

Distr.: Limited
19 February 2018
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



اللجنة الخاصة المعنية بميثاق الأمم
المتحدة وبتعزيز دور المنظمة
٢٠-٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٨

صون السلام والأمن الدوليين

ورقة عمل منقحة مقدمة من غانا بشأن تعزيز العلاقات والتعاون بين الأمم المتحدة
والترتيبات أو الوكالات الإقليمية في تسوية المنازعات بالوسائل السلمية

مقدمة

١ - بموجب المادة ٣٣ من الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة، تُناشد الدول الأعضاء الأطراف في أي نزاع قد ينشأ عن استمراره خطر يهدد صون السلام والأمن الدوليين أن تسعى أولاً إلى تسوية النزاع بإحدى السبل أو الوسائل السلمية المنصوص عليها في تلك المادة، ومن بينها اللجوء إلى الترتيبات أو الوكالات الإقليمية.

٢ - وقد جرى التأكيد على ضرورة تسوية المنازعات بالوسائل السلمية، على النحو المتوخى في المادة ٣٣ من الميثاق، في قرار الجمعية العامة ١٠/٣٧، الذي وافقت فيه الجمعية على إعلان مانيلا بشأن تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية وأعربت عن تقديرها لدور اللجنة الخاصة المعنية بميثاق الأمم المتحدة وبتعزيز دور المنظمة في صياغة نص ذلك الإعلان. وفي هذا الصدد، اعتمدت اللجنة الخاصة، في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، إعلان تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والترتيبات أو الوكالات الإقليمية في مجال صون السلام والأمن الدوليين (المشار إليه فيما يلي بـ "إعلان عام ١٩٩٤")^(١).

٣ - وينص الميثاق على أن مجلس الأمن هو الهيئة الرئيسية المسؤولة عن صون السلم والأمن الدوليين، ويتوخى في الوقت نفسه دوراً للتنظيمات أو الوكالات الإقليمية، وبالأخص فيما يتعلق بتسوية المنازعات

(١) قرار الجمعية العامة ٥٧/٤٩، المرفق. وانظر أيضاً A/61/204-S/2006/590، و A/67/280-S/2012/614، وقرار مجلس الأمن ٢١٦٧ (٢٠١٤).



بالوسائل السلمية. وفي إطار الفصل الثامن من الميثاق، تشجّع الترتيبات أو الوكالات الإقليمية على الإسهام في صون السلام والأمن ما دامت هذه الجهود متوافقة مع الميثاق. ويشجّع المجلس على أن يستعين بالترتيبات أو الوكالات الإقليمية، ولكن لا يجوز للتنظيمات أو الوكالات الإقليمية اتخاذ إجراءات الإنفاذ إلا بإذن من المجلس.

٤ - وبالإضافة إلى ذلك، تنص المادة ٥٤ على ضرورة إبقاء مجلس الأمن دوماً على علم تام بالأنشطة التي تضطلع بها المنظمات الإقليمية أو ترمع الاضطلاع بها لصون السلام والأمن الدوليين.

العناصر الرئيسية لورقة عمل المنقحة

٥ - أتيحت للجنة الخاصة عدّة مناسبات في العقود الماضية للنظر في المبادئ التي ينبغي أن تسترشد بها العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات أو الترتيبات الإقليمية، وذلك على ضوء توفّع الدول الأعضاء من الأمم المتحدة أن تقوم بدور أكبر في صون السلام والأمن الدوليين وأن تتصدى على نحو أكثر فعالية للتهديدات والتحديات العالمية.

٦ - وعلى الرغم من الجهود التي سبق أن بذلتها اللجنة الخاصة للنظر في هذه المبادئ التوجيهية، بل وفي إطار اعتماد بعضها، فإنه على ضوء التجارب التي مرّ بها المجتمع الدولي في التاريخ القريب وفي الحقة الراهنة، بما في ذلك الأمم المتحدة والترتيبات أو الوكالات الإقليمية، في مختلف المساعي الرامية إلى معالجة الحالات التي تهدد السلم والأمن الدوليين، برزت حتمية العمل على تحسين التنسيق والتعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية.

٧ - وفي ظل الدور الهام الذي تقوم به الترتيبات أو الوكالات الإقليمية في تعزيز تسوية المنازعات بالوسائل السلمية وسيادة القانون وحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في سياق صون السلام والأمن، من الضروري للأمم المتحدة، بما في ذلك كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن، أن تقوم باستكشاف التدابير العاجلة الكفيلة بتحسين علاقات العمل التي تقيمها مع الترتيبات أو الوكالات الإقليمية من أجل تسوية المنازعات بالوسائل السلمية.

٨ - وسوف تشمل هذه التدابير استكشاف الآليات المؤسسية التي تتيح المجال لزيادة فعالية وحسن توقيت ما يجري بين المنظمة وهذه الترتيبات أو الوكالات الإقليمية من تفاعل وتعاون استراتيجي. ولدى القيام بذلك، يمكن للجنة الخاصة الاستفادة ليس فقط من أعمالها السابقة المتعلقة بهذا الموضوع، بل ومن مختلف التقارير الرئيسية للأمين العام، ومنها "برنامج للسلم" (١٩٩٢) و "في جو من الحرية أفسح" (٢٠٠٥)، التي تبرز أفكاراً من قبيل:

(أ) الأمن الإقليمي؛

(ب) الدور الذي يمكن أن تؤديه المنظمات الإقليمية في الدبلوماسية الوقائية؛

(ج) نظام الإنذار المبكر؛

(د) حفظ السلام وبناء السلام بعد انتهاء النزاع والوسائل التي يمكن للأمم المتحدة

أن تعمل من خلالها مع المنظمات الإقليمية في شراكات يمكن التنبؤ بها والتعويل عليها بدرجة أكبر.

٩ - وقد يتبين أن للتقارير الأخرى التي أعدتها أجهزة الأمم المتحدة المهتمة بتلك المواضيع أهميتها أيضاً، ومثال ذلك تقرير الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام بشأن توحيد قوانا من أجل السلام: السياسة والشراكة والناس (انظر A/70/95-S/2015/446).

١٠ - وتؤكد التحديات المصادفة في الآونة الأخيرة الضرورة الملحة لقيام اللجنة الخاصة بإعادة طرح ومراجعة موضوع الحاجة إلى تعزيز التعاون والتنسيق والعلاقات بين الأمم المتحدة والترتيبات أو الوكالات الإقليمية في مجال التسوية السلمية للمنازعات التي تهدد السلام والأمن الدوليين. وتشمل هذه التحديات التصور الناشئ في بعض الحالات بأن الأمم المتحدة تحقّق في التعاون على نحو فعال مع الترتيبات أو الوكالات الإقليمية، وبأن ثمة في حالات أخرى انعدام لوضوح الرؤية بشأن كيفية انخراط الأمم المتحدة في حالات ذات أهمية لتنظيمات أو وكالات إقليمية متعددة في نفس الوقت.

١١ - وبالإضافة إلى ذلك، ستنجح مراجعة هذا الموضوع للدول الأعضاء فرصة لتقييم مدى الامتثال لإعلان عام ١٩٩٤ أو تطبيقه بهدف معالجة أي ثغرات أو أوجه قصور ظاهرة على مستوى التعاون وعلاقات العمل بين الأمم المتحدة والترتيبات أو الوكالات الإقليمية في سياق تسوية المنازعات بالوسائل السلمية.

تحديد الثغرات أو أوجه القصور والتحديات التي تواجه زيادة التعاون

١٢ - لقد حُدِّدت فيما يلي الثغرات أو أوجه القصور والتحديات التي تواجه زيادة التعاون:

(أ) تجدر الإشارة إلى أن مناقشات حادّة سبقت نشر بعثات الأمم المتحدة في بعض مناطق النزاع (مثل ليبيريا وسيراليون)، مما يعكس التباس موقف الأمم المتحدة إزاء مشاركتها مع منظمات إقليمية في عملية النشر في أفريقيا؛

(ب) غياب إطارٍ للعملية التعاونية - تفاديا لأي فهم خاطئ في المستقبل لأحكام الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة أو التلاعب بتلك الأحكام عمداً، لا بد للأمم المتحدة من أن تؤكد التزامها بالعمل على نحو أوثق مع المنظمات الإقليمية بوضع إطارٍ، من خلال عملية تعاونية، يحدد مسؤوليات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية المعنية في حالة نشوب نزاع معيّن، مع الحفاظ على المرونة فيما يتعلق بمعدل الاستجابة وغير ذلك من خصوصيات حالات النزاع المختلفة. فعلى سبيل المثال، من المبادئ الرئيسية للأمم المتحدة ألا تتدخل في أي نزاع بدون اتفاق سلام، في حين أن بعض المنظمات أو الترتيبات الإقليمية مستعدة للقيام بذلك. بيد أنه في بعض الحالات، لا يمكن التفاوض بشأن اتفاقات للسلام دون إرساء قدر من الاستقرار أولاً. فعلى سبيل المثال، نشرت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا قواتٍ في سيراليون وليبيريا بدون اتفاقات للسلام، وهيأت بعد ذلك شروطاً لإجراء مفاوضات أفضت إلى اتفاقات السلام التي تخص كلا منهما؛

(ج) الافتقار إلى آلية للرصد - ينبغي أن تصاحب آلية للرصد والتقييم الدوري إطار التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات أو الترتيبات الإقليمية لضمان وفاء جميع الأطراف بمسؤولياتها؛

(د) الافتقار إلى اتفاقات للشراكة بين الأمم المتحدة وجميع المنظمات أو الترتيبات الإقليمية - ينبغي اتخاذ إجراءات محددة لعقد مشاورات بشأن اتفاقات الشراكة ووضعها في صيغتها النهائية بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية. ولكي تكون هذه العلاقة مجدية، ينبغي أن تحدّد بوضوح

أدوار والتزامات جميع الأطراف، بما في ذلك ما إذا كانت موافقة الأمم المتحدة على البعثات التي يقودها الاتحاد الأفريقي أو الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا ستمنح قبل النشر أو بعده، وما هو أثر ذلك على شرعية هذه البعثات. ومبدأ سيادة الدول الأعضاء وسلامتها الإقليمية أمر أساسي بالنسبة للأمم المتحدة. وبالمثل، فإن الاتحاد الأفريقي يحترم سيادة الدول الأعضاء فيه. غير أن القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي، على النقيض تماما من سلفه، وهو ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية، ينص على أن للاتحاد الحق في التدخل في دولة عضو عملاً بقرار صادر عن مؤتمر رؤساء الدول والحكومات التابع للاتحاد في ظل الظروف الخطيرة، أي جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. وهذا يثير مسائل تتعلق بكيفية تحديد الولايات ومعايير التدخل التي يجب استيفاؤها من قبل المنظمين من أجل ضمان الانتقال السلس من بعثة إلى أخرى. وفيما يتعلق بتقاسم التكاليف، على سبيل المثال، يتعين على الأمم المتحدة والشركاء الإنمائيين الثنائيين والمتعددي الأطراف للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا أن يتحملوا عبء تمويل العمليات المشتركة بين الأمم المتحدة والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في المستقبل المنظور. ولن تكون معظم الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في وضع يمكنها من المساهمة مالياً في بعثات السلام في الوقت الذي لا تزال فيه أعباء الديون التي يصعب سدادها تثقل كاهلها. وقد كان التمويل منذ فترة طويلة قضية رئيسية بالنسبة للاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا وغيرهما من المنظمات دون الإقليمية الأفريقية؛

(هـ) لا يزال من غير الواضح ما هي أفضل طريقة لكي تشارك الأمم المتحدة في حالات تسوية المنازعات المتعلقة بدولة عضو في منظمة إقليمية ليست عضواً في الأمم المتحدة؛

(و) يتعذر على الترتيبات الإقليمية بسبب غياب الترتيبات الهيكلية أن تتعبأ بسرعة لأداء المهام المنوطة بها عندما تكون الأمم المتحدة عاجزة عن القيام بذلك؛

(ز) ينبغي أن يساعد إنشاء مكتب اتصال تابع للأمم المتحدة، على غرار مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي في أديس أبابا، على تطوير العلاقة القائمة، مع مراعاة الخصوصيات الإقليمية؛

(ح) في المنظمات والترتيبات الإقليمية، يمكن إنشاء مجلس للسلام والأمن للاتصال على نحو وثيق مع مجلس الأمن، على غرار مجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي؛

(ط) تبسيط مبادرات بناء القدرات - من المهم تبسيط مبادرات بناء القدرات التي تضطلع بها الأمم المتحدة والشركاء الإنمائيون الآخرون في المجالات ذات الأولوية وتلبيةً لاحتياجات الترتيبات أو الوكالات الإقليمية؛

١' تعزيز دور المجتمع المدني في تحسين إسهامها في إجراء البحوث وتوفير الخبرة للمنظمات أو الترتيبات الإقليمية والمساعدة في تنفيذ الأهداف المعلنة في مختلف مجالات السلم والأمن؛

٢' ينبغي أن تقيم المنظمات والترتيبات شراكة مع الجامعات والمؤسسات التعليمية والتدريبية الأخرى من أجل وضع برامج تدريبية تستهدف على وجه التحديد تطوير المعارف والمهارات اللازمة لتعزيز القدرة على إدارة النزاعات، لا سيما في أوساط الشباب.

(ي) في الحالات التي تقوم فيها منظمات إقليمية أو دون إقليمية بنشر عمليات لحفظ السلام بإذن من مجلس الأمن، فإنها تسهم في صون السلام والأمن الدوليين، بما يتسق مع أحكام الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، ولا بد من أن تتلقى المنظمات الإقليمية عند اضطلاعها بحفظ السلام بموجب تكليف من مجلس الأمن تمويلا يتسم بمزيد من إمكانية التنبؤ به والاستدامة والمرونة؛

(ك) لقد أسهم التعاون بين الأمم المتحدة وبعض المنظمات أو الترتيبات الإقليمية في مجال منع الأزمات والوساطة إسهاما كبيرا في صون السلم والأمن في بعض أنحاء العالم. غير أن الشراكة في هذا المجال لا تزال مخصصة إلى حد كبير. ومن ثم، هناك حاجة ماسة إلى وضع رؤية استراتيجية مشتركة تركز على فهم مشترك من أجل تعزيز وتنسيق الإجراءات الرامية إلى تسوية المنازعات بالوسائل السلمية.

١٣ - ومن المتوقع أن تستخدم هذه الثغرات والمقترحات التي جرى تحديدها في وضع مبادئ توجيهية لتكون بمثابة إطار من شأنه أن ييسر تحسين التعاون بين الأمم المتحدة والترتيبات أو الوكالات الإقليمية.

١٤ - وتدلل الإشارات إلى العلاقة القائمة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي على الحاجة إلى تعزيز العلاقة والتعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية.