

Distr.: General
5 March 2018
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ٢ آذار/مارس ٢٠١٨ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لهولندا لدى الأمم المتحدة

يشرفني أن أعلمكم أن مجلس الأمن يعترم، خلال فترة رئاسة مملكة هولندا، عقد مناقشة مفتوحة بشأن موضوع "العمل الجماعي من أجل تحسين عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام"، وذلك يوم الأربعاء ٢٨ آذار/مارس ٢٠١٨. والهدف من هذه المناقشة المفتوحة هو بحث السبل الكفيلة بتحسين مشاركة جميع الجهات الفاعلة (الدول المضيفة، والمنظمات الإقليمية، ومجلس الأمن، والدول الأعضاء، بما فيها البلدان المساهمة بقوات عسكرية وبأفراد شرطة، والأمانة العامة)، دعماً لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، ولا سيما في البيئات الراهنة المتسمة بالتعقيد وشدة الخطورة.

وفي هذا الصدد، أعدت مملكة هولندا المذكرة المفاهيمية المرفقة طيه (انظر المرفق). ونأمل أن تساعد المذكرة المفاهيمية الوفود المشاركة على الإسهام بمداخلات مركزة. وأرجو ممتناً تعميم هذه الرسالة ومرفقها باعتبارها وثيقة من وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) كاريل ي. غ. فان أوستيروم

السفير

الممثل الدائم



مرفق الرسالة المؤرخة ٢ آذار/مارس ٢٠١٨ الموجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لهولندا لدى الأمم المتحدة
 مذكرة مفاهيمية لمناقشة مجلس الأمن المفتوحة بشأن موضوع "العمل الجماعي من أجل تحسين عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: دعمها في إحداث مزيد من الأثر وتحسين أدائها في البيئات الراهنة المتسمة بالتعقيد وشدة الخطورة"، المقرر عقدها في ٢٨ آذار/مارس ٢٠١٨

موجز

تنظم مملكة هولندا مناقشة مفتوحة رفيعة المستوى بشأن موضوع "العمل الجماعي من أجل تحسين عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام"، المقرر عقدها في ٢٨ آذار/مارس ٢٠١٨. والهدف من هذه المناقشة هو التباحث بشأن سبل تحسين مشاركة جميع الجهات الفاعلة دعماً لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، ولا سيما في البيئات الراهنة المتسمة بالتعقيد وشدة الخطورة. وهذه مسؤولية مشتركة تقع على عاتق جميع الجهات الفاعلة المعنية (الدول المضيفة، والمنظمات الإقليمية، ومجلس الأمن، والدول الأعضاء، بما فيها البلدان المساهمة بقوات عسكرية وبأفراد شرطة، والأمانة العامة). وسيكون من الأساسي أن تحسّن طرائق العمل المشترك ابتغاء تحقيق أسبقية العملية السياسية اللازمة لدعم حل النزاعات على المدى الطويل ولتعزيز عملياتنا، تأثيراً وأداءً.

وإن عدم إحراز تقدم في الحالة في بلدان مثل جنوب السودان وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية ومالي، بل وحتى تدهور تلك الحالة، وارتفاع معدل الإصابات الناجمة عن الأعمال العدائية ضد المدنيين وأفراد حفظ السلام أمور تؤكد أن المسألة تتسم بطابع ملح.

معلومات أساسية

١ - تضطلع عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام بدور بالغ الأهمية في تحقيق الأمن والحفاظ على السلام في العديد من النزاعات، كما هو الحال في ليبيريا وكوت ديفوار وسيراليون مؤخرًا. والأمم المتحدة، بالنسبة لملايين المدنيين، هي آخر جهة يلجؤون إليها لكي "تخلصهم من الجحيم". ويبدل عشرات الآلاف من أفراد حفظ السلام (من العسكريين وأفراد الشرطة والمدنيين) قصارى جهدهم للاضطلاع بولايتهم. وإنهم رجال ونساء يخاطرون بحياتهم يوميًا لحماية الآخرين، والكثيرون منهم يضطرون إلى التضحية بأرواحهم.

٢ - وفي العقد الماضي، تضاعف عدد الحروب الأهلية الرئيسية ثلاث مرات تقريبًا، وأصبحت النزاعات تزداد تعقيدًا. وثمة عوامل عابرة للحدود، مثل التدهور البيئي والجريمة المنظمة عبر الوطنية والتطرف العنيف، تستفيد من أشكال التصارع المحلي وتفاقمها. وفي كثير من الأحيان، لا توجد عملية سياسية ذات مصداقية وشاملة للجميع تمكّن من تنفيذ اتفاق من اتفاقات السلام، أما أطراف النزاع فلا تلتزم بالتوصل إلى حل دائم عن طريق التفاوض. وفي بعض الحالات، تجنّد جماعات المتمردين والحكومات والمنظمات الإجرامية وأطراف أخرى في تقويض التوصل إلى حل سياسي أو في عرقلته، وتحول أحيانًا دون إيصال المساعدات الإنسانية وتستهدف المدنيين المحاصرين في النزاع. ومن جراء ذلك، يعاني النساء والرجال والأطفال وتتفاقم حالات التشرد والنزوح.

٣ - وفي الوقت نفسه، نشهد طفرة في الهجمات، بما فيها الهجمات الإرهابية، ضد أفراد حفظ السلام في عدة عمليات. فقد سُجل في عام ٢٠١٧ أكبر عدد من القتلى في صفوف أولئك الأفراد من جراء أعمال العنف، من حيث القيمة المطلقة على مدى أكثر من عقدين.

٤ - وفي معظم البلدان أو المناطق التي تنتشر فيها البعثات الحالية، أضحت الظروف مختلفة بشكل كبير عما كانت عليه قبل عقدين من الزمن. وتواجه بعض عمليات حفظ السلام تهديدات غير متماثلة، في حين لا تلتزم بعض الجهات الفاعلة بالقانون الدولي. وفي التقرير المعنون "تحسين أمن حفظة السلام التابعين للأمم المتحدة"، خلص قائد قوة الأمم المتحدة السابق، الفريق كارلوس ألبرتو دوس سانتوس كروز، إلى أن الأمم المتحدة والدول الأعضاء لا تتكيف مع الحقائق الجديدة في الميدان. أما الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام فقد أكد أيضًا في تقريره ضرورة التغيير ودعا إلى اتباع نهج تناسب الواقع المحلي بشكل أكبر.

تحمل المسؤولية

٥ - بغية التمكن من التعامل مع الحقائق المستجدة، لا بد لشتى الجهات الفاعلة التي لها مصلحة في عمليات حفظ السلام أن تجدد شراكتها القائمة على المسؤولية المشتركة وأن تمضي قدما في إدخال بعض الإصلاحات الأكثر إلحاحًا. وتقتضي هذه الإصلاحات أن يتخذ مجلس الأمن والدول الأعضاء (بما في ذلك البلدان المساهمة بقوات عسكرية وبأفراد شرطة) والأمانة العامة والمنظمات الإقليمية إجراءات ملحة وإن كانت لم يُبث فيها بعد.

مجلس الأمن

٦ - من بين المسؤوليات الرئيسية لمجلس الأمن تزويد عمليات حفظ السلام بولايات معقولة وواقعية، بل وقوية عند الاقتضاء. وللأسف، فإن الولايات لا تتناسب دائما مع السياق الخاص بالبعثة المعنية، وهي في بعض الحالات غير واقعية تماما أو غير قابلة للإدارة أو للإنجاز. وعلاوة على ذلك، فإن الولايات لا تتمشى دائما مع التحديات التشغيلية في الميدان، ولا يتم دعمها، بشكل متسق، بما يلزمها من موارد سياسية ومالية وبشرية.

٧ - وتأكيد أسبقية العملية السياسية ينطوي أيضا على تسلسل المهام المأذون بها، نظرا لأن حالات النزاع الصعبة قد تتطلب التأني فيما يتعلق بخيارات تحديد الأولويات. ففي بعض الحالات، قد يكمن الحل في تغيير حضور البعثة حتى يتنسى تعظيم أثرها. أما في حالات أخرى، فقد يكون الحل هو اتباع نهج تدريجي، مع التركيز في البداية على عدد أقل من المهام الحاسمة، ثم توسيع نطاق البعثة مع تغير بيئتها. والأمر متروك لمجلس الأمن لكي يتم التوصل إلى توافق في الآراء، وتحديد تسلسل الولايات وتركيزها من أجل معالجة الأولويات الأكثر إلحاحا، وتقديم الدعم السياسي للدول المضيفة وللجهات الفاعلة الإقليمية وغيرها من الجهات، وذلك لضمان أن تتمكن بعثات حفظ السلام من الوفاء بالمهام الموكلة إليها.

٨ - وينبغي لمجلس الأمن أن يحدد أهدافا استراتيجية واضحة وأن يطلب إلى الأمانة العامة وضع استراتيجيات على نطاق البعثة تتضمن نتائج ملموسة وغاية نهائية منشودة محددة بوضوح تدعم تلك الأهداف. وينبغي أن توفر مثل هذه الاستراتيجيات توجيهات لجميع عناصر البعثة (العنصر العسكري والعنصر المدني وعنصر الشرطة) وأن تتيح أساساً واضحاً لتحديد الأهداف القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل التي يمكن تحقيقها والتي يمكن ترجمتها إلى خطط وتعليمات وموارد على مستوى العناصر.

٩ - وينبغي أن تراعي الاستراتيجيات أيضا أنشطة الجهات الفاعلة الأخرى في الأمم المتحدة وأنشطة شركائها في الميدان، ولا سيما فريق الأمم المتحدة القطري، والمنظمات الإقليمية والمؤسسات المالية الدولية. وينبغي أن تتضمن الاستراتيجيات نقاطا مرجعية لمساعدة قيادة البعثة ومجلس الأمن في تقييم التقدم المحرز وأن تمكنهما، إذا لزم الأمر، من إدخال ما يناسب من تغييرات على الولاية أو اتخاذ إجراءات أخرى. ولتحقيق الأثر المنشود، يحتاج المجلس إلى اتخاذ قرارات استنادا إلى تحليل أفضل للحالة في الميدان، وإلى أهداف واقعية، وكذلك إلى توافر شتى أدوات السلام والأمن المتاحة وقابليتها للتطبيق. ويمكن أن تكون عمليات الاستعراض الاستراتيجي أداة مفيدة في هذا الصدد.

١٠ - ويضطلع مجلس الأمن بدور رئيسي فيما يتعلق بالدول المضيفة. ولكن العالم يشهد للأسف حالات كثيرة جدا تتراجع فيها الدول المضيفة عن التزاماتها أو تنتهك القانون الدولي. وفي تلك الحالات التي لا تتعاون فيها الدول المضيفة مع الأمم المتحدة أو تقوض عملها بل وتستهدف مواطنيها أنفسهم، يجب أن يكون المجلس موحدا وأن يرد بشكل قوي، بما يشمل إصدار الإدانات وإجراء الزيارات القطرية والتعاون الوثيق مع المنظمات الإقليمية واللجوء إلى خيار فرض الجزاءات. وينبغي لأعضاء المجلس أن يكرروا هذه الرسائل على المستوى الثنائي، فيما بين الدول.

الدول الأعضاء، بما في ذلك البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة

١١ - على نحو ما أكد في التقريرين اللذين أعدهما كل من الفريق كروز واللواء باتريك كاميرت، تقع على عاتق الدول الأعضاء مسؤولية تزويد الأمم المتحدة بما يكفي من القوات والقدرات. وينبغي أن تكون القوات مدربة ومجهزة وجاهزة بشكل ملائم لمواجهة تحديات حفظ السلام في البيئات المتسمة بالتعقيد وشدة الخطورة. وكما تم التأكيد عليه في تقرير كروز، فإن ضعف الأداء قد يكون قاتلاً. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن ٤٤ دولة من الدول الأعضاء تتحمل مسؤولية التقيد بمبادئ كيغالي المتعلقة بحماية المدنيين.

١٢ - وبالإضافة إلى ذلك، يلزم تغيير العقلية، إذ يجب أن يكون واضحاً أن الأمور قد تستدعي تدخل قوات حفظ السلام. ويجب أن تكون تلك القوات مستعدة لاتخاذ إجراءات حازمة وقد تحتاج إلى استخدام القوة دفاعاً عن الولاية، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بحماية المدنيين.

١٣ - وقد نجحت مؤتمرات الأمم المتحدة المتتالية لوزراء الدفاع بشأن حفظ السلام (والتي انعقد آخرها في فانكوفر، بكندا، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧) في تحديد تعهدات مهمة من جانب الدول الأعضاء بالمساهمة بقوات وبأفراد شرطة وبقدرات تدريبية. ومع ذلك، لا تزال إتاحة الأصول المتخصصة في الوقت المناسب تشكل تحدياً، ولا سيما بالنسبة لبعض المناطق الأشد خطورة في البعثات.

١٤ - وعلى الرغم من الاتفاق الواسع على أن زيادة مشاركة المرأة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام من شأنها أن تسهم في فعالية تلك العمليات، فإن نسبة النساء من الأفراد النظاميين لم تزد إلا بقدر طفيف. وينبغي للدول الأعضاء أن تضاعف جهودها لتحسين ذلك، لأن مشاركة المرأة في حفظ السلام أمر أساسي في تحقيق السلام في الميدان.

١٥ - وهناك ضغط متزايد لتحقيق وفورات في التكاليف. وفي الوقت نفسه، تحتاج الولايات إلى موارد كافية. وبينما تتحمل الأمم المتحدة مسؤولية إثبات أنها تحسن إدارة مساهمات الدول الأعضاء، يجب منح عمليات السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة الموارد اللازمة لضمان إنجاز الولايات وكذلك سلامة الأفراد وأمنهم.

الأمانة العامة

١٦ - يجب أن يكون الهدف الأساسي لأي عملية من عمليات السلام هو التمكين للعمليات السياسية المستدامة. وابتغاء تحقيق هذا الهدف، من الضروري أن يؤكد الأمين العام حقه في المشاركة مع جميع أطراف النزاع، لا سيما في السياقات التي تشكك فيها أطراف النزاع في شرعية الأمم المتحدة ونزاهتها، وأن يقدم إلى مجلس الأمن تقريراً عندما لا يتم الوفاء، بالمستوى المطلوب من الالتزام، بالعملية السياسية أو بالتعاون داخل الأمم المتحدة.

١٧ - وتساعد المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، ولا سيما الاتحاد الأفريقي، بشكل متزايد على التصدي لتحديات السلام والأمن. وكثيراً ما تُكَلَّف بقيادة العمليات السياسية التي تقتضي دعم تسوية النزاع على المدى الطويل، وهي تشارك بشكل مطرد في أنشطة إحلال السلام، وكثيراً ما تقوم بذلك جنباً إلى جنب مع عمليات الأمم المتحدة للسلام. ومع ذلك، فإن هذه الجهود الرامية إلى تعزيز عملية من العمليات السياسية، بالحوار والتفاوض والمصالحة الوطنية، قد تواجه صعوبات وتشهد تأخيرات.

١٨ - وفي الوقت نفسه تواجه عمليات حفظ السلام أخطارا شديدة، علاوة على ما تتكبدته من تكاليف، دون أن يستتبع ذلك مستوى مناسب من النفوذ السياسي أو المسؤولية عن دفع أطراف النزاع إلى تحقيق التسوية السلمية للمنازعات. ولا شيء سوى اتباع نهج تشاركي حقيقي بين الأمم المتحدة والجهات الفاعلة الإقليمية ودون الإقليمية بإمكانه أن يفضي إلى إحراز التقدم اللازم في العملية السياسية.

١٩ - وتتولى الأمانة العامة، ولا سيما إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، مسؤولية دعم البعثات بكفاءة وفعالية، على أساس الطلب من الميدان. وينبغي تبسيط الإجراءات البيروقراطية، حيثما أمكن، كما ينبغي تفويض المسؤوليات للميدان. وتمثل إصلاحات الأمين العام التي تركز على السلام والأمن والإدارة ونظام التنمية فرصة للتغلب على المشاكل المتصلة بالتجزؤ والتفكك، وينبغي أن تعزز تلك الإصلاحات التنسيق بين شتى الجهات الفاعلة في الأمانة العامة، سواء في المقر أو في الميدان. ومن الضروري أن يُتَّبَع في السعي إلى تحقيق السلام نهج متكامل حقا يأخذ في الحسبان أيضا صناديق الأمم المتحدة وبرامجها وغيرها من أشكال المساعدة الدولية.

٢٠ - وعلى النحو المشار إليه في تقرير كروز، يجب على الأمم المتحدة أن تكفل تزويد بعثاتها بموظفين مدربين تدريباً جيداً ولديهم ما يناسب متطلبات العمل من معرفة ومعدات وعقلية، ويجب عليها أن تُخضع هؤلاء الموظفين للمساءلة عن أداؤهم. وقد ساعدت خلية التخطيط المعنية بتشكيل القوات الاستراتيجية وقدراتها على تنفيذ التعهدات التي قُطعت في مؤتمرات قمة القادة ومؤتمرات وزراء الدفاع، وعلى تحديد المزيد من الالتزامات بالمساهمات من الدول الأعضاء. وهذا يساعد الأمانة العامة في الالتزام بأعلى معايير الأداء والمساءلة وفي اتخاذ التدابير التصحيحية عند الضرورة.

٢١ - وتكتسب عناصر التمكين والقدرات (مثل طائرات الهليكوبتر، وقدرات الإجلاء الطبي، واستخبارات حفظ السلام) أهمية بالغة لنجاح البعثات في البيئات المتسمة بشدة الخطورة. ويجب أن تستمر الجهود التي تبذلها الأمانة العامة لضمان إتاحة هذه القدرات، مستعينة في ذلك بعدة أمور منها خطط التناوب طويلة الأجل. وهذا يتطلب أيضا من الدول الأعضاء الالتزام، في الوقت المناسب وعلى المدى الطويل، بإتاحة عناصر التمكين المهمة تلك.

٢٢ - والعمليات المستقلة لاستعراض البعثات بتكليف من الأمين العام أداة جديدة ومفيدة نسبياً، وينبغي أن تؤدي توصياتها إلى تغييرات سريعة في الميدان. وعند اقتراح إنشاء عمليات جديدة أو إعادة تشكيلها، ينبغي للأمانة العامة أيضاً أن تقدم خيارات تشمل النطاق الكامل من أشكال الاستجابة الممكنة.

٢٣ - وأخيراً، ينبغي للأمانة العامة أن توافي مجلس الأمن بتحليل صريح للنزاع وأن تقدم له تقارير صادقة عما يمكن أن تحققه بعثة من البعثات بالنظر إلى الوسائل والموارد المتاحة لها، مع تزويد المجلس بالخيارات والتوصيات. وينبغي تضمين تقارير الأمين العام إلى المجلس هذه الأفكار المتعمقة، تحسبنا لعملية اتخاذ القرار.

خاتمة

٢٤ - تقتضي إدارة التحديات الحالية في مجال حفظ السلام من جميع الجهات الفاعلة أن تلتزم بالاضطلاع بمسؤولياتها في دعم حفظ السلام التزاماً كاملاً، من مرحلة وضع الاستراتيجية السياسية إلى ما يتعلق بالمسائل التشغيلية، وذلك ابتغاء التكيف مع الطابع المتغير للنزاعات.

مسائل معروضة للمناقشة

٢٥ - للمساعدة في توجيه المناقشة، يمكن للدول الأعضاء النظر في تناول الأسئلة التالية في بياناتها:

(أ) كيف يتسنى لنا ضمان أن يعمل مجلس الأمن والمنظمات الإقليمية والجهات الفاعلة الرئيسية الأخرى بشكل مشترك وأكثر فعالية من أجل السعي إلى التوصل إلى حلول سياسية وتنفيذها، وابتغاء زيادة الاتساق الاستراتيجي؟

(ب) بالنظر إلى الوعي المشترك بالضرورة الملحة المتمثلة في تحسين عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في البيئات المتسمة بالتعقيد وشدة الخطورة، كيف ينبغي تحديد النجاح في تلك الظروف، وكيف يمكننا مراقبة التقدم المحرز بشكل أفضل؟

(ج) على وجه التحديد، ما الذي يمكن أن تقوم به شتى الجهات الفاعلة - الدول المضيفة، والمنظمات الإقليمية، ومجلس الأمن، والدول الأعضاء، بما فيها البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، والأمانة العامة - من أجل الوفاء بمسؤوليتها عن تحسين عمليات حفظ السلام بمزيد من الفعالية؟

(د) ما هي الإجراءات التي ينبغي اتخاذها لتعزيز اتباع النهج الشامل للبعثة بأكملها في عمليات حفظ السلام، ولإدماج العناصر السياسية والمدنية والعسكرية؟

(هـ) كيف يمكننا إحياء الإحساس بالمسؤولية المشتركة عن نجاح عمليات حفظ السلام بين أصحاب المصلحة الرئيسيين، بما في ذلك مجلس الأمن والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، والمنظمات الإقليمية، والدول المضيفة، والمساهمين الماليين؟

(و) ما الذي ينبغي القيام به لضمان تزويد أكثر بعثات حفظ السلام تحدياً بالقدرات والموارد المطلوبة (على سبيل المثال، الموارد المالية، وعناصر التمكين الحاسمة، والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد الشرطة المدربة تدريباً جيداً)؟

مقدمو الإحاطات

- الأمين العام
- موسى فكي محمد، رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي
- فاطمة توري، مديرة المنظمة غير الحكومية "مجموعة البحوث والدراسات والتدريب في مجال العمل النسوي" (GREFFA)