

Distr.: General
3 January 2013
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لباكستان لدى الأمم المتحدة

يشرفني أن أبلغكم أنه من المقرر أن تعقد باكستان، أثناء توليها رئاسة مجلس الأمن في كانون الثاني/يناير ٢٠١٣، مناقشة مفتوحة حول موضوع "عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: نهج متعدد الأبعاد"، وذلك يوم الاثنين ٢١ كانون الثاني/يناير. وللمساعدة على توجيه النقاش بشأن هذا الموضوع، أعدت باكستان المذكرة المفاهيمية المرفقة (انظر المرفق). وأرجو ممتنا تعميم هذه الرسالة ومرفقها باعتبارهما وثيقة من وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) محمد مسعود خان



الرجاء إعادة استعمال الورق

140113 140113 13-20090 (A)



مرفق الرسالة المؤرخة ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ الموجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لباكستان لدى الأمم المتحدة

مذكرة مفاهيمية للمناقشة المفتوحة لمجلس الأمن حول موضوع "عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: نهج متعدد الأبعاد"، ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣

١ - تعقد باكستان، بمناسبة توليها رئاسة مجلس الأمن لشهر كانون الثاني/يناير ٢٠١٣، مناقشة مفتوحة في ٢١ كانون الثاني/يناير حول موضوع "عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: نهج متعدد الأبعاد".

٢ - وعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام هي إحدى أهم وأنجح الأدوات المتاحة لمجلس الأمن في مجال صون السلام والأمن الدوليين. فمنذ أيار/مايو ١٩٤٨، تاريخ نشر أول بعثة، وحفظ السلام يشكل إحدى المهام الأساسية للأمم المتحدة ويندرج ضمن الجهود المشتركة التي تبذلها الدول الأعضاء للذود عن مثل الأمن الجماعي تحت لواء الأمم المتحدة.

٣ - وتطور تدريجياً حفظ السلام بمفهومه المعاصر وفقاً لتغير الاحتياجات والظروف. فالיום، يتصدى حفظة السلام للتحديات الناشئة عن التفاعلات بين الدول والتفاعلات الداخلية على حد سواء. وإضافة إلى ذلك، أصبحت العمليات التقليدية التي تشمل مراقبة الهدنة وإيفاد بعثات لحفظ السلام أكثر تنوعاً وتعدداً للأبعاد من حيث الطابع والنطاق والحجم. وتتضمن هذه البعثات مزيجاً معقداً من عناصر عدة - عسكرية وشرطية ومدنية - تعمل جميعها إما بشكل منفرد أو بالتعاون مع أطراف فاعلة أخرى لتنفيذ المهام الأساسية لبناء السلام في إطار ولاياتها المتكاملة، واطاعة بذلك أسس السلام المستدام.

٤ - وعزز التنفيذ الناجح للولايات المتنوعة والمتعددة الأبعاد فعالية كلفة بعثات حفظ السلام. وما التكاليف السنوية الحالية لحفظ السلام، المقدرة بنحو ٨ بلايين دولار، إلا جزء يسير مقارنة بمستوى الإنفاق العسكري العالمي. فالموارد التي تخصصها كيانات غير تابعة للأمم المتحدة لعمليات عسكرية منفردة هي أكبر بكثير من الميزانية التي تخصصها الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام مجتمعة. ومع أن دور الأمم المتحدة يختلف عن دور تلك الكيانات، إلا أن المقارنة بين الطرفين تظهر مدى فعالية عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام من حيث الكلفة. وعلاوة على ذلك، أثبتت الدراسات أن وجود عملية من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام يعزز نمو الناتج المحلي الإجمالي في المناطق المتضررة من التفاعلات (وبخاصة في السنوات الثلاث الأولى في المتوسط)، وثبت أنها تقلل من احتمال تجدد النزاع.

٥ - وفي البعثات المتعددة الأبعاد، فإن أنشطة حفظ السلام وبناء السلام يعزز بعضها بعضاً. فحفظة السلام يسهمون في بناء السلام في المراحل الأولى، ويؤدون دوراً هاماً منذ إنشاء البعثة إلى آخر مرحلة من مراحل حياتها. غير أن حفظ السلام وبناء السلام ليسا متعاقبين. وفي الواقع، فإن حفظ السلام يتيح مجموعة من الأدوات والقدرات الأساسية لبناء السلام. فقد أسهمت عمليات حفظ السلام، سواء بمفردها أو إلى جانب أطراف فاعلة أخرى، في تحقيق أهداف بناء السلام على المدى القصير (من خلال التخفيف من عوامل الخطر وتنحية العوامل المؤدية إلى نشوب النزاع) وعلى المدى الطويل (من خلال الإسهام في بناء القدرات والمؤسسات الوطنية) بطرق مختلفة.

٦ - وكانت لبعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام إسهامات كبيرة في المجالات الخمسة المتكررة ذات الأولوية فيما يتعلق ببناء السلام، التي حددها الأمين العام في تقريره المقدم عام ٢٠٠٩ عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع^(١). وفيما يلي موجز للأدوار المسندة إلى مختلف بعثات حفظ السلام في المجالات الخمسة ذات الأولوية فيما يتعلق ببناء السلام:

(أ) دعم السلامة والأمن الأساسيين - قامت بعثات حفظ السلام إما بتوفير شروط السلامة والأمن مباشرة أو من خلال بناء قدرات المؤسسات الأمنية الوطنية:

- الإجراءات المتعلقة بالألغام (كما حدث في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، وبعثة مراقبي الأمم المتحدة في ليبيريا، وقوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان، وبعثة الأمم المتحدة في إثيوبيا وإريتريا، وعملية الأمم المتحدة في بوروندي، وبعثة الأمم المتحدة في السودان)
- نزع سلاح المحاربين وتسريحهم وإعادة إدماجهم (كما حدث في بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، والعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وبعثة الأمم المتحدة في السودان، وعملية الأمم المتحدة في الكونغو)
- تعزيز سيادة القانون ومؤسسات القطاع الأمني (كما حدث في بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان، وبعثة الأمم المتحدة في هايتي، وبعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار - لإصلاح

(١) A/63/881-S/2009/304.

القطاع العسكري) (وكما حدث في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، وإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في سلافونيا الشرقية وبارانيا وسيرميوم الغربية، وبعثة الأمم المتحدة في سيراليون، وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي - لإصلاح قطاع الشرطة)

- دعم السلطة القضائية والمؤسسات الإصلاحية (كما حدث في بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، وإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية، والبعثة المدنية الدولية للدعم في هايتي، وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان)
- إصلاح القطاع الأمني (كما حدث في بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان، وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور - ليشتي، وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا)
- بسط سلطة الدولة (كما حدث في بعثة الأمم المتحدة في سيراليون، وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار)

(ب) دعم العملية السياسية، بما في ذلك تقديم المساعدة الانتخابية، وتعزيز الحوار الشامل والمصالحة، وتطوير القدرة على إدارة النزاعات - ما فتئت بعثات حفظ السلام تقدم دعماً أساسياً في هذا المجال خلال العقد الأخيرين:

- المساعدة الانتخابية (كما حدث في بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان، وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي)
- دعم الحوار والمصالحة على الصعيد الوطني (كما حدث في عملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال، وبعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، وبعثة الأمم المتحدة للدعم في هايتي، وبعثة مراقبي الأمم المتحدة في سيراليون)
- دعم العمليات السياسية والعمليات الدستورية الوطنية من خلال إسداء المشورة وتقديم المساعدة إلى الحكومات الوطنية (كما حدث في بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان، وقوة الأمم المتحدة الأمنية المؤقتة لأبيي، وسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور - ليشتي)

- وضع آليات محلية لحل النزاعات (كما حدث في بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد، وبعثة الأمم المتحدة في السودان، وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان، والعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور)

(ج) دعم توفير الخدمات الأساسية - تيسير تقديم المساعدة الإنسانية، بالتعاون مع أطراف فاعلة أخرى، من خلال تهيئة بيئة توفر شروط السلامة والأمن (كما حدث في بعثة الأمم المتحدة في سيراليون، وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، وبعثة الأمم المتحدة في السودان، وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان، والعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وبعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد)

- تقديم الدعم إلى المشردين داخليا/اللاجئين (كما حدث في بعثة الأمم المتحدة لإدارة المؤقتة في كوسوفو، وإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في سلافونيا الشرقية وبارانيا وسيرميوم الغربية، وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي)

- تنفيذ مشاريع سريعة الأثر (قامت عدة بعثات لحفظ السلام، وبالأخص بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، وبعثة مراقبي الأمم المتحدة في سيراليون، وبتشييد الطرق/الجسور والمستشفيات الميدانية)

(د) دعم استعادة الوظائف الأساسية للحكومة - تعزيز مؤسسات الإدارة المؤقتة (كما حدث في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، وبعثة الأمم المتحدة لإدارة المؤقتة في كوسوفو، وإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في سلافونيا الشرقية وبارانيا وسيرميوم الغربية، وإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية - الإدارة المدنية)

- رصد عودة مؤسسات الدولة إلى حالتها الطبيعية (كما حدث في بعثة مراقبي الأمم المتحدة في أنغولا)

- دعم الحكم السليم وجهود مكافحة الفساد وتحسين إدارة الشؤون المالية (كما حدث في بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية ومكتب الأمم المتحدة المتكامل في سيراليون)

- إدارة الموارد الطبيعية (كما حدث في بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية)

(هـ) تقديم الدعم لإنعاش الاقتصاد - من الحالات الأخيرة التي قامت فيها بعثات حفظ السلام بتقديم الدعم لإنعاش الاقتصاد، بتعاون وثيق مع الأطراف الفاعلة في مجال التنمية، هاييتي وتيمور - ليشتي:

- في هاييتي، قامت بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هاييتي بتنسيق الأنشطة التي يضطلع بها الممثل الخاص للأمين العام، خاصة لكفالة مزيد من الكفاءة في تنفيذ الاستراتيجية الإنمائية الوطنية والاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر
- في تيمور - ليشتي، عملت بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور - ليشتي في مجالي تشغيل الشباب وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

٧ - وخلال السنة الماضية، أعادت الجمعية العامة ولجنتها الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام التأكيد على ضرورة تنفيذ عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام بطريقة تمهد لبناء السلام بعد انتهاء النزاع، والحيلولة دون تجدد النزاع المسلح، والتقدم في درب تحقيق السلام والتنمية المستدامين. وشددت الدول الأعضاء على ضرورة تخطيط أنشطة حفظ السلام وبناء السلام وتقييمها بشكل استراتيجي منسق لكفالة نهج متكامل ومتناسك في بناء السلام بعد النزاعات وتحقيق سلام مستدام. واعترفت اللجنة الخاصة بالدور الهام الذي تقوم به بعثات حفظ السلام في بناء السلام، سواء بدعم المهام الحرجة أو بتمكين الآخرين من القيام بها، وبمساعدة البلدان على وضع أولويات حاسمة في مجال بناء السلام^(٢).

٨ - وأعرب مجلس الأمن عن تقديره للمساهمة التي يقدمها أفراد حفظ السلام وبعثات حفظ السلام في بناء السلام في المراحل المبكرة، وأقر بضرورة إدماج خبرة البعثات وتجاربها في عملية وضع استراتيجيات بناء السلام^(٣). وتعهد المجلس أيضا بأن ينظر في أفضل السبل التي يمكن بها لعمليات حفظ السلام أن تدعم السلطات الوطنية، حسب الاقتضاء، في تحديد أولويات بناء السلام. ووفقا لهذه الأولويات، يمكن لهذه البعثات أن تدعم الجهات الفاعلة الوطنية والدولية الأخرى في تنفيذ أنشطة بناء السلام وأن تضطلع بنفسها ببعض مهام بناء السلام^(٤).

٩ - وقد أقر على نطاق واسع بضرورة إدراج عناصر بناء السلام في ولايات عمليات حفظ السلام، وذلك بهدف كفالة الانتقال السلس والناجح إلى مرحلة ما بعد انتهاء النزاع

(٢) انظر A/66/19.

(٣) انظر S/PRST/2011/2.

(٤) انظر S/PRST/2011/4.

والحيلولة دون تجدد النزاع المسلح أو استمراره^(٥). وعلى نحو مماثل، اعترف بأهمية النظر في مسألة أنشطة بناء السلام في مرحلة مبكرة من مداولات المجلس وكفالة الاتساق بين صنع السلام وحفظه وبنائه والتنمية^(٦).

١٠ - وما زال مفهوم الصلة القائمة بين حفظ السلام وبناء السلام في سياق البعثات المتعددة الأبعاد في تطور مستمر. والهدف من هذه المناقشة هو الإسهام في هذه العملية. وقد يكون من المفيد تركيز النقاش على المواضيع التالية:

(أ) البدء في مرحلة مبكرة - من أجل كفالة اتباع نهج متسق ومتكامل في حالات النزاع وما بعد انتهاء النزاع، فإنه من الأساسي إدراك تحديات بناء السلام منذ إنشاء بعثة ما من بعثات حفظ السلام. وفي هذا الصدد، ينبغي الإجابة على السؤالين التاليين: كيف يمكن إدراج تحديات بناء السلام ضمن العوامل التي تراعى في التقييم والتخطيط المتكاملين للبعثة في مرحلة تحديد القوام المطلوب وتكوين القوات، لكي يتسنى نشر القوات التي تتمتع بالخبرة والتدريب اللازمين في المهام المتصلة ببناء السلام؟ وكيف يمكن لتشكيل البعثة، بما في ذلك عنصرها العسكري والشرطي والمدني، أن يتطور خلال دورة حياة البعثة لتكون قادرة على تلبية احتياجات حفظ السلام وبناء السلام؟

(ب) التنسيق والاتساق - تتوقف كفاءة بعثات حفظ السلام المتعددة الأبعاد على حسن تخطيط وتنسيق أنشطة حفظ السلام وبناء السلام. والتخطيط المتكامل، بما في ذلك الأطر الاستراتيجية المتكاملة، آلية مهمة في المساعدة على تنسيق أنشطة منظومة الأمم المتحدة الرامية إلى توطيد السلام وتحديد الأولويات في إطارها. فكيف يمكن تحسين هذه الآلية لتحقيق الكفاءة عموماً؟ وما السبيل إلى كفالة قيام جميع الأطراف المعنية في منظومة الأمم المتحدة بتخصيص الموارد وفقاً للأولويات الاستراتيجية؟ وكيف يمكن تحديد دور رائد في هذا الصدد؟ وأي دور يمكن لمجلس الأمن أن يؤديه في إطار هذه المنظومة، وكيف يمكنه أن يستفيد من دور لجنة بناء السلام على مستوى الخدمات الاستشارية والأنشطة الدعوية وبعثة الموارد؟ وكيف يمكن تعزيز اتساق جهود المجتمع الدولي ككل في دعم أولويات بناء السلام الوطنية؟

(ج) الاستفادة من الميزات النسبية إلى أقصى حد ممكن - توفر بعثات حفظ السلام العديد من الميزات النسبية لبناء السلام، بما في ذلك الشرعية الدولية والقوة السياسية

(٥) انظر S/PRST/2001/5.

(٦) انظر S/PRST/2009/23.

المستمدتين من ولاية مجلس الأمن ومما يقدمه من دعم، والقدرة الفريدة على نشر مزيج من القدرات المدنية والشرطية والعسكرية تحت قيادة موحدة، وحضور ميداني قوي. فكيف يمكن الاستفادة إلى أقصى حد ممكن من هذه الميزات النسبية لتعزيز فعالية البعثة من حيث الكلفة والاسترشاد بها في تحديد أولويات البعثة في مجال بناء السلام ودورها تجاه غيرها من الأطراف الفاعلة في مجال بناء السلام؟

(د) التدريب والخبرة - بالنسبة لبعثات حفظ السلام التي تؤدي مهام متصلة ببناء السلام، فإننا بحاجة إلى أفراد من العنصر العسكري وعنصر الشرطة، لهم ذاكرة مؤسسية اكتسبوها من عمليات الانتشار السابقة في إطار بعثات حفظ السلام، بالإضافة إلى خبرات أخرى ذات صلة. ومن البديهي أنه يجب أن يكون هؤلاء في حالة تأهب للعمليات وأن يكونوا متفوقين مهنيًا. والسؤالان الأساسيان اللذان ينبغي طرحهما هنا كالتالي: كيف يمكن تحديد حفظة سلام عسكريين مدربين وذوي خبرة يمكنهم أيضا أن يؤديوا مهام متصلة ببناء السلام وأن يعملوا بفعالية مع نظرائهم المدنيين ومع السكان المدنيين؟ وكيف يمكن لمنظومة الأمم المتحدة أن تسترشد بتحليل البلدان المساهمة بقوات، الحالية منها والجديدة، فيما يتعلق بتاريخ وإسهام كل بلد من هذه البلدان على حدة؟

(هـ) المشاريع السريعة الأثر - قامت بعض وحدات حفظ السلام، كتلك العاملة في بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، بإنجاز مشاريع سريعة الأثر، مثل تطوير البنى التحتية. فكيف يمكن لمشاريع من هذا القبيل أن تسهم بقدر أكبر من الفعالية في تحقيق أهداف بناء السلام؟

(و) بناء المؤسسات - أكد مجلس الأمن على أهمية بناء المؤسسات باعتبارها عنصرا أساسيا في بناء السلام، وأوكل إلى بعثات حفظ السلام مجموعة كبيرة من الولايات تشمل عناصر تتعلق ببناء المؤسسات، ولا سيما في مجالات العدالة والأمن وإنفاذ القانون. فكيف يمكن إشراك العنصر العسكري وعنصر الشرطة بفعالية أكبر في دعم جهود بناء المؤسسات، بسبل منها التدريب والإرشاد؟

(ز) الشراكات - صون السلام والأمن الدوليين مسؤولية مشتركة تستند إلى مجموعة من المبادئ. فهو التزام متعدد الأطراف فيما بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وبين الدول الأعضاء والأمانة العامة والجهات المعنية الأخرى. وتتعرز الشراكات بالتقيد بمبادئ حفظ السلام المتفق عليها (موافقة الأطراف، والحياد، وعدم استعمال القوة إلا للدفاع عن النفس أو للدفاع عن الولاية) وبالأحكام ذات الصلة من ميثاق الأمم المتحدة. والسؤال المطروح هو كيف يمكن تعزيز هذه الشراكات في سياق تكليف بعثات حفظ سلام متعددة الأبعاد بولايات معينة والتخطيط لها ونشرها؟

١١ - وسيسهم التركيز المنسق على المجالات المذكورة أعلاه في إثراء النقاش الدائر بشأن حفظ السلام المتعدد الأبعاد. وقد عبرت الدول الأعضاء حتى الآن عن رأيها في هذا الموضوع إما من خلال المداوولات المتعلقة بمختلف ولايات مجلس الأمن أو من خلال تلك المتعلقة بمختلف مجموعات المهام المتعددة الأبعاد. وسيكون هذا الاجتماع فرصة لمناقشة هذا الموضوع بشكل مستفيض.

١٢ - الشكل - يُعقد هذا الاجتماع في شكل مناقشة مفتوحة يرأسها رئيس وزراء باكستان، ويقدم خلالها الأمين العام، بان كي - مون، إحاطة إلى المجلس.

١٣ - النتيجة المتوخاة - يُقترح أن تتمخض المناقشة عن اتخاذ المجلس قراراً في هذا الشأن.