

Distr.: General  
20 December 2002  
Arabic  
Original: Spanish



## رسالة مؤرخة ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من الممثل الدائم لكولومبيا لدى الأمم المتحدة

يشرفني أن أرفق طيه تقريراً عن الحلقة الدراسية الهامة المعنونة ”سنتان في مجلس الأمن: كيف كان أدأؤنا؟“، التي عقدها بعثتنا بالتعاون مع أكاديمية السلام الدولية في ١١ كانون الأول/ديسمبر بمجلس الأمريكتين.

وسأكون ممتناً لو تفضلتم بتعميم التقرير المذكور كوثيقة من وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) ألفونسو فالديفيسو

السفير

الممثل الدائم

[الأصل: بالانكليزية]

مرفق الرسالة المؤرخة ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ الموجهة إلى رئيس  
مجلس الأمن من الممثل الدائم لكولومبيا لدى الأمم المتحدة  
سنتان في مجلس الأمن: كيف كان أدأونا؟  
البعثة الدائمة لكولومبيا لدى الأمم المتحدة/أكاديمية السلام الدولية  
كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢

في إطار رئاسة كولومبيا لمجلس الأمن، تُعقد صباح يوم الأربعاء، ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، حلقة دراسية معنونة "سنتان في مجلس الأمن: كيف كان أدأونا؟". وتتناول هذه الوثيقة مهام الحلقة الدراسية، التي نظمتها البعثة الدائمة لكولومبيا لدى الأمم المتحدة بالتعاون مع أكاديمية السلام الدولية.

#### الهدف

الهدف الرئيسي من الحلقة الدراسية هو تيسير تبادل صريح لوجهات النظر بشأن المسائل الموضوعية المتعلقة بأداء مجلس الأمن. وتهدف الحلقة الدراسية، من خلال تقديم عروض مميزة وإجراء مناقشات لمسائل استراتيجية مختارة، إلى تبيان الدروس المستخلصة؛ والتصدي للمعضلات السياسية والتنفيذية التي يواجهها المجلس؛ ووضع رؤية استراتيجية لهذا الجهاز بوصفه عنصراً محورياً من العناصر المكونة لمنظومة الأمم المتحدة. وينبغي أن يكون بمقدور الحلقة الدراسية الإسهام بصورة فعالة في استحداث نهج قائم على النتائج في مجلس الأمن في إطار وفائه بمسؤوليته عن صون السلم والأمن الدوليين.

#### النطاق

اختير للحلقة الدراسية إطار زمني هو الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٢. وتعد المسائل التي ستشكل أساساً للمناقشة مسائل محددة وبارزة في جدول الأعمال الحالي للمجلس وستعرض من قبل أعضاء المجلس الذين انتهت مدة عضويتهم. وسينحصر نطاق تبادل الآراء تحديداً في أداء مجلس الأمن بوصفه مؤسسة دائمة، وينبغي أن يشتمل على آراء بشأن نوعية إجراءاته، ووجهاتها وأوجه قصورها، فضلاً عن حالات التقاعس عن العمل وتوجهات سياسته العامة.

## المشاركون

يتصل عقد الحلقة الدراسية بعمل مجلس الأمن. ولذلك، ستوجه بعثة كولومبيا الدعوة إلى أعضاء المجلس الخمسة عشر الممثلين على مستوى السفراء؛ والأعضاء الخمسة الذين انتخبوا مؤخرًا والممثلين على المستوى نفسه؛ والأمين العام، والمستشار الخاص للأمين العام، مايكل دويل، ووكيلي الأمين العام للشؤون السياسية ولعمليات حفظ السلام.

## المنهجية

سيتمولى دافيد مالون من أكاديمية السلام الدولية رئاسة الحلقة الدراسية. وسيستهل الاجتماع ببيان يدلي به وزير خارجية كولومبيا. وسيسبق تبادل الآراء عروض موجزة يقدمها بعض أعضاء المجلس الذين انتهت مدة عضويتهم كما هو مبين أدناه. وفي الختام، سيقدم مايكل دويل ملخصًا للمسائل الرئيسية التي أثارت صياحا.

## المسائل المختارة

اختيرت المسائل التالية بسبب ما تكتسبه من أهمية سياسية بالنسبة للمجتمع الدولي في السنوات الأخيرة، ولأن من شأنها التأثير في عمل المجلس في المستقبل القريب:

- ١ - الممثلون الخاصون للأمين العام (عرض يقدمه جاغديش كونيول)؛
- ٢ - الولايات (عرض يقدمه كيشور محبوباني)؛
- ٣ - مسألة الإرهاب على نطاق أشمل (عرض يقدمه ألفونسو فالديفيسو).

## النتائج

ستقوم البعثة الدائمة لكولومبيا لدى الأمم المتحدة وأكاديمية السلام الدولية بإعداد تقرير عن الاجتماع وتوزيعه.

## ضميمة

## دور مجلس الأمن في إنشاء عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام ودعمها

الأربعاء، ١١ كانون الأول، ٢٠٠٢

مجلس الأمريكتين

680 Park Avenue, New York

عقدت البعثة الدائمة لكولومبيا لدى الأمم المتحدة، يوم الأربعاء ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، بالتعاون مع أكاديمية السلام الدولية حلقة دراسية غير رسمية شارك فيها أعضاء مجلس الأمن وكبار ممثلي الأمم المتحدة ووزير خارجية كولومبيا وبعض الضيوف المرموقين والمثقفين. وناقشت هذه الحلقة الدراسية المعنونة "سنتان في مجلس الأمن: كيف كان أداؤنا؟"، دور الولايات والممثلين الخاصين للأمين العام في نجاح عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وتعرض هذه الوثيقة لبعض المسائل والشواغل التي أثّرت خلال الحلقة الدراسية، غير أنها لا تمثل أي موقف متفق عليه من قبل المشاركين أو المنظمين.

يتولى مجلس الأمن مسؤولية أساسية داخل منظومة الأمم المتحدة في مجال الأمن والسلم الدوليين. ويشمل الاضطلاع بهذه المسؤولية، فيما يشمله، تحديد مجلس الأمن لولاية العملية وانتقاء الأمين العام للموظفين الرئيسيين لقيادتها، ويمثل الأمران كلاهما عاملين رئيسيين في نجاح ما تساهم به الأمم المتحدة في أي عملية من عمليات حفظ السلام.

## الولايات

يبدو أنه كان لتقرير الإبراهيمي (A/55/305-S/2000/809) عموماً أثر إيجابي في طريقة معالجة مجلس الأمن للولايات. ففي القرار ١٣٢٧ (٢٠٠٠)، تعهد مجلس الأمن بالالتزام بالتوصيات الرئيسية الواردة في التقرير - وأهمها تحديد ولايات واضحة وذات مصداقية وقابلة للإنجاز. وينبغي لهذه الولايات أن تنص على قوة قدرة رادعة ذات مصداقية، وأن تتضمن هدفاً سياسياً واضحاً وأن تحدد مقاييس تسترشد بها البعثة (بما فيها استراتيجية الانسحاب).

غير أن الواقع لم يبلغ دوماً مستوى هذه المعايير العالية. إذ ذكر بعض المشاركين بصورة خاصة أن أداء المجلس مؤخراً في بعض المناطق، لا سيما في أفريقيا، كان دون المستوى المطلوب. وتم تبيان خمسة مجالات رئيسية تثير القلق.

أولاً، أشار عدة ممثلين في المجلس إلى عدم وجود معرفة كافية لديهم بالحالة السائدة في الميدان. إذ إن بعض وفود البلدان الخمسة الأعضاء الدائمة التي لديها موارد جيدة تعتمد أحياناً على الأمانة العامة في الحصول على التحليل والتقييم والتوصيات بشكل مفصل وفي الوقت المناسب. وأعرب أحد السفراء عن تعاطفه مع الأمانة العامة للمعضلة التالية التي تواجهها باستمرار في مثل هذه الحالات: كيفية رسم صورة واقعية للحالة السائدة على أرض الواقع بدون بث الخوف في نفوس البلدان التي يحتل أن تساهم بقوات. فمن وجهة النظر العسكرية، من المنطقي إدراج سيناريوهات لأسوأ الحالات، لكن ذلك قد يؤدي إلى تقديم توصيات متحفظة بشأن عمليات حفظ للسلام لا تكون أمامها فرصة للنجاح عند ورودها إلى مجلس الأمن. وفي الوقت نفسه، تقتضي عمليات الضغط السياسي من المجلس اعتماد الولايات على سبيل الاستعجال بدون تقديم الأمانة العامة أي مساهمات مستنيرة - على غرار ما حدث، لدى اعتماد القرار ١٢٤٤ (١٩٩٩) المتعلق ببعثة الأمم المتحدة في كوسوفو. ويوضح هذا الأمر جانباً مما يواجهه من صعوبات لدى محاولة تنفيذ الولاية على أرض الواقع.

ثانياً، نادراً ما تكون الأمم المتحدة في موقع يتيح لها اختيار بعثاتها. على الرغم من توصيات تقرير الإبراهيمي الداعية إلى رفض البعثات المستحيلة، فإن الأمم المتحدة ما برحت مع ذلك تملكها الخشية من التهميش على أيدي جهات فاعلة أخرى. وهذا هو السبب الذي يدعوها أحياناً إلى قبول الاضطرار ببعثات والذي لولاه لكانت قد احترست منها. وبعثة الأمم المتحدة في كوسوفو واحدة من هذه الحالات. وقد يخضع المجلس في حالات أخرى لضغوط سياسية لإنشاء بعثة في ظل أوضاع معاكسة للغاية في الميدان. ففي جمهورية الكونغو الديمقراطية، على سبيل المثال، كلفت الأمم المتحدة بعثة تضم نحو ٨٠٠ جندي بتغطية مساحة تبلغ ضعف مساحة كوسوفو ٢٠٠ مرة حيث ينتشر زهاء ٥٠ ٠٠٠ جندي. ومع ذلك، فإن المجلس والأمانة العامة خشيًا من أن يؤدي رفض تشكيل بعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى تقويض عملية السلام الهشة ومصادقة المجلس في المسائل الأفريقية.

ثالثاً، حتى أفضل الولايات تصبح عديمة الجدوى ما لم يبد أعضاء مجلس الأمن استعدادهم لدعمها عن طريق تخصيص الموارد الكافية لها. إضافة إلى القوات، يتضمن هذا

الأمر الموارد المالية والقيادة السياسية. والجوانب المالية للبعثة ماثلة على الدوام في أذهان أعضاء المجلس لكنهم لا يفصحون عنها بوجه عام. أما في ما يتعلق بالتكاليف الباهظة لبعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، والبالغة حالياً حوالي ٥٤ مليون دولار شهرياً، فقد أشار أحد السفراء إلى أن أكثر ما يههم بلده ليس التكاليف الأساسية لبعثة ما بقدر ما هي "النتائج التي يتم الحصول عليها على أرض الواقع لقاء أموالنا".

**القيادة السياسية** هي على قدر الموارد المالية أهمية. ويسلط هذا الأمر الضوء على رغبة البلدان سواء داخل المجلس أو خارجه في تأدية "دور العراب" لأي عملية ما من العمليات التي يصدر بها تكليف من الأمم المتحدة، وذلك من خلال تقديم القوات أو من خلال التنسيق السياسي. وأشار إلى أن إخفاق بعثة الأمم المتحدة في سيراليون قبل تحديد ولايتها الجديدة في عام ١٩٩٩ لم يكن دلالة على وجود عيب في الولاية بل لثغرة في الالتزام بها. وما أن تولت دولة رائدة - المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في هذه الحالة - الدور القيادي في تعزيز هذه البعثة حتى تغيرت مجريات الأمور. ولعبت أستراليا دوراً مماثلاً حين مهدت القوة الدولية في تيمور الشرقية الأرضية أمام انتشار إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية. وكان وجود قيادة أقل حزمًا (بما في ذلك شبكة الأمان المتمثلة في التدخل العسكري المحتمل) لمساندة إفساد بعثة للأمم المتحدة إلى بوروندي أو كوت ديفوار في المستقبل (أو لدعم التزام أكبر في جمهورية الكونغو الديمقراطية) هو السبب وراء عدم الانخراط بشكل هادف في أي من هذه الحالات. وفي الوقت نفسه، فإن الفريق الثلاثي الذي شكلته الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الروسي والبرتغال من أجل وضع توجيه سياسي لوجود الأمم المتحدة في أنغولا لم يحرز سوى نجاح محدود.

وبينما يعتبر الدعم الذي تقدمه القوى الخارجية عاملاً حاسماً في تنفيذ ولاية ما للمجلس، فإن عدم استعداد العديد من البلدان الصناعية لوضع قواها تحت إمرة الأمم المتحدة شيء يبعث على الأسف. ويعكس ذلك الرأي الذي أعرب عنه أحد أعضاء المجلس غير الدائمين مفاده أن "الأمم المتحدة لا تفي بالغرض حين يقتضي الأمر تدخلاً عسكرياً قوياً".

**رابعاً، لا بد أن يصبح مجلس الأمن أكثر حرفية.** دعا أحد السفراء إلى تشكيل "إدارة حقيقية بدلا من إدارة ورقية". واعتبر أن أداء المجلس رديء للغاية في متابعة بعثة ما عقب نشرها الأولي وفي مواصلة التركيز على ما يجري على أرض الواقع. وأشار إلى أنه لا تبذل إلى الآن أي جهود مشتركة بين الأمانة العامة ومجلس الأمن لتحديد الأسباب الكامنة وراء عدم تحقيق بعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية النتائج المتوخاة.

وأعرب أعضاء آخرون في المجلس عن شواغل مشابهة ودعوا إلى وضع مقاييس حقيقية، وإنشاء آلية لاستعراض عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. واقترح أحد السفراء أن يحذو المجلس في إدارة بعثاته حذو إدارته العقوبات، أي بتشكيل لجنة لكل عملية من العمليات. إذ أن من شأن هذه اللجان أن تزيد من مشاركة المجلس عن كثب في متابعة تطور وضع البعثة.

**خامسا، يواجه المجلس قيودا سياسية في تنفيذ استراتيجية الانسحاب.** بالرغم من أن المشاركين اتفقوا على ضرورة أن تحتوي أي ولاية على استراتيجية انسحاب، أشير إلى أن القيود السياسية السائدة في الواقع وعلى المستوى الدولي، تمنع المجلس أحيانا من أن يلتفت إلى هذه التوصية. وقد كانت الحالة كذلك في البوسنة والهرسك، حيث أهملت عن حق الاقتراحات الأولية بأن تسحب منظمة حلف شمال الأطلسي قواتها خلال ١٢ شهرا عندما جعلت البيئة المحلية هذا الأمر مستحيلا. وأكد هذا الحاجة إلى أن تكون استراتيجيات الانسحاب مرنة ومرتبطة بالوضع على أرض الواقع، بدلا من أن ترتبط بعواصم أولئك الذين يوفر القوت والموارد المالية. وقد دعا أحد السفراء إلى أن يتبع أي انسحاب بجهود لبناء السلام بعد انتهاء الصراع.

وفي النقاش الذي دار بشأن الولايات، أعرب عن آراء مختلفة بشأن العلاقة بين الأعضاء الدائمين وغير الدائمين في المجلس. وأعرب عدة أعضاء غير دائمين عن إحباطهم بشأن ما يعتبرونه تأثيرهم المحدود على البعثات التي صدر بها تكليف من المجلس. وبالنظر إلى فترة عضوية الأعضاء غير الدائمين المحدودة في المجلس، فإن مشاركتهم لا يمكن أن تكون إلا جزئية ومؤقتة. ويتفاهم هذا الوضع، كما ذكر أحد السفراء في مداخلته، بسبب نشوء الولايات غالبا عن اتفاقات بين الأعضاء الدائمين الخمسة. وفي هذا السياق، أشار سفير من الأعضاء العشرة المنتخبين إلى عملية صياغة الولايات بأنها "الغاز وطلاسم". ورد أحد السفراء الخمسة الدائمين بأن التأثير في التكليف يتعلق أكثر "بأداء الشخص لواجبه" والاحتفاظ بعلاقات وثيقة ومتواصلة مع الأمانة العامة والأمم المتحدة في الميدان.

ووجه أحد السفراء الانتباه إلى أن بعض البلدان التي تساهم بموارد مالية ضخمة في بعثات الأمم المتحدة ليست ممثلة تمثيلا دائما في المجلس، ولهذا فإنها تُحرم من تأثير كبير في تحديد الولايات أو استعراض أداء عمليات السلام.

وكان مجال النقاش الأخير هو المحاولات التي جرت خلال العقد الماضي لمعالجة اهتمامات البلدان المساهمة بقوات. فقد ظلت تلك البلدان تشكو لسنوات عديدة من أن آراءها لا تؤخذ في الاعتبار على نحو كاف عند صياغة الولايات أو عند التخطيط للبعثات. وفي أوائل التسعينات، أدى ذلك إلى إنشاء آلية مشاورات منتظمة بين البلدان المساهمة

بقوات ومجلس الأمن. وثبت في النهاية أن هذه الاجتماعات كانت إلى حد كبير غير مجدية. فقد تقاعست البلدان المساهمة بقوات باستمرار عن استخدام هذه الاجتماعات لاطلاع مجلس الأمن على آرائها وتقديم مساهمة مفيدة في صياغة الولايات. ويبدو إلى حد ما أن الشكليات المقيدة للاجتماعات أعاقَت التبادل المثمر للآراء مما أربب بعض البلدان المساهمة بقوات ومنعها من التحدث بحرية. (وقد أشار أحد موظفي الأمانة إلى أنه بالرغم من أن العلاقة بين البلدان المساهمة بقوات والمجلس قد تكون صعبة، فإن هناك حواراً مكثفاً بين فرادى البلدان المساهمة بقوات والأمانة العامة). وقد تم الاتفاق على مواصلة هذه الاجتماعات، إلا أن الهيكل ينبغي أن يتغير لتشجيع تبادل الآراء بحرية أكبر. وعلى كل حال، فإن مواصلة الاجتماعات يضمن أن يكون هناك على الأقل محفل منتظم يمكن أن تناقش فيه الأزمات متى نشأت.

### الممثلون الخاصون للأمن العام

وهناك عنصر آخر مهم لنجاح أي عملية حفظ سلام هو تمثيل الأمين العام في الميدان. وتركز النقاش بالدرجة الأولى على الإطار المؤسسي الذي يعمل داخله الممثل الخاص وعلى نوعية التعيينات والدعم السياسي الذي يتلقاه الممثل الخاص من المجلس.

وفي سياق الإطار المؤسسي الذي يعمل فيه الممثل الخاص تم تحديد أربع علاقات أساسية يعزز فيها المزيد من المشاورات والتعاون أداء الممثل الخاص على الصعيد الميداني.

أولاً، وقبل كل شيء، ينبغي تعزيز الحوار بين الممثل الخاص والمجلس. فالتفاعل الوحيد بين الإثنين يجري حالياً خلال الفترات المشمولة بالتقرير. وأشار إلى أن إجراء المزيد من الاجتماعات غير الرسمية بين المجلس والممثلين الخاصين قد يشجع على تبادل الآراء بصورة أكثر انسياباً.

ثانياً، ينبغي أن ينظم الممثلون الخاصون علاقتهم بالمنسق المقيم من أجل تجنب التنافس غير المجدي، بل وحتى الصراع المكشوف. وأكد أحد المشاركين ضرورة توضيح مجالات مسؤولية ومهام كل منهما. واقترح آخر تقسيماً أوضح للعمل، يركز وفقاً له، الممثل الخاص على "توضيح التركيز السياسي للأمن العام" دون الغوص في الإدارة التفصيلية لأنشطة الإغاثة والتعمير، وأن تترك هذه المهمة للمنسق المقيم.

ثالثاً، هناك حاجة إلى توضيح العلاقة بين الممثلين الخاصين الذين تتداخل ولاياتهم (مثل الممثلين الخاصين الإقليميين والوطنيين). ويمكن أن يسبب هذا التداخل أحياناً



تشويشا - ويمكن أن يؤدي عدم التنسيق أحيانا إلى إيجاد نهج تنافسي بدلا من النهج التكاملي لتناول المسائل ذات الاهتمام المشترك.

رابعا، ينبغي أن ينسق الممثلون الخاصون على نحو أوثق مع حكومات البلدان التي يستهدفونها والإقليم. وبما أن الممثل الخاص ينبغي أن يبدأ العمل بسرعة واقتدار، فقد اقترح أن يُطلب على نحو روتيني من الممثلين الخاصين أن يزوروا العواصم الإقليمية الهامة والأخرى ذات الصلة، قبل إيفادهم. وتفيد الموارد المحدودة هذه الأنشطة أحيانا، إلا أن فوائد كبيرة يمكن أن تتحقق من إنفاق ضئيل نسبيا.

وتؤكد هذه المشاكل السياسية على انعدام الخبرة الدبلوماسية أحيانا. بما يضعف الجهود التي يبذلها بعض الممثلين الخاصين. وقد أثار هذا بصورة عامة مسألة ما ينبغي أن يشترطه الأمين العام بالمرشح من مؤهلات. وبالرغم من التأكيد على ضرورة عدم المساس بحق الأمين العام في تعيين ممثليه، فقد وجه بعض المشاركين انتقادات بقولهم إن نوعية خيارات الأمين العام لممثليه الخاصين كانت في الماضي متفاوتة. وأن العوائق الهيكلية تقف أحيانا في طريق اجتذاب موظفين من مستوى رفيع لشغل هذه المناصب. فالممثلون الخاصون كثيرا ما يكون عليهم أن يعملوا في مناطق غير مستحبة تسودها الصراعات، وفي الوقت نفسه تتردد بعض الحكومات في التخلي عن موظفين رفيعي المستوى من أجل العمل لدى الأمم المتحدة. وقال أحد السفراء إنه يود أن يرى مشاركة أكبر من المجلس في عملية التعيين، بالرغم من أن بعض المشاركين يخشون أن يسبب ذلك المزيد من المشاكل السياسية بدلا من أن يحلها.

ويرى المشاركون أيضا أن نجاح الممثل الخاص يعتمد إلى حد كبير على الدعم الذي يتلقاه من بلدان مجلس الأمن في الميدان وفي نيويورك. فقد كان كل من ألدو أجلو في موزامبيق وياسوشي أكاشي في كمبوديا والأخضر الإبراهيمي في هايتي، ناجحا نسبيا - بالرغم من الضعف النسبي للمواقف المؤسسية، لأسباب من بينها الدعم القوي الذي قدمته الدول الأعضاء.

وأخيرا، أثر أيضا موضوع نوع الجنس والتمثيل الإقليمي. وبالرغم من أن عددا من الممثلين الخاصين الذين يعملون في أفريقيا ليسوا من أصل أفريقي، فإن هناك حاليا ممثلا خاصا واحدا من أصل أفريقي، وهو الأخضر الإبراهيمي، الذي يعمل خارج حدود أفريقيا. ومما يثير الدهشة أكثر أنه ليس هناك سوى سيدة واحدة فقط تعمل نائبة لممثل خاص، مما يمثل عدم توازن ينبغي أن تسعى الأمم المتحدة لمعالجته في المستقبل.