

Distr.: General  
12 July 2010  
Arabic  
Original: English



## رسالة مؤرخة ٩ تموز/يوليه ٢٠١٠ موجهة إلى الأمين العام من الممثلة الدائمة لنيجيريا لدى الأمم المتحدة

أتشرف بأن أبلغكم بأنه من المقرر أن يجري مجلس الأمن، خلال فترة رئاسة نيجيريا، مناقشة مفتوحة عن موضوع "الاستخدام الأمثل لأدوات الدبلوماسية الوقائية: التوقعات والتحديات في أفريقيا"، وذلك يوم الجمعة ١٦ تموز/يوليه ٢٠١٠.

وقد أعدت نيجيريا الورقة المفاهيمية المرفقة لُيسترشد بها خلال مناقشة هذا الموضوع (انظر المرفق).

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

(توقيع) يو. جوي أوغوو

السفيرة

الممثلة الدائمة



مرفق الرسالة المؤرخة ٩ تموز/يوليه ٢٠١٠ الموجهة إلى الأمين العام من الممثلة الدائمة لنيجيريا لدى الأمم المتحدة

ورقة مفاهيمية لأجل المناقشة المواضيعية المفتوحة المقرر إجراؤها في مجلس الأمن في ١٦ تموز/يوليه ٢٠١٠، برئاسة نيجيريا، في موضوع "الاستخدام الأمثل لأدوات الدبلوماسية الوقائية: التوقعات والتحديات في أفريقيا"

تقترح نيجيريا إجراء مناقشة مفتوحة في مجلس الأمن في ١٦ تموز/يوليه ٢٠١٠ من أجل استكشاف سبل الاستخدام الأمثل للنطاق الكامل لأدوات الدبلوماسية الوقائية في صون السلام والأمن الدوليين، ولا سيما في أفريقيا.

### السياق

برهنت الدول الأفريقية عن التزامها بالسلام والأمن كما تشهد على ذلك أعمال المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية في أفريقيا. فقد أنشأت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا عددا من آليات منع النزاعات، تشمل أنظمة الإنذار المبكر، في غامبيا وبنين وليبيريا وبوركينا فاسو. وفي إطار الجهود التي تبذلها الجماعة الاقتصادية، أنشأت أيضا مجلس الوساطة والأمن، ولجنة الدفاع والأمن، ومجلس الحكماء. وفضلا عن ذلك، وضع الاتحاد الأفريقي عدة آليات لمنع النزاعات مثل مجلس السلام والأمن وفريق الحكماء، في إطار هيكله الشامل للسلام والأمن. لكن النزاعات وتهديدات نشوب النزاعات لا تزال تشكل مصدر قلق بالغ للقارة، ويجدر النظر في مسألة معالجة هذا المشكل معالجة شاملة.

ولإن كانت مسؤولية منع النزاعات تقع في المقام الأول على عاتق الدول، فإن مسؤولية صون السلام والأمن الدوليين تقع في المقام الأول على عاتق مجلس الأمن. وقد برزت بعثات حفظ السلام بوصفها الأداة المفضلة لدى الأمم المتحدة في إدارة النزاعات، وازداد تعقد ونطاق هذه البعثات. وبالفعل، ففي حين كان عدد الأفراد المنتشرين لأغراض حفظ السلام في عام ٢٠٠٠ لا يتجاوز ٢٠ ٠٠٠ فرد، بلغ هذا العدد ١١٦ ٠٠٠ فرد بحلول عام ٢٠٠٩، مما استلزم ميزانية تشغيلية تفوق ٧,٨ بلايين دولار من دولارات الولايات المتحدة. وتبلغ ميزانية حفظ السلام حاليا ٨,٥ بلايين دولار. وتنشأ عن ذلك آثار

أوسع نطاقا على الدول الأعضاء والأمانة العامة وأصحاب المصلحة فيما يتعلق بصنع القرارات وتخصيص الموارد والإدارة<sup>(١)</sup>.

وأمام هذه الزيادة غير المسبوقة في عدد هذه العمليات ونطاقها، ربما أصبح يتعين على الأمم المتحدة أن تنظر في المزايا الكامنة في تحويل ثقافتها المتمثلة في الاستجابة بعد وقوع النزاع إلى ثقافة منع للنزاعات من أجل اتقاء النزاعات العنيفة ووقوع خسارات لا تعد ولا تحصى. وقد أنجز قدر كبير من الأعمال القيمة في هذا الصدد، ولا سيما فيما يتعلق بمزايا الوساطة وحل النزاعات وإدارة النزاعات. فعلى سبيل المثال، قامت الأمم المتحدة، بالتنسيق مع الأطراف الفاعلة الإقليمية، بتدخل سياسي سريع في غينيا على إثر أعمال العنف التي وقعت في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، مما أدى إلى تفادي تهديد نشوب حرب أهلية والحيلولة دون نشر قوات لحفظ السلام. وبالمثل، أسهم تدخل المبعوث الخاص للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في النيجر في إخماد أزمة سياسية يمتثل أن تتفجر مع ما يمكن أن ينشأ عن ذلك من أعمال عنف. وعلى إثر قرار محكمة العدل الدولية لعام ٢٠٠٢، نجح الأمين العام كوفي عنان في الوساطة بشأن ترتيبات نقل السيادة فيما بين نيجيريا والكاميرون بخصوص شبه جزيرة باكاسي. وأصبح مؤخرا دعم الأمم المتحدة المتواصل في مجالات الانتخابات وبرامج الانتعاش الاجتماعي - الاقتصادي وإصلاح قطاع الأمن جزءا من متواليات من الحلول السياسية التي تسهم في حفظ السلام، ولا سيما في غينيا.

وعلى الرغم من تحقيق مثل هذه النجاحات، لا تزال الأمم المتحدة تفتقر لاستراتيجية متسقة وشاملة من أجل كفالة السعي إلى منع النزاعات وتحقيقه على نحو متكامل، بالاستعانة على أحسن وجه بالأدوات والوكالات المتاحة لها والمتاحة في المنظمات الإقليمية، على نحو يستوفي فعليا الالتزامات بموجب الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة بشأن حل النزاعات حلا سلميا.

### معلومات أساسية

تعود أصول التحول المفاهيمي في تفكير الأمم المتحدة وأعمالها في مجال منع النزاعات إلى تقرير الأمين العام لعام ١٩٩٢ المعنون "برنامج للسلام" الذي عرف الدبلوماسية الوقائية بوصفها "العمل الرامي إلى منع نشوء منازعات بين الأطراف، ومنع تصاعد المنازعات القائمة وتحويلها إلى صراعات، ووقف انتشار هذه الصراعات عند وقوعها".

(١) إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، "برنامج جديد للشراكة: رسم آفاق جديدة لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام"، (تموز/يوليه ٢٠٠٩)، الصفحة ٤ من النص الإنكليزي.

وخطا تقرير الأمين العام عن منع نشوب النزاعات المسلحة لعام ٢٠٠١ (S/2001/574 و Corr.1) خطوة أخرى في سبيل الاعتراف بالأهمية البالغة لمنع النزاعات حينما سلم بأن "المسؤولية الأساسية فيما يتعلق بمنع نشوب الصراعات تقع على عاتق الحكومات الوطنية وغيرها من الجهات الفاعلة المحلية"، وأن دور الأمم المتحدة يتمثل "أساسا في مساعدة الحكومات الوطنية ونظرائها المحليين على إيجاد الحلول لمشاكلهم بتقديم الدعم لهم من أجل تطوير قدرات وطنية وإقليمية في مجال الإنذار المبكر ومنع نشوب الصراعات وبناء السلم على المدى الطويل".

ولقد تطور دور الدعم المقدم من الأمم المتحدة، المنشق عن قاعدة السياسة العامة هذه، ليتجاوز حدود إدارة النزاعات التي كانت تتكفل بها تقليديا إدارتا الأمم المتحدة السياسية والمعنية بحفظ السلام. وهو الآن يعترف بأن توشي نهج متعدد الاختصاصات ومتكامل إزاء النزاعات الراهنة ضروري ليكمل أدوات مثل الوساطة والتفاوض والمسامحة الحميدة بطائفة من أدوات تطوير جديدة مركزة على العمليات لأجل بناء الثقة بين الجماعات، وعمليات الحوار، ومهارات بناء قدرات المجتمع على الوساطة وتعزيزها.

وقد عُرضت على مجلس الأمن في مناسبات متعددة أسئلة تتعلق بالسبل البديلة لحل المنازعات في أفريقيا وكانت هذه القضية موضوع نقاش مستفيض داخل المجلس على مدى السنين<sup>(٢)</sup>. وهكذا، عقد المجلس اجتماعا رفيع المستوى بشأن هذا الموضوع في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ ومناقشة مفتوحة في ٢١ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، وهما حدثان عززا التزامنا الجماعي باستخدام الدبلوماسية الوقائية داخل مجلس الأمن.

وفي الآونة الأخيرة، أعاد مجلس الأمن في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ تأكيد عزمه على "توثيق التعاون وزيادة فعاليته بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية في ما يتعلق بآليات الإنذار المبكر بالنزاعات ومنعها وصنع السلام وحفظه وبناءه، وضمان اتساق جهودها وتضافرها وفعاليتها الجماعية"<sup>(٣)</sup> (S/PRST/2010/1). ومع أن هذه تطورات

(٢) انظر، في جملة أمور، مذكرة رئيس مجلس الأمن التي تبين اختصاصات وولاية الفريق العامل المخصص المعني بمنع نشوب الصراعات وحلها في أفريقيا (S/2002/207)؛ والرسالة المؤرخة ١٤ آب/أغسطس ٢٠٠٧ الموجهة إلى الأمين العام من القائم بالأعمال بالنيابة للبعثة الدائمة للكونغو، والتي تحتوي على للإطار المرجعي للمناقشة المفتوحة المقرر عقدها في ٢٨ آب/أغسطس ٢٠٠٧ بشأن منع الصراعات وتسويتها، ولا سيما في أفريقيا (S/2007/496)؛ والمناقشة التي جرت في ٢٨ آب/أغسطس ٢٠٠٧ بشأن دور مجلس الأمن في منع الصراعات وتسويتها، ولا سيما في أفريقيا (S/PV.5735 و Resumption 1)؛ وتقرير الأمين العام عن تنفيذ قرار مجلس الأمن ١٦٢٥ (٢٠٠٥) المتعلق بمنع نشوب الصراعات، ولا سيما في أفريقيا (S/2008/18)؛ وتقرير الأمين العام عن تعزيز الوساطة وأنشطة دعمها (S/2009/189)؛ وبيان رئيس مجلس الأمن بشأن سبل مواصلة الترويج لاستخدام الوساطة في تسوية المنازعات بالوسائل السلمية (PRST/2009/8).

يجب الإشادة بها، فإنها لم تصل إلى حد وضع سياسة واستراتيجية شاملة يُستكمل بها نموذج حفظ السلام الحالي. فحفظ السلام ليس هو الأداة الوحيدة المتاحة لتسوية النزاعات وإدارتها.

وبحسب الظروف والفرص المتاحة، فإن أدوات الدبلوماسية الوقائية، مثل منع نشوب النزاعات، والوساطة، والمساعي الحميدة، وبعثات تقصي الحقائق، والتفاوض، واستخدام المبعوثين الخاصين، والمشاورات غير الرسمية، وبناء السلام والأنشطة الإنمائية المحددة الأهداف قد تكون أكثر فائدة وفعالية من حيث التكلفة وأقل خطورة في تحقيق فوائد السلام المنشودة. ويمكن لهذه الاستراتيجيات أن تدعم العمل العسكري من خلال معالجة الخلافات على المستوى السياسي، ومن ثم تحيد بالجهات الفاعلة عن الطريق المؤدي بها إلى الصراع. وتمثل تنمية قدرات الموارد البشرية للأمم المتحدة المكرسة للوساطة والأنشطة المتصلة بها دليلاً على تزايد الالتزام بهذه المبادرات.

ومن شأن الدبلوماسية الوقائية، باعتبارها مجموعة قوية من الأدوات لتسهيل بناء السلام وتفعيل التزامات مجلس الأمن بموجب الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة، أن تساعد على توحيد الصفوف وتعزيز الثقة والتعاون وإنهاء العنف المتزايد، ومن خلال منع نشوب النزاعات المسلحة مع ما تستتبعه من عواقب وخيمة، أن تساعد على الحفاظ على الاستقرار وتعزيز السلام مع الحفاظ على مكاسب التنمية. لذا فإن إمكاناتها غير المسخّرة تسوّغ مواصلة استثمار الموارد إذ أن ما سيُدخر في تكاليف تحقيق هذه النتيجة يتجاوز بكثير المكاسب الاقتصادية. وهكذا يتعين مناقشة الجوانب العملية للاتفاق على هذه السياسة وسبل تنفيذها.

### مضمون المناقشة

من أجل زرع بذور السلام وتحقيق ما يصبو إليه الفصل السادس من الميثاق، هناك حاجة لتعزيز الاستراتيجيات التي تشمل الكشف المبكر والتدخل المناسب في حالات النزاع من أجل بناء الثقة والأمان، وقبل كل شيء، الحيولة دون اندلاع العنف بين الأطراف المتنازعة. وينبغي أن تدرأ التدابير المستخدمة مسار العمل ذاك من خلال تقديم بديل سلمي باعتباره احتمالاً أكثر جاذبية أو وسيلة أقل تكلفة لبلوغ غاية معينة. وقد تمتد هذه الإجراءات من تعزيز الحوار بين الثقافات إلى اعتماد أساليب أكثر قسرية مثل الجزاءات المحددة الأهداف.

