

Distr.: General
5 November 2014
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لأستراليا لدى الأمم المتحدة

يشرفني أن أبلغكم بأنه من المقرر أن يعقد مجلس الأمن جلسة رفيعة المستوى حول موضوع "الأخطار التي تهدد السلام والأمن الدوليين من جراء الأعمال الإرهابية: التعاون الدولي على مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف"، وذلك يوم الأربعاء، ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر. وترد في مرفق هذه الرسالة مذكرة مفاهيمية أعدت للاسترشاد بها في المناقشات (انظر المرفق).

وسأغدو ممتنا لو عملتم على تعميم هذه الرسالة ومرفقها بوصفهما وثيقة من وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) غاري كوينلان

الممثل الدائم



الرجاء إعادة استعمال الورق



مرفق الرسالة المؤرخة ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ الموجهة إلى الأمين العام
من الممثل الدائم لأستراليا لدى الأمم المتحدة

ورقة مفاهيمية مُقدّمة في إطار المناقشة المفتوحة التي يُجريها مجلس الأمن حول
موضوع "الأخطار التي تهدد السلام والأمن الدوليين من جراء الأعمال
الإرهابية: التعاون الدولي على مكافحة الإرهاب والتطرّف العنيف"

بوصفه رئيساً لمجلس الأمن، سيتولى وزير خارجية أستراليا رئاسة مناقشة مفتوحة
رفيعة المستوى حول مسألة التعاون الدولي على مكافحة الإرهاب والتطرّف، بما في ذلك
التصدي للمخاطر المترابطة التي يشكلها المقاتلون الإرهابيون الأجانب، والتطرّف العنيف
وتنظيم القاعدة وتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام.

لقد تمكّن المجلس، بفضل اعتماد القرارين ٢١٧٠ (٢٠١٤) و ٢١٧٨ (٢٠١٤)
بالإجماع، من صقل الإطار الدولي لتدابير مكافحة الإرهاب من أجل التصدي للأخطار
المتزايدة التي يشكلها كل من تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام وجبهة النصرة،
وبصورة أعمّ لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وستستند المناقشة إلى التقريرين اللذين
طلبهما المجلس في هذين القرارين، وأيضاً إلى الخبرة العملية الحاصلة لدى الدول في مجال
التنفيذ، وذلك من أجل تحديد إجراءات متابعة ملموسة من شأنها:

(أ) مساعدة الدول الأعضاء على التصدي بفعالية أكبر للمخاطر التي يشكلها
المقاتلون الإرهابيون الأجانب وللتطرّف العنيف، وذلك بوسائل منها التعاون وتبادل
المعلومات والوقوف على أفضل الممارسات؛

(ب) تعزيز فعالية تدابير مجلس الأمن بشأن مكافحة الإرهاب عبر بناء القدرات
وفرض الجزاءات التي تستهدف المصادر الناشئة في مجال التجنيد والتمويل؛

(ج) تعزيز القدرات الاستراتيجية والتنسيق داخل الأمم المتحدة من أجل التصدي
للإرهاب والتطرّف.

معلومات أساسية

يظلّ تنظيم القاعدة من التّحديات الكبرى التي يواجهها الأمن الدولي. فلقد تحوّل
هذا التنظيم خلال العقد الماضي من مجرد منظمة إرهابية وحيدة ذات تسلسل هرمي إلى
شبكة من الجماعات التي تنتسب إليه ولكنها تتمتع، إلى حدّ كبير، باستقلالها الذاتي في العمل
عبر العديد من المناطق. كما أصبح الكثير من الجماعات الإرهابية في أفريقيا، ممن كان يعمل

وفق خطة وطنية بالأساس، يتفق أكثر فأكثر مع القاعدة في اسمها ومعتقداتها وأساليب عملها. وعلى غرار المجموعات المنتسبة للقاعدة وسائر المجموعات المنشقة الأخرى، يشكل تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام وجبهة النصرة تهديدا متزايدا لعدد من الدول من جميع الأقاليم وذلك بسبب شبكات التجنيد العالمية، وانتشار المعتقدات المتطرفة على شبكة الإنترنت، والتدفقات المالية المتنوعة والكبيرة من مصادر غير مشروعة، كالنفط والاتجار بالموارد الاقتصادية الأخرى، والاختطاف وطلب الفدية، والابتزاز، وأيضا من أطراف مانحة بطيب خاطر.

وظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب لا تشكل سوى عنصر واحد من طفرة المخاطر التي ظهرت في السنة الماضية في المخاطر ونشأت عن المجموعات الإرهابية العابرة للحدود. بيد أن هذا العنصر له أهميته وتبعاته الآنية والطويلة الأجل. فلقد عزز تدفق المقاتلين تنظيم الدولة وجبهة النصرة، وأسهم في تحويل ديناميات النزاع ومستوى حدته في العراق والجمهورية العربية السورية. ويساعد هؤلاء المقاتلون الجماعات المرتبطة بتنظيم القاعدة على استغلال ومفاجمة النزاعات في أنحاء أخرى من العالم، كليبيا وشبه الجزيرة العربية ومنطقة المغرب العربي ومنطقة القرن الأفريقي. وهناك احتمال في أن يتمكن هؤلاء من السفر من منطقة نزاع إلى أخرى حاملين معهم خبراتهم المكتسبة من ساحات المعارك.

وعادة ما تكون مسؤولية الجنّدين الأجانب عن ارتفاع مستويات العنف أكبر من مسؤولية الجنّدين المحليين، وهم يسهمون في زيادة احتمالات نجاح العمليات. أما متوسط أعمار الإرهابيين، ومنهم المقاتلون الإرهابيون الأجانب، فهو أقل بكثير من متوسط أعمار الجيل السابق منهم، حيث لا يكاد الكثير منهم يتجاوز العشرين من عمره. هذا، وقد شكّلت الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي حافزا لتوسيع دائرة الحمل على التطرف. لذلك، ترى الجماعات الإرهابية تستفيد أيضا من هذه الوسائط في التنافس على شدّ الانتباه من خلال القيام بأعمال تتسم بنسق متزايد من الهمجية.

لذلك، أعربت الدول الأعضاء بالإجماع، في حزيران/يونيه ٢٠١٤ وضمن إطار الاستعراض الرابع الذي تُجرىه مرة كل سنتين لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، عن القلق إزاء التدفق المتزايد للمجنّدين الدوليين، ومنهم المقاتلون الإرهابيون الأجانب، نحو المنظمات الإرهابية وما يشكّله ذلك من تهديد لكل الدول الأعضاء. فإلى جانب المخاطر الآنية المتمثلة في ما يُحدثه هؤلاء من أثر على النزاعات القائمة اليوم، هناك أيضا المخاطر المتوسطة والطويلة الأجل الناجمة عن عودتهم إلى بلدانهم الأصلية أو أماكن إقامتهم، أو سفرهم إلى بلدان ثالثة من أجل الانخراط في أنشطة إرهابية. لذلك، لا تنحصر "المخاطر الأفقية" للمقاتلين الإرهابيين الأجانب ضمن منطقة أو مجموعة بلدان بعينها. بل

ثمانون بلداً أو يزيد، من جميع القارات، لديها مواطنون أو مقيمون منخرطون في العمل مع هؤلاء أو في تقديم الدعم لهم. ومن هذه البلدان من لم يكن قد واجه من قبل خطراً متعلقاً بتنظيم القاعدة. لذلك، ينطوي مشكل المقاتلين الإرهابيين الأجانب على تبعات أمنية كبيرة بالنسبة للبلدان الثالثة، ومنها بلدان العبور. هذا، ولا يزال الكثير من هؤلاء المقاتلين يتحركون بسهولة وبسرعة مستفيدين في ذلك من الخيارات المتاحة في مجال الهجرة غير المنظمة أو غير القانونية، أو من عمليات تهريب الأشخاص.

إجراءات عملية لمنع السفر

ينصّ قرار مجلس الأمن ٢١٧٠ (٢٠١٤) و ٢١٧٨ (٢٠١٤) على جملة من التدابير التي يتعيّن على الدول اتخاذها من أجل التصدي داخل أقاليمها للمقاتلين الإرهابيين الأجانب، وكذا على التدابير المناسبة التي تساعد على منع عبورهم للحدود، ومن ذلك جمع البيانات واتباع إجراءات السفر والتفتيش القائمة على الأدلة. ويتبيّن من عمليات إدراج الأسماء في قائمة لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرارين ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) بشأن تنظيم القاعدة وما يرتبط به من أفراد وكيانات كيف أنّ الدول تستطيع بالجزءات التي فرضتها الأمم المتحدة على التنظيم أن تمنع وتتعبّ سفر المقاتلين الأجانب والمجنّدين والميسّرين. كما سلّم المجلس في القرارين ٢١٧٠ (٢٠١٤) و ٢١٧٨ (٢٠١٤) بضرورة أن تحسّن الدول التعاون على المستويات الدولي والإقليمي ودون الإقليمي من أجل منع سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب، بوسائل منها تبادل المعلومات عن الهويات وأنماط السفر، والحيلولة دون استفادة الإرهابيين من التكنولوجيات والاتصالات والموارد في التحريض على الأعمال الإرهابية، وضمان ملاحقتهم أمام القضاء. وسلّم المجلس أيضاً بضرورة بناء القدرات الوطنية من أجل منع سفر هؤلاء المقاتلين وحظره على الحدود البرية والبحرية، ولا سيما لدى الدول المجاورة لمناطق النزاع.

وتقوم منظومة الأمم المتحدة وسائر الكيانات الدولية الأخرى، وكذا المنظمات الإقليمية، بدور رئيسي في تعزيز التعاون عبر الحدود، وفي تعبئة وتقديم المساعدة التقنية. ويبرز القراران ٢١٧٠ (٢٠١٤) و ٢١٧٨ (٢٠١٤) أيضاً حاجة المجلس إلى رصد مدى نجاعة تدبيره في مجال التصدي للمخاطر الناشئة جراء الإرهاب.

التصدي للخطاب الإرهابي وللعقائد المتطرّفة

التصدي بفعالية للإرهاب، بما في ذلك التهديد الذي يشكّله المقاتلون الإرهابيون الأجانب، مسألة تتطلّب، على حدّ ما أكّده مؤتمر قمة مجلس الأمن المعقود في أيلول/

سبتمبر ٢٠١٤، أتباع نهج شامل ينطوي على استراتيجيات لمكافحة التطرف العنيف ومواجهة العقائد المتطرفة التي يقوم عليها الخطاب الإرهابي. وقد تضمن القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) والاستعراض الرابع للاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب دعوةً للدول لكي تستفيد من القرار ١٦٢٤ (٢٠٠٥) وتبذل المزيد من الجهود في سبيل وضع استراتيجيات لمكافحة التطرف العنيف.

أما الأسباب التي تحمل على التطرف وتفضي إلى الإرهاب فهي معقدة ومتعددة الأبعاد، ولا بد لاستراتيجيات التصدي لهذه الأسباب أن تكون معقدة ومتعددة الأبعاد أيضاً. وتمثل الصعوبات الرئيسية المتصلة بوضع الاستراتيجية الوطنية الفعالة فيما يلي: (أ) الحصول على البيانات اللازمة لفهم نطاق التطرف والتجنيد وأسبابهما؛ (ب) وتطوير الآليات الأهلية الفعالة التي تستفيد من إمكانات المجتمع المدني؛ (ج) وصياغة خطاب مضاد عبر وسائل من شأنها التأثير في الشباب، ولا سيما المهذبون منهم بالتجنيد؛ (د) وبذل جهود لمنع الحمل على التطرف في الشُّجون والمجتمعات المحلية؛ (هـ) وتنسيق المقولات والمبادرات على المستويات الدولي والإقليمي ودون الإقليمي. لذلك، يكتسي البحث عن أفضل الممارسات والدروس المستفادة بهذا الشأن أهمية حاسمة أكثر من أي وقت مضى. وقد أصبح هناك، على سبيل المثال، وعي متزايد بضرورة أن تقوم النهج الفعالة على أسس من التشريعات الصلبة، وعلى قدر أكبر من التنسيق فيما بين العديد من الوكالات الحكومية الاجتماعية والأمنية، وعلى إشراك المعلمين والأخصائيين الاجتماعيين وعلماء الدين والمجتمعات المحلية في مبادرات الوقاية، والاستفادة بالخصوص من قدرات المرأة باعتبارها من عناصر التغيير العملي.

وتقوم الأمم المتحدة بدور محوري في الجهود الدولية المبذولة لمكافحة الإرهاب والمعتقدات المتطرفة. فهي جزء لا يتجزأ من عملية تعزيز التعاون والقدرات على المستويات الدولي والوطني والإقليمي. فقد شهد نطاق المساعدة التقنية على مكافحة الإرهاب، في مقر الأمم المتحدة، توسعاً كبيراً منذ عام ٢٠١١، غير أن الخبرات والبرامج في مجال مكافحة التطرف ما تزال محدودة. لذلك، لا بد لعمليات الأمم المتحدة في مجال السلام والأمن، ومنها عمليات حفظ السلام وبناء السلام ومنع نشوب النزاعات، أن تراعي واقع الأمر الذي يفيد بأن الإرهاب والتطرف يؤثران اليوم في العديد من النزاعات ويحدّدان معالم هذه النزاعات. فالأمم المتحدة ذاتها قد تعرضت للهجوم كما رأينا مؤخراً ضمن سياق عمليات حفظ السلام في مالي ومرتفعات الجولان. ولهذه الأحداث تبعاتها فيما يتعلق بتوفير الحماية للقوات. لذلك، سوف تتطلب عملية تعميم العمل بهذه التدابير في خطط الأمم المتحدة المتعلقة بمنع الإرهاب والتطرف الأخذ بنهج قوامه المزيد من تنسيق الجهود. ومن أجل التحلي بمزيد

الفعالية في مكافحة الانتشار الواسع لخطر الإرهاب، لا بُدَّ للأمم المتحدة من أن تدرج ضمن أعمالها، وبشكل أفضل، الجهود المبذولة من أجل التصدي للظروف والعوامل التي تدفع بالأفراد إلى السقوط في أحضان الإرهاب. وهذا الأمر سيتطلب معالجة الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تجعل الناس عرضة للاستغلال من جانب المتطرفين، وأيضاً استخدام شرعية الأمم المتحدة في الردّ على المقولات المتطرفة.

أمّا وجود من يعمل داخل منظومة الأمم المتحدة على مناصرة قضية التصدي للتطرف فهو من الأمور التي ستساعد في الحدّ من التطرف عبر الاستفادة من القدرات الداخلية والأنشطة القائمة، وتعزيز التنسيق والاتساق، وتركيز الاتصالات القائمة على المزيد من الفعالية. وهذا النصير بإمكانه أيضاً أن يقدم المشورة لبعثات للأمم المتحدة الميدانية فيما يتعلق بكيفية مواءمة استراتيجياتها من أجل التصدي للتطرف.

المنافشة المفتوحة

من أجل إثراء النقاش حول هذه المسألة، سيتولى الأمين العام تزويد المجلس والدول الأعضاء بإحاطة عن المستجدات فيما يتعلق بمخاطر الإرهاب، وعن طرق تأثير الشبكات الإرهابية العابرة للحدود على التفاعلات، وردود الأمم المتحدة بهذا الشأن. واستجابة لأحكام القرارين ٢١٧٠ (٢٠١٤) و ٢١٧٨ (٢٠١٤)، سيتولى رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرارين ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) تقديم تقرير عن التحليلات الأولية لمخاطر المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وعن مصادر حصول تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام وجبهة النصرة على المجندين والأموال والأسلحة. وسيقدّم رئيس لجنة مكافحة الإرهاب تقريراً عن التحليلات الأولية للثغرات القائمة في قدرات وأعمال اللجنة ومديريتها التنفيذية وذلك من أجل الوقوف على أفضل الممارسات وتيسير تقديم المساعدة التقنية لتعزيز التنفيذ، والاستفادة في ذلك من القرارين ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ١٦٢٤ (٢٠٠٥). ثم سيُدعى أعضاء المجلس والدول الأعضاء بعد ذلك إلى أخذ الكلمة.

ونظراً لضيق الوقت، ربما تود الدول الأعضاء أن تركّز اهتمامها على البعض من

العناصر التالية:

- الخبرة الوطنية في تنفيذ البرامج الرامية إلى مكافحة التطرف العنيف ومعتقدات التطرف - ما هي الجوانب التي ركّز عليها البرنامج فيما يتعلق بمكافحة العوامل التي تحمل على التطرف وبالقياس على هذه العوامل؟ وما هي الصعوبات في مجال التنفيذ؟ وكيف أشرك البرنامج المجتمع المدني والزعماء الدينيين والتقليديين والقطاع؟ وهل كان الاستقلال عن الحكومة مسألة مهمّة في تحقيق مشاركة المجتمع المحلي؟

وهل استند البرنامج إلى بحوث تجريبية على الطرق التي تحمل على التطرف وعلى الأساليب الموصلة إليه؟ وهل تم تقييم البرنامج من أجل الوقوف على مدى فعاليته؟ وهل كانت الخطابات المناهضة للتطرف فعّالة، سواء منها ما أعد إقليمياً أو وطنياً؟

• **الخبرة في مجال جمع البيانات ورصد البرامج الرامية إلى منع سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب وعبورهم** - ماهي المنهجيات المعتمدة والبيانات التي تم جمعها؟ وكيف تم ربط جمع البيانات بعمليات مراقبة الحدود؟ وكيف تم تبادل المعلومات فيما بين الوكالات الحكومية والشركاء الثنائيين والمجتمع المدني؟ وهل كان من المهم دعم عملية جمع المعلومات بالتشريعات واللوائح؟ وما هي الترتيبات الثنائية والدولية التي أثبتت فعاليتها في الجهود المشتركة لتعطيل سفر الإرهابيين؟ وكيف تم تضمين الاستراتيجيات مسألة التّجنيد بالإنترنت وبوسائط التواصل الاجتماعي؟

• **المجالات التي تتمتع فيها كيانات الأمم المتحدة بميزة نسبية في دعم الجهود الدولية في مجال التصدي لتحديات الإرهاب والتطرف العنيف** - هل هناك ثغرات في الاتصالات الاستراتيجية وفي تقديم الدعم للدول؟ وما هي التحسينات التي يمكن إدخالها لسدّ هذه الثغرات؟ كيف يمكن تحسين التنسيق مع الممثلين الخاصين للأمين العام؟ كيف يمكن للممثل الخاص المعني بالتطرف أن يعمل كمركز تنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة من أجل تعزيز القدرات وأوجه الاتساق والتصدي للمعتقدات المتطرفة التي تشكل سندا للإرهاب؟ كيف لقدرات الأمم المتحدة في مجال حفظ السلام وبناء السلام ومنع نشوب النزاعات أن تُجهّز بشكل أفضل حتى تواجه الإرهاب والتطرف؟ ما هي أفضل السبل التي تستطيع أن تدعم بها الأمم المتحدة المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية؟

وسيُعتمد مجلس الأمن في هذه الجلسة بياناً رئاسياً يحدّد فيه الخطوات العملية لتحسين تبادل المعلومات فيما بين الدول من أجل منع سفر الإرهابيين وتمويلهم، والتصدي لانتشار التطرف العنيف والمعتقدات المتطرفة، وتعزيز الجهود الدولية الرامية إلى منع الأموال والمجنّدين عن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام وجبهة النصرة وسائر الكيانات التابعة لتنظيم القاعدة، وتعزيز تنسيق جهود الأمم المتحدة في مجال منع الإرهاب والتطرف، وتعزيز الجهود الرامية إلى بناء القدرات.