

Distr.: General  
28 December 2015  
Arabic  
Original: English



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

يشرفني أن أحيل إليكم طيه الورقة المفاهيمية (انظر المرفق) التي تمخضت عنها المناقشة المواضيعية الثامنة للفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن هذا العام، والتي عقدت في ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ تحت عنوان ”الشراكات: أهمية المبادرات الإقليمية لحفظ السلام“.

وأرجو ممتنا إطلاع أعضاء مجلس الأمن على هذه الرسالة ومرفقها وإصدارها كوثيقة من وثائق المجلس.

(توقيع) محمد زين شريف  
الرئيس  
الفريق العامل المعني بعمليات الأمم المتحدة  
لحفظ السلام التابع لمجلس الأمن



الرجاء إعادة استعمال الورق

290116 270116 15-22989 (A)



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

#### مذكرة مفاهيمية

المناقشة المواضيعية التي أجراها الفريق العامل المعني بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام التابع لمجلس الأمن في ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ تحت عنوان: "الشراكات: أهمية المبادرات الإقليمية لحفظ السلام"

تعقد تشاد، بصفتها رئيسة الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن، المناقشة المواضيعية المعنونة "الشراكات: أهمية المبادرات الإقليمية لحفظ السلام"، في ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥. وتجمع هذه المناقشة بين أعضاء مجلس الأمن وطائفة واسعة من الدول الأعضاء، ولا سيما البلدان المساهمة بقوات والبلدان المساهمة بأفراد شرطة. وقد دعي لتقديم إحاطة إلى الفريق العامل كل من السيد إدموند موليه، الأمين العام المساعد لعمليات حفظ السلام بإدارة عمليات حفظ السلام، والسيد تيتي أنطونيو، المراقب الدائم للاتحاد الأفريقي لدى الأمم المتحدة. ويتمثل الهدف الرئيسي للاجتماع في إجراء تبادل بناء للآراء بشأن هذا الموضوع.

#### السياق

يُحتفل هذا العام بالذكرى السبعين لاعتماد ميثاق الأمم المتحدة. وقد أبدى واضعو الميثاق في عام ١٩٤٥ مقدرة عظيمة على استشراف الأحداث مكنتهم من تصور هيكل عالمي يفسح المجال للترتيبات الإقليمية ويخصص لها حيزاً منه. واليوم ترتبط الأمم المتحدة بعلاقات عمل وثيقة مع هياكل إقليمية مختلفة، تستند فيها إلى الفصل الثامن من الميثاق، وتشمل مجالات عديدة من بينها مجال السلام والأمن. وينبع هذا التطور من فكرة مفادها أنه لا يمكن لجهة فاعلة واحدة أن تواجه التحديات الأمنية الدولية بمفردها، وأن الجهات الفاعلة المختلفة توفر عدداً من المزايا النسبية. وبالرغم من أن مجلس الأمن يتحمل المسؤولية الرئيسية عن صون السلم والأمن الدوليين، فقد عمدت المنظمات الإقليمية تدريجياً إلى تملك مفهوم عمليات السلام. ونتيجة لذلك، تزايد عدد عمليات السلام التي تضطلع بها المنظمات الإقليمية طوال السنوات الخمس والعشرين الماضية، لتصبح بذلك أطرافاً مساهمة رئيسية في إحلال السلم والأمن الدوليين. فبالإضافة إلى بعثات الأمم المتحدة، تتولى عمليات السلام اليوم منظمات شتى، من بينها الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في

أوروبا، والجماعة الاقتصادية لدول أفريقيا الوسطى، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، ولجنة حوض بحيرة تشاد، ورابطة الدول المستقلة. وعلاوة على ذلك، فإن لبعض المنظمات الإقليمية مساهمات هامة في بعثات الأمم المتحدة، مثالها مساهمة الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية في بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان، ومساهمة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي في بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية.

#### نطاق المبادرات الإقليمية لحفظ السلام

يمتد نطاق المبادرات الإقليمية لحفظ السلام ليشمل عمليات السلام بجميع أطيافها تقريباً، ويرجع ذلك إلى الاختلافات الكبيرة في هياكل المنظمات الإقليمية والنظريات التي تقوم عليها والقدرات المتاحة لها. غير أن عمليات حفظ السلام الفعلية التي تضطلع بها بعض المنظمات قد تختلف عما تتوخاه وثائقها التأسيسية في ذلك المجال. ومن المهم الإشارة أيضاً إلى أن المنظمات الإقليمية لا تنخرط جميعها في عمليات حفظ السلام، ففي بعض المناطق، كجنوب آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أدت العلاقات المتوترة المتأصلة بين بلدان متجاورة إلى الحيلولة دون اضطلاع المنظمات الإقليمية القائمة بولايات حفظ السلام.

وتنحو بعض المنظمات الإقليمية، ومنها على سبيل المثال الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، ورابطة الدول المستقلة، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، إلى الاضطلاع بمهام حفظ السلام التقليدية، مثل رصد وقف إطلاق النار ودعم اتفاقات السلام. وتختص منظمات أخرى، مثل الاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، في البعثات التي تسعى إلى بناء القدرة العسكرية و/أو قدرة قوات الشرطة و/أو قدرات الجهات المدنية. وقد حوّل الاتحاد الأفريقي بإنشاء عمليات لإنفاذ السلام، مثل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال ومبادرة التعاون الإقليمي التي يقودها الاتحاد الأفريقي للقضاء على جيش الرب للمقاومة. وتحاول منظمات إقليمية أخرى أن تحذو حذو الاتحاد الأفريقي، ومثالها لجنة حوض بحيرة تشاد التي أنشأت فرقة العمل المشتركة المتعددة الجنسيات لمحاربة جماعة بوكو حرام.

ولعل من المهم التأكيد على أن مبادرات حفظ السلام التي تقودها المنظمات الإقليمية تتطور وفقاً لقدرات كل منظمة وللاحتياجات الأمنية في السياق الذي تعمل فيه. ويعني ذلك أن خبرة تلك المنظمات في مجال حفظ السلام سوف تتطور بمرور الزمن، وأن من الممكن إعادة تنشيط المنظمات الإقليمية الخاملة بسرعة، وأن في وسع المنظمات الإقليمية أن تضع مبادرات مشتركة لحفظ السلام عند الحاجة.

وعلى الرغم من تنوع مبادرات حفظ السلام التي تقودها المنظمات الإقليمية، فإن من الممكن تبين اتجاه يتمثل في تزايد اتخاذ عمليات السلام التي تقودها المنظمات الإقليمية وضعية هجومية في مواجهة الأخطار التي تهدد السلام والأمن الدوليين، ولا سيما في أفريقيا. ويتزايد التعاون بين المنظمات الإقليمية في مواجهة هذه التهديدات الناشئة ويتجلى، على سبيل المثال، في العمل المشترك الذي تضطلع به الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والمؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى لتكوين لواء التدخل التابع لبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وإلضفاء صفة مؤسسية على عملية نواكشوط في منطقة الساحل والصحراء منذ آذار/مارس ٢٠١٣.

#### تطور السياق الأمني لعمليات حفظ السلام

استغلت الجماعات الإرهابية والإجرامية فراغ السلطة في عدد متزايد من المناطق خلال السنوات القليلة الماضية. وتعتمد هذه الجماعات على استغلال سكان وموارد البلدان التي تشكل مسرحاً لعملياتها، ويمكن بالتالي اعتبارها عناصر مخربة تكمن مصلحتها الرئيسية في تكريس حالة من عدم الاستقرار. وتزيد هذه الجماعات من تعقيد الأوضاع في البلدان التي تعاني من عدم الاستقرار أو تحاول الخروج من مناخ عدم اليقين السائد بعد انتهاء النزاع.

ويشكل وجود هذه الجماعات إما عائقاً يحول دون نشر الأمم المتحدة لعمليات السلام حيثما تمس الحاجة إليها، أو خطراً كبيراً على عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة التي تم نشرها بالفعل في الميدان. وتشير التقديرات، في الواقع، إلى أن ثلثي حفظة السلام التابعين للأمم المتحدة يعملون حالياً في مثل تلك المناطق، ويبدلون ما في وسعهم لإعادة عمليات السلام إلى مسارها المرسوم وحماية المدنيين.

ووفقاً لما نوه إليه التقرير الأخير للفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام، فإن الأمم المتحدة ليست في وضع يمكنها من التعامل بكفاءة مع هذه الجماعات المسلحة. وعمليات الأمم المتحدة للسلام تحقق أفضل النتائج عند نشرها بعد إبرام اتفاق للسلام، أو بعد وقف إطلاق النار على الأقل، وقبول الأطراف المتحاربة بوجود الأمم المتحدة في الميدان.

فماذا في وسع المجتمع الدولي أن يفعل في الظروف الأكثر تقلباً؟ لا يمكن للمجتمع الدولي بالتأكيد أن يقف مكتوف الأيدي عندما يقع السكان المدنيون رهينة في يد الإرهابيين والجماعات الإجرامية المسلحة، وضحية لها. ويشدد الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني

بعمليات السلام في تقريره على أن القوات الإقليمية التي تمتلك القدرات اللازمة هي الجهة الأنسب عادة للتعامل مع تلك الجماعات مقارنة بقوات الأمم المتحدة.

المزايا التي تتمتع بها المنظمات الإقليمية بوصفها شريكا في حفظ السلام والعوامل التي تحد من قيامها بهذا الدور

ثمة عدد من المزايا التي تتمتع بها المنظمات الإقليمية، من الناحية العملية أو الناحية النظرية، بوصفها شريكا في حفظ السلام، لا سيما في الظروف الأمنية المعقدة. وتمثل المنظمات الإقليمية مجموعة غير متجانسة على صعيد نظريات حفظ السلام ومفاهيمه، وتمتلك بعضها أدوات تمكنها من تكملة الجهود التي تضطلع بها الأمم المتحدة لحفظ السلام على نحو مفيد، ومن ذلك القيام بمهام إنفاذ السلام في ظروف لا تستطيع فيها الأمم المتحدة نشر عملية سلام نظرا لعدم وجود اتفاق شامل لوقف إطلاق النار أو عدم التوصل إلى تسوية سياسية. وعند اندلاع نزاع مسلح أو ظهور جماعات إرهابية، قد تكون البلدان المجاورة في وضع يتيح لها نشر القوات بسرعة أكبر عبر إجراءات منسقة إقليميا، منها الترتيبات الاحتياطية. كذلك فإن عمليات السلام التي تقودها المنظمات الإقليمية تكون أقل تكلفة من البعثات التي تقودها الأمم المتحدة والتي عادة ما تكون عمليات أكبر حجما وذات أبعاد متعددة. وكثيرا ما يكون لدى المنظمات الإقليمية فهم أفضل لظروف النزاع وأسبابه الجذرية والقوى التي تحركه. وعادة ما تتحلى البلدان المجاورة بالتزام سياسي وعسكري أقوى عند التدخل لإعادة الاستقرار إلى حالة ما أو لاحتواء النزاع. كذلك فإن المنظمات الإقليمية هي الجهة الأنسب للتدخل في النزاعات التي قد تمتد آثارها عبر الحدود الوطنية والإقليمية والتي قد تكون لها أسباب وتبعات إقليمية. وأخيرا فإن المنظمات الإقليمية قد تمد جهود السلام بشرعية سياسية ونفوذ أكبر، لا سيما في الحالات التي لا يرغب فيها طرف أو أكثر من أطراف النزاع بحضور الأمم المتحدة.

غير أن المبادرات الإقليمية لحفظ السلام تنطوي أيضا على بعض الجوانب السلبية، ويشار فيما يلي إلى ثلاثة من أوجه القصور هذه، أولها أن عمليات حفظ السلام التي تقودها المنظمات الإقليمية تضم موظفين من بلدان مجاورة قد تتعارض أولوياتها مع الأهداف العامة للبعثة. وعلاوة على ذلك، وفي سياق العداوة التاريخية المتأصلة بين بلدان متجاورة، قد ينظر السكان المحليون إلى بعض وحدات القوات المكونة لعمليات السلام التي تقودها المنظمات الإقليمية على أنها متحيزة لأحد أطراف النزاع في أحسن الأحوال، وعلى أنها قوة احتلال في أسوأ الأحوال، الأمر الذي قد يهدد نجاح البعثة. وأخيرا، فإن عمليات السلام التي تقودها

المنظمات الإقليمية، وإن كانت أقل تكلفة في العادة، كما ذكر آنفاً، إلا أن السبب في ذلك يعود في الأرجح إلى افتقارها للقدرات اللازمة لكي تضطلع بمهامها بفعالية.

الافتقار إلى تمويل مرن ومستدام ويسهل التنبؤ به: العقبة الرئيسية أمام المبادرات الأفريقية لحفظ السلام

يتزايد عدد عمليات حفظ السلام المنشورة في القارة الأفريقية، وتستضيف أفريقيا حالياً ٨٧ في المائة من قوات حفظ السلام النظامية التابعة للأمم المتحدة. وفي الوقت نفسه، تتزايد مسؤوليات السلم والأمن الدوليين التي تشارك منظمات الاتحاد الأفريقي في تحمل أعبائها تزايداً كبيراً منذ بدء نفاذ البروتوكول المتعلق بمجلس السلام والأمن للاتحاد الأفريقي في عام ٢٠٠٣ وإنشاء منظومة السلم والأمن الأفريقية. وبالتالي لا يفاجأ المرء عندما يصف الأمين العام للاتحاد الأفريقي، في تقريره عن توصيات الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام (A/70/357-S/2015/682)، بأنه الشريك الإقليمي الأهم للأمم المتحدة في مجال السلام والأمن. وبالنظر إلى هذه المكانة الجديدة التي يحتلها الاتحاد الأفريقي، فإنه يشكل حالة مثيرة للاهتمام وحذيرة بالدراسة عندما يتعلق الأمر بتحديد العقبات الرئيسية التي تواجه المبادرات الإقليمية لحفظ السلام. ومن أهم هذه العقبات الافتقار إلى تمويل يتسم بالمرونة والاستدامة ويمكن التنبؤ به. وتعد هذه المسألة هامة إلى درجة دفعت الأمين العام في عام ٢٠٠٨ مثلاً، إلى إنشاء فريق مشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة مكلف بالنظر في أساليب تقديم الدعم، بما في ذلك الدعم المالي، لعمليات السلام التي يضطلع بها الاتحاد الأفريقي المنشأة بموجب ولاية من الأمم المتحدة. وقد تناول مجلس الأمن هذه المسألة في عدة مناسبات منذ ذلك الحين.

طرائق تمويل مبادرات حفظ السلام التي يقودها الاتحاد الأفريقي

ينص البروتوكول المتعلق بإنشاء مجلس السلم والأمن للاتحاد الأفريقي (٢٠٠٢) على أن تقوم الدول الأعضاء في المنظمة الأفريقية التي تنشر موظفين في عمليات الاتحاد الأفريقي بتحمل تكاليف مشاركتها خلال الأشهر الثلاثة الأولى، وتلتزم المنظمة بتسديد التكاليف إلى تلك الدول خلال ستة أشهر لتتولى بعدئذ تمويل العملية. وقد أنشأ الاتحاد الأفريقي صندوقاً للسلام يهدف إلى توفير الموارد المالية اللازمة لعمليات حفظ السلام التي يضطلع بها. ويتكون هذا الصندوق من اعتمادات مرصودة من الميزانية العادية للاتحاد الأفريقي، وتبرعات مقدمة من الدول الأعضاء ومصادر أخرى في أفريقيا (القطاع الخاص والمجتمع المدني والأفراد) ومن خلال أنشطة جمع الأموال. بيد أن أسباباً عدة، بعضها سياسية، حالت دون إتاحة الاتحاد

الأفريقي بعضاً من أمواله لتمويل عملية للسلام قبل كانون الثاني/يناير ٢٠١٣، وهو تاريخ نشر بعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة أفريقية.

والواقع أن الاتحاد الأفريقي كان يعول بصورة شبه تامة على التدابير الاستثنائية وعلى المصادر الخارجية لتمويل مبادراته لحفظ السلام. وباستثناء صندوق السلام، يعول الاتحاد الأفريقي حالياً على أربعة مصادر مختلفة للأموال من أجل نشر عمليات حفظ السلام هي: مرفق السلام في أفريقيا الممول من خلال صندوق التنمية الأوروبي؛ والصندوق الاستثماري المتعدد المانحين؛ والدعم المالي الثنائي للبلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة؛ والأنشطة المقررة للأمم المتحدة. لكن الاتحاد الأفريقي يسعى إلى تمويل ٢٥ في المائة من نفقات عمليات دعم السلام من ميزانيته بحلول عام ٢٠٢٠.

ومثالا على ما سبق، تمول بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال من التبرعات الثنائية والمساهمات الطوعية في صندوق استثماري تديره الأمم المتحدة أو المساهمات الطوعية المقدمة مباشرة للبلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة. وعلاوة على ذلك، يوفر الاتحاد الأوروبي الموارد اللازمة لدفع بدلات القوات والمصاريف الأخرى ذات الصلة في إطار مرفق السلام في أفريقيا. وأخيراً، تتلقى بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال مجموعة من عناصر الدعم اللوجستي من الأمم المتحدة عن طريق مكتب الأمم المتحدة لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال.

الآثار المترتبة عن الافتقار إلى تمويل مرن ومستدام ويمكن التنبؤ به لعمليات السلام التي يقودها الاتحاد الأفريقي

يؤدي الافتقار إلى تمويل مرن ومستدام ويمكن التنبؤ به إلى مشاكل حادة تحول دون أداء الاتحاد الأفريقي للدور الذي ينبغي أن يضطلع به في ميدان حفظ السلام. وفيما يلي مناقشة لبعض المشاكل الرئيسية.

(أ) يؤدي الطابع المخصص للتمويل الذي يتلقاه الاتحاد الأفريقي لمبادرات حفظ السلام إلى تعطيل التخطيط الطويل الأجل. والواقع أنه، في كثير من الأحيان، تلاحظ تعبئة كبيرة للجهات المانحة من أجل نشر بعثة عند اندلاع نزاع ما، ويتبع ذلك تراجع سريع في مستوى الاهتمام بعد مرور بعض الوقت، رغم أن الاحتياجات في الميدان لا تزال مرتفعة.

(ب) يمكن للاعتماد على الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين أن يشكل عقبة أمام تحقيق الاتساق الشامل في مبادرات حفظ السلام، لأنه يفتح الباب أمامفرادى الجهات المانحة لوضع شروطها الخاصة، مما قد يترك مجالات واسعة من مجالات التدخل دون موارد كافية.

(ج) الاعتماد على مصادر التمويل التي لا يمكن التنبؤ بها يعني انتفاء أي ضمانات بتوافر القدرات الأساسية، مما قد يبطئ بدوره الافتراضات الموضوعة أثناء التخطيط.

(د) يعد الافتقار إلى التمويل عاملاً مثبطاً للبلدان المحتمل أن تساهم بقوات والتي قد تتردد في الالتزام تجاه بعثات لحفظ السلام تعتبرها ناقصة الموارد، لا سيما إذا ما ترافق ذلك بعدم وجود ضمانات لسداد التكاليف على نحو متواصل.

(هـ) الاعتماد على عدد كبير من الجهات المانحة، لكل منها قواعدها الخاصة للمحاسبة والإبلاغ ومراجعة الحسابات، يشكل عبئاً ضخماً على بني الاتحاد الأفريقي الضعيفة أصلاً.

(و) الدعم الذي تقدمه الجهات المانحة لعمليات محددة، سواء كان دعماً مالياً أو دعماً عملياً، قد ييسر الاضطلاع بهذه العملية، لكنه لا يساهم في بناء قدرات المنظمة للأجل الطويل.

#### توصيات

بالنظر إلى الظروف المتزايدة الصعوبة التي تنشر فيها عمليات حفظ السلام، تؤدي المنظمات الإقليمية دوراً رئيسياً في مجال السلام والأمن الدوليين، لا سيما في أفريقيا. وإن كان من الضروري مراعاة العوامل التي تحد من قدرات المنظمات الإقليمية، فإن من المهم أيضاً الاعتراف بما توفره من مزايا وبأنها تشكل رديفاً مفيداً لما تحشده الأمم المتحدة من جهود. وسعياً لتمكين المنظمات الإقليمية من أداء هذا الدور التكميلي بصورة كاملة، يمكن لمجلس الأمن أن ينظر في التوصيات التالية بغية مساعدتها على تحسين مرونة تمويلها لمبادرات حفظ السلام واستدامته والقدرة على التنبؤ به.

(أ) ينبغي لمجلس الأمن أن يتمتع في المسؤولية المزدوجة الملقاة على عاتقه والمتمثلة في الاستجابة سياسياً وعملياتياً للتهديدات الأمنية الدولية، وفي تمكين المبادرات التي تقودها المنظمات الإقليمية من أجل التصدي لتلك التهديدات ودعمها.

(ب) ينبغي لمجلس الأمن أن يستعرض الخطوات التي يمكنه اتخاذها لتشجيع على القيام بمبادرات إقليمية جديدة لحفظ السلام ودعم قيامها، ولا سيما في المجالات التي يكون فيها السلم والأمن الدوليان معرضين للخطر، وحيثما تكون الظروف الأمنية غير ملائمة لانتشار الأمم المتحدة. ويمكن مثلاً استخدام عملية نواكشوط لتعزيز التعاون الأمني وتفعيل منظومة السلم والأمن الأفريقية في منطقة الساحل والصحراء كنقطة انطلاق لهذا الاستعراض.



(ج) ينبغي لمجلس الأمن أن يكلف الأمانة العامة باستعراض جميع الطرائق المحتملة لتقديم الدعم لمبادرات المنظمات الإقليمية لحفظ السلام.

(د) ينبغي لمجلس الأمن أن يناقش التوصيات التي سيتمخض عنها الاستعراض والتقييم المشتركين اللذين ستجريهما الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي لمختلف الآليات المتاحة حاليا لتمويل ودعم عمليات السلام التي يأذن بها مجلس الأمن ويضطلع بها الاتحاد الأفريقي.

(هـ) ينبغي لمجلس الأمن أن يكفل قيام حوار أوثق وأكثر تعاضدا مع المنظمات الإقليمية المستعدة للاضطلاع بمبادرة لحفظ السلام.

(و) ينبغي لمجلس الأمن أن يرحب بإنشاء المنظمات أو الآليات الإقليمية ودون الإقليمية، لا سيما في مناطق العالم الأكثر عرضة للقلاقل التي لا توجد فيها منظمات أمنية فعالة حاليا، وأن يشجع على إقامتها وأن يمدّها بالدعم.

---