وستتطلب أي سياسة فعالة تساعد على الأخذ بهذه الدبلوماسية الوقائية اعتماد نهج تشاركي حيال تلك المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية الموجودة في الميدان والتي تنفّذ آليات الدبلوماسية الوقائية. وبناء عليه، لا بد أن تُنفّذ التوجيهات الصادرة عن مجلس الأمن في هذا

الصدد بشكل محدد وواضح وبطريقة تكفل دعم وتشجيع واحترام دور الجهات الفاعلة ذات الصلة، بما فيها حكومات البلدان والاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا ومصالح الدول المجاورة.

وهناك عدد من التحديات المرتبطة بهذه المبادرة. فمن الضروري تحديد وتأمين مصادر تمويل يُعوّل عليها لضمان تفعيل المبادرة. ويجب أيضا بذل الجهود لبناء قدرات الدبلوماسية الوقائية وحرارتها على الصعيدين الوطني والإقليمي وداخل أجهزة الأمم المتحدة، بطريقة تُسخر فيها هذه القدرات الموجودة في مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ولجنة بناء السلام، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام (ومن ضمنا وحدة إصلاح قطاع الأمن التابعة لها). ويجب تنسيق عملية النهوض بتعاون الأمم المتحدة في الوقت الحالي مع الجهات الفاعلة الإقليمية ودون الإقليمية في هذا الصدد تنسيقاً محكماً من أجل إدماج الدبلوماسية الوقائية في هيكل أنشطة منع نشوب النزاعات وبناء السلام وحفظ السلام. ومن الضروري قبل كل شيء حشد الإرادة السياسية اللازمة للترويج للدبلوماسية الوقائية بوصفها أداة حقيقية لصون السلم والأمن الدوليين. ونرجو ممتنين الحصول على مساهمة الأمين العام في هذا الصدد.

ومن مصلحة المجتمع الدولي بأسره أن يتوحد حول مجموعة من السياسات لكي يتسنى استخدام الدبلوماسية الوقائية بصورة طبيعية في حالات الأزمات، ولا سيما في أفريقيا.

### الأسئلة

في هذا المناقشة، ينبغي لمجلس الأمن أن ينظر في ما يلي:

- ١ - كيف يمكننا التوصل إلى اتفاق على استراتيجية توجيهية متماسكة لصالح الدبلوماسية الوقائية لاستكمال نموذج المنظمة الحالي لحفظ السلام في أفريقيا؟
- ٢ - الاستراتيجيات الكفيلة بتوفير الموارد على نحو أفضل لأنشطة الدبلوماسية الوقائية.
- ٣ - ما القيمة الممكنة إضافتها إلى عمل المجلس في هذا الصدد بتقديم تقرير مستكمل للتقرير الذي أعده الأمين العام عام ٢٠٠٨ بشأن منع نشوب النزاعات في أفريقيا، يشمل كمرفق، الإبلاغ عن الحالات ذات الصلة المدرجة في جدول أعمال مجلس الأمن وعن حالات الأزمات المحتملة؟
- ٤ - ما هي أفضل السبل لتعبئة الفريق العامل المخصص المعني بمنع نشوب الصراعات وحلها في أفريقيا لإطلاق مبادرة ملموسة في إطار شراكة مع الجهات الفاعلة الرئيسية في

المنطقة لتحقيق الاستخدام الأمثل لأدوات الدبلوماسية الوقائية في حالات معينة من حالات ما قبل النزاع.

٥ - نطاق الاستفادة من موارد ودراية وكالات الأمم المتحدة ذات الصلة والسلطات الإقليمية مثل مجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.

٦ - ما هي أفضل السبل لتحويل تحديات السلام والأمن الحالية في أفريقيا (مثلا في السودان والصومال وجمهورية الكونغو الديمقراطية وزمبابوي) إلى فرص للدخول في شراكات مع الجهات الفاعلة المحلية، بما فيها منظمات المجتمع المدني والمنظمات النسائية، من أجل وضع برامج شاملة وواقعية في مجال الدبلوماسية الوقائية وتنفيذها.

٧ - بالنظر إلى العوامل التي قد تعيق تطبيق الدبلوماسية الوقائية، ما هي أنسب أدوات الدبلوماسية الوقائية الممكن استخدامها في ما يتعلق بالنزاعات القائمة في أفريقيا؟

٨ - ما هي فوائد الدبلوماسية الوقائية ومن هم المستفيدون منها؟