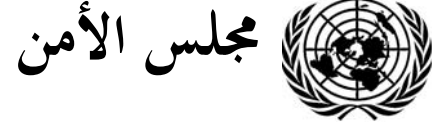


Distr.: General
9 February 2007
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ٨ شباط/فبراير ٢٠٠٧ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لسلوفاكيا لدى الأمم المتحدة

أتشرف بأن أبلغكم أن مجلس الأمن سوف يعقد، أثناء رئاسة سلوفاكيا للمجلس، مناقشة مفتوحة حول موضوع "صون السلام والأمن الدوليين: دور مجلس الأمن في دعم إصلاح قطاع الأمن"، وذلك يوم الثلاثاء ٢٠ شباط/فبراير ٢٠٠٧.

وقد أعدت جمهورية سلوفاكيا ورقة المفاهيم المرفقة للمساعدة في توجيه النقاش في هذه المناسبة (انظر المرفق).

أكون ممتنا لو تفضلتم بتعميم الرسالة ومرفقها كوثيقة من وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) بيتر بوريان

السفير

الممثل الدائم لجمهورية سلوفاكيا



مرفق الرسالة المؤرخة ٨ شباط/فبراير ٢٠٠٧، الموجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لسلوفاكيا لدى الأمم المتحدة

صون السلام والأمن الدوليين: دور مجلس الأمن في دعم إصلاح قطاع الأمن

ورقة مفاهيم أعدت من أجل المناقشة المفتوحة في مجلس الأمن

الخلفية

١ - اكتسب مفهوم إصلاح قطاع الأمن اعترافاً متزايداً في المجتمع الدولي، وأسهمت جهات فاعلة خارجية بدور هام في دعم برامج إصلاح قطاع الأمن. وتتناول منظومة الأمم المتحدة منذ سنوات عديدة طائفة واسعة من أنشطة إصلاح قطاع الأمن وإن لم تكن بالضرورة تحت نفس المسمى. أما ما لم يتحقق حتى الآن فهو وجود نهج شامل ومتناسك ومنسق في الأمم المتحدة إزاء إصلاح قطاع الأمن. ومع ذلك فهناك اهتمام متزايد في منظومة الأمم المتحدة ودعوات قوية من الميدان من أجل تحقيق هذا النهج الذي يمكن أن يكون أداة قيمة في عملية التخطيط والتنسيق والتنفيذ في مختلف مؤسسات الأمم المتحدة التي تعمل في مجال إصلاح قطاع الأمن وفي المجالات ذات الصلة مثل نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وحكم القانون.

٢ - وعلى أساس هذه الخلفية، تجري مناقشة مفتوحة في مجلس الأمن يوم ٢٠ شباط/فبراير ٢٠٠٧ من أجل إتاحة الفرصة للمجلس وأعضاء الأمم المتحدة بشكل عام لإبداء آرائهم واقتراح توصيات محددة لتمكين مجلس الأمن من صياغة دوره في وضع نهج شامل ومتناسك ومنسق في الأمم المتحدة إزاء إصلاح قطاع الأمن.

٣ - وسيرأس المناقشة المفتوحة معالي جان كوبيش، وزير خارجية سلوفاكيا.

إصلاح قطاع الأمن

٤ - ينطلق إصلاح قطاع الأمن من الفهم بأن عدم الفاعلية وسوء الإدارة في قطاع الأمن يمثلان عقبة كأداء أمام السلم والاستقرار وتخفيف حدة الفقر والتنمية المستدامة وحكم القانون والإدارة الرشيدة واحترام حقوق الإنسان. ويعرف قطاع الأمن - أو نظام الأمن، كما هو معروف في الجهات الفاعلة في قطاعات التنمية - بأنه يشمل جميع المؤسسات والمجموعات والمنظمات والأفراد - من الدول أو من غير الدول - المهتمين بتوفير الأمن والعدالة، أي:

- الفاعلون الأساسيون في مجال الأمن، ومنهم مؤسسات إنفاذ القوانين: القوات المسلحة والشرطة والدرك والقوات شبه العسكرية، والحرس الرئاسي، والمخابرات وخدمات الأمن وخفر السواحل وحرس الحدود وسلطات الجمارك وجنود الاحتياط وسلطات الأمن المحلية.
- أجهزة إدارة الأمن والرقابة: المجالس التشريعية ولجانها المختصة، والحكومة/السلطة التنفيذية بما فيها وزارات الدفاع والداخلية والخارجية وهيئات الأمن القومي والسلطات العرفية والتقليدية، وأجهزة الإدارة المالية، والفاعلون في المجتمع المدني بما في ذلك الإعلام والأوساط الأكاديمية والمنظمات غير الحكومية.
- المؤسسات العدلية: وزارات العدل والسجون وخدمات التحقيق الجنائي والادعاء، والجهاز القضائي (المحاكم) وخدمات تنفيذ العدالة (المحضرون والسعاة)، وغير ذلك من نظم العدالة العرفية والتقليدية. وهيئات حقوق الإنسان وأمناء المظالم، إلخ.
- قوات الأمن غير النظامية: جيوش التحرير، والجيوش غير النظامية ووحدات الحراسة وشركات الأمن الخاصة وميليشيات الأحزاب السياسية.

٥ - يشترك قطاع الأمن مع نظم تقديم الخدمات الأخرى في كثير من الخصائص (وإن كان يختلف عنها في خاصية فريدة هي الدور المحوري لاستخدام القوة في هذا القطاع). وكما ذكر الأمين العام في ١٩٩٩ فإن قطاع الأمن "يجب أن يخضع لنفس معايير الكفاءة والإنصاف والمساءلة التي يخضع لها أي قطاع من قطاعات الخدمة (العامة)". **فالهدف الأسمى لإصلاح قطاع الأمن هو ضمان أن تقوم مؤسسات الأمن بدورها المرسوم لها، وهو توفير الأمن والعدالة للدولة وشعبها بشكل يتسم بالكفاءة وبما يتفق مع الأعراف الديمقراطية ومبادئ الحكم الرشيد وسيادة القانون، وهو ما يحقق الأمن للبشرية.**

٦ - ويتوقف إصلاح قطاع الأمن على الملكية الوطنية للنظام لأن إصلاح نظام هو أكثر النظم حساسية للدولة لا بد أن يتولاه ويؤديه الفاعلون الوطنيون، ويمكن دعمه عند الضرورة بيئة خارجية. وقد يكون هذا من الصعوبة بمكان في بعض البلدان، خاصة البلدان التي خرجت حديثاً من مرحلة صراع، ولكن المسألة تتعلق بأمر حتمي واحترام للذات. ذلك أن إصلاح قطاع الأمن لا يمكن أن تتحقق له الاستدامة ما لم يعتمد في تشكيله وإدارته على الداخل.

٧ - وإصلاح قطاع الأمن هو أمر يتسم بالشمول لأنه (١) يوفر الإطار لإصلاح الجيش والدفاع وكذلك إصلاح الأجزاء غير العسكرية في قطاع الأمن مثل الشرطة والمؤسسات القضائية، و (٢) يربط بين التدابير التي تهدف إلى زيادة الكفاءة والفاعلية لمؤسسات الأمن والعدالة وبين الاهتمامات الأسمى المتعلقة بالحكم الرشيد وسيادة القانون والمساءلة

الديمقراطية، و (٣) يسعى إلى بناء قدرات الدولة في مجال توفير الأمن والعدالة وفي نفس الوقت إلى إشراك القطاعات غير التابعة للدولة المهمة بمسائل الأمن والحكم الرشيد.

٨ - وإصلاح قطاع الأمن هو مسألة **تتصل اتصالاً وثيقاً بالسياق** الذي تتم فيه، لأن كل بلد مهتم بإصلاح قطاع الأمن هو حالة خاصة، ومن ثم سياق خاص للإصلاح. لذلك فإن الطريقة التي ينظر بها إلى إصلاح قطاع الأمن والطريقة التي ينفذ بها تتوقف إلى حد كبير على ما إذا كان البلد يضع قدمه على طريق عملية ديمقراطية طويلة الأمد، أو أنه في مرحلة الخروج من الحرب إلى السلام، أو في مرحلة ما بعد الصراع. ومن العوامل الهامة الأخرى في هذا السياق بيئة الأمن الإقليمي التي يمكن أن تساند - أو لا تساند - إصلاح قطاع الأمن القومي. لذلك لا يمكن أن تتم عملية إصلاح قطاع الأمن بشكل تلقائي، كما أنه لا يوجد مقياس واحد لكل القياسات.

٩ - إن إصلاح قطاع الأمن هو **عملية طويلة الأجل** تتم على مدى سنوات وربما عقود عديدة وتحتاج إلى موارد ضخمة. وقد يحتاج الأمر إلى معالجة طائفة من الاحتياجات الأمنية على وجه السرعة، ولكن لا توجد حلول سريعة لإصلاح قطاع الأمن، فالأهداف القصيرة الأمد تؤدي إلى نتائج غير فعالة وغير مستدامة، أما البناء المؤسسي وتوفير الموارد اللازمة للبرامج واستدامتها، والتتابع الزمني، وحسن التوقيت والمرونة فهي نواح تحتاج إلى إيجاد توازن بينها في عملية إصلاح قطاع الأمن.

نحو نهج شامل للأمم المتحدة إزاء إصلاح قطاع الأمن

١٠ - إن الأمم المتحدة، بما لها من ولاية وشرعية وخبرة وحضور فعلي، لها دور حاسم ومسؤولية خاصة في تعزيز برامج إصلاح قطاع الأمن بشكل شامل ومتناسك ومنسق على الصعيد العالمي، بقيادة وطنية، وبالتعاون الوثيق مع الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية وسائر الفاعلين الدوليين. إلا أنه لا يوجد الآن فهم مشترك ولا إطار سياسي شامل للسياسات يمكن أن يسترشد به الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة لبرامج إصلاح قطاع الأمن بشكل متماسك ومنسق، ومن ثم مستدام.

١١ - وعلى الرغم من عدم وجود هذا النهج الشامل والمتناسك والمنسق إزاء إصلاح قطاع الأمن حتى الآن في الأمم المتحدة، فإن إصلاح قطاع الأمن موجود بشكل بارز في جدول أعمال منظومة الأمم المتحدة، فهي مسألة **تتصل بطائفة واسعة من مجالات السياسة العامة** سواء من ناحية السلام والأمن الدوليين أو مكافحة الفقر، أو التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أو حقوق الإنسان أو سيادة القانون أو الديمقراطية. وهناك اتفاق قوي في الرأي على أن إصلاح قطاع الأمن له أهمية خاصة في بيئة ما بعد الصراع، وهو أمر حاسم في تحقيق الانتقال

السلس من حفظ السلام إلى العمليات الأطول مدى المتمثلة في إعادة التعمير والتنمية. ومن المتفق عليه أيضا أن إصلاح قطاع الأمن يتصل اتصالا وثيقا بالأولويات الأخرى المتمثلة في سائر تدابير الاستقرار وإعادة التعمير مثل العدالة في المرحلة الانتقالية وحكم القانون ونزع السلاح وتسريح الجنود والإعادة إلى أرض الوطن وإعادة إدماج المسرحين وتأهيلهم، والمساواة الكاملة والمشاركة التامة للمرأة، والأطفال في القوات المسلحة، وغيرها.

١٢ - ويتزايد عدد أجهزة الأمم المتحدة وإداراتها وبرامجها وصناديقها ووكالها التي تقوم بأنشطة دعم في ناحية أو أخرى من نواحي إصلاح قطاع الأمن وإن لم تكن تحت هذا المسمى. إذ تقوم المنظومة بدور في إصلاح قطاع الأمن، على سبيل المثال، من خلال تقديم الأموال والحض وتسهيل الحوار وتيسير التحول، وتقديم المشورة التقنية بشأن مسائل الأمن، والتدريب والأنشطة التعليمية وتسجيل الدروس المستفادة وأفضل الممارسات. وللأمم المتحدة سجل حافل في الأنشطة المتعلقة بإصلاح قطاع الأمن بشكل خاص في سياق عمليات حفظ السلام المتعددة الأبعاد والبرامج الإنمائية.

١٣ - وبهذا المعنى، من الواضح أن الأمم المتحدة منهكة بشكل وثيق في الأنشطة المتصلة بإصلاح قطاع الأمن حتى وإن لم تكن تقوم بهذه الأنشطة - بالضرورة - بشكل منسق، أو تشير إليها بهذا الاسم. على أن عددا من كيانات الأمم المتحدة - بما فيها مجلس الأمن - يشير إلى إصلاح قطاع الأمن إشارات مباشرة بشكل متزايد ومتكرر. ونعتقد أن عدم وجود قدرة تخطيطية وتنسيقية وتنفيذية مناسبة على نطاق المنظومة يعوق جهود الأمم المتحدة التي تقوم بها لدعم برامج إصلاح قطاع الأمن التي تتم برعاية وطنية بطريقة فعالة وكفؤة وخاضعة للمساءلة. من أجل ذلك لا بد من وضع نهج شامل ومتناسك ومنسق تنتهجها الأمم المتحدة إزاء إصلاح قطاع الأمن.

١٤ - وينطوي الدور المهيمن الذي تقوم به الأمم المتحدة في صون السلم والأمن الدوليين على نطاق العالم على ضرورة أن يكون النهج المطلوب واسع النطاق وأن يولي اهتماما خاصا في نفس الوقت إلى النواحي المميزة لجوانب إصلاح قطاع الأمن في بيئات ما بعد الصراع. ويعزز هذا النهج عدد من التطورات الحديثة منها ما يلي:

- في عام ٢٠٠٥ اعترف مجلس الأمن "بأن إصلاح قطاع الأمن هو عنصر لا غنى عنه في عملية الاستقرار في بيئات ما بعد الصراع"، وأكد على ضرورة وضع نهج أكثر تماسكا تنتهجها الأمم المتحدة وينتهجه المجتمع الدولي.
- اعترف التقرير السنوي المقدم من اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام المنبثقة عن الجمعية العامة، الصادر في شباط/فبراير ٢٠٠٦، بأهمية إصلاح قطاع الأمن في

عمليات حفظ السلام، وطلب من الأمانة العامة إجراء "عملية مشتركة لوضع السياسات المتعلقة بقطاع إصلاح قطاع الأمن".

- أصبح إصلاح قطاع الأمن عنصراً هاماً في أعمال لجنة بناء السلام، كما يتضح من الدور المحوري الذي يمثله إصلاح قطاع الأمن في بوروندي وسيراليون.
- ومع قيام الأمانة العامة بإنشاء الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بإصلاح قطاع الأمن فقد أتيحت فرصة أخرى للمضي قدماً في وضع إطار لسياسة الأمم المتحدة في دعم إصلاح قطاع الأمن الذي تقوم به البلدان.

١٥ - وفيما يلي الأولويات العاجلة التي تواجه الأمم المتحدة في وضع نهج دولي شامل ومتناسك ومنسق لدعم برامج الدول في إصلاح قطاع الأمن:

- التوصل إلى اتفاق في الآراء بشأن مفهوم إصلاح قطاع الأمن.
- تحديد توزيع مناسب للأدوار والمسؤوليات عن إصلاح قطاع الأمن بين مختلف كيانات الأمم المتحدة.
- تسجيل الدروس المستفادة والمعايير وأفضل الممارسات.
- إقامة آليات للتنسيق في داخل أسرة الأمم المتحدة.
- إقامة آليات للتنسيق مع سائر الجهات الفاعلة الخارجية ومع الجهات الفاعلة الداخلية في البلدان الشريكة.

المناقشة المفتوحة

١٦ - ربما يقتضي الأمر أن ننظر في بعض المسائل المذكورة فيما يلي في سياق التعامل مع موضوعات الأولوية التي أوردناها أعلاه، في المناقشة المفتوحة للمجلس:

(أ) إمكانية قيام الأمم المتحدة بدور في المساعدة على وضع إطار وتحديد قواعد ومعايير لإصلاح قطاع الأمن، وفي هذا المجال فإن للأمم المتحدة دوراً خاصاً، مع الاستفادة من الأعمال التي تم القيام بها في سائر الجهات الدولية مثل لجنة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المعنية بالمساعدات الإنمائية، وذلك بحكم خبرة الأمم المتحدة العملية ونظرتها العالمية وما يضيفه ذلك عليها من شرعية.

(ب) أهمية وضع خطوط توجيهية ومدونة بأفضل الممارسات لدعم إصلاح قطاع الأمن على نطاق المنظومة، يمكن تكييفها لتناسب ظروف أي بلد أو منطقة، خاصة في

سياقات ما بعد الصراع، باعتبار أن نقاط الانطلاق ومسار الإصلاح في البلدان التي تنفذ إصلاح قطاع الأمن يختلفان اختلافا كبيرا من بلد إلى بلد.

(ج) أهمية أن تراعي الأمم المتحدة الاتساق في نهجها إزاء إصلاح قطاع الأمن مع مجالات النشاط المتصلة به مثل نزع السلاح وتسريح الجنود والإعادة إلى أرض الوطن وإعادة إدماج المسرحين وتأهيلهم، والعدالة في المرحلة الانتقالية وحكم القانون، ومع المسائل الأخرى المتعددة القطاعات مثل حقوق الإنسان والقانون الإنساني والتوازن الجنساني والمساواة في المشاركة للرجال والنساء، والأطفال في القوات المسلحة، وغيرها.

(د) دور مجلس الأمن من خلال ولايات البعثات التي يأمر بتشكيلها في وضع معالم إصلاح قطاع الأمن في البلدان الخارجة من الصراع، خاصة في مرحلة الانتقال من أنشطة حفظ السلام الأولية إلى الأنشطة طويلة الأمد من بناء السلام وبرامج التنمية.

(هـ) الدور الهام الذي يمكن أن تقوم به لجنة بناء السلام في تأمين الدعم الدولي المتواصل للبلدان الخارجة من الصراع.

(و) ضرورة تأمين قدرة كافية لدى الأمم المتحدة لدعم إصلاح قطاع الأمن: إنشاء قدرة دعم مخصصة لتسهيل التنسيق بين المساعدات التي تقدمها الأمم المتحدة في هذا المجال، وإنشاء آلية للتنسيق بين الوكالات.

(ز) ضرورة مراعاة مختلف القواعد والنظم التي تحكم عمل الأمانة العامة للأمم المتحدة من ناحية والصناديق والوكالات من ناحية أخرى، ومدى إمكانية وضع أو تحسين منهج منسق إزاء إصلاح قطاع الأمن. وقد يكون من المناسب في هذا الصدد تحديد مدى الأهمية والصلة بين منهج الأمم المتحدة إزاء دعم إصلاح قطاع الأمن ومبدأ "العمل كوحدة واحدة" الذي تضمنه تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتنسيق على نطاق المنظومة في مجالات التنمية والمساعدة الإنسانية والبيئة.

(ح) الدور الذي يمكن أن تقوم به الأمم المتحدة في توجيه الجهود الرامية إلى القضاء على الازدواجية والتنافس، وتعزيز التعاون والتآزر، وما يتبع ذلك من تنسيق بين المنظمات الدولية الحكومية وسائر الجهات الفاعلة المهتمة بموضوع المساعدة في إصلاح قطاع الأمن. ومن الواضح أن ذلك أمر حيوي ولكنه لا يزال ضعيفا على أرض الواقع، إما لأن الولايات التي تحدد دور الفاعلين الدوليين لا تشمل إصلاح قطاع الأمن إلا جزئيا، أو لأن الجهات الفاعلة الأخرى مترددة في التنسيق.