

Distr.: General
3 February 2010
Arabic
Original: French



رسالة مؤرخة ٣ شباط/فبراير ٢٠١٠ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لفرنسا لدى الأمم المتحدة

يشرفني أن أحيل إليكم طيه ورقة مفاهيمية للمناقشة التي سيجريها مجلس الأمن في
١٢ شباط/فبراير ٢٠١٠ بشأن موضوع "عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام:
استراتيجيات الانتقال والخروج" (انظر المرفق).

وأرجو ممتنا تكميم هذه الرسالة ومرفقها باعتبارهما وثيقة من وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) جيرار أرو



مرفق الرسالة المؤرخة ٣ شباط/فبراير ٢٠١٠ الموجهة إلى الأمين العام من
الممثل الدائم لفرنسا لدى الأمم المتحدة

الرئاسة الفرنسية لمجلس الأمن (شباط/فبراير ٢٠١٠)

عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام:

مناقشة بشأن استراتيجيات الانتقال والخروج

ورقة مفاهيمية

١ - السياق

بذل مجلس الأمن خلال الأشهر الخمسة عشر الماضية جهدا كبيرا من أجل تعزيز
حفظ السلام وبناء السلام في آن واحد. وقد أحرز تقدم في كل من المجالين. وينبغي أن ننظر
الآن في مسألة الانتقال الأساسية، التي تربط بين هذين العنصرين.

ومما يزيد من أهمية ضمان نجاح الانتقال أن عمليات حفظ السلام بلغت أعلى
مستوى لها إذ هناك حاليا نحو ٩٦ ٠٠٠ امرأة ورجل يرتدون الزي العسكري، وهو ما يزيد
بحوالي ٢٠ ٠٠٠ فرد على المستوى الأعلى السابق المسجل في عام ١٩٩٣، وأن ميزانيتها،
في هذه الفترة التي تشهد أزمة مالية عالمية، تبلغ حاليا زهاء ٧,٨ بلايين دولار. فعلى إذن أن
نستخدم الموارد المتاحة على أحسن وجه. وينبغي، في المقام الأول، أن نسعى إلى أن تسهم
البعثات بمزيد من الفعالية في تحقيق سلام دائم لوضع حد لما تؤدي إليه الحروب من آثار
إنسانية مأساوية على البلدان المعنية وسكانها ومنطقتها.

وقد أُنهيت بعض العمليات، أحيانا بنجاح، وأحيانا أخرى لأسباب سياسية
(بعثة الأمم المتحدة في إثيوبيا وإريتريا، وبعثة مراقبي الأمم المتحدة في جورجيا).

غير أن غالبية العمليات كانت طويلة الأمد. وهذا اتجاه أساسي قد لا يتغير في
الأمد القصير.

والوضع الراهن بعيد عن أن يكون مثاليا. وهو يتسم بالسمات الخاصة التالية:

- استمرار عمليات قائمة منذ نحو ٥٠ عاما (قبرص، الشرق الأوسط، الهند/باكستان)،
دون إحراز تقدم ملحوظ في عملية السلام، كما سبق ذكره في تقرير الإبراهيمي؛

- مواجهة المجلس أحيانا صعوبات في وضع استراتيجيات الانتقال وتطبيقها. فمن المسلم به على نطاق واسع أن الهدف الطويل الأمد من البعثة في تيمور - ليشتي هو تعزيز قدرات قطاع الأمن في ذلك البلد؛ غير أنه تبين أن من الصعب، لأسباب مرتبطة بتاريخ تلك البعثة، إعادة هيكلة العملية بناء على التقدم المحرز دون المساس بتحقيق الأهداف على المدى الطويل؛
- انعدام التوازن في تخصيص موارد عمليات حفظ السلام، دون وجود مبررات واضحة لذلك. ففي ليبيريا يوجد فرد واحد من أفراد الأمم المتحدة لكل ٣٠٠ ساكن ولكل ١٠ كيلومترات مربعة. أما في جمهورية الكونغو الديمقراطية، فهناك فرد واحد لكل ٣ ٥٠٠ ساكن ولكل ١٢٠ كيلومترا مربعا؛
- سيادة وضع مماثل في التنسيق: فمن المسلم به أن إحدى الصعوبات المصادفة في إصلاح القطاع الأمني في جمهورية الكونغو الديمقراطية تكمن في انعدام التنسيق بين مختلف الأطراف الفاعلة؛ لكن رغم الإشارات الكثيرة الواردة في قرارات المجلس، فإن التقدم في هذا المجال بطيء للغاية ويقتضي مشاركة قوية من جانب السلطات الوطنية؛
- نقص الاهتمام بالمؤسسات الوطنية والاستثمار الأولي فيها (في مجال سيادة القانون والأمن على وجه التحديد) لتمكينها من تسوية الخلافات باستقلالية وتوفير الشروط المواتية لانسحاب القبعات الزرق؛
- غياب الأثر السريع الناتج عن السلام (الانتعاش الاقتصادي والخدمات الأساسية على وجه الخصوص) الذي يمكن أن يدفع السكان إلى العمل في اتجاه السلام؛
- انعدام نهج مشترك يمكن من خلاله للمجتمع الدولي توطيد استراتيجية فريدة لدعم الأولويات الوطنية؛
- ببطء نشر موظفي الإدارة في الميدان مع فريق الدعم اللازم للإسهام في تحقيق الأهداف المذكورة أعلاه، والتأخر في إتاحة الأموال التي يمكن استخدامها بكل مرونة.

وخلال هذه الفترة، ورغم الجهود الرامية إلى تعزيز المقر، تتزايد بشكل يبعث على القلق نسبة الأفراد المنتشرين إلى أفراد المقر، إذ هناك نحو فرد واحد من إدارة عمليات حفظ السلام أو إدارة الدعم الميداني لأكثر من ١٠٠ فرد منتشر في الميدان. وهذا يطرح تساؤلات

جدية بشأن القدرة على إدارة ورصد عمليات حفظ السلام على المدى الطويل انطلاقاً من المقرر.

لذلك، من الضروري أكثر من أي وقت مضى إجراء مناقشة متعمقة بشأن تصورنا لاستراتيجيات الانتقال والخروج الخاصة بالعمليات.

وينبغي أن نجعل الأمور أوضح منذ الوهلة الأولى، لكي يتسنى لقوات حفظ السلام أن توفر الشروط الضرورية للانتقال والانسحاب والخروج، بشكل لا يقوض الجهود المبذولة لتحقيق هدفي السلام والاستقرار على المدى الطويل. كما ينبغي أن تكون لدينا منذ البداية فكرة أوضح عن أولويات بناء السلام والطريقة التي يمكن بها للأمم المتحدة أن تدعم تنفيذ تلك الأولويات - عن طريق عملية لحفظ السلام، أو مكتب متكامل لبناء السلام، أو أنشطة دعم فريق قطري تابع للأمم المتحدة، أو بإجراء آخر.

٢ - عناصر التحليل

تعزى الصعوبة التي نواجهها في وضع استراتيجيات الانتقال والخروج وتنفيذها إلى أسباب جذرية.

وترتبط هذه الصعوبات قبل كل شيء بصنع القرارات:

- يتمحور اهتمام المجلس في المقام الأول حول التصدي للأزمات الناشئة أو الأزمات المتجددة. فبعد انتهاء مرحلة الطوارئ الأولى، تقل مشاركته في الإشراف على العمليات، وبالأحرى في سبل التشجيع على الانتقال، حالما يسمح الوضع بذلك؛
- تنشئت المسؤولية عن القرارات المتعلقة بالانتقال من جراء تعدد الجهات الفاعلة - التي تشمل مجلس الأمن والأمانة العامة والبلدان المساهمة بقوات، والبلدان المتبرعة - وكثرة المشاركين في تلك المجموعات (تمثل الوحدات التي تسهم بها بعض البلدان ما يناهز ثلث مجموع أفراد عملية معينة، غير أنها لا تتجاوز ١١ في المائة من مجموع أفراد عمليات حفظ السلام بأكملها؛ ولا يدفع أي بلد تبرعات مالية تتجاوز ٢٢ في المائة من الفاتورة الإجمالية)؛
- يكون للبعثات في طور الاستقرار والانتقال قدر من الجاذبية، بسبب ما تعكسه من نجاح، وما يسود في ميدانها من أمن نسبي، فضلاً عن الانخراط السياسي للدول المحاورة فيها، وأيضاً بسبب خوف البلد المضيف من أن تؤدي مغادرة البعثة إلى انتهاء ما يوليه المجتمع الدولي لهذا البلد من اهتمام وما يقدمه له من مساعدة؛

- كثيرا ما توجد عراقيل أمام تطبيق اتفاق سلام، ويتعين على المجتمع الدولي بذل قدر أكبر من الجهود لكي تسود الثقة بين القوات المتنازعة. وفي بعض الحالات، يمكن أن يسهم وجود عملية من عمليات حفظ السلام في الإبقاء على هدنة هشة، لكن دون أن يعزز وجود تسوية سياسية؛
- هناك إذن مصالح تلتقي في الإبقاء على عمليات حفظ السلام ويحى ذلك أحيانا على حساب اتباع نهج أكثر ابتكارا.
- ولا شك أن الحذر ضروري. فالتجربة أظهرت أنه قد نعين أحيانا أن يعاد، في ظروف غير مواتية، إيفاد عمليات أهت قبل الأوان لمواجهة تدهور الوضع بالميدان (تيمور - ليشتي مثلا). وعلاوة على ذلك، فإن تقليص عملية أو انسحابها ليس أمرا سهلا على أي من كبريات المنظمات السياسية العسكرية القائمة.
- والأدوات التي نملكها للخروج من أزمة ما كثيرا ما تكون محدودة أيضا:
- قلة توافر أفراد الشرطة للقيام بمهام حفظ النظام وتدريب أفراد الشرطة المحلية؛
- قلة القدرات التي يمكن نشرها بسرعة لدعم سيادة القانون وإصلاح قطاع الأمن، ولا سيما في قطاعي القضاء والسجون، وفي قطاعات أخرى أساسية لبناء السلام؛
- عدم كفاية جهود بناء السلام وتشتتها؛
- عدم تنسيق الإجراءات الدولية المتخذة في هذه المجالات؛ ولا سيما أنه ليس من الواقعي دائما، عندما تقوم أطراف فاعلة أخرى باستثمارات ضخمة، توقع قيام الأمم المتحدة بتنسيق تلك الجهود. فيجب إذن تعزيز لجنة بناء السلام لكي تضطلع بهذا الدور الأساسي؛ وسيتيح الاستعراض المقبل للجنة فرصة لمواصلة النظر في هذه المسألة.
- غير أن هذه الصعوبات يمكن التغلب عليها. وعلينا أن نتقدم. وتقترح فرنسا استغلال فترة رئاستها لمواصلة إجراء مناقشات ملموسة بشأن هذا الموضوع.
- وهذا موضوع يعني في المقام الأول مجلس الأمن لأن ما ينبغي تطويره أولا وقبل كل شيء هو ممارسات المجلس وأعضائه.

٣ - الاستماع لذوي التجربة

نقتراح إجراء مناقشة محدودة في المجلس، تدعى إلى المشاركة فيها الأمانة العامة، وعدة ممثلين خاصين للأمم العام، وأطراف فاعلة أخرى أو بلدان مساهمة بقوات يعينها

الموضوع بشكل خاص. وانطلاقاً من حالات محددة، يدعى المشاركون إلى بحث العراقيل أمام استراتيجيات الخروج والانتقال، وإلى تقديم توصيات، وخاصة بشأن بعض الجوانب الأساسية:

- صياغة الولايات (إشارة واضحة إلى استراتيجيات الانتقال والخروج)؛
- التخطيط (النتيجة المنشودة، والمهام الرئيسية، وإنهاء البعثة على مراحل)؛
- القدرات والموارد (ولا سيما لإصلاح القطاع الأمني)؛
- تنسيق الإجراءات الدولية في الميدان؛
- تقديم الدعم السياسي لعملية السلام (داخل المجلس وخارجه)؛
- الإجراءات (تحديد المعايير، وطرائق تقديم التقارير إلى المجلس عن تحقيق الهدف المنشود، والتقييم).

سيكون من المفيد أيضاً اغتنام هذه الفرصة لاستعراض الخبرة التي اكتسبتها الأمم المتحدة عقب إنهاء عملياتها (إثيوبيا، وإريتريا، وبوروندي، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وأنغولا، وموزامبيق، والسلفادور، وسيراليون، والجمهورية الدومينيكية، وغواتيمالا، ويوغوسلافيا السابقة)، كما أجمّلها الأمين العام في تقريره S/2001/394. ويسرّ فرنسا أن الفريق العامل التابع لمجلس الأمن المعني بعمليات حفظ السلام قد قرر إجراء ذلك الاستعراض.

ونأمل أن نخرج من هذه المناقشة بمقترحات ملموسة، ونتوخى اعتماد بيان موجز من رئيس المجلس.