

Distr.: General
23 January 2008
Arabic
Original: English

الجمعية العامة مجلس الأمن



مجلس الأمن
السنة الثالثة والستون

الجمعية العامة
الدورة الثانية والستون
البند 34 من جدول الأعمال
استعراض شامل لكامل مسألة عمليات
حفظ السلام من جميع نواحي هذه العمليات

ضمان السلام والتنمية: دور الأمم المتحدة في دعم إصلاح قطاع الأمن تقرير الأمين العام

موجز

أعرب مجلس الأمن، في بيان رئاسي مؤرخ 21 شباط/فبراير 2007 (S/PRST/2007/3)، عن رغبته في تلقي تقرير عن نُهج الأمم المتحدة في إصلاح قطاع الأمن. وطلبت مني الجمعية العامة، في قرارها 291/61، أن أقدم إليها تقريراً شاملاً عن نهج الأمم المتحدة في إصلاح قطاع الأمن. وقد أعد هذا التقرير استجابة لهذين الطلبين.

وقد وُجدت الأمم المتحدة لتدعم صون السلام والأمن الدوليين ولتساعد الحكومات والشعوب في بناء عالم يتحرر فيه الجميع من الخوف والعوز. وأثبتت الدروس المستخلصة على مدى السنوات الستين الماضية أن هذه الأهداف متشابكة في جوهرها؛ فالأمن والتنمية وحقوق الإنسان كلها شروط مسبقة لتحقيق سلام مستدام. والدول الأعضاء هي المسؤولة في المقام الأول عن توفير الأمن الذي يساهم في حماية حقوق الإنسان وتحقيق التنمية المستدامة. ومهمة الأمم المتحدة هي دعم الجهات الوطنية الفاعلة في سعيها لبلوغ أهدافها في مجالات الأمن والسلام والتنمية. ولتحقيق هذه الغاية، لا بد من إيجاد مؤسسات أمنية تتسم بالفعالية وتخضع للمساءلة وتقوم على أساس عدم التمييز والاحترام الكامل لحقوق الإنسان وسيادة القانون.



وتعمل الأمم المتحدة منذ عدة سنوات في مساعدة الجهات الوطنية الفاعلة على تعزيز الأمن أو إعادة استتبابه، ولا سيما في أعقاب الصراعات، وذلك بطلب من الحكومات الوطنية و/أو استجابة لولايات من مجلس الأمن أو الجمعية العامة. وعلى الرغم من هذه الخبرة المستفيضة، ما زال الدعم المقدم لإصلاح قطاع الأمن يقدم على أساس مخصص الغرض إلى درجة كبيرة. فالمنظمة لم تضع مبادئ ومعايير تسترشد بها في دعمها للجهات الوطنية الفاعلة من أجل تعزيز الأمن أو إعادة استتبابه. كما تفتقر إلى نهج تتبعه على نطاق المنظومة لكي تكون المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة متسقة في المجالات التي تنشط فيها، إضافة إلى أن قدرتها ومواردها ضعيفة نسبيا ولا تمكنها من تقديم الدعم الفعال إلى السلطات الوطنية.

ومن الحيوي اتباع الأمم المتحدة نهجا شاملا ومتسقا في إصلاح قطاع الأمن. ومن شأن اتباع هذا النهج أن يوفر أساسا لإطار شفاف للإصلاح ومبادئ دولية تتسق مع ميثاق الأمم المتحدة وقوانين وقواعد حقوق الإنسان. وسييسر هذا تقديم المساعدة إلى السلطات الوطنية وإلى شركائها الدوليين المعنيين بإصلاح قطاع الأمن، بينما يسلم بأن الدول الأعضاء ستقدم حل المساعدة المطلوبة في هذا المجال. كما سيجعل المنظمة في وضع أفضل يتيح لها تقديم الدعم للسلطات الوطنية والإقليمية في تيسير وتعبئة وتنسيق المساعدة والموارد من أجل إصلاح قطاع الأمن. وسيزيد هذا النهج فعالية وكفاءة الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة في هذا الصدد، مما يسهم في سحب عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في الوقت المحدد لذلك، ويسهل الانتعاش المبكر بعد الصراع ويساعد في تهيئة الظروف اللازمة لتحقيق السلام والتنمية المستدامين. وتحقيقا لهذا الغرض، سيكفل هذا النهج حصول موظفي الأمم المتحدة العاملين في الميدان على التوجيه المهني الذي يطلبونه ويحتاجون إليه في الوقت المناسب.

ويستعرض هذا التقرير العديد من الدروس المستخلصة من خبرة منظومة الأمم المتحدة والدول الأعضاء في دعم الجهود الوطنية لإصلاح قطاع الأمن. وعلى هذا الأساس، فإنه يبين المبادئ الأساسية التي ينبغي أن توجه نهج الأمم المتحدة في إصلاح قطاع الأمن. ويبرز الأدوار المعيارية المحتملة التي يمكن للأمم المتحدة أن تؤديها في مجال إصلاح قطاع الأمن، بما في ذلك وضع مبادئ ومعايير دولية فضلا عن سياسات ومبادئ توجيهية تتعلق بإصلاح قطاع الأمن. وبإمكان المنظمة، متى صدر إليها طلب أو تكليف بذلك، أن تعزز دورها التنفيذي في مجال إصلاح قطاع الأمن من خلال المساعدة في تهيئة بيئة مواتية؛ ودعم تقييم الاحتياجات والتخطيط الاستراتيجي فضلا عن التنسيق وتعبئة الموارد المتخصصة؛

وإسداء المشورة الفنية لمؤسسات الأمن وآليات الإشراف التابعة لها وبناء قدراتها؛ ودعم الشركاء الوطنيين والدوليين في رصد واستعراض التقدم المحرز في مجال إصلاح قطاع الأمن. ويوصى بعدد من الأولويات العاجلة لتطوير نهج شامل ومتسق للأمم المتحدة في إصلاح قطاع الأمن، دعماً للجهات الوطنية الفاعلة. وتشمل هذه الأولويات: (أ) وضع سياسات الأمم المتحدة ومبادئها التوجيهية، و (ب) تعزيز القدرات الاستراتيجية الاستشارية والمتخصصة؛ و (ج) تعزيز القدرات الميدانية لإصلاح قطاع الأمن؛ و (د) تقييم الفجوات والاحتياجات من الموارد؛ و (هـ) تعيين الكيانات الرائدة؛ و (و) تحسين تنسيق وإيصال الدعم؛ و (ز) بناء الشراكات من أجل تحقيق الفعالية في توفير الدعم والخبرة والموارد الكافية للعمليات الوطنية المعنية بإصلاح قطاع الأمن؛ و (ح) إنشاء وحدة مشتركة بين وكالات الأمم المتحدة معنية بدعم إصلاح قطاع الأمن من أجل تنفيذ هذه الأولويات.

أولاً - مقدمة

1 - ما زالت كفالة السلام والأمن الدوليين تشكل تحدياً صعباً للأمم المتحدة. وعلى الرغم من الجهود التي بُذلت على مدى السنتين عامي الماضية، ما برح الصراع والعنف يشكّلان تهديداً للدول الأعضاء وللشعوب؛ ولا يزال التحرر من الخوف والفاقة أمراً بعيد المنال للكثيرين. وبالتالي، تواصل الأمم المتحدة البحث عن حلول فعالة لمعالجة مسألة انعدام الأمن استناداً إلى ميثاقها. وقد برز موضوعان محوريان مترابطان. يتمثل الأول في أن الأمن وحقوق الإنسان والتنمية شروط مترابطة وتعزز بعضها بعضاً لتحقيق السلام المستدام. ويتمثل الثاني، في الإقرار بأن تحقيق هذه العناصر الأساسية لا يمكن أن يتأتى إلا في إطار واسع لسيادة القانون.

2 - وتظل الدول الأعضاء ومنظمتها هي المسؤولة في المقام الأول عن توفير الأمن؛ فذلك حقها ومسؤوليتها ضمن إطار سيادتها. وقد أصبح إيجاد أفضل السبل التي يمكن من خلالها للأمم المتحدة أن تدعم الدول الأعضاء في صون وتعزيز قدراتها على القيام بهذه المسؤولية في إطار أوسع لسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان مسألة رئيسية بالنسبة للمنظمة. وفي السنوات الأخيرة، أحرزت الأمم المتحدة تقدماً ملموساً في تحديد إطار معياري وفي توفير المساعدة الفنية في هذا المجال الحيوي. لكن ما زال يتعين بذل المزيد من الجهود والأمم المتحدة على استعداد لتوسيع نطاق دعمها للدول الأعضاء والشعوب في صياغة استراتيجيات شاملة وأكثر استدامة تقوم على أساس تملكها وطنياً. وآمل أن يساهم هذا

التقرير في الجهود الجارية داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها من أجل تعزيز حقوق الإنسان والعدل والأمن.

3 - وأشار مجلس الأمن، في بيان رئاسي مؤرخ 21 شباط/فبراير 2007 (S/PRST/2007/3)، إلى أهمية وجود قطاع أمني محترف وفعال وخاضع للمساءلة من أجل توطيد السلام والأمن ومنع البلدان من الارتداد إلى حالة الصراع وإرساء أسس السلام المستدام. وأعرب المجلس أيضا عن رغبته في تلقي تقرير من الأمين العام بشأن نُهج الأمم المتحدة في إصلاح قطاع الأمن. وأشارت اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام (A/61/19 (Part II)، الفقرة 144) إلى الحاجة إلى وضع نهج شامل ومتسق لإصلاح قطاع الأمن داخل منظومة الأمم المتحدة. وأيدت الجمعية العامة في قرارها 291/61 طلب اللجنة الخاصة أن يقدم الأمين العام إليها تقريرا شاملا عن هذه المسألة.

4 - ويقدم هذا التقرير استجابة لهذين الطلبين، ويتضمن الفرع الثاني أدناه عرضا لتطور نهج الأمم المتحدة لإزاء الأمن، في حين يناقش الفرع الثالث الدور الهام الذي يؤديه إصلاح قطاع الأمن في الإسهام في تشكيل رؤية للأمن تستند إلى سيادة القانون. ويستعرض الفرعان الرابع والخامس تجربة منظومة الأمم المتحدة في دعم إصلاح قطاع الأمن والدروس الرئيسية التي نجمت عن ذلك. ويحدد الفرع السادس المبادئ التي ينبغي أن تسترشد بها الأمم المتحدة في وضع نهجها إزاء إصلاح قطاع الأمن، في حين يتضمن الفرعان السابع والثامن السبل المحددة التي تمكن المنظمة من أن تتبوأ أفضل مكانة كمي تدعم إصلاح قطاع الأمن. ويبرز الفرع التاسع الطابع المحوري للشراكات ويختتم الفرع العاشر ببعض الملاحظات والتوصيات.

ثانيا - تطور نهج الأمم المتحدة إزاء الأمن

5 - تولي الأمم المتحدة اهتماما كبيرا لصياغة مفهوم مشترك للأمن. ويسلط إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية (قرار الجمعية العامة 2/55) الضوء على المبدأ الذي يشكل لب هذه الرؤية: وهو أن للرجال والنساء الحق في أن يعيشوا حياتهم وأن يربوا أطفالهم بكرامة وفي مأمن من الجوع والخوف من العنف أو القمع أو الظلم.

6 - وفي سياق منع الصراعات والاضطلاع بدور الوساطة فيها، أقرت المنظمة بأهمية توفير الدعم للدول والشعوب من أجل معالجة الأسباب الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية والمؤسسية والأسباب الهيكلية الأخرى المتأصلة التي كثيرا ما تشكل أساس الأعراض العاجلة للصراعات (انظر A/55/985-S/2001/574 و Corr.1). وأصبح التصدي للأسباب الجذرية يكتسي أهمية حاسمة في عالم يواجه أخطارا جديدة وناشئة. ويتطلب التصدي لهذه

التحديات اتباع استراتيجيات متكاملة تُدرج نُهجاً محلية ووطنية ودون إقليمية وإقليمية ودولية، فضلاً عن مراعاة الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والإدارية لكل سياق محدد.

7 - وأدى فهم الأمن على نطاق أوسع إلى تعزيز الالتزام الجماعي للأمم المتحدة بحماية المدنيين وأشد الفئات تعرضاً للعنف على أساس سيادة القانون. كما سلط الضوء على الحاجة إلى زيادة التركيز على القانون الإنساني الدولي والقانون الجنائي وقانون اللاجئين وقانون حقوق الإنسان، فضلاً عن إدماج أبعاد حقوق الإنسان في جميع الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة. ويؤكد مجلس الأمن، في قراره 1325 (2000) بشأن المرأة والسلام والأمن ما للصراع المسلح من آثار محددة على المرأة والفتاة. وبالتالي، فإن التدابير الفعالة للتصدي للعنف وانعدام الأمن يجب أن تستند إلى الاعتراف بهذه الاختلافات. والاستجابة للاحتياجات الخاصة للنساء والأقليات والشعوب الأصلية والجماعات الأخرى المستعبدة اجتماعياً في المجتمع تقتضي إدراج وجهات نظرها لدى تصميم شؤون الأمن وتنفيذها.

8 - وفي حالات ما بعد الصراع، أكدت الأمم المتحدة على أهمية اتباع نهج شامل إزاء الأمن لتحقيق السلام المستدام. وشدد تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام (A/55/305-S/2000/809، المعروف باسم 'تقرير الإبراهيمي') على أن اتخاذ تدابير فعالة لحماية المدنيين وتقديم المساعدة في بيئات ما بعد الصراع يتطلب استراتيجية منسقة تتجاوز الجوانب السياسية أو العسكرية للصراع. ولفت الفريق الانتباه إلى الحاجة لبذل الجهود من أجل دعم الجهات الوطنية الفاعلة ودعا إلى اتباع نهج جديدة تجمع بين خبراء الشؤون القضائية والجنائية وحقوق الإنسان والشرطة. كما شدد التقرير على بعض الأنشطة، من قبيل نزع السلاح وإعادة التسريح، التي يمكن أن تؤثر بشكل كبير على السلام والأمن في الأجل الطويل إذا تم الاضطلاع بها في مرحلة مبكرة من العملية الانتقالية، ويجب بالتالي ربطها بالعمليات الإنمائية الأطول أجلاً.

9 - وسمحت الجهود المبذولة لتخطيط وتنفيذ نهج متكامل للأمم المتحدة أيضاً للمنظمة أن تقدر على نحو أفضل ما للأمن من أهمية في الانتعاش الاجتماعي والاقتصادي المبكر. وكثيراً ما تعتبر سياقات ما بعد الصراع هشة وغير منظمة بشكل لا يسمح بجلب الاستثمار اللازم لحفز الانتعاش. وتتسبب زيادة العنف والجريمة اللذين يمكن أن يزدهدرا في السياقات الهشة في ظهور المزيد من العقبات. وتشير التقارير الأخيرة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

ومنظمة أو كسفام الدولية إلى الأثر السلبي الكبير الذي يمكن أن يكون لطول انعدام الأمن على النمو الاقتصادي الوطني⁽¹⁾.

10 - ويمكن لإنشاء الهياكل والآليات في وقت مبكر لحماية الإدارة العامة والاقتصاد وتنظيمهما أن يشكل خطوة حاسمة في بناء الثقة⁽²⁾. وتساعد الآليات القائمة بين الوكالات على ضمان معالجة الاعتبارات الأمنية في مراحل مبكرة. وعلاوة على ذلك، فإن للجنة بناء السلام دوراً حيوياً في تيسير دعم الاستراتيجيات الوطنية من أجل توطيد السلام والمحافظة عليه.

11 - وتقتضي التنمية طويلة الأجل درجة كافية من الأمن لتيسير الحد من الفقر والنمو الاقتصادي. وتشير الدراسة الأولية للبنك الدولي المعنونة "أصوات الفقراء"⁽³⁾ إلى أن انعدام الأمن المادي من الشواغل المحورية للسكان الفقيرة في جميع أنحاء العالم. وكثيراً ما تكون قوات الأمن التي تعاني من عدم التدريب وسوء التجهيز وسوء الإدارة وعدم انتظام دفع المرتبات جزءاً من المشكلة، وترتكب انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان.

12 - وتشير هذه النتائج إلى أن مؤسسات الأمن الفعالة والقابلة للمساءلة أساسية للسلام والتنمية المستدامين، ويجب أن تكون في صميم نهج الأمم المتحدة لمعالجة الأمن. وكما وُصف ذلك في تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية (S/2004/616)، فإن سيادة القانون مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات، بما في ذلك الدولة، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. والدول والمجتمعات التي لديها القدرة والالتزام والمشروعية للإسهام على هذا الأساس هي ركائز الأمم المتحدة. ويتمثل دور المنظمة في تقديم الدعم إلى الجهات الفاعلة الوطنية في تحقيق هذا الهدف والمساعدة في وضع

(1) تقدر دراسات أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن تكلفة العنف والجريمة في السلفادور (*Cuánto cuesta*)؟ (كم يكلف العنف في سلفادور؟، 2005) و *El costo economic de la violencia en Guatemala, 2006* (التكلفة الاقتصادية للعنف في غواتيمالا، 2006) ما يعادل من 10 إلى 12 في المائة من الدخل القومي الإجمالي. وتقدر منظمة أو كسفام الدولية أن تكلفة الصراع للاقتصادات الأفريقية بلغ ما يصل إلى 18 بليون دولار سنوياً.

(2) انظر: Paul Collier, Anke Hoeffler and Måns Söderbom, "Post-Conflict Risks" (17 August, 2006), Centre for the Study of African Economies Working Paper Series, Paper 256.

(3) انظر: Deepa, Narayan., Robert Chambers, Meera K. Shah and Patti Petesch, *Voices of the poor: crying out for change* (New York: Oxford University Press, 2000).

مؤسسات أمن فعالة وقابلة للمساءلة. وهذا هو الأساس المقترح لالتزام الأمم المتحدة في ما يصطلح على وصفه بإصلاح قطاع الأمن.

ثالثاً - إصلاح قطاع الأمن: نطاقه ومحتواه

13 - على الرغم من أن معنى مصطلح "إصلاح قطاع الأمن" (الإصلاح) ما زال يتطور، فإنه مستعمل على نطاق واسع في وثائق الجمعية العامة ومجلس الأمن. وآمل أن تساعد المناقشة الحالية على فهم مدى تعقيد الإصلاح وصلاته بمختلف مجالات نشاط الأمم المتحدة.

14 - و"قطاع الأمن" مصطلح عام كثيراً ما يستخدم لوصف الهياكل والمؤسسات والأفراد المسؤولين عن إدارة الأمن وتوفيره ومراقبته في بلد ما. ومن المقبول بشكل عام أن قطاع الأمن يشمل الدفاع، وإنفاذ القانون، والإصلاحات، وخدمات الاستخبارات، والمؤسسات المسؤولة عن إدارة الحدود، والجمارك، والطوارئ المدنية. ويشمل أيضاً في كثير من الحالات عناصر القطاع القضائي المسؤولة عن الفصل في قضايا ما يُزعم أنه سلوك إجرامي وسوء استعمال للقوة. وعلاوة على ذلك، يشمل قطاع الأمن جهات فاعلة تؤدي دوراً على مستوى الإدارة والإشراف في عملية تصميم الأمن وتنفيذه، مثل الوزارات والهيئات التشريعية ومنظمات المجتمع المدني. ومن بين الجهات الفاعلة الأخرى غير الدول، التي يمكن أن تعتبر جزءاً من قطاع الأمن، السلطات العرفية أو غير الرسمية وخدمات الأمن الخاصة.

15 - وتُعرّف الدول والمجتمعات الأمن وتسعى إلى تحقيقه وفقاً لسياقاتها وتاريخها وثقافتها واحتياجاتها الخاصة. ولا يوجد نموذج وحيد لقطاع الأمن. غير أن لقطاعات الأمن الفعالة والقابلة للمساءلة عدداً من الخصائص المشتركة هي كما يلي:

(أ) إطار قانوني و/أو دستوري: ينص على استخدام القوة بشكل مشروع وقابل للمساءلة وفقاً لقواعد ومعايير لحقوق الإنسان مقبولة عالمياً، بما فيها إقرار آليات استخدام القوة وتحديد أدوار مختلف الجهات الفاعلة ومسؤولياتها.

(ب) نظام مؤسسي للحكم والإدارة: آليات لتوجيه ومراقبة الأمن الذي توفره السلطات والمؤسسات، بما في ذلك نظم الإدارة والاستعراض الماليين فضلاً عن حماية حقوق الإنسان؛

(ج) القدرات: الهياكل والأفراد والمعدات والموارد اللازمة لتوفير أمن فعال؛

(د) آليات التفاعل فيما بين الجهات الفاعلة الأمنية: وضع طرائق شفافة للتنسيق والتعاون فيما بين الجهات الفاعلة المختلفة، على أساس الأدوار والمسؤوليات الدستورية/القانونية المنوطة بكل منها.

(هـ) ثقافة الخدمة: تعزيز الوحدة، والسلامة، والانضباط، والتزاهة، ومراعاة حقوق الإنسان بين الجهات الفاعلة الأمنية وتشكيل طريقتها في الاضطلاع بواجباتها.

16 - وتتطور قطاعات الأمن استجابة للاحتياجات والظروف المتغيرة. وفي بعض السياقات الوطنية، يكون ذلك عملية مستمرة قد تحدث وفقاً لجدول زمنية أو ممارسات راسخة، من قبيل إجراء استعراضات أمنية وطنية دورية. وفي حالات أخرى، قد يحدث تغيير، وأحياناً تغييرات جذرية، استجابة لصراع أو أزمة ما تهدد حماية الناس وأمنهم، أو تكشف نواحي القصور في الترتيبات القائمة.

17 - ويصف إصلاح قطاع الأمن عملية تنطوي على الرصد والاستعراض والتنفيذ وكذلك المراقبة والتقييم بزيادة السلطات الوطنية، يكون هدفها تعزيز الأمن الفعال والقابل للمساءلة للدولة ومواطنيها دون تمييز وبمراعاة كاملة لحقوق الإنسان وسيادة القانون. وكما لاحظ مجلس الأمن، "ينبغي أن تكون عملية إصلاح قطاع الأمن تحت السيطرة الوطنية، وأن تستند إلى الاحتياجات والظروف الخاصة بالبلد المعني" (S/PRST/2007/3).

18 - وتكمن أهمية الإصلاح بالنسبة إلى الأمم المتحدة في أنه يظهر أن الأمن يتجاوز العناصر العسكرية التقليدية ويشمل مدى أوسع بكثير من المؤسسات والجهات الفاعلة الوطنية والدولية. كما يشدد على أنه ينبغي لترتيبات الأمن أن تأخذ في الحسبان الصلات بين الجهات الفاعلة المختلفة. وبالمثل، يبرز الإصلاح أن الفعالية والمساءلة والحكم الديمقراطي عناصر أمنية يعزز بعضها بعضاً. ومن ثم، يوفر الإصلاح إطاراً لمساعدة الجهات الفاعلة الوطنية والأمم المتحدة وشركاء دوليين آخرين في تنفيذ رؤية أمنية مشتركة.

رابعا - خبرة الأمم المتحدة في دعم إصلاح قطاع الأمن

19 - مع أن الأمم المتحدة لم تتخذ سوى خطوات مبدئية في وضع نهج منسق لإصلاح لقطاع الأمن، فقد اشتركت لسنوات عديدة في مساعدة الجهات الفاعلة الوطنية للحفاظ على الأمن وتعزيزه. وقدمت طائفة من إدارات الأمم المتحدة ومكاتبها وصناديقها وبرامجها مجموعة متنوعة من أشكال الدعم بناء على طلب الحكومات الوطنية أو مجلس الأمن. وتشمل هذه المجموعة إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومكتب دعم بناء السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق

الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بين جهات كثيرة أخرى.

20 - وفي سياق هذا العمل، طورت وحدات مختلفة من منظومة الأمم المتحدة خبرات وقدرات في مجالات محددة. وركزت إدارة الشؤون السياسية على إصلاح قطاع الأمن في عمليات صنع السلام وفي إطار المكاتب أو البعثات التي تتولى قيادتها إدارة الشؤون السياسية، بينما تركز إدارة عمليات حفظ السلام على تقديم الدعم إلى الدفاع والشرطة والإصلاحات وفي إطار حفظ السلام، إلى المؤسسات القانونية والقضائية. وتتناول مفوضية حقوق الإنسان إصلاح مؤسسات حقوق الإنسان وبناء قدرات الجهات الأمنية الفاعلة، ولدى البرنامج الإنمائي خبرات فنية في دعم التطوير المؤسسي في المجالين القضائي والأمني وفي الرقابة التشريعية ورقابة المجتمع المدني. وأبدى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مواطن قوة في دعم تعزيز قدرة منع الجريمة، بينما يجلب الصندوق الإنمائي للمرأة المعارف والخبرات عن الأبعاد الجنسانية لإصلاح قطاع الأمن. وفي بعض الحالات، تنفذ أنشطة الدعم المتخصص هذه كجزء من جهود وطنية أوسع لإصلاح قطاع الأمن، وبتنسيق مع شركاء دوليين آخرين. بيد أن هذه الأنشطة لا تشكل حتى الآن جزءاً من أي نهج تنسيقي تتبعه الأمم المتحدة على المستوى القطري أو على مستوى المقر.

21 - وأثبتت خبرة الأمم المتحدة في التوسط لإبرام اتفاقات سلام أهمية معالجة قضايا الأمن منذ البداية. فالترتيبات المبكرة والمتعلقة، مثلاً، بتكوين قوات الأمن وأدوارها قد تؤثر تأثيراً كبيراً على إحلال السلام. وعدم التمكن من معالجة مقتضيات الأمن الفعال والمسؤول قد يبذر بذور صراع قادم، وفق ما أثبتته عمليات السلام السابقة في سيراليون، أو يفضي إلى تشكيل قوات أمن كبيرة لا يمكن تحمل نفقاتها على المستوى الاقتصادي، وهذا ما عاجلته أوغندا. وعدم التمكن من مراعاة الاحتياجات الأمنية للفئات المهمشة والمستبعدة اجتماعياً، مثل النساء والأطفال، قد يطرح مشاكل أمنية جديدة. كما يشير إليه ارتفاع معدلات العنف الجنسي ارتفاعاً يثير القلق في الجزء الشرقي لجمهورية الكونغو الديمقراطية.

22 - وساعدت إدارة الشؤون السياسية الأطراف في غواتيمالا والسلفادور في إدراج أحكام تتعلق بأدوار قوات الأمن ومسؤولياتها في اتفاقات السلام التي تخص كل منهما. وشجعت الإدارة في الآونة الأخيرة الأطراف في نيبال على معالجة قضايا قطاع الأمن في عملية السلام بينها؛ ويتضمن اتفاق السلام الشامل المبرم في تشرين الثاني/نوفمبر 2006 التزامات بإدماج مقاتلي الجيش الماوي وإضفاء الطابع الديمقراطي على الجيش النيبالي، وهي إجراءات لم تبدأ بعد.

23 - وتواجه عادة عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام حالات تضعف فيها بشدة قدرة الجهات الفاعلة الوطنية على توفير الأمن، إن لم تنعدم كلية، لكن تكون متطلبات الأمن هائلة وملحة فيها. وفي ظروف استثنائية، كُلفت عمليات الأمم المتحدة للسلام بأن تحل مؤقتاً محل السلطات الوطنية لتوفير الأمن وتهيئة مناخ مواتٍ لإنشاء مؤسسات وقدرات محلية. بيد أن دور إدارة عمليات حفظ السلام يشمل، في معظم الحالات، مساعدة السلطات الوطنية على استعادة وإصلاح ترتيباتها الأمنية. وفي وقت مبكر يعود إلى عام 1989، كلفت الأمم المتحدة بمهمة دعم ناميبيا في وضع هياكل أولية للقوات المسلحة فيما بعد المرحلة الانتقالية. وفي أنغولا وموزامبيق ورواندا، نصت ولايات حفظ السلام في التسعينات على تقديم الدعم لدمج القوات المسلحة وإصلاحها وتدريبها، واشتركت الأمم المتحدة في ذلك بالعمل مع جهات ثنائية مانحة في عمليتي تنسيق هذا الدعم وإيصاله.

24 - وتنفيذاً لتوصيات تقرير الإبراهيمي لمعالجة نظام القضاء الجنائي معالجةً شاملة من خلال تطوير القدرة على إنفاذ القانون، حطت الأمم المتحدة خطوات كبيرة في دعم إصلاح وإدارة الجهاز القضائي والسجون، وضمن إطار ما بعد الصراع وبناء السلام. وفي بوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية، يشمل ذلك أيضاً بناء القدرات في مجال القضاء العسكري. وفي غضون ذلك، فإن توفير الدعم لتطوير مؤسسات الشرطة الوطنية قد شكل في السنوات الأخيرة معلماً رئيسياً لكل عملية من عمليات حفظ السلام تقريباً. ومنذ عام 1991، كُلفت عمليات حفظ السلام بمهمة مساعدة السلطات الوطنية في إنشاء مؤسسات جديدة للشرطة أو في بناء قدرة ونزاهة الهياكل القائمة في 25 بلداً. وأصبح هناك اليوم أكثر من 11 000 ضابط من ضباط شرطة الأمم المتحدة موفدين إلى 18 عملية للسلام، وقد أُحرز تقدم في وضع السياسات العامة لتحسين مستوى الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة في هذا المجال. وبالمثل، يجري الاضطلاع بعمل لا يستهان به لمعالجة مسألة إصلاح نظام الإصلاحات.

25 - ويؤدي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دوراً نشطاً في الأزمات وحالات ما بعد الصراع، ويدعم تنفيذ برامج تنمية القدرات المصممة خصيصاً لوضع دعائم الإنعاش والتنمية في وقت مبكر. وتستلزم مساعدة البرنامج الإنمائي العدالة والأمن معا وتوجه نحو تحقيق التنمية والاستدامة على الأجل الطويل. وبناءً على طلب الحكومات، يركز البرنامج الإنمائي الاهتمام، في بيئات الإنعاش وبناء السلام، على حماية المدنيين والوصول إلى القضاء وسيادة القانون والحكم الديمقراطي. ومثال ذلك أن البرنامج الإنمائي في تيمور - ليشتي وكوسوفو (صربيا) وهاييتي يساعد الوزارات والشرطة والهيئة القضائية في وضع وتنفيذ سياسات لتطوير القدرة الإدارية والرقابية وتنفيذ إصلاحاً مؤسسية. وفي السودان والصومال، تنفذ برامج

شاملة لسيادة القانون من أجل تطوير قدرة المؤسسات القضائية ومؤسسات العدل وإنفاذ القانون، بينما تمكن أيضاً المجتمعات المحلية من أجل الوصول إلى العدالة.

26 - وتبين ولايات البعثات ضرورة توفير الدعم لإصلاح قطاع الأمن كجزء من نهج أشمل. ومنذ عام 2002، عندما أقر مجلس الأمن للمرة الأولى بضرورة الاضطلاع بأنشطة لإصلاح قطاع الأمن في سيراليون، كُلف عدد متزايد من عمليات حفظ السلام بمهمة المساعدة في إصلاح هذا القطاع كجزء من، أو إضافة إلى، الدعم الذي تقدمه للإصلاح في مجال إنفاذ القانون وجهاز القضاء والإصلاحات. وفي تيمور - ليشتي، كلفت المنظمة بمساعدة الحكومة في إجراء عمليات استعراض شاملة لدور قطاع الأمن واحتياجاته في المستقبل. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية وكوت ديفوار وليبيريا، طلبت الأمم المتحدة صراحةً إلى الحكومات أن تساعد في مجال إصلاح قطاع الأمن.

27 - وأبرزت الخبرة أيضاً الطابع طويل الأجل لإصلاح قطاع الأمن. غير أنه لا يمكن، في أطر عديدة، توجيه قدر كبير من الاهتمام السياسي والموارد نحو إصلاح قطاع الأمن إلا بعد أن يتحقق الاستقرار الأساسي، بما في ذلك إتمام عمليات نزع السلاح والتسريح وعودة اللاجئين، واستكمال العمليات الإنسانية الطارئة وانتخاب حكومة وطنية. وتستطيع لجنة بناء السلام، بعد المشاركة في عمليات حفظ السلام، أن تساعد في ضمان توفير الدعم الدولي المستدام من خلال وضع استراتيجيات متكاملة لبناء السلام. وفي غضون ذلك، تستطيع صناديق الأمم المتحدة ووكالاتها وبرامجها دعم بناء القدرات اللازمة للانتقال المستدام.

28 - وفي الأطر الإنمائية، يمكن لأي قطاع أمن لا يتسم بالكفاءة والمساءلة أن يشكل عقبة كبيرة أمام تحقيق الحكم الديمقراطي وأن يقوض تنفيذ استراتيجيات الحد من وطأة الفقر. ويعمل البرنامج الإنمائي مع السلطات الوطنية والمحلية في بلدان مثل باراغواي والبرازيل وبنغلاديش وغواتيمالا وكرواتيا ونيكاراغوا، على تعزيز إدارة قطاع الأمن وخفض معدلي الجريمة والعنف، ليساعد بذلك على إيجاد بيئة مواتية للتنمية الاقتصادية. كما يدعم البرنامج الإنمائي المجتمع المدني ووسائل الإعلام والبرلمانات في أمريكا اللاتينية وفي آسيا الوسطى بالمساهمة في المناقشات الوطنية بشأن قضايا الأمن وفي تطوير قدرات الرقابة.

29 - وتقدم جهات فاعلة أخرى تابعة للأمم المتحدة، مثل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، المساعدة الفنية المتخصصة إلى موظفي إنفاذ القانون من أجل مكافحة تهريب المخدرات والأشخاص والأسلحة النارية مما يمكن أن يهدد الأمن والتنمية الاجتماعية. ففي غينيا - بيساو، يقدم المكتب الدعم لبناء القدرات الوطنية لإنفاذ القانون في مجال مراقبة الحدود واكتشاف الشحنات غير المشروعة. وفي غواتيمالا، تقدم إدارة الشؤون السياسية

الدعم لإنشاء لجنة دولية لمكافحة الإفلات من العقاب تتولى التحقيق مع الجماعات المسلحة تسليحاً غير مشروع ومقاضاتها. وتوفر مفوضية حقوق الإنسان التدريب لموظفي الدفاع وإنفاذ القوانين في مجال حقوق الإنسان كجزء من عنصر حقوق الإنسان في عمليات الأمم المتحدة المتكاملة للسلام. وتعمل مفوضية حقوق الإنسان، في جميع الأطر الأخرى، مع الجيش والشرطة والسجون والمحاكم والمدعين العامين والمشرعين والمجتمع المدني، وتشارك في دعم إصلاح وتطوير سيادة القانون في العشرات من البلدان في أفريقيا والشرق الأوسط وآسيا وأمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية. ويعمل الصندوق الإنمائي للمرأة مع قوات الشرطة في رواندا والسودان وكوسوفو (صربيا) من أجل تطوير القدرة الوطنية لمواجهة العنف القائم على نوع الجنس ويقدم مساهمة كبيرة على نطاق الأمم المتحدة لتعزيز الإصلاحات المؤسسية التي تراعي نوع الجنس في مجال الأمن.

30 - الأمم المتحدة إحدى الجهات الفاعلة العديدة التي تشارك في دعم إصلاح قطاع الأمن. وتتوفر معارف وخبرات وموارد كثيرة لدى الدول الأعضاء التي اكتسبت خبرة مباشرة في توفير الأمن الفعال. وقد قدمت دول أعضاء كثيرة المساعدة لعمليات وطنية أخرى تتعلق بإصلاح قطاع الأمن. ففي سيراليون ما بعد الصراع، مثلاً، تقدم المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية مع الأمم المتحدة وشركاء دوليين آخرين، دعماً مالياً وتقنياً متواصلًا إلى السلطات الوطنية لتصميم إصلاح قطاع الأمن وتنفيذه. وقد تمثل مؤشر نجاح هذه الشراكة طويلة الأجل والقائمة على التشاور مع السلطات الوطنية في التنظيم السلمي للانتخابات الوطنية الثانية بعد الصراع في سيراليون، في عام 2007.

31 - وتستطيع الدول الأعضاء التي اضطلعت بعمليات لإصلاح قطاع الأمن أن تؤدي دوراً هاماً. وتقدم أنغولا وجنوب أفريقيا وغيرها المساعدة إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية في العديد من المجالات المتعلقة بإصلاح قطاع الأمن. وتوفر جنوب أفريقيا ورواندا ومصر وغيرها الدعم لتدريب ضباط الجيش في بوروندي. وكانت دول أمريكا اللاتينية رائدة في وضع مبادرات لمنع العنف وقد تعاونت في نقل المعارف ودعم التدريب، بما في ذلك في هايتي. وتعمل بلدان وسط وجنوب - شرق أوروبا معاً على أساس تقاسم الخبرات في الجهود الرامية إلى خفض معدل العنف ومكافحة الجريمة المنظمة.

32 - ويشارك في ذلك أيضاً شركاء ثنائيون آخرون. ففي ليبيريا، مثلاً، تقدم الولايات المتحدة الأمريكية مع شركاء إقليميين وآخرين، الدعم إلى الحكومة لوضع استراتيجيات شاملة لإصلاح قطاع الأمن، وتقديم المساعدة الضرورية في إنشاء جيش ليبري جديد. وتساهم فرنسا، على سبيل المثال، في التدريب على مراقبة الحدود في لبنان. وتزعم أستراليا

الجهود في منطقة جنوب المحيط الهادئ الرامية إلى مساعدة حكومة جزر سليمان في استعادة القانون والنظام وتهيئة ظروف تفضي إلى تحقيق الاستقرار والتنمية. وفي أفغانستان، تقدم طائفة من الجهات الفاعلة الثنائية ومتعددة الأطراف المساعدة في إصلاح قطاع الأمن وغيره من المجالات، وذلك وفق تقسيم متفق عليها للعمل.

33 - وتشارك في ذلك أيضاً منظمات إقليمية ودون إقليمية وهي غالباً ما تقدم آراءها بشأن قضايا محلية حاسمة من شأنها أن تؤثر على إصلاح قطاع الأمن. ويتولى الاتحاد الأفريقي وضع مقاييس معيارية لأنشطة إصلاح قطاع الأمن، ولا سيما في إطار إعادة البناء والتنمية في مرحلة ما بعد الصراع. وتضع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا مبادئ توجيهية بشأن إصلاح قطاع الأمن وتعمل مع السلطات الوطنية وشركاء دوليين في سيراليون وكوت ديفوار وليبيريا. ووضع الاتحاد الأوروبي مبادئ لتوفير الدعم لإصلاح قطاع الأمن وهو يقدم الدعم التنفيذي إلى أعضاء مرتقبين وكذلك من خلال إيفاد بعثات إلى شركاء خارج الاتحاد الأوروبي. وقامت لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بصياغة مبادئ توجيهية شاملة بشأن "نظام قطاع الأمن والإدارة" ووضعت دليلاً للاسترشاد به في تنفيذها. وأجرى مؤخراً البنك الدولي عمليات استعراض النفقات العامة لقطاع الأمن في أفغانستان وجمهورية أفريقيا الوسطى، بناءً على طلب من السلطات الوطنية، وذلك للمساعدة في تحديد وإدارة النفقات التي يمكن تحملها من الموارد والمتعلقة بإصلاح قطاع الأمن؛ ويجري النظر في إجراء عمليات استعراض مماثلة للبلدان أخرى. وتقدم منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) المشورة والمساعدة إلى الدول الأعضاء والشركاء بشأن إصلاح قطاع الدفاع والقضايا المتصلة بإصلاح قطاع الأمن.

34 - وتبين الخبرة الدولية ككل الحاجة إلى مجموعة واسعة من الخبرات والموارد في مجال إصلاح قطاع الأمن والمشاركة المحتملة للعديد من الجهات الفاعلة المختلفة. وتساهم هذه الخبرات المتنوعة في معرفة وفهم إصلاح قطاع الأمن على الصعيد الجماعي وتبين أهمية النهج المتكامل والمنسق تنسيقاً حسناً.

خامسا - الدروس المستفادة من مشاركة الأمم المتحدة في إصلاح قطاع الأمن

35 - إن أهم الدروس الجوهرية للأمم المتحدة هو أن الأمن شرط مسبق للسلام المستدام والتنمية المستدامة وحقوق الإنسان. فسحب عمليات السلام الدولية ونجاح ما يكون في كثير من الأحيان استثماراً دولياً كبيراً يتوقفان على مدى قدرة المؤسسات الوطنية في البلدان التي خرجت من صراعات على إقامة سلام وتنمية مستدامين على أساس حقوق الإنسان. وقد ثبتت عواقب الإخفاقات المتكررة في بناء هذه القدرات المؤسسية في عمليات السلام

المتكررة في تيمور - ليشتي وليبريا وهاتي. وهذا أحد أسباب تركيز عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام على نحو متزايد على ضرورة تأسيس قطاعات أمن فعالة وخاضعة للمساءلة.

36 - والدرس الرئيسي الثاني هو أن تحول قطاع الأمن مرتبط بشكل لصيق بالأهداف الوطنية والعلاقات بين مختلف المؤسسات والجماعات داخل بلد ما. ومن ثم فإن إصلاح قطاع الأمن عملية سياسية كبرى يجب وضعها في سياقها الوطني والإقليمي المحدد. كما يتطلب الدعم الفعال من الجهات الفاعلة الخارجية المعرفة والحساسية. وبالمثل، يستلزم نجاح إصلاح قطاع الأمن التزاما سياسيا وتوافق آراء أساسيا وتنسيقا فيما بين الجهات الفاعلة الوطنية. ويمكن التشاور الوطني واسع النطاق في صلب التملك الوطني للعملية. وأخيرا، بالرغم من أن إصلاح قطاع الأمن لا يمكن نجاحه إلا إذا كان عملية بقيادة وطنية وشاملة للجميع تشارك فيها بفعالية السلطات الوطنية والمحلية والبرلمانات والمجتمع المدني، بما في ذلك القادة التقليديون والجماعات النسائية وغيرهم.

37 - والثالث أن دمج المنظور الجنساني في إصلاح قطاع الأمن ملازم لنهج في الأمن شامل للجميع ومستجيب اجتماعيا. وإصلاح قطاع الأمن المراعي للمنظور الجنساني أساسي لتطوير مؤسسات قطاع الأمن التي لا تتسم بالتمييز وتمثل السكان وتكون قادرة على الاستجابة بفعالية للاحتياجات الأمنية المحددة لجماعات متنوعة.

38 - والرابع أنه لا يمكن لإصلاح قطاع الأمن، بصفته عملية وطنية، أن يتم بمعزل عن الاستراتيجيات والأولويات الوطنية الأخرى. ففي أفغانستان وسيراليون وليبريا، أُدرج إصلاح قطاع الأمن في برامج عمل الإصلاح الوطني وأبرز في استراتيجيات الحد من الفقر والبرامج الإنمائية. ومن الناحية المبدئية، تُشجّع الدول الأعضاء على صياغة إصلاح قطاع الأمن بطريقة شاملة مرتبطة ببرامج الإصلاح الوطنية الواسعة. ويجب أن يبدأ أي مجهود من هذا القبيل بتقييم مكثف وشامل لفئات عريضة لاحتياجات الأمن الوطني.

39 - والدرس الأساسي الخامس هو أن إصلاح قطاع الأمن يجب أن ينطلق من دراسة واضحة وواقعية لما هو عملي من الناحية المالية والتنفيذية واللوجيستية. ويمكن أن يسفر الإخفاق في استقطاب خبرة الجهات الفاعلة الاقتصادية الوطنية، مثل وزارات المالية والاقتصاد والبرلمانات، في تقييم وتخطيط الاحتياجات، عن إيجاد قدرات قد تصبح غير مستدامة على المدى البعيد.

40 - والسادس أن قضايا الهياكل الأساسية والتدريب والمعدات تحتاج إلى أن تعامل على أنها جزء من عملية الإصلاح. ويكتسي الطلب على زيادة القدرة التشغيلية طابعا ملحا على نحو خاص في البيئات الهشة وبيئات ما بعد الصراع. ويجب أن يكون الشركاء الثنائيون

والإقليميون على استعداد لتخصيص موارد لتنمية القدرات، ولبلوغ هذه الغاية، دراسة الكيفية التي يمكن بها توفير الموارد للجهود الأساسية لإصلاح قطاع الأمن.

41 - والسابع أن الحكم الفعال وإشراف المدنيين على قطاع الأمن أمران أساسيان. فقد أظهرت الخبرة أن قضايا من قبيل الأطر المعيارية والتشاورية والإدارة المؤسسية وآليات الإشراف كثيرا ما تُهمل في عملية إصلاح قطاع الأمن، وهو ما يمكن أن ينال من الأهداف التي يعتزم تحقيقها بهذا الإصلاح ويؤدي إلى تراجع حالص في الأمن. ويمكن أيضا أن يجد غياب الاهتمام بسيادة القانون والحكم والرقابة بدوره من الفعالية العملية للدعم الخارجي المقدم لإصلاح قطاع الأمن وقدرته على الاستمرار. وتتسم مشاركة الجهات الفاعلة من غير الدول من قبيل منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام بالأهمية الحاسمة.

42 - وبالرغم من تجارب العقدين الماضيين، ظلت الأمم المتحدة شريكا مخصص الفرص لذوي المصلحة الوطنيين والدوليين في بعض مجالات إصلاح قطاع الأمن. ويعني غياب إطار متسق لإصلاح قطاع الأمن أنه ليس لدى المنظمة سوى أساس محدود تبني عليه نهجا متسقا وثابتا. ونتيجة لذلك، لم يتم إطار للسياسات على نطاق المنظومة كما لم تنشأ سوى هياكل أو قدرات مؤسسية محدودة لتوجيه المشاركة على أرض الواقع. وفي العديد من الحالات، ومن بينها سياقات حفظ السلام، تمت مباشرة أنشطة إصلاح قطاع الأمن دون إجراء ما يكفي من التقييم أو التحليل الاستراتيجيين من جانب الأمم المتحدة. ويؤثر عدم وجود إطار مشترك وسياسات مشتركة على اتساق وجودة المساعدات التي تقدمها الأمم المتحدة للشركاء الوطنيين وعلى مدى تنسيق المنظمة لجهودها على الصعيد الداخلي ومع شركائها الوطنيين والدوليين. وكثيرا ما تكون النتيجة هي أنشطة تنقصها الموارد وتجزئية.

43 - ويجعل نطاق إصلاح قطاع الأمن ومجموعة الجهات الفاعلة فيه وإطاره الزمني من اتباع نهج مشترك أمرا أساسيا. ومن شأن اتباع نهج للأمم المتحدة متسّم بالاتساق وذو قدرات أن يساعد على إيجاد توافق آراء دولي بشأن مبادئ وممارسات إصلاح قطاع الأمن؛ وأن ييسر توفير الموارد والمساعدات للدول التي تقوم بإصلاح قطاع الأمن؛ وأن يزيد فعالية وكفاءة الجهود الذي تبذلها الأمم المتحدة حاليا في هذا الميدان، بحيث تيسر سحب بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام في الوقت المناسب وهئية الظروف لتنمية مستدامة طويلة الأجل. ومن شأن اتباع نهج متسق وتوافر القدرات أن يكفل أيضا تلقي موظفي الأمم المتحدة في الميدان ما يحتاجونه ويلتمسونه من توجيه ودعم مهنيين في الوقت المناسب.

44 - وبالرغم من إحراز تقدم في تعزيز قدرة الأمم المتحدة على تقديم الدعم في عدد من المجالات ذات الصلة بإصلاح قطاع الأمن في الوقت الحاضر، لا يتلقى العديد من البعثات

الميدانية إلا توجيهها محدودا في تنفيذ المهام أو المشاريع ذات الصلة بالإصلاح. ولا يوجد سوى عدد قليل من الوحدات أو آليات التنسيق التي تركز على إصلاح قطاع الأمن في المقر أو الميدان. وليس لعمليات الأمم المتحدة للسلام في الكثير من الأحيان من خيار سوى صياغة هياكلها وتوجيهاتها الخاصة بما لتنفيذ المهام المعهود بها إليها. وقد أقام عدد قليل من وكالات الأمم المتحدة مرافق للدعم التقني للمساعدة في تنفيذ الأنشطة ذات الصلة بالإصلاح؛ وتحتاج تلك القدرات إلى تعزيز من أجل التعامل مع الطلب المتزايد.

سادسا - المبادئ الأساسية لنهج الأمم المتحدة المتعلق بإصلاح قطاع الأمن

45 - نقطة البدء لنهج متسق وثابت للأمم المتحدة في إصلاح قطاع الأمن هي تحديد مبادئ توجيهية أساسية تقوم على الدروس المستفادة، والقوانين والمعايير الدولية، وسياسات الأمم المتحدة القائمة المتعلقة بسيادة القانون عموما. وينبغي أن تضع هذه المبادئ غرض وأهداف المنظمة فيما يتعلق بإصلاح قطاع الأمن وتوجيه مشاركتها في سياقات محددة. وتتضمن المبادئ الأساسية ما يلي:

- (أ) هدف الأمم المتحدة من إصلاح قطاع الأمن هو تقديم الدعم للدول والمجتمعات على إقامة مؤسسات أمن فعالة وشاملة للجميع وخاضعة للمساءلة من أجل المساهمة في السلام والأمن الدوليين والتنمية المستدامة وتمتع الجميع بحقوق الإنسان؛
- (ب) ينبغي القيام بإصلاح قطاع الأمن استنادا إلى قرار وطني و/أو ولاية من مجلس الأمن و/أو قرار للجمعية العامة وميثاق الأمم المتحدة وقوانين ومعايير حقوق الإنسان؛
- (ج) ولكي يكون إصلاح قطاع الأمن ناجحا ومستداما، يجب أن يقوم الدعم المقدم في مجال الإصلاح على التملك والالتزام الوطنيين للدول والمجتمعات المعنية؛
- (د) ويجب أن يكون نهج الأمم المتحدة لإصلاح قطاع الأمن مرنا ومفصلا على البلد و/أو المنطقة و/أو البيئة المحددة التي يجري فيها الإصلاح، وكذلك على الاحتياجات المختلفة لجميع ذوي المصلحة؛
- (هـ) ويجب أن يكون نهج الأمم المتحدة لإصلاح قطاع الأمن مراعيًا للمنظور الجنساني في جميع مراحل التخطيط والتصميم والتنفيذ والرصد والتقييم. ويجب أن يشمل أيضا إصلاح عمليات التعيين وتحسين تقديم الخدمات الأمنية من أجل التصدي للعنف الجنسي والقائم على نوع الجنس ومنعه؛

- (و) وإطار إصلاح قطاع الأمن ذو أهمية أساسية في التخطيط لأنشطة ما بعد الصراع وتنفيذها. وينبغي لإصلاح قطاع الأمن أن يباشر، في وضع مثالي، منذ البدء عملية سلام وأن يُدمج في المراحل المبكرة لاستراتيجيات الإنعاش والتنمية؛
- (ز) وثمة حاجة إلى استراتيجية محددة بوضوح، بما فيها تحديد الأولويات، تبين الحدود الزمنية والشراكات، من أجل تنفيذ عملية إصلاح قطاع الأمن؛
- (ح) وستحدّد نزاهة الدوافع ومستوى المساءلة ومقدار الموارد المقدم مدى فعالية الدعم الدولي لإصلاح قطاع الأمن؛
- (ط) وتنسيق جهود الشركاء الوطنيين والدوليين ذو أهمية أساسية. وينبغي تحديد كيانات وطنية رائدة ونظير دولي معلوم، حيثما أمكن ذلك؛
- (ي) ويتسم الرصد والتقييم المنتظم إزاء مبادئ ثابتة ونقاط مرجعية محددة بالأهمية الأساسية لتتبع التقدم المحرز في قطاع الأمن والحفاظ عليه.

سابعاً - الدور الذي يمكن أن تؤديه الأمم المتحدة في إصلاح قطاع الأمن

46 - نادرا ما تكون الأمم المتحدة جهة فاعلة حصريا في عملية إصلاح قطاع الأمن: وينبغي أن يكون دورها الرئيسي هو دعم السلطات الوطنية المشاركة في هذه العمليات بالتعاون مع الشركاء الدوليين الرئيسيين. فللأمم المتحدة وجود في العديد من السياقات التي يجري فيها إصلاح قطاع الأمن، وإن تفاوتت أنواع أنشطتها ومددها. ولهذا السبب، من الأساسي للمنظمة توضيح سبل محددة يمكنها بها المساهمة في إصلاح قطاع الأمن على الصعيد العالمي وكذا القطري.

ألف - الدور المعياري

47 - مشروعية الأمم المتحدة وطابعها العالمي يرتب عليها مسؤولية خاصة في مواصلة تيسير وضع المبادئ والمعايير الدولية لدعم إصلاح قطاع الأمن. ويمكن لهذه المعايير أن تساعد الدول الأعضاء ومجلس الأمن والجمعية العامة على إنشاء ولايات متسقة وذات مصداقية لعمليات الأمم المتحدة للسلام في مجال إصلاح قطاع الأمن. ويمكن لهذا أن يوفر، بدوره، أساسا لشراكة شفافة وخاضعة للمساءلة بين منظومة الأمم المتحدة والسلطات الوطنية والشركاء الثنائيين ومتعددي الأطراف.

48 - ويمكن للمنظمة أيضا أن تؤدي دورا هاما في وضع سياسات ومبادئ توجيهية لتنفيذ خطط وبرامج إصلاح قطاع الأمن وكفالة تلقي عمليات حفظ السلام وأفرقة الأمم المتحدة

القطرية المشاركة في الإصلاح للتوجيه العملي والمساعدة في وضع نقاط مرجعية وغيرها من عمليات التقييم.

49 - وإضافة إلى ذلك، يمكن للأمم المتحدة أن تساهم بنشاط في المعارف الجماعية لإصلاح قطاع الأمن من خلال توفير منتدى للحوار الدولي والمساعدة في مواصلة تطوير أفضل الممارسات.

باء - الأدوار التنفيذية المحتملة

50 - يتوقع أن تواصل الأمم المتحدة المساهمة في إصلاح قطاع الأمن على النحو المطلوب و/أو الصادر به تكليف. ويتمثل التحدي الذي تواجهه المنظمة في الحفاظ على قدرتها على المرونة، وفي الوقت نفسه زيادة قدرتها على تقديم مساعدات مستمرة وفعالة. فهناك بعض مجالات إصلاح قطاع الأمن لا تشارك الأمم المتحدة فيها عادة، من قبيل تقديم الأسلحة العسكرية وغيرها من المعدات وإصلاح دوائر الاستخبارات. بيد أن المنظمة تشارك فعلا في العديد من المجالات الأخرى ولديها القدرة على تحسين دعمها للعمليات الوطنية. وتشمل هذه المجالات ما يلي:

(أ) تهيئة بيئة مواتية: دعم تهيئة بيئة مواتية لإصلاح قطاع الأمن من خلال توفير الأمن، ونزع أسلحة المقاتلين السابقين وتسريحهم ودمجهم في القوات الوطنية، ورصد حقوق الإنسان، وتقديم المساعدات للسلطات الانتقالية أو المنتخبة، والنهوض بالحكم الجيد وعمليات المصالحة، وكذا العديد من الأنشطة الأخرى؛

(ب) تقييم الاحتياجات والتخطيط الاستراتيجي: دعم إنشاء عمليات وطنية لإصلاح قطاع الأمن، بما في ذلك المشاركة الواسعة في التقييم المبكر للاحتياجات والمساعدة في وضع الاستراتيجيات الأمنية الوطنية وخطط التنفيذ؛

(ج) تيسير الحوار الوطني: دعم الحوار فيما بين السلطات الوطنية والمحلية والجهات الفاعلة في قطاع الأمن والمجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى من غير الدول بهدف تيسير إصلاح شفاف وشامل للجميع؛

(د) إسداء المشورة التقنية وتقديم الدعم لعناصر قطاع الأمن: ويشمل هذا مؤسسات الدفاع وإنفاذ القانون والعناصر ذات الصلة من القطاع القضائي والإصلاحات والمؤسسات المسؤولة عن إدارة الحدود والجمارك وحالات الطوارئ المدنية ومنع الجريمة، إلى جانب غيرها. وتشمل أيضا الجهات الفاعلة التي تؤدي دورا في إدارة تصميم الأمن وتنفيذه والإشراف عليه. وتشمل الأنشطة الأخرى المحتملة بناء قدرات الإدارة المدنية لمؤسسات

الأمن ومؤسسات العدالة ذات الصلة؛ وتحديد الاحتياجات من التدريب والمعدات والموارد الرئيسية؛ والمساعدة في انتقاء الموظفين وتعيينهم وتدريبهم؛ ودعم جوانب محددة للأمن، ومنها منع العنف الجنسي وغيره من أشكال العنف القائم على نوع الجنس والجريمة المنظمة؛

(هـ) التنسيق وتعبئة الموارد: تقديم الدعم للسلطات الوطنية والإقليمية في تيسير تقديم المساعدات والموارد لإصلاح قطاع الأمن وتعبئتها وتنسيقها؛

(و) بناء قدرات آليات الرقابة: تقديم الدعم لتطوير آليات الرقابة التنفيذية والتشريعية وكذلك قدرة وسائط الإعلام والمجتمع المدني من أجل المشاركة في الجهود الوطنية لإصلاح قطاع الأمن ودعم الرقابة الفعالة؛

(ز) الرصد والتقييم والاستعراض: تقديم الدعم للشركاء الوطنيين والدوليين في رصد وتقييم واستعراض التقدم المحرز في الإصلاح.

ثامنا - وضع نهج متسق للأمم المتحدة لإصلاح قطاع الأمن

51 - ينبغي أن يعتبر وضع نهج للأمم المتحدة لإصلاح قطاع الأمن جزءاً من الالتزام الأوسع بتعزيز الإنجاز من خلال زيادة تنسيق وترشيد قدرات المنظومة. وقد ركزت الجهود الرامية إلى تحسين الاتساق على نطاق المنظومة على تحديد المبادئ والأولويات المشتركة؛ وتعيين الكيانات الرائدة لقطاعات وأنشطة محددة؛ ووضع آليات للتنسيق على صعيد المقر والميدان؛ وإقامة روابط مع الهياكل والأطر الموجودة للأمم المتحدة. وينبغي أن يوجه هذا النهج الالتزام المعزز للأمم المتحدة بإصلاح قطاع الأمن.

52 - وينبغي أن يفيد نهج الأمم المتحدة لإصلاح قطاع الأمن من الجهود التي تبذل حالياً والرامية إلى تطوير الاتساق والتنسيق على نطاق المنظومة. وقد أنشأ تقرير الأمين العام عن سيادة القانون (A/61/636-S/2006/980 و Corr.1) في عام 2006 آليات تنفيذ في ذلك المجال. فعلى سبيل المثال، أنشأت الجمعية العامة ودعمت الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون (القرار 70/62) بوصفه جهة التنسيق بالمقر فيما يتعلق بتنسيق الاهتمام بسيادة القانون على نطاق المنظومة بأسرها بغية كفاءة الجودة واتساق السياسات وتنسيقها. ومن شأن تنمية قدرات محددة الهدف في إصلاح قطاع الأمن أن يعزز أكثر هذا الهدف العام ويساهم في تحقيقه.

53 - ويمكن لنهج المنظمة في إصلاح قطاع الأمن أن يفيد أيضاً من معايير نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج على نطاق الأمم المتحدة. ويمكن لهذا النهج لإصلاح قطاع الأمن أن يهتدي به في تصميم وتنفيذ استراتيجيات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وتيسير

إنشاء مؤسسات أمن فعالة وخاضعة للمساءلة. وقد بدأ الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بترع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بالفعل تطوير الروابط بين الأنشطة في ذلك المجال وإصلاح قطاع الأمن، وهو ما يمكن أن يوفر أساسا مفيدا للتنسيق في الميدان.

54 - ويمكن أن تساهم المبادئ التوجيهية وآليات التنسيق المنشأة في مجالات سيادة القانون ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، في وضع سياسات وتوجيهات تركز على المجالات التي توجد فيها أكبر الفجوات في المعارف والدعم الحاليين لإصلاح قطاع الأمن. وتشمل هذه صياغة إطار استراتيجي لعمليات إصلاح وإدارة قطاع الأمن؛ وتقييمات لاحتياجات الأمن؛ ومبادئ توجيهية لوضع استراتيجيات الأمن الوطنية وخطط التنفيذ وتقييمات الأثر؛ والمبادئ التوجيهية لمشاركة الأمم المتحدة في دعم إصلاح قطاع الدفاع.

55 - والأولوية الأكثر إلحاحا هي وضع سياسات وتوجيهات لإصلاح قطاع الأمن، تقوم على سياسات الأمم المتحدة وأفضل ممارساتها الموجودة، وعلى معرفة وخبرة الدول الأعضاء. ويكتسي هذا طابعا عاجلا خاصة بالنظر إلى أن المنظمة تواجه زيادة كبيرة في الطلبات والولايات المتعلقة بتقديم دعم تنفيذي لإصلاح قطاع الأمن، في سياقات تنطوي على التحدي وتتسم بالحساسية السياسية في كثير من الأحيان. وثمة حاجة أيضا إلى إقامة أساس موثوق وراسخ لنهج الأمم المتحدة لإصلاح قطاع الأمن من خلال تعزيز الدروس المستفادة.

56 - وثمة أولوية أخرى هي تطوير قرارات استراتيجية من الاستشاريين والاختصاصيين في مجال إصلاح قطاع الأمن والتخطيط لتعبئة الموارد الملائمة، وبخاصة في المجالات التي بها فجوات. ويلزم تعزيز قدرة مقر الأمم المتحدة على التخطيط لأنشطة إصلاح قطاع الأمن في الميدان وتوجيهها. وعلى الصعيد الميداني، ما زال تنسيق التخطيط وتنفيذ أنشطة إصلاح قطاع الأمن، سواء في عمليات السلام المتكاملة للأمم المتحدة أو كعنصر من التقييم القطري المشترك وإطار عمل المساعدة الإنمائية للأمم المتحدة، محدودا.

57 - وفي البلدان التي لدى بعثات الأمم المتحدة المتكاملة فيها ولايات إصلاح قطاع الأمن، ستعمل وحدات صغيرة، توجد على نحو مثالي داخل مكتب الممثلين الخاصين أو نوابهم، وفقا للاحتياجات في الميدان، مع العناصر المعنية بالشؤون السياسية وحقوق الإنسان والشؤون العسكرية والشرطة وسيادة القانون من أجل كفالة أن تشكل الأنشطة التي تضطلع بها البعثة، وكذا المشاريع التي تنفذها الوكالات، جزءا من نهج استراتيجي عام ومتسق. وفي سياقات أخرى، يمكن لفريق الأمم المتحدة القطري أن يكفل التكامل مع المبادرات الأخرى لسيادة القانون وكذلك ربط عمليات إصلاح قطاع الأمن بمبادرات أوسع للحماية وحقوق الإنسان وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

58 - وسيكون من اللازم أيضا مواصلة تقييم الفجوات لدى المنظمة واحتياجاتها من الموارد في مجال إصلاح قطاع الأمن. ويمثل تطوير قدرة كافية من الموارد البشرية تحديا ذا طبيعة خاصة بالنظر إلى النقص العالمي النسبي في الخبرة الفنية في إصلاح قطاع الأمن. كما يشكل وضع توصيفات موحدة للوظائف وقوائم الخبراء ومعايير وبرامج التدريب شروطا مسبقة لتعيين الخبراء المناسبين والاحتفاظ بهم.

59 - وبالنظر إلى المهام والمسؤوليات المتميزة لمختلف مؤسسات الأمن، ينبغي أن يكون أداء الدعم التشغيلي للأمم المتحدة محددًا بالنسبة لكل عنصر من عناصر قطاع الأمن. وسيساهم تعيين كيانات رائدة داخل منظومة الأمم المتحدة لتنسيق وتنفيذ الدعم لعناصر محددة، استنادا إلى ولايتها وقدراتها وميزاتها المقارنة، في اتساق وفعالية جهود الأمم المتحدة في ذلك المجال وسيساعد على تفادي الازدواج وعدم الكفاءة.

60 - وعقب إجراء مشاورات واسعة على نطاق المنظومة، تم تحديد الحاجة إلى إنشاء وحدة مشتركة بين وكالات الأمم المتحدة معنية بدعم إصلاح قطاع الأمن وتبيان اختصاصاتها. وستساعد هذه الوحدة المقترحة على جمع مختلف القدرات الموجودة والمتوقعة للجهات الفاعلة في الأمم المتحدة كما ستستفيد من الخبرات المتراكمة. وستساعد المنظمة في الوصل بين مكونات الأمن المختلفة والمتراصة، من أجل تقديم دعم متنسق ومنسق للعمليات الوطنية لإصلاح قطاع الأمن. ويمكنها أيضا أن توفر لمنظومة الأمم المتحدة قدرة على وضع السياسات الاستراتيجية والمساندة في مجال إصلاح قطاع الأمن. وستستضيف إدارة عمليات حفظ السلام وحدة الدعم المشتركة بين الوكالات. وسيتم تحديد السياسات العامة والتوجيه وبرنامج عمل الوحدة من خلال التشاور فيما بين الوكالات. وسيجري تقديم إحاطة دورية للفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون عن عمل وحدة دعم إصلاح قطاع الأمن لكفالة تنسيق واتساق محكمين مع السياسة العامة على نطاق المنظومة.

61 - ويمكن لوحدة الدعم التقني والمتخصص المقترحة التي تتألف من خبراء في مجالات كل منهم، تقديم التوجيه الاستراتيجي لعمليات إصلاح قطاع الأمن، واستخلاص أفضل الممارسات والمبادئ التوجيهية، والتعاون مع آليات الأمم المتحدة ذات الصلة، ومنها الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون، وأن تعمل كحلقة وصل بين الشركاء. ويمكنها أيضا أن تساعد في وضع قوائم الخبراء والنماذج التدريبية، وتقديم مشورة الخبراء حسب الاقتضاء إلى المقر والكيانات الميدانية في مجالات منها التقييم المبكر لعمليات إصلاح قطاع الأمن وتخطيطها وتنفيذها فضلا عن تطوير وتعزيز الشراكات على النحو المأمول في

الفرع التاسع أدناه. ومع تطور وحدة الدعم، سيلزم مواصلة توضيح العلاقات مع الآليات الموجودة واستعراض عملها وتقييمه.

62 - كما ستلزم موارد مالية كافية لتطوير قدرة الأمم المتحدة في مجال إصلاح قطاع الأمن. فبدون موارد كافية وقابلة للتنبؤ، لن تكون المنظمة في وضع يتيح لها دعم الجهود الوطنية على نحو فعال. وفي الوقت الحاضر، تواجه صناديق ووكالات وبرامج الأمم المتحدة اختناقات في الموارد. وبالمثل، لا تتضمن اعتمادات الميزانية الحالية دعماً لأغلب الأنشطة التي صدرت ولايات بها في هذا المجال الحيوي. ومع تطوير الأمم المتحدة لسياسات وممارسات في إصلاح قطاع الأمن، سيكون من المهم دراسة الطريقة التي يمكن بها استخدام آليات من قبيل البرامج المشتركة والأموال المجمعة والصناديق الاستثمارية لتمكين الأمم المتحدة من إنجاز مهامها في هذا المجال.

تاسعا - العمل مع الشركاء

63 - ستكون إقامة شراكات فعلية أمراً حيوياً من أجل تقديم الدعم الفعال، والخبرة الفنية والموارد الكافية للعمليات الوطنية في مجال إصلاح قطاع الأمن. وستظل الدول الأعضاء العاملة في إطار شراكات ثنائية أو متعددة الأطراف مع جهات فاعلة وطنية، جهات محورية في مجال تقديم الدعم لإصلاح قطاع الأمن. وباستطاعة الفريق غير الرسمي لأصدقاء إصلاح قطاع الأمن، المنشأ بمبادرة من سلوفاكيا، أن يكون محفلاً مفيداً للحوار الاستراتيجي بين الدول الأعضاء وهيئات الأمم المتحدة، بما فيها الوحدة المقترحة المشتركة بين الوكالات المعنية بدعم إصلاح قطاع الأمن.

64 - وتضطلع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية بأدوار حاسمة في بلورة السياسات والمبادئ التوجيهية المتعلقة بإصلاح قطاع الأمن، فضلاً عن تخطيط الأنشطة ذات الصلة وتنفيذها. ويتوقع من المنظمات التي باشرت فعلاً إصلاح قطاع الأمن لا سيما الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، أن تكون شريكاً ومساهماً مهماً في نهج الأمم المتحدة في مجال إصلاح قطاع الأمن. وتعكس الشراكة مع المنظمات الأفريقية بوجه خاص، التزام الأمم المتحدة بدعم تطوير القدرات الأفريقية في مجالات السلام والأمن والتنمية، فضلاً عن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

65 - ويتطلب النهج المعزز لإصلاح قطاع الأمن أيضاً، التعاون مع المؤسسات المالية الدولية، بما فيها البنك الدولي والمصارف الإنمائية الإقليمية، التي تضطلع بأدوار أكثر نشاطاً في دعم الإدارة العامة الفعالة لمؤسسات الأمن والاستدامة المالية لعمليات إصلاح قطاع

الأمن. وبالمثل باستطاعة الجهات الفاعلة من دوائر البحث والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني، أن تقدم معارف متخصصة ومشورة ودعمًا على قدر من الأهمية.

66 - ويتوقف النجاح في تشغيل شبكة واسعة من الشركاء على مدى قدرة المجتمع الدولي على بناء توافق في الآراء بشأن نهج معزز لإصلاح قطاع الأمن، مع التكيف، في الوقت نفسه، وعلى نحو يتسم بالتجاوب والمرونة، مع احتياجات وأولويات أي سياق بعينه. ويمكن أن يشمل التعاون مع الشركاء الدوليين تبادل المعلومات والتعاون بشأن الدروس المستفادة، واستحداث أفضل الممارسات، ووضع السياسات العامة والمبادئ التوجيهية المتعلقة بإصلاح قطاع الأمن، والتعاون بشأن معايير الموظفين وقوائمهم وتدريبهم، ودراسة الاحتياجات من الموارد المالية. وفي سياقات محددة، يمكن أيضًا أن يشمل التعاون بلورة طرائق للتنسيق، وعند الاقتضاء، التقديرات والتقييمات المشتركة، وتعبئة الموارد، والأنشطة التشغيلية المشتركة ورصد المساعدة المقدمة لإصلاح قطاع الأمن واستعراضها.

عاشرا - ملاحظات وتوصيات ختامية

67 - ما فتئت التحديات المعقدة والكبيرة التي يواجهها السلم والأمن الدوليان، تؤكد أن أمن الشعوب والدول ورفاهها متشابكان في جوهرهما. والسعي من أجل السلم والتنمية وحقوق الإنسان مسؤولية جماعية وهو الركيزة التي تنهض عليها الأمم المتحدة.

68 - وأظهرت خبرة المنظمة أنه يجب أن يقوم التعاون الفعال على فهم مشترك لغايات إصلاح قطاع الأمن وأهدافه، مع الحرص في الوقت نفسه على احترام السبل التي تعالج بها الجهات الفاعلة الوطنية تلك الغايات والأهداف. وينبغي أن يكون دعم الجهود الوطنية الرامية إلى وضع ترتيبات أمن تتسم بالاستجابة لاحتياجات الشعوب وخاضعة لمسئولتها عنها، إحدى أهم المهام الأساسية التي تضطلع بها الأمم المتحدة في الوفاء بالتزاماتها بموجب الميثاق.

69 - وفي هذا المسعى، تستطيع المنظمة أن تساهم في تطوير فهم ونهج مشتركين لإصلاح قطاع الأمن. وباستطاعتها بلورة مبادئ ومعايير أساسية وتيسير تقديم دعم دولي مسؤول ومتواصل للجهود الوطنية. وبمقتضى ولايتها وشرعيتها ووجودها، تستطيع الأمم المتحدة تقديم الدعم للجهات الفاعلة الوطنية، لا سيما في بيئات ما بعد الصراع، كيما تتخذ خيارات أمن مستنيرة من شأنها أن تفضي إلى تنمية طويلة الأجل وسلم مستدام وحكم ديمقراطي. وتستطيع الأمم المتحدة، عن طريق الاضطلاع بوظائفها المتعلقة بالوساطة وحفظ

السلام، فضلا عن أنشطتها في مجال بناء السلام والتنمية، أن تساعد على تهيئة بيئة تمكينية لإصلاح قطاع الأمن، إضافة إلى تقديم المساعدة العملية في تنفيذه.

70 - وبدأت الأمم المتحدة فعلا الاضطلاع بهذه الوظائف في العديد من السياقات المختلفة. ومن أولوياتها أن تصبح شريكا يسهل الوصول إليه ويتسم بالتجاوب، بالنسبة للجهات الفاعلة الوطنية والإقليمية والدولية في مجال إصلاح قطاع الأمن. وباستطاعة الأمم المتحدة، بصفتها شريكا فعالا، أن تيسر حشد طائفة من الخبرات والموارد، لا سيما من الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والشركاء الآخرين، لتنسيق إصلاح قطاع الأمن الوطني وتقديم الدعم إليه. وتستطيع المنظمة أيضا أن توفر محفلا شفافا ويشمل الجميع، في مجال وضع السياسات وتقييم تنفيذ إصلاح قطاع الأمن ومناقشة ممارسته الآخذة في التطور.

71 - ويتضمن هذا التقرير عددا من التوصيات التي قد تفضي إلى وضع نهج شامل ومتسق للأمم المتحدة. وتشمل هذه التوصيات ما يلي:

(أ) وضع السياسات والتوجيهات المتعلقة بإصلاح قطاع الأمن (الفقرة 55)؛

(ب) تطوير قدرات استراتيجية من الاستشاريين والاختصاصيين، لا سيما في المجالات ذات الأولوية التي بها ثغرات، والمبادرة إلى التخطيط من أجل تعبئة الموارد المناسبة (الفقرة 56)؛

(ج) تعيين كيانات رائدة لتقديم الدعم الفعال في مجال إصلاح قطاع الأمن (الفقرة 59)؛

(د) حيثما تكون المنظمة مكلفة بولاية و/أو مطلوب إليها أن تضطلع بإصلاح قطاع الأمن، إنشاء القدرات الميدانية المناسبة لكفالة التنفيذ على نحو متسق ومتكامل (الفقرة 57)، بدعم تقدمه في المقر الوحدة المشتركة بين الوكالات المعنية بدعم إصلاح قطاع الأمن (الفقرة 60).

72 - بيد أن تطوير نهج فعال للأمم المتحدة في مجال إصلاح قطاع الأمن يتوقف في نهاية المطاف على الشركاء الوطنيين. وسيتوقف نجاح الجهود التي يبذلها بلد ما في إعداد وتنفيذ الأمن الشامل على مدى التزام الجهات الفاعلة الوطنية وقيادتها وقدراتها. وحيثما تنعدم الإرادة الحقيقية في بناء أمن فعال ومسؤول، أو حيث لا يوجد اتفاق أساسي فيما بين الجهات الفاعلة الوطنية بشأن أهداف ترتيبات الأمن الوطني ونهجها، فإن المساهمة المحتملة

للأمم المتحدة وغيرها من الشركاء ستكون في أحسن الأحوال محدودة. وفي الوقت نفسه، فإن الجهات الفاعلة الوطنية لا تشكل كيانا منفردا، مما يجعل تحديد جميع الشركاء الوطنيين ذوي الصلة والشعرية مهمة لا تتسم بالسهولة دائما، لا سيما في الدول المتضررة من الصراعات. وينشأ الإحساس بالتملك الوطني لهذه العملية عن توافق الآراء بشأن احتياجات الأمن وألوياته. وباستطاعة الأمم المتحدة أن تساهم في بناء هذا التوافق في الآراء والترويج للحوار الشامل للجميع.

73 - ولا توجد حلول سريعة لإقامة مؤسسات أمن فعالة وخاضعة للمساءلة. فوضع الاستراتيجيات وتطوير الهياكل والقدرات ينطوي على جهد يستغرق وقتا طويلا. وتطور وجهات النظر والحوار والتفاهم عملية طويلة الأجل بالمثل. وباعتبار الأمم المتحدة منظمة للدول الأعضاء، فإنها تعمل كشريك دائم للجهات الفاعلة الوطنية فيما يبذل من جهود لبناء عالم يستطيع في ظلّه الرجال والنساء أن يعيشوا حياتهم ويربوا أطفالهم بكرامة وفي مأمن من الجوع، والخوف من العنف أو القمع أو الظلم.