، حيث يتفاوض الأعضاء بشأنها كما لو كانت "بيانات صحفية". وقال أحد المتكلمين إن رئيس المجلس ينبغي أن يكون بوسعه تقديم سرد وقائعي للصحافة عن المشاورات دون الحاجة إلى التفاوض مسبقا مع أعضاء المجلس بشأن تعليقاته، مشددا على أنه ينبغي أن يتمتع دبلوماسيو المجلس بمهارات كافية لنقل المعلومات دون إثارة خلافات سياسية.

وأشير إلى أن الرؤساء ينبغي أن تتاح لهم بعض المرونة في التحدث باسم المجلس حتى لا يلزموا الحذر بدرجة تجعل حديثهم أمام الصحافة فارغا من المحتوى. وإذا أثاروا جدلا بالفعل، فلأعضاء الآخرين أن يسجلوا ما يساورهم من شواغل. وفضل عدة مشاركين توخي الحذر في هذا الصدد، حيث ذهبوا إلى أنه لا ينبغي لرئيس المجلس أن يقدم بيانات شفوية للصحافة دون الحصول على موافقة جميع الأعضاء. وذكر أحد المشاركين أنه ينبغي للرؤساء توخي جانب الحذر لدى الرد على الأسئلة نيابة عن المجلس لأن الصحافة تسعى بصفة خاصة إلى الوقوف على الانقسامات القائمة. فينبغي عدم إطلاع الصحافة على الخلافات بين الأعضاء خلال المشاورات بشأن القضايا الحساسة، خاصة بالنظر إلى أن "نقص الثقة" عامل يثير خشية بعض فئات الأعضاء من أن ينتقد رئيس المجلس الأعضاء الآخرين الذين لا يتفق معهم. وحث أحد المتكلمين الأعضاء على الاحترام المتبادل وعدم تسريب المسودات أو الآراء المعرب عنها سرا، لأن هذه الأساليب تقوض قدرة المجلس على التوصل إلى توافق في الآراء.

ولاحظ عضو آخر أن الإدلاء بالبيانات الشفوية للصحافة كان هو القاعدة المتبعة في الفترة من 2017 إلى 2018؛ وأضاف أنه الرئيس يمكنه، بعد قراءة البيانات، أن يغادر ركن الصحافة دون الرد على الأسئلة. وقال عدة متحدثين إنهم على استعداد لتجريب هذه الطريقة. ولاحظ أحد المتكلمين تحولاً نحو إطالة البيانات الشفوية للصحافة والتفاوض بشأنها، بينما كان الرئيس في الفترة من 2015 إلى 2017 يدون بعض الملاحظات خلال الجلسة ويطلع عليها الأعضاء قبل تقديم الإحاطة إلى الصحافة. غير أنه أشار إلى أن "تلقائية" تقديم البيانات الشفوية للصحافة يبدو أنها فقدت خلال جائحة كوفيد-19، فيما يبدو أنه تلميح إلى عمل المجلس عن بعد في معظم الحالات منذ بدء الجائحة.

وضع المسودة الأولى

دعا عدة متكلمين، كما كان الشأن في السنوات السابقة، إلى توزيع أكثر إنصافاً لمهمة صياغة مسودات منتجات المجلس. وأعرب أحد الأعضاء عن أسفه إزاء "الاحتكار الفعلي" لوضع المسودة الأولى الذي لا يزال قائماً ولا يجسد بما فيه الكفاية مشاركة الأعضاء المنتخبين في المجلس، وهذا شاغل لا يثيره أعضاء المجلس المنتخبون فحسب، بل يثيره أيضاً عموم أعضاء الأمم المتحدة خلال المناقشة المفتوحة السنوية بشأن أساليب العمل. ويواصل الفريق العامل غير الرسمي المعني بالوثائق والمسائل الإجرائية الأخرى جهوده من أجل التفاوض بشأن مذكرة رئاسية تعترف بالدور الذي يمكن أن يؤديه رؤساء الهيئات الفرعية في إعداد الوثائق بجعل المشاورات بين واضعي المسودة الأولى ورؤساء الهيئات الفرعية ذات الصلة ممارسة معتادة⁽⁴⁾.

وشدد العديد من المتكلمين على فوائد تعميم الاضطلاع بوضع المسودة الأولى بقدر أكبر، وأكد أحدهم أن السماح للأعضاء المنتخبين بصياغة المزيد من الوثائق من شأنه أن يعزز نوعيتها، من خلال تجسيد مجموعة واسعة من الآراء والخبرات فيها. وذكر إضافة إلى ذلك أيضاً أن توزيع مسؤوليات الصياغة على نطاق أوسع سيجعل المجلس أكثر كفاءة مع تزايد أعباء عمله.

وقال أحد المتكلمين إن الأعضاء المنتخبين يواجهون مقاومة حينما يرغبون في المبادرة بوضع المسودة الأولى؛ غير أن بعض الأعضاء الدائمين أعلنوا دعمهم لتقاسم مسؤوليات وضع المسودة الأولى، فهي ليست "حكراً على أحد"، على حد قولهم. وأوصى أحد الأعضاء الدائمين بتوخي المرونة فيما يتعلق بالجهة التي يمكنها وضع المسودة الأولى، في حين اقترح عضو آخر فكرة الاضطلاع بهذه المهمة على أساس التناوب. وكانت لهذا العضو آراء متباينة بشأن ما إذا كان ينبغي لبلدان إقليمية أن تضطلع بهذه المسؤولية، حيث قد تكون لديها معرفة أكثر تعمقاً بالديناميات الإقليمية، ولكن يمكن أن توجد أيضاً في وضع تضارب المصالح في تلك الحالات.

ودعا عضو من أفريقيا واضعي المسودات الأولى إلى تعزيز تعاونهم مع الأعضاء الأفارقة في مجلس الأمن بشأن صياغة المنتجات المتعلقة بأفريقيا. ولاحظ هذا العضو كذلك أهمية تعزيز التفاعل مع البلدان المتأثرة بالنزاعات عن طريق تمكينها من المشاركة في الجلسات المفتوحة المعقودة بموجب المادة 37 من النظام الداخلي المؤقت لمجلس الأمن، أو من خلال جلسات التحاور غير الرسمية.

(4) كان لا يزال يتعين الاتفاق على هذه المذكرة في نهاية كانون الثاني/يناير 2022.

خطط الطوارئ في وجه الظروف غير العادية

أكد عدة أعضاء ضرورة وضع إجراءات لمواجهة الطوارئ تساعد المجلس في أداء وظيفته في حالات الأزمات. فقد كانت جائحة كوفيد-19 بمثابة جرس تنبيه في هذا الصدد. ويمكن فضلا عن ذلك أن تؤدي العواصف الشديدة في مدينة نيويورك إلى إغلاق مقر الأمم المتحدة. وأفاد أحد المشاركين أن عدة وفود كانت قد دعت المجلس، خلال المناقشة المفتوحة بشأن أساليب العمل المعقودة في حزيران/يونيه 2021، إلى التفاعل مع الأمانة العامة لاستخلاص الدروس المستفادة من الجائحة واقتراح بروتوكولات للعمل أثناء الأزمات. وقال إن هذه البروتوكولات ينبغي أن تأخذ في الاعتبار جميع عناصر عمليات المجلس، ملاحظا التحديات المطروحة فيما يتعلق بالترجمة الشفوية أثناء الجائحة، مع الإشارة إلى اعتماد المجلس لمذكرة رئاسية في تموز/يوليه 2021 (S/2021/648) أكد فيها من جديد التزامه بتعدد اللغات. وأشار متكلم آخر إلى أن النظام الداخلي المؤقت غير مناسب تماما لمواجهة الظروف الاستثنائية.

وقد أدت الجائحة إلى جعل المجلس على دراية أكبر بالتكنولوجيا، حيث أصبح من الممكن عقد الجلسات والاستفادة من مشاركة مجموعة واسعة من مقدمي الإحاطات بفضل منصة التداول بالفيديو. وقال أحد المتكلمين إن عقد الجلسات عن بعد مفيد، ولكن لا ينبغي الإفراط في ذلك لأن التفاعلات الشخصية أساسية لحل المسائل الصعبة.

وأكد أحد الأعضاء الدائمين أن الرسالة المؤرخة 27 آذار/مارس 2020 الموجهة من رئيس مجلس الأمن (الصين) إلى الممثلين الدائمين للدول الأعضاء في المجلس (S/2020/253) كافية فيما يتعلق بخطط الطوارئ في ظل الظروف غير العادية. ومنذ صدور تلك الرسالة، لم تعد جلسات المجلس الافتراضية تعتبر جلسات رسمية. وأوجز الممثل الأسباب الداعية إلى عدم اعتبار الجلسات المعقودة في شكل افتراضي جلسات رسمية. حيث أن صور الفيديو لا يمكن الوثوق بها دائما، حيث يمكن تزييف الصورة بشكل يصعب كشفه ويمكن قرصنة البث المباشر دون صعوبات. كما تقع خلال الجلسات المعقودة عن بعد حالات التعطل وانقطاع السمع والغياب فيما يخص الترجمة الشفوية، ويمكن أن تقع حالات أكثر خطورة تتمثل في توجيه تهديدات لأحد المتكلمين من الخارج. غير أن التداول بالفيديو أسلوب مناسب لعقد الجلسات غير الرسمية، مثل الاجتماعات المعقودة بصيغة آريا والمناسبات الجانبية، وهو يتيح للأعضاء الاقتصاد في الاجتماعات.

وأعرب مشارك آخر في المناقشة عن عدم ارتياحه لاتباع ممارسة مخاطبة الوزراء للمجلس من عواصمهم خلال اجتماعات المجلس المعقودة بالتداول بالفيديو. وأشار إلى أن السفراء يعينون من قبل وزارات خارجية بلدانهم، وأن الاعتماد المفرط على المشاركة الافتراضية من العواصم يقلل من دور الممثلين الدائمين في نيويورك.

تعزيز الأولويات من خلال المبادرات المشتركة

رحب عدة متكلمين بمبادرة ثلاثي الرئاسة التي اتخذتها أيرلندا وكينيا والمكسيك لتعزيز مسائل المرأة والسلام والأمن خلال رئاسة كل منها للمجلس في أيلول/سبتمبر وتشرين الأول/أكتوبر وتشرين الثاني/نوفمبر 2021. وأشار أحد الوفود إلى اعترافه بمواصلة المبادرة والبناء عليها خلال فترة رئاسته للمجلس ودعا الأعضاء الآخرين إلى أن يحذوا حذوه. ولاحظ أحد الأعضاء المنتهية عضويتهم أنه من الصعب على الأعضاء المنتخبين التركيز باستمرار على أولوياتهم نظرا لأن ولايتهم تقتصر على سنتين. غير أن إحدى وسائل التصدي لهذا التحدي تكمن في العمل، عندما تتوافق الأولويات، على النهوض بها عبر فترات الرئاسة، والإيعاز للأعضاء الجدد بمواصلة التركيز عليها.

ولوحظ أن تتابع فترات الرئاسة يمكن أن يساعد في زيادة الوزن السياسي لبعض القضايا وتجنب تكرار الجهود. وقد اتبع أعضاء المجلس الأفارقة الثلاث زائدا 1 (تونس وسانت فنسنت وجزر غرينادين وكينيا والنيجر) نهجا مماثلا من خلال الالتزامات المتعلقة بأساليب العمل، مثل تعهدهم بالتشاور مع البلدان المتأثرة بالنزاعات والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية خلال فترات رئاستهم. وأشار متكلم آخر إلى "الرئاستين التوأمتين" لفرنسا وألمانيا في آذار/مارس ونيسان/أبريل 2019، اللتين سعى خلالهما البلدان معا إلى تسليط الضوء على قضايا من بينها دور المرأة في حالات النزاع، مع التركيز على حمايتها وتمكينها، وتعزيز دعم القانون الدولي الإنساني. وأبدى أحد الأعضاء الدائمين اتفاقه بهذا الشأن قائلا إن متابعة المواضيع من خلال تتابع فترات الرئاسة يمكن أن تساعد في النهوض بقضايا معينة بسرعة.

وكان من بين التزامات ثلاثي الرئاسة لأجل المرأة والسلام والأمن توكي التوازن الجنساني بين مقدمي الإحاطات والتمثيل القوي للمرأة على مستوى المتحدثين باسم المجتمع المدني في اجتماعات المجلس. وأثارت مسألة التوازن الجنساني بين مقدمي الإحاطات من المجتمع المدني في اجتماعات المجلس مناقشات حية. حيث أكد أحد الأعضاء الدائمين أن الاستعانة بمقدمي الإحاطات من النساء يمثل التزاما من المجلس بمساواة المرأة. وتحدث أحد الأعضاء المنتخبين عن لجنة عاملة مشتركة شكلها مع عضوين آخرين لتعزيز تمثيل المجتمع المدني في المجلس على أساس منظم والاستماع إلى أصوات نسائية متنوعة. وقال عضو منتخب آخر إنه يتعين أن يكون للمرأة على الدوام صوتا في الاجتماعات، وينبغي للمجلس أن يمارس بالأفعال ما يدعو له بالأقوال، لأن العديد من قراراته تدعو إلى مشاركة المرأة في العمليات السياسية على أساس المساواة. وأضاف هذا العضو أنه سعى خلال رئاسته في عام 2021 إلى دعوة مقدمين للإحاطات من النساء فقط، باستثناء الحالات التي دعا فيها موظفين مدنيين من الرجال يتولون المسؤولية عن بنود معينة من جدول الأعمال. ورد أحد الأعضاء الدائمين على ذلك قائلا إن دعم المساواة بين الجنسين ينبغي أن لا يعني الاستغناء تماما عن مقدمي الإحاطات من الرجال.

وشدد أحد المتكلمين على أن مشاركة مقدمي الإحاطات ينبغي أن تضيف قيمة وألا تزيد من حدة الخلافات. فتدخلاتهم ينبغي أن تأتي بمعلومات مفيدة، لا أن تؤدي إلى نتائج عكسية. وشكك أحد الأعضاء الدائمين في مؤهلات وشرعية بعض مقدمي الإحاطات، بمن فيهم ممثلو المجتمع المدني الذين يعيشون بعيدا عن معاناة المدنيين في البلدان المنكوبة بالنزاعات.

أساليب العمل: التدوين والتنفيذ

تكلم أحد الأعضاء، مشددا على أهمية أساليب العمل، عن ضرورة تدوين ما تحقق من نجاح وما لم يكمل بالنجاح. وحث مشارك آخر الأعضاء على تنفيذ ما تم الاتفاق عليه بالفعل (أي ما تم تدوينه) وأفضل الممارسات التي اعتمدت مع مرور الزمن. وأضاف المتكلم أن السعي إلى تدوين أفضل ممارسات المجلس بكاملها قد يكون فيه تكرار وإضاعة للجهد، حيث أن المهم هو تنفيذ تلك الممارسات.

وقال أحد المشاركين إن الفريق العامل غير الرسمي المعني بالوثائق والمسائل الإجرائية الأخرى يسعى إلى أن يتم اعتماد مذكرات رئاسية توضح جوانب عمل المجلس. والمذكرات الرئاسية المتعلقة بأساليب العمل هي في كثير من الحالات نتاج مفاوضات مطولة بين الأعضاء. ولم يتسن التوصل إلى توافق الآراء بشأن مذكرة مقترحة تتعلق ببناء القدرات، وترمي إلى سد الثغرات في مستوى استعداد الأعضاء الجدد للانضمام إلى المجلس.

اختيار رؤساء الهيئات الفرعية

أشار بعض الأعضاء إلى التأخير المسجل في اختيار رؤساء الهيئات الفرعية لعام 2022. وقال أحد الأعضاء المنتخبين إن هذه العملية طرحت مشاكل خلال السنتين السابقتين. وإذا لاحظ هذا المشارك أنه من المفترض أن يكون اختيار الرؤساء قد تم بحلول تشرين الأول/أكتوبر من كل عام، أشار إلى أن الأعضاء الجدد هم بحاجة إلى معرفة مهام الرئاسة المسندة إليهم قبل الالتحاق بالمجلس. وذكر عضو منتخب آخر أنه إذا اتفق الأعضاء الجدد على مناصب الرئاسة المتاحة، فينبغي للمجلس بأسره أن يحترم هذا التوافق في الآراء. وقال أحد الأعضاء الدائمين إنه على استعداد، حرصاً على تقاسم الأعباء، لترأس إحدى اللجان الشاغرة رئاستها، إذا لم يرغب في ذلك أحد.

الجلسة الثالثة

الدروس المستفادة: ملاحظات المشاركين في حلقة العمل لعام 2021

مديرة الجلسة

السفيرة باربرا وودوارد

الممثلة الدائمة للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية

المعلقون

السفير سفين يورغنسون

الممثل الدائم لإستونيا

السفير عبدو أباري

الممثل الدائم للنيجر

السفيرة إينغا روندا كينغ

الممثلة الدائمة لسانت فنسنت وجزر غرينادين

السفير طارق الأدب

الممثل الدائم لتونس

السفير هاي أنه فام

نائب الممثل الدائم لفيتنام

إحداث التغيير في ظل بيئة جيوسياسية صعبة

أجمع المشاركون على الاعتراف بأن البيئة الجيوسياسية الراهنة بيئة صعبة وأن المجلس يواجه تحديات كثيرة. وأعرب أحد المشاركين عن الأسف لأن عددا كبيرا من الأزمات المدرجة في جدول أعمال المجلس تفاقمت خلال فترة ولايته الممتدة على سنتين. وأضاف أنه في الوقت الذي تستعصي بعض النزاعات المعقدة حقا على الحل، لم تجد بعض الأزمات الأخرى، التي يفترض أنها قابلة للحل، السبيل إلى التخفيف من حدتها. وساق كمثل على ذلك الكارثة البيئية المحتمل أن تتشأ عن ناقلة النفط "صافر" قبالة سواحل اليمن التي يظل خطرها قائما بعد مرور سنتين.

ولاحظ أحد المتكلمين وجود فجوة بين مسؤوليات المجلس وقدرته على الإنجاز. والمجلس لا يبذل ما يكفي من الجهود لكي ينتقل من دور إدارة الأزمات القائم على رد الفعل إلى نهج أكثر استدامة واستباقية إزاء منع نشوب النزاعات. وتسهم الانتهاكات الصارخة لقرارات المجلس في تعقيد العديد من النزاعات وفي إطالة أمدها. وذهب أحد المشاركين إلى أن على المجلس العمل بشكل أفضل على إنفاذ قراراته، وساق القرارات المتعلقة بعملية السلام في الشرق الأوسط وحظر الأسلحة المفروض على ليبيا كأمثلة في هذا الصدد.

ولوحظ أنه لولا مجلس الأمن لكانت بيئة السلام والأمن أسوأ حالا، على الرغم مما أشير إليه من التحديات. حيث أن المجلس أدى دورا في حماية آلاف المدنيين، والتصدي للتهديدات التي يشكلها الإرهاب، ومكافحة جائحة كوفيد-19. وأحرز التقدم، حتى وإن كانت النتائج لا ترقى من حيث الأهمية إلى ما يصبو أعضاء المجلس إلى أن تكون عليه.

وناقش المشاركون بعض الشيء سبل متابعة الأولويات كأعضاء منتخبين وقياس مدى نجاح فترة العضوية في المجلس. وأشار أحد الأعضاء المنتهية ولايتهم أنه كان يعتقد في البداية أن تنظيم مناسبات بارزة أثناء رئاسة المجلس يشكل الأسلوب الرئيسي اللازم اتباعه لتسليط الضوء على أولويات العضو، ولكن سرعان ما تبين له سبل يمكن للأعضاء نهجها لمتابعة أولوياتهم كل يوم. فعلى سبيل المثال، يمكن لعضو المجلس الذي يولي قيمة للمساءلة وحقوق الإنسان أن يؤكد على هذين الموضوعين لدى انكباب المجلس على قضايا تتعلق مثلا بأفغانستان والجمهورية العربية السورية.

واتفق العديد من المتكلمين على أن العمل في المجلس تجربة غنية خوضها مجز. ولاحظ أحد المتكلمين أن العضوية في المجلس ترفع من شأن العضو المنتخب دبلوماسيا، حيث تصير مشورته مطلوبة أكثر. ولا تتأتى العضوية في المجلس، بالنسبة لبلد صغير، إلا مرة واحدة على مدى جيل كامل. وأكد أحد المشاركين أن عضوية بلده في المجلس سمحت له بتركيز الاهتمام الدولي على الآثار الضارة للإرهاب وتغير المناخ والمسائل الإنسانية في منطقته.

وهناك طرق مختلفة لقياس النجاح في المجلس. ويمكن اعتبار أحد مؤشرات اتخاذ قرارات تتشأ عنها أحكام للقانون الدولي أو تصدر بموجبها ولايات لعمليات السلام. وأشار إلى أن نوعية البيانات العامة المدلى بها في قاعة المجلس لها أيضا أهميتها. فالبلدان تتابع عن كثب ما يقال عنها في المجلس، وذلك ما يدل على أن هذه البيانات يُحسب لها حساب. وأكد أحد المشاركين أنه ينبغي للأعضاء المنتخبين السعي بكل بساطة إلى أن يكونوا أعضاء مجيدين يتبعون نهجا بناء، بدلا من التركيز على التدابير الملموسة. واتفق أحد أعضاء المجلس المنتهية ولايتهم على ما أكدته السيدة لاندغرين بشأن أهمية سعة الخيال، وناشد الأعضاء الجدد أن يتحلوا بهذه الخصلة في المجلس داعيا إياهم إلى عدم خشية اتباع نهج مبتكرة.

وانبرى أحد المتكلمين ينزع التهويل عن التحديات التي تواجه البلدان الصغيرة لأجل الانضمام إلى المجلس، مذكرا بأن أحد الأعضاء الدائمين نصحه بأن ذلك "ليس أمرا مستعصيا". وقد تشعر البلدان الصغيرة في أوائل فترة العضوية بالوهن في مواجهة قضايا لديها إمام محدود بها، بل حتى في سعيها إلى تشكيل فريق. ولكن مع مرور الوقت، يتكرر طرح القضايا ويكتسب الأعضاء ما يحتاجونه من معارف ويستفيدون من الدعم المقدم، بما في ذلك دعم شعبة شؤون مجلس الأمن. ولاحظ أحد المتحدثين أنه بحلول السنة الثانية من العضوية، كان الفريق قد اكتسب الثقة بالنفس وأصبح على استعداد لأن يضطلع بمهمة واضح المسودة الأولى.

التحالفات في المجلس

لاحظ أحد المشاركين أن بناء التحالفات هو أسلوب العمل الذي تتبعه الدول الصغيرة في مجلس الأمن. ولا يراد بهذه التحالفات إثارة الانقسامات، بل تعزيز الوزن السياسي للمواقف المشتركة. ولوحظ أن الأعضاء المنتمين لمجموعة محددة المعالم يمكنهم أيضا انقاء الضغوط السياسية جزئيا باعتمادهم مواقف مشتركة. وبالإضافة إلى ذلك، تسهم المجموعات المشكلة داخل المجلس، من منظور أساليب العمل، في تحقيق الكفاءة في اجتماعاته بالإدلاء ببيانات مشتركة.

وجرت مناقشة مستفيضة بشأن دور مجموعة الأعضاء الأفارقة الثلاث زائدا 1 في مجلس الأمن. وأكد أحد الأعضاء أن دور هذه المجموعة صيغ بعناية لإمداد المجلس بقدرات قيادية بشأن المسائل المتعلقة بأفريقيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وتوسيع فهمه لها. وتضمنت التزامات مجموعة الأعضاء الأفارقة الثلاث زائدا 1 فيما يتعلق بأساليب العمل تعهدا باتخاذ عدة إجراءات خلال رئاستهم للمجلس، مثل التشاور مع البلدان المتأثرة بالنزاع، والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، وأجهزة الأمم المتحدة الرئيسية الأخرى، ورئيس مجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي. وسلط الضوء على هذه المشاورات مع مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة ذات الصلة باعتبارها وسيلة لفهم "الآخر" بشكل أفضل ومفتاحا لإيجاد حلول. وأشاد أحد الأعضاء بالتنسيق بين أعضاء هذه المجموعة وبقدرتها على صياغة مواقف مشتركة بشأن العديد من القضايا، حيث أصدرت 43 بيانا مشتركا (بما في ذلك تعليقات التصويت) في الفترة من كانون الثاني/يناير إلى تشرين الأول/أكتوبر 2021، و 38 بيانا مشتركا في عام 2020.

التفاعلات بين الأعضاء الدائمين والمنتخبين

تناول المشاركون بالمناقشة مسألة التفاعلات داخل المجلس، ولا سيما العلاقات بين الأعضاء الدائمين والمنتخبين. وقال أحد الأعضاء المنتهية ولايتهم إن بلده انضم إلى المجلس للعمل مع جميع الأعضاء، مناهضا التمييز بين الأعضاء الدائمين والأعضاء المنتخبين. وأضاف أنه يتعين على كل عضو أن يقيم علاقات جيدة مع الأعضاء الدائمين والمنتخبين على حد سواء لتحقيق النجاح في مهمته. وقال أحد الأعضاء الآخرين المنتهية ولايتهم إن الأعضاء الدائمين، وإن كان صحيحا أن آراءهم تتباين في كثير من الأحيان، بوسعهم الاتفاق بشأن مسائل مثيرة للجدل عندما يرغبون في ذلك، واستشهد في هذا الصدد بتجديد الإذن بالإجماع بتسليم المساعدات عبر الحدود إلى الجمهورية العربية السورية في تموز/يوليه 2021 (قرار مجلس الأمن 2585 (2021)).

بيد أن انتقادات وجهت بشأن سلوك الأعضاء الدائمين. فقد ناشد أحد الأعضاء المنتهية ولايتهم الأعضاء الدائمين إشراك الأعضاء المنتخبين بقدر أكبر والاستماع لآرائهم وأفكارهم. ومن الأمثلة الإيجابية التي ذكرت استضافة المملكة المتحدة لاجتماعات فطور بانتظام مع مجموعة الأعضاء الأفارقة الثلاث زائدا 1 للاستماع لآراء المجموعة. وأشار المتكلم إلى أن الجمعية العامة تنتخب عشرة أعضاء للعمل في مجلس الأمن لإسماع أصواتهم. فإذا كان الأعضاء الدائمون على غير استعداد للاستماع إليهم، فمن الأحرى أن يتألف المجلس فقط من خمسة أعضاء دائمين "لمواصلة العمل كالمعتاد". وقال عضو آخر من الأعضاء المنتهية ولايتهم إن فترة عضويته لمدة سنتين في المجلس لم تزد إلا اقتناعا بالحاجة إلى إصلاح مجلس الأمن، وتلك مسألة "يجدر بالجمعية العامة أن توليها الأهمية القصوى".

وأثيرت أيضا مسألة العلاقة بين الأعضاء الدائمين والمنتخبين فيما يتعلق بأساليب عمل المجلس. فدعا أحد الأعضاء المنتهية ولايتهم إلى أن ينظر منسق الأعضاء الخمسة الدائمين ومنسق مجموعة العشرة المنتخبين في وقت مبكر في مسألة تعيين رؤساء الهيئات الفرعية. وبالإضافة إلى ذلك، قال الممثل إن جميع الأعضاء ينبغي أن يكونوا ملمين بأحكام المذكرة 507 والمذكرات اللاحقة المتعلقة بأساليب العمل من أجل تعزيز شفافية المجلس وكفاءته وفعاليته. فالإحاطة بأساليب عمل المجلس مفيد لأجل "الإبحار في فضاء ذي طابع سياسي ليس لشدته مثل على وجه البسيطة".

الزيارات الميدانية

شدد عدد من الأعضاء المنتهية ولايتهم على أهمية إيفاد البعثات الزائرة في عمل المجلس. وأعرب أحدهم عن الأسف لأنه لم تنظم خلال فترة عضوية بلده لمدة سنتين سوى زيارة واحدة من هذا القبيل بسبب جائحة كوفيد-19، وناشد آخرون الأعضاء الجدد القيام بزيارات ميدانية متواترة بقدر الإمكان.

ولاحظ عدة متكلمين أن الدبلوماسيين يكتسبون فهما أفضل للحالات التي يعالجها المجلس حينما يقفون عليها بشكل مباشر. وأشار أحد الدبلوماسيين إلى أن نظرة المرء للأحداث وملامستها تختلفان تماما، وميز متكلم آخر بين عمق المعلومات المطلاع عليها في الميدان والمعلومات المتلقاة في قاعة المجلس. وفي إشارة إلى البعثة التي أوفدها المجلس إلى غرب أفريقيا في تشرين الثاني/نوفمبر 2021، قال أحد الأعضاء إنه كان بوده أن يلتقي عن قرب بالسكان المتضررين من النزاع، بزيارة مخيم للمشردين مثلا، ولكن في غياب ذلك، تظل الاجتماعات الشخصية في الميدان أفضل من اجتماعات المجلس المعقودة بالتداول بالفيديو.

وقال رئيس إحدى لجان الجزاءات إن زيارته لبلد مضيف مكنته من تقدير التحديات التي تواجه الممثل الخاص للأمين العام وفريق الأمم المتحدة فيما يتعلق بانتهاكات اتفاق مركز القوات. وأتاحت له الاطلاع على الإحباطات التي تعاني منها سلطات البلد المضيف في اتصالاتها مع الأمم المتحدة. وقال عضوان من الأعضاء المنتهية ولايتهم إن الزيارات الميدانية وسيلة مهمة لإطلاع الناس في البلدان المضيفة على الدور الداعم للأمم المتحدة.

أفرقة مجلس الأمن

شدد عدة مشاركين في المناقشة على ضرورة أن يشكل الأعضاء فريقا قويا مكرسا لأعمال المجلس في نيويورك. وافترض أحد المتكلمين أن العضو المنتخب يحتاج إلى عشرة خبراء أو إحدى عشر خبيرا يكرسون عملهم للمجلس حتى يتسنى له العمل بفعالية. وأشار متكلم آخر إلى أهمية توفر خبرة قانونية في بعثة البلد من أجل معالجة المسائل الإجرائية الناشئة في عمل المجلس.

ووصف أحد المشاركين العضوية في المجلس بأنها تجربة اعتبرها الفريق "محفزة" و "تاريخية" بالنظر إلى أن بلده قد لا يكون بوسعه الانضمام إلى المجلس إلا مرة واحدة كل 30 سنة. وأضاف أن الفريق ارتقى إلى مستوى التحدي بحماس كبير، وعمل أفراداه على تحسين طرق تبادل المعلومات بينهم، وتطوعوا لتغطية اجتماعات زملائهم الذين "كان يتعين عليهم حضور اجتماعين في نفس الوقت".

التواصل مع العواصم

شدد عدة متكلمين على أهمية التواصل بفعالية مع عواصمهم خلال فترة عضويتهم في المجلس. فالاتصال المستمر بالعاصمة يتيح للحكومات الاطلاع باستمرار على مستجدات المجلس، ويمكن البعثات في نيويورك من إدارة التوقعات في الوطن، ويساعد في توضيح قيمة الالتزام الوطني بالعمل في المجلس. وأكد أحد الأعضاء على أهمية الإسراع في إبلاغ العاصمة بالتطورات، قبل أن تفعل الدول الأعضاء الأخرى ذلك من خلال اتصالاتها برئيس البلد أو وزير خارجيته. واعتبر أحد الأعضاء أن "النقاف" الحكومات على الفريق الدبلوماسي في نيويورك وإحالتها المسائل مباشرة إلى العاصمة أمر ينم عن "عدم الاحترام".

دور شعبة شؤون مجلس الأمن

ذكر عدد من الأعضاء المنتهية ولايتهم أنهم استفادوا من مشورة وتوجيه شعبة شؤون مجلس الأمن في التحضير للعضوية في المجلس وخلال مدة عضويتهم. وأشاد أحد هؤلاء الأعضاء بالروح المهنية التي تتحلّى بها الشعبة قائلاً إن دعم الشعبة "لا غنى عنه لعمل المجلس وللأعضاء المنتخبين على وجه الخصوص".

قبل انعقاد حلقة العمل، اقترحت الأسئلة التالية:

الجلسة الأولى

- ما تقييمكم لأداء المجلس في السنة السابقة فيما يتعلق بحفظ السلام والأمن الدوليين، وما هي التحديات الرئيسية التي يواجهها في هذا الشأن، وما السبيل إلى التصدي لها بأقصى فعالية؟
- كيف يمكن للمجلس أن يدعم بشكل أفضل التحولات السياسية الجارية في عدة بلدان مدرجة في جدول أعماله؟
- ما تقييمكم لنهج المجلس إزاء القضايا الناشئة، مثل المناخ والأمن والجوائح والتهديدات السيبرانية، وإزاء الحالات القطرية الحادة والناشئة؟

الجلسة الثانية

- هل ينبغي للمجلس أن يضع مجموعة من الإجراءات لمواجهة الطوارئ والاتفاق عليها تحسباً للآزمات غير المتوقعة التي تعيق سيره عمله العادي؟
- هل ينبغي أن يتولى الأعضاء المنتخبون دوراً أكبر بالاضطلاع بمسؤولية وضع المسودة الأولى (أو المشاركة في وضع المسودة الأولى)، وكيف يمكن أن يحدث ذلك تغييراً على مستوى فعالية المجلس وكفاءته؟
- كيف يمكن للمجلس أن يحقق توازناً أفضل بين الشفافية والفعالية في عمله؟
- ما هي الدروس التي يمكن استخلاصها من النهج الذي اتخذه ثلاثي الرئاسة إزاء التعاون من أجل إبراز مسألة المرأة والسلام والأمن؟
- كيف يمكن تحسين إجراءات اختيار رؤساء الهيئات الفرعية وإعدادهم لتولي مسؤولياتهم؟