الأمم المتحدة S/2017/6

مجلس الأمن

Distr.: General
5 January 2017
Arabic
Original: English

رسالة مؤرخة ٤ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم للسويد لدى الأمم المتحدة

يشرفني أن أحيل إليكم المذكرة المفاهيمية للمناقشة المفتوحة التي يعقدها مجلس الأمن على مستوى الوزراء في موضوع منع نشوب النزاعات والحفاظ على السلام، في ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧ (انظر المرفق).

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

(توقيع) أولوف **سكوغ**
السفير فوق العادة والمفوض
الممثل الدائم

050117 050117 16-23014 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

مرفق الرسالة المؤرخة ٤ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧ الموجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم للسويد لدى الأمم المتحدة

مذكرة مفاهيمية للمناقشة المفتوحة التي يجريها مجلس الأمن في ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧ في موضوع "منع نشوب النزاعات والحفاظ على السلام"

مقدمة

يتقلد الأمين العام الجديد مهامه في وقت تقف فيه الأمم المتحدة أمام تحديات شائكة متعددة تواجه السلام والأمن. ولعل الحاجة إلى أن تكون الأمم المتحدة قادرة على الوفاء الكامل بالوعد الذي قطعته في ميثاقها "أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب" هي اليومَ أكبرُ منها في أي عهد مضى.

فعلى مدى السنوات القليلة الماضية، تعالت النداءات في الأمم المتحدة لتجديد الاهتمام بمسألة منع نشوب النزاعات والحفاظ على السلام. ولقد ساهمت الاستعراضات التي أجريت في عام ٢٠١٥ بشأن منظومة السلام والأمن وكذا القرارات المتخذة حديثا في تسليط الضوء على الحاجة الماسة إلى إدراج موضوع منع نشوب النزاعات في صميم عمل المنظمة، وفقا لميثاق الأمم المتحدة. وقد حدد الأمين العام "تعزيز دور الدبلوماسية في إحلال السلام" باعتباره الأولوية التي سيعكف عليها أثناء فترة ولايته.

وستُجري السويد مناقشة مفتوحة لمجلس الأمن تعقد على المستوى الوزاري في ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧ بشأن موضوع منع نشوب النزاعات والحفاظ على السلام. وستكون هذه المناقشة فرصة لبحث أفضل السبل لجعل موضوع صون السلام في صلب العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة ومناقشة الوسائل الكفيلة بتحسين القدرة الجماعية على صون السلام والأمن. وسوف تتيح المناقشة للأمين العام الفرصة لبسط رؤيته فيما يتعلق بتجديد الاهتمام بموضوع منع نشوب النزاعات، وسيكون بمقدور الدول الأعضاء أن تناقش أنجع السبل التي تمكّن المجلس من دعم ترسيخ خطة السلام.

وإذا كانت فعالية منع نشوب النزاعات تستوجب الاستفادة من إمكانات جميع كيانات منظومة الأمم المتحدة بركائزها جميعا كما تستوجب أن يكون هذا الموضوع أولويةً يعمل من أجلها جميع تلك الكيانات، فإن وثاقة علاقة العمل بين الأمين العام ومجلس الأمن وخاصية الاستباق فيها هما أساس قدرة المنظمة على المبادرة إلى اتخاذ إجراءات مبكرة وتيسير الحلول السلمية. فأما الأدوات اللازمة لذلك فهي متاحة في الميثاق، وبخاصة الفصل السادس. وأما المطلوب فهو بناء توافق سياسي جديد لدعم منع نشوب النزاعات والالتزام بوضع سياسات واتخاذ إجراءات تمنع اندلاع النزاعات وهي في المهد.

السياق: نداء متجدد في الأمم المتحدة من أجل منع نشوب النزاعات

لقد جاء التصميم على اتخاذ ”التدابير المشتركة الفعَّالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم ولإزالتها“ منصوصا عليه في ميثاق الأمم المتحدة. والعالَمُ اليومَ يشهد من النزاعات العنيفة ما هو أكبر عدداً وأشد تعقيداً مما شهده منذ عقود عديدة، وهي نزاعات تخلف في أعقابها مستويات لا سابق لها من التشرد والمعاناة البشرية. وتواجه الأمم المتحدة حاليا أكبر عدد من الأزمات الأمنية والإنسانية المتزامنة منذ نشأتها. وعلى الرغم من ولاية مجلس الأمن التي تنيط به مهمة منع اندلاع النزاعات والعمل في مرحلة مبكرة على منع تصاعد حدتها، فإن نطاق التحديات الراهنة قد جعل المجلس يعكف أساسا على معالجة أزمات اليوم بدلا من العمل على منع نشوب نزاعات الغد. وقد أقر المجلس في مداولات حديثة العهد أن الأدوات التي يوفرها الميثاق ”والتي يمكن أن تستخدم من أجل منع نشوب النزاعات، لم تستغل بشكل كامل“ (القرار ٢١٧١ (٢٠١٤))، وأعرب عن ”تصميمه على السعي لتحقيق هدف منع نشوب النزاعات المسلحة بوصفه جزءا لا يتجزأ من مسؤوليته الأساسية عن صون السلام والأمن الدوليين“ (المرجع نفسه).

ولقد شكلت الحاجة إلى التركيز بدرجة أكبر على منع نشوب النزاعات بجميع أطوارها إحدى النتائج المركزية التي أفضت إليها جميع الاستعراضات التي أجريت بشأن منظومة الأمم المتحدة للسلام والأمن. وأكد الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام في تقريره (A/70/95-S/2015/446) الأهمية الأساسية للعمل السياسي فقال ”إن السلام الدائم لا يتحقق من خلال العمل العسكري والمساعدة التقنية، وإنما من خلال الحلول السياسية“. وكان من التغييرات الجوهرية الثلاث التي أبرزَها التقريرُ الذي أعده الأمين العام في وقت لاحق عن حالة التنفيذ (A/70/357-S/2015/682) ضرورةُ إعطاء الأولوية للوقاية والوساطة من أجل كسر دوامة ردود الفعل التي لا تأتي إلا بعد فوات الأوان وبجهود مضنية. وقد ورد في الدراسة العالمية المتعلقة بتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠) أن ”منع نشوب النزاعات يجب أن يكون هو الأولوية لا استعمال القوة“. وبالإضافة إلى ذلك شدد التقرير أيضا على ضرورة العمل في آن واحد على اتخاذ تدابير لمنع نشوب النزاعات تكون قصيرة الأجل واتخاذ تدابير أخرى للتصدي للأسباب الجذرية للنزاعات ولعواملها البنيوية. وتتطرق خطة العمل التي وضعها الأمين العام لمنع التطرف العنيف أيضا لضرورة وضع نهج أكثر شمولا واتخاذ تدابير وقائية منهجية لمعالجة العوامل الكامنة وراء التطرف العنيف.

وفي تقريره إلى مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني (A/70/709)، أشار الأمين العام إلى مسألة ''القيادة السياسية لمنع نشوب النزاعات وإنهائها'' باعتبارها مسؤولية أساسية، وأكد أن ''إنهاء المعاناة الإنسانية يتطلب حلولا سياسية، ووحدة في الهدف، وقيادة مستمرة واستثمارا مطرداً في إيجاد مجتمعات مسالمة لا يهمش فيها أحد''.

وقد اعترفت طائفة من الدراسات بنقص الموارد المخصصة لمنع نشوب النزاعات. فبينما يستثمر المجتمع الدولي موارد ضخمة في الرد على النزاعات بواسطة عمليات حفظ السلام والاستجابة الإنسانية، فإنه لا ينفق على جهود منع نشوب النزاعات إلا القليل من ذلك. فزيادة الاستثمار في تلك الجهود يمكن أن يحول دون وقوع النزاعات في المقام الأول وأن ينقذ الأرواح ويوفر الأموال ويحمي مكاسب التنمية.

ويجسد القراران اللذان اتخذهما مجلس الأمن (٢٢٨٢ (٢٠١٦)) والجمعية العامة (٢٦٢/٧٠) بشأن موضوع الحفاظ على السلام تحولا معيارياً ومفهومياً في الأمم المتحدة. فبتأييدهما لمفهوم ''الحفاظ على السلام''، يدعو كل من المجلس والجمعية إلى الأخذ بنهج شامل طويل الأجل بشأن الحفاظ على السلام في جميع أطوار العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة، أي قبل النزاعات وأثناءها وبعدها، ويؤكدان ضرورة انتقال الأمم المتحدة من النهج التدرجي في التصدي للنزاعات إلى الأخذ بنهج استمراري يشمل مختلف الركائز والقطاعات في تناوله لموضوع منع نشوب النزاعات. ويعرّف هذان القراران ''الحفاظ على السلام'' بكونه ''الأنشطة الهادفة إلى منع نشوب النزاعات وتصعيدها واستمرارها وتجددها ومعالجة أسبابها الجذرية، ومساعدة أطراف النزاع على إنهاء الأعمال العدائية، والعمل على تحقيق المصالحة الوطنية، والمضي قدماً صوب التعافي وإعادة الإعمار والتنمية''. فبهذه الخطة يتحول التركيز إلى استراتيجية لمنع نشوب النزاعات العنيفة تتسم بالمزيد من الاستباق والشمول ويكون زمام الأمر في تنفيذها والإشراف عليها موكولين إلى السلطات الوطنية.

وثمة أوجه تشابه بين إطار الحفاظ على السلام وبين خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. ففي كليهما تأكيد لأهمية الملكية الوطنية والعالمية والشمول والتركيز على الإنسان واتباع نهج قادرة على إحداث التغيير المنشود، كما يتضمنان الدعوة إلى اتساق التنفيذ على صعيد ركائز الأمم المتحدة الثلاث جميعا وهي حقوق الإنسان، والسلام والأمن، والتنمية. وقد أقر الأمين العام في البيان الذي بسط فيه رؤيته بالروابط القائمة بين الأسباب الجذرية لنشوب النزاعات والفقر وعدم المساواة وانتهاكات حقوق الإنسان وتدمير البيئة، وعقّب على ذلك بقوله إن بلوغ أهداف التنمية المستدامة هو ''أداة رئيسية لمنع نشوب النزاعات''.

وفضلا عن الدعوة إلى توظيف الأدوات التي ينص عليها الفصل السادس في منع نشوب النزاعات، يرد في عدد من الاستعراضات التي أُجريت لعمل الأمم المتحدة في مجال السلام والأمن بسط للأسباب الداعية إلى وضع أدوات عامة للتعامل مع الأخطار العابرة للأوطان، من بينها الاتجار بالبشر، وتجارة المخدرات، وتهريب الأسلحة، وآثار تغير المناخ. ومن شأن تعزيز القدرة على تحليل الأخطار والربط بين الأدوات القائمة أن يساعدا في تحسين قدرة مجلس الأمن ومنظومة الأمم المتحدة ككل على منع نشوب النزاعات المسلحة. وتتضمن الاستعراضات أيضا اقتراحات لتوظيف أكبر لأدوات الوقاية الهيكلية لمواجهة التحديات الواسعة والرئيسية التي تعترض جهود منع نشوب النزاعات، من قبيل الاستثمار في بناء القدرات المؤسسية، وإصلاح القطاع الأمني، والحوكمة الجيدة. وتتضمن الاستعراضات أيضا توصيات بتعميق الشراكات مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية في جهود منع نشوب النزاعات.

وفي ضوء ما سبق، يتضح أن ثمة توافقا متينا على ضرورة تجديد الالتزام الجماعي السياسي والمالي بمنع نشوب النزاعات وتجديد الجهود الرامية إلى جعل منع نشوب النزاعات موضوعاً مركزياً في عمل منظومة الأمم المتحدة برمتها. ومن شأن الاستجابة لهذه الحاجة أن يعزز قدرة الأمم المتحدة على الوفاء بتحقيق رؤيتها الأصلية والنهوض بمسؤوليتها الأساسية في إنقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب.

أهداف المناقشة والمسائل التي يتعين تناولها

ساهم عدد من التطورات المعيارية على مدى العامين الماضيين في توليد زخم يدفع صوب بذل المزيد من جهود منع نشوب النزاعات في المنظمة برمتها. وعلى ضوء اعتزام الأمين العام الجديد جعلَ تلك الجهود واحدة من أولوياته، فإن هذه التطورات المعيارية يمكن أن تفضي إلى تحول حقيقي في الطريقة التي تنهجها الأمم المتحدة في التصدي لتحديات السلام والأمن. وستساعد المناقشة المفتوحة على استبيان التحديات التي تعترض اتخاذ إجراءات أكثر فعالية في مجال منع نشوب النزاعات، واقتراح الخطوات اللازمة للتغلب عليها. والغاية المنشودة من ذلك هي إضفاء مزيد من الاستباق على التعاون بين مجلس الأمن والأمين العام من أجل تهيئة الظروف المواتية لاتخاذ تدابير استراتيجية بشكل أكبر.

وستكون للأمين العام خلال المناقشة المفتوحة الفرصة لبسط رؤيته فيما يتعلق بإعطاء الأولوية لأنشطة منع نشوب النزاعات وتبيان السبل التي يروم اتباعها في التعاون مع مجلس الأمن في هذا المسعى. وستكون لأعضاء المجلس الفرصة لإسداء الدعم السياسي لرؤية الأمين العام والإعراب عن التزامهم بتوظيف الأدوات المتاحة للمجلس في مجال منع نشوب النزاعات.

وللمساعدة على توجيه مسار المناقشة، يرجى من الدول الأعضاء أن تنظر في المسائل التالية:

(أ) ما الخطوات التي ينبغي أن تُتَّخذ من قبل مجلس الأمن وفي منظومة الأمم المتحدة قاطبة لإضفاء مزيد من الفعالية على جهود منع نشوب النزاعات؟

(ب) ما الأدوات العملية والنُّظُمية والبنيوية المتاحة للمجلس في مجال منع نشوب النزاعات، وما سبل توظيف المجلس لتلك الأدوات على نحو أفضل في منع نشوب النزاعات والحفاظ على السلام؟

(ج) ما الإجراءات التي يمكن اتخاذها لتحسين علاقة العمل بين المجلس والأمين العام من أجل زيادة التركيز على جهود منع نشوب النزاعات؟

(د) ما السبل التي يمكن للمجلس والدول الأعضاء أن تنهجها في توفير القيادة السياسية الضرورية للاستفادة على الوجه الأكمل من فرص منع نشوب النزاعات والمضي قدما بخطة الحفاظ على السلام؟