S/2020/1145

الأمم المتحدة

مجلس الأمن

Distr.: General
27 November 2020
Arabic
Original: English

رسالة مؤرخة 25 تشرين الثاني/نوفمبر 2020 موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لجنوب أفريقيا لدى الأمم المتحدة

يشرفني أن أبلغكم بأن جنوب أفريقيا ستتولى رئاسة مجلس الأمن في شهر كانون الأول/ديسمبر 2020. وفي إطار الاجتماعات التي ستعقدها، ستُجري جنوب أفريقيا مناقشة رفيعة المستوى بشأن بناء السلام والحفاظ عليه، مع التركيز على حوكمة قطاع الأمن وإصلاحه. ومن المقرر إجراء المناقشة في 3 كانون الأول/ديسمبر 2020، ابتداء من الساعة 8:30 صباحا (بتوقيت نيويورك).

وبغية المساعدة في توجيه المناقشة بشأن هذا الموضوع، أعدت جنوب أفريقيا مذكرة مفاهيمية (انظر المرفق).

وأرجو ممتنا تعميم هذه الرسالة ومرفقها بوصفهما وثيقة من وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) جيري ماثيوز **ماتجيلا**
الممثل الدائم لجمهورية جنوب أفريقيا

301120 301120 20-15134 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

مرفق الرسالة المؤرخة 25 تشرين الثاني/نوفمبر 2020 الموجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لجنوب أفريقيا لدى الأمم المتحدة

مذكرة مفاهيمية للمناقشة الرفيعة المستوى المقرر أن يجريها مجلس الأمن في 3 كانون الأول/ديسمبر 2020 بشأن بناء السلام والحفاظ عليه، مع التركيز على حوكمة قطاع الأمن وإصلاحه

السياق

1 - إن الإخفاقات المؤسسية وإخفاقات الحوكمة في إطار قطاع الأمن تحد من قدرة الدولة على حماية المدنيين. وإذا لم يتم تدارك هذه الإخفاقات، فهي قد تؤدي إلى نشأة مظالم سياسية يمكن أن تؤجج فتيل النزاعات أو تتسبب في اندلاعها مجددا.

2 - وفي إطار الجهود التي يبذلها الاتحاد الأفريقي لإسكات دوي المدافع في أفريقيا باعتبار ذلك جانبا أساسيا لتنفيذ خطة عام 2063: أفريقيا التي نصبو إليها، اعتبر الاتحاد الأفريقي إصلاح قطاع الأمن أحد العناصر الرئيسية لتحويل تلك الرؤية إلى واقع ملموس.

3 - وفي سياقات ما بعد النزاع، يساهم احتراف العاملين في قطاع الأمن وتعزيز القطاع وإصلاحه بشكل كبير في تحقيق السلام والتنمية المستدامين. وكثيرا ما تضطلع تلك الأنشطة بدور حاسم في تفادي الانتكاس إلى حالة النزاع، كما أنها شروط مسبقة ضرورية للدبلوماسية الوقائية.

4 - ولذلك، من المهم أن يظل الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة لتعزيز حوكمة قطاع الأمن وعمليات الإصلاح التي تتم بقيادة وطنية، بما في ذلك من خلال دورها التنسيقي، ملائما تماما للاحتياجات الأمنية للسكان ومسترشدا بها، مع مراعاة اختلاف كل سياق فريد من نوعه وكل تجربة تاريخية. وفي نهاية المطاف، يُقيَّم نجاح إصلاح قطاع الأمن بقدرة القطاع على توفير الأمن والحماية لمختلف الفئات من السكان، وبقدرته على تشكيل أساس للمصالحة من خلال الحوار وإدماج المجتمعات المحلية وترتيباتها الأمنية التقليدية.

تاريخ إصلاح قطاع الأمن في إطار الأمم المتحدة

5 - منذ عام 2007، أعدّت سلسلة من البيانات الصادرة عن رئيس مجلس الأمن (S/PRST/2007/3 و S/PRST/2008/14 و S/PRST/2011/19) التي اعترف فيها المجلس بدور إصلاح قطاع الأمن في بيئات ما بعد النزاع، وفي تفادي الانتكاس إلى حالة النزاع، وتوطيد السلام والاستقرار، وبسط السلطة الشرعية للدولة، وإرساء أسس التنمية الطويلة الأجل. وقد حدد الأمين العام في تقريره المواضيعي الأول عن إصلاح قطاع الأمن (A/62/659-S/2008/39) المبادئ التي ستوجه دعم الأمم المتحدة للجهود المبذولة من أجل إصلاح قطاع الأمن على الصعيد الوطني. وفي تقريره الثاني (A/67/970-S/2013/480)، عرض الأمين العام معلومات محدّثة بشأن التقدم المحرز صوب وضع توجيهات الأمم المتحدة وسياساتها وأدواتها المتعلقة بإصلاح قطاع الأمن وبشأن أثر الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة لإصلاح قطاع الأمن على الصعيد الوطني. وأصبحت تلك الجهود مرتبطة بشكل متزايد باستراتيجيات بناء السلام كما يتضح ذلك من أولويات الأمين العام لبناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع (انظر A/63/881-S/2009/304 و A/67/499-S/2012/746).

6 - وقد اتخذ مجلس الأمن أول قرار قائم بذاته بشأن إصلاح قطاع الأمن في عام 2014: وهو القرار 2151 (2014) الذي اتُّخذ بالإجماع وشاركت في تقديمه 41 دولة من الدول الأعضاء.

التطورات التي حدثت منذ عام 2014

7 - في إطار اعتماد خطة التنمية المستدامة لعام 2030 في عام 2015، تم الاعتراف بالدور المحوري للمؤسسات الفعالة والشفافة والخاضعة للمساءلة في المساهمة في تحقيق السلام والعدل، وفