

Distr.: General
28 December 2015
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس فريق مجلس الأمن العامل المعني بعمليات حفظ السلام

يشرفني أن أحيل إليكم طيه المذكرة المفاهيمية للمناقشة المواضيعية السادسة لهذا العام التي أجراها فريق مجلس الأمن العامل المعني بعمليات حفظ السلام في ٣١ آب/أغسطس بشأن موضوع "توفير بناء القدرات على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف للبلدان المساهمة بقوات عسكرية وبأفراد الشرطة".

وأرجو ممتنا إطلاع أعضاء مجلس الأمن على هذه الرسالة والمذكرة المفاهيمية وإصدارهما باعتبارهما وثيقة من وثائق المجلس.

(توقيع) محمد زين شريف
رئيس فريق مجلس الأمن العامل المعني بعمليات حفظ السلام



الرجاء إعادة استعمال الورق

290116 180116 15-22987 (A)



مرفق الرسالة المؤرخة ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ الموجهة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس فريق مجلس الأمن العامل المعني بعمليات حفظ السلام

مذكرة مفاهيمية للمناقشة المواضيعية التي سيجريها في ٣١ آب/أغسطس ٢٠١٥ فريق مجلس الأمن العامل المعني بعمليات حفظ السلام بشأن "توفير بناء القدرات على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف للبلدان المساهمة بقوات عسكرية/البلدان المساهمة بأفراد الشرطة".

ستعقد تشاد، بصفتها رئيسة فريق مجلس الأمن العامل المعني بعمليات حفظ السلام، مناقشة مواضيعية، في ٣١ آب/أغسطس ٢٠١٥، بشأن "توفير بناء القدرات على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف للبلدان المساهمة بقوات عسكرية/البلدان المساهمة بأفراد الشرطة". وستجمع هذه المناقشة بين أعضاء مجلس الأمن ومجموعة واسعة من البلدان المساهمة بقوات عسكرية/البلدان المساهمة بأفراد الشرطة للنظر في كيفية الاستفادة من بناء القدرات على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف لتحقيق، بشكل أكثر قابلية للتنبؤ، الأثر الذي تنشده جميع الأطراف المعنية، أي البلد المانح والبلد المتلقي أو المنظمة الإقليمية المتلقيّة والأمم المتحدة. ودعي كل من نائب الممثل الدائم لليابان لدى الأمم المتحدة، السيد يوشيفومي أوكامورا، ومدير شعبة السياسات والتقييم والتدريب في إدارة عمليات حفظ السلام، السيد ديفيد هايري، إلى تقديم إحاطة.

برامج التدريب والتجهيز

ما برحت البرامج الثنائية لتقديم المشورة إلى البلدان المساهمة بقوات عسكرية/البلدان المساهمة بأفراد الشرطة وتدريبها و/أو تجهيزها تشكل جانباً من نشاط الأمم المتحدة لحفظ السلام على مدى عقود من الزمن. وهذه البرامج يراها عدد من الدول الأعضاء والجهات الفاعلة الأخرى وتأخذ مجموعة متنوعة من الأشكال. ويعود الفضل إلى هذه المساعدة في توسيع قاعدة المساهمين في نشاط الأمم المتحدة لحفظ السلام على مر السنين، والمساعدة على سد الثغرات الرئيسية في القدرات لدى البعثات، ورفع مستوى أداء عمليات حفظ السلام في الميدان عموماً، وحفز الروابط الثنائية الدفاعية الدبلوماسية القيمة بين الدول الأعضاء. وفي مؤتمر قمة حفظ السلام المعقود في عام ٢٠١٤، أعرب العديد من البلدان عن الرغبة في المساهمة في بناء قدرات البلدان الأخرى المساهمة بقوات عسكرية/البلدان المساهمة بأفراد الشرطة، مما يدل على أن هناك فرصة محتملة لتوسيع نطاق بناء القدرات بقدر كبير ليشمل مجموعة أوسع من الدول الأعضاء.

ويمكن أن تأخذ برامج التدريب والتجهيز شكل ترتيبات دعم غير متكررة بين دولتين لتلبية احتياجات خاصة أو يمكن أن تكون شراكات طويلة الأجل لبناء القدرات تضم عددا من البلدان وتمتد لعقود من الزمن. وأطول برنامج من هذا القبيل أمدا هو البرنامج الأفريقي لتقديم المساعدة التدريبية على عمليات الطوارئ، الذي تديره الولايات المتحدة منذ عام ١٩٩٧. ويشكل هذا البرنامج الآن جزءا من برنامج أوسع نطاقا على الصعيد العالمي هو المبادرة العالمية لعمليات السلام التي تعمل مع ٥٢ من البلدان الشريكة في أفريقيا وآسيا وأوروبا وأمريكا اللاتينية. وفي عام ٢٠١٤، أعلنت الولايات المتحدة عن الشراكة الأفريقية للاستجابة السريعة في مجال حفظ السلام، وهي بمثابة استثمار قدره ١١٠ ملايين دولار سنويا لمدة ٣ إلى ٥ سنوات من أجل بناء قدرات الأجهزة العسكرية الأفريقية على النشر السريع لحفظة السلام. ومن البرامج الثنائية الأخرى الكبيرة الحجم والطويلة الأجل التدريب من أجل السلام الذي توفره النرويج، ومركز الامتياز لوحدة شرطة تحقيق الاستقرار التابع لإيطاليا، وبرنامج فرنسا لتعزيز القدرات في مجال حفظ السلام. وهناك مبادرة اتخذها اليابان مؤخرا ستعمل على تطوير القدرات الهندسية لبلدان أخرى مساهمة بقوات عسكرية عن طريق توفير التدريب ومجموعات من المعدات الهندسية الرئيسية.

ولدى بعض المنظمات المتعددة الأطراف كذلك برامج لبناء القدرات. فقد أشار المجلس الأوروبي، في الاستنتاجات التي خلص إليها في حزيران/يونيه ٢٠١٥، إلى "ضرورة تمكين ومساعدة الشركاء الآخرين ليتسنى منع الأزمات وإدارتها، بوسائل منها وضع مشاريع فعلية لبناء القدرات ذات نطاق جغرافي مرن". وسوف يتم ذلك من خلال ما يسمى مبادرة "التدريب والتجهيز" أو "التمكين والتعزيز" التي تستند إلى الدروس المستفادة من بعثتي التدريب العسكري للاتحاد الأوروبي في الصومال ومالي. ولدى منظمة حلف شمال الأطلسي مبادراتها الدفاعية لبناء القدرات التي تركز على مساعدة الدول الشريكة في تشكيل جيوش أكثر مواكبة للعصر وتتمتع بكفاءة مهنية أكبر. ومن خلال هذه المبادرة تقدم المنظمة أيضا المساعدة إلى الدول غير الشريكة، بناء على طلبها أو طلب منظمة دولية أخرى. وبالإضافة إلى ذلك، ما برح الاتحاد الأوروبي والمنظمة يوفران التدريب والدعم إلى القوة الاحتياطية الأفريقية، بناء على طلب الاتحاد الأفريقي، ويتم ذلك غالبا من خلال الدورات الدراسية والحلقات التدريبية. ويدعم برنامج "منظومة السلم والأمن الأفريقية" بناء قدرات الاتحاد الأفريقي لأغراض منها تفعيل القوة الاحتياطية الأفريقية.

وفي أفضل الأحوال، يوجه بناء القدرات المخصص لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام إلى القدرات المحددة التابعة للأمم المتحدة القدرة وإلى تلبية احتياجات البعثات ويجري

بطريقة تضمن الكفاءة والاستدامة. ومع ذلك، تتسم البرامج في بعض الأحيان بانعدام التنسيق، والافتقار إلى التكيف حسب الاحتياجات المحددة للجهات المتلقية أو احتياجات بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وفي حالات كثيرة جدا، تحصل البلدان المستفيدة على تدريب ليست له صلة بالمهام التي سيُضطلع بها أو لا يتفق مع معايير التدريب التي تطبقها الأمم المتحدة، وعلى معدات لا يمكن للجهة المتلقية تشغيلها و/أو صيانتها بعد فترة أولية قصيرة. كما أن من الشروط الهامة للنجاح في الطويل الأجل استمرار الاستثمارات من قبل البلدان المساهمة بقوات عسكرية/البلدان المساهمة بأفراد الشرطة ذاتها.

الشراكات التنفيذية/عمليات النشر المشتركة

تُقام الشراكات التنفيذية عندما يقدم بلدان اثنان أو أكثر أفراداً لنشرهم معا في عملية لحفظ السلام. ويمكن أن تشكل هذه الشراكات آلية رئيسية لبناء قدرات البلدان الجديدة والناشئة المساهمة بقوات عسكرية. ووفقا لدراسة أجريت مؤخرا، كان هناك ٤١ حالة شراكة تنفيذية في ثمان من عمليات الأمم المتحدة بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٤^(١). ويمكن أن تتم الشراكة بإلحاق عدد قليل من جنود أحد البلدان بكتيبة تابعة لبلد آخر ويمكن أن تصل إلى قيام بلدين اثنين بضم كتائبهما لتشكيل كتيبة معا. وبالإضافة إلى الحجم، تختلف الشراكات التنفيذية باختلاف درجة تكامل ترتيبات القيادة والمراقبة.

وقد أثبتت الشراكات التنفيذية جدواها بالنسبة للبلدان الجديدة المساهمة بقوات عسكرية التي تتعامل مع نظام الأمم المتحدة لحفظ السلام للمرة الأولى وكذلك للبلدان المساهمة بقوات عسكرية الأصغر حجما التي تفتقر إلى الموارد اللازمة لتنشر بنفسها وحدات بأكملها (أو تتحمل نفقاتها). وبينت الدراسة المشار إليها أعلاه عددا من الفوائد التي تحققها إقامة الشراكات بالنسبة للبلدان الصغيرة والكبيرة المساهمة بقوات عسكرية، من بينها تدارك حالات النقص التي تحول دون النشر أو تعيقه؛ والحصول على المساعدة في التعامل مع مذكرة التفاهم المبرمة مع الأمم المتحدة وغير ذلك من الاحتياجات؛ وتقاسم الأعباء خدمة لمصلحة الشركاء المتبادلة. كما تتلقى بعض البلدان المساهمة الأصغر حجما التي تقيم شراكات مع بلدان مساهمة أكبر حجما التدريب والمعدات مجانا من شركائها الأكبر حجما. وهناك عدة بلدان "ارتقت" إلى مرحلة نشر الوحدات المشكّلة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام عن طريق بدء تجربتها بإلحاق عدد قليل فقط من الوحدات بقوات بلد آخر.

(١) Donald C. F. Daniel, Paul D. Williams, and Adam C. Smith, "Deploying Combined Teams: Lessons Learned from Operational Partnerships in UN Peacekeeping," Providing for Peacekeeping No. 12, International Peace Institute, August 2015.

ويمكن أن تكون إقامة شراكة تنفيذية جديدة مهمة عسيرة، بالنظر إلى العدد الكبير من العوامل المرتبطة بالعثور على جهاز عسكري ملائم وعلى قدر من المرونة بحيث يمكن العمل معه في بيئة يحتمل أن تكون عدوانية. بيد أن سجل هذه الشراكات يُظهر الفوائد المحتملة التي يمكن أن تعود على كلا الشريكين وعلى الأمم المتحدة. وينبغي أن تنظر الدول الأعضاء فيما إذا كان يمكن القيام بمزيد من العمل لتشجيع الشراكات التنفيذية، فضلاً عن نشر الدروس المستفادة من هذه التجارب والتحديات التي تواجهها. وينبغي إيلاء الاعتبار أيضاً لأوجه المفاضلة فيما يتعلق بالشراكة، بما في ذلك الأثر المحتمل على الفعالية التشغيلية، لا سيما في البيئات الشديدة الخطورة.

آليات التنسيق

كرر تقرير اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام لعام ٢٠١٤ تأكيد الحاجة إلى زيادة اتساق جهود بناء السلام وشجع الأمانة العامة على "مواصلة القيام بدور هام في تحسين تنسيق جهود بناء القدرات التي تبذلها الجهات الفاعلة الإقليمية والمتعددة الأطراف والثنائية بهدف إقامة علاقات أمتن وطويلة الأمد مع البلدان المساهمة حالياً بقوات أو المحتمل أن تساهم بها، بوسائل منها وضع استراتيجيات للاتصال". ويظل تحسين الروابط بين الجهود الثنائية لبناء القدرات والاحتياجات الفعلية لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام يشكل أولوية بالنسبة لإدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني. وأشارت ورقة الأفق الجديد غير الرسمية إلى الجهود الرامية إلى المساعدة على التوفيق بين العرض والطلب ولاحظت التزام إدارة عمليات حفظ السلام بالتفاعل البناء مع آليات دعم بناء القدرات. وأقرت بأن للأمم المتحدة دوراً تؤديه في تقديم عرض أوضح للاحتياجات التشغيلية وتوقعات الطلبات والثغرات في الأجلين المتوسط والطويل بالنسبة لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام.

وفي عام ٢٠١٥، أنشئت خلية التخطيط المعنية بتشكيل القوات الاستراتيجية وقدراتها للمساعدة في تخطيط وتنسيق تعاون إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني في الأجلين المتوسط والطويل مع الدول الأعضاء للمساعدة على تلبية احتياجات عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام من القدرات في الوقت الراهن وفي المستقبل. وكجزء من جهودها في مجال التوعية، تهدف الخلية إلى دعم وتوجيه وتنسيق التفاعل الاستراتيجي مع المساهمين الحاليين والمحتملين بقدرات حفظ السلام. ويشمل ذلك المساعدة على توجيه التفاعل المباشر على المستوى السياسي بشأن تشكيل القوات والتخطيط للقدرات مع جميع الدول الأعضاء المعنية، فضلاً عن تنسيق تفاعل إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم

الميداني مع المبادرات ذات الصلة التي تتخذها الدول الأعضاء. ومن المتوخى أيضا أن تساعد الخلية، عند الاقتضاء، على تيسير الشراكات التنفيذية والخاصة ببناء القدرات فيما بين الدول الأعضاء.

وخارج سياق الأمم المتحدة، كانت مبادرات تنسيق بناء القدرات منبثقة إلى حد كبير عن آلية مجموعة الثمانية. ومن خلال خطة عمل عام ٢٠٠٤ لمجموعة الثمانية لتوسيع نطاق القدرة العالمية لعمليات دعم السلام، التزم أعضاء المجموعة "بعقد اجتماعات لمجموعة الثمانية على مستوى الخبراء لتكون بمثابة منتدى لتبادل المعلومات". وأنشئت آلية تبادل المعلومات المتعلقة بأفريقيا بوصفها اجتماعا سنويا ترأسه رئاسة مجموعة الثمانية من أجل تنسيق أنشطة بناء قدرات عمليات السلام في أفريقيا التي تقوم بها مجموعة الثمانية والأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي وغيرها من الجهات المانحة والمنظمات الدولية. وعُقد الاجتماع الأول لهذه الآلية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤؛ ثم عُقدت اجتماعات لاحقة على أساس سنوي حتى عام ٢٠١٣. واجتمع أيضا كل من البلدان المساهمة بقوات في حفظ السلام، والجهات المانحة لبناء القدرات وممثلي المنظمات الإقليمية والمتعددة الأطراف في إطار آلية تبادل المعلومات على الصعيد العالمي بشأن بناء القدرات في مجال حفظ السلام في الفترة من عام ٢٠٠٧ إلى عام ٢٠١٠.

وبالرغم من أن هذه الاجتماعات تشكل منتدى مفيدا لتبادل الاتصالات وإبراز احتياجات البلدان المساهمة بقوات عسكرية، فإن جدواها من حيث التنسيق الفعلي كانت محدودة. وكان هناك أيضا عدد من الجهود الرامية إلى استحداث ما يسمى "آلية افتراضية لتبادل المعلومات". وتكمن الفكرة في أن استخدام منبر على شبكة الإنترنت يتيح الإبلاغ بوضوح عن احتياجات البلدان المساهمة بقوات عسكرية وعن الموارد المتاحة من البلدان المانحة. وفي الممارسة العملية، تعاني آليات التبادل الإلكتروني هذه، مثل قاعدة بيانات آلية تبادل المعلومات بشأن أفريقيا التابعة لمجموعة الثمانية (g8africaclearinghouse.org) من نقص الانخراط المطرد من قبل جميع الأطراف.

أسئلة رئيسية مطروحة للنظر فيها

- كيف يمكن للبلدان المساهمة بقوات عسكرية/البلدان المساهمة بأفراد شرطة التي تحتاج إلى المساعدة في مجال بناء القدرات الاستفادة من البرامج المعروضة؟ وكيف يمكنها معرفة نطاق المساعدة المتاحة، وكذلك الإبلاغ عن احتياجاتها؟

- ما هو سجل إنجازات مبادرات بناء القدرات حتى الآن؟ ما هي المبادرات الناجحة وماه هي المبادرات الفاشلة؟
- كيف يمكن تحسين تنسيق المبادرات من أجل تحقيق المزيد من الفعالية؟ هل يمكن لبعض الدول الأعضاء الاضطلاع بمهمة محددة لبناء القدرة (أو القدرات) استنادا إلى ميزتها النسبية؟
- كيف يمكن تحسين مواءمة المبادرات وفقا للاحتياجات من القدرات الحالية والناشئة لدى عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام لتحقيق المزيد من الفعالية؟
- ما الذي يمكن القيام به من أجل زيادة استدامة جهود بناء القدرات؟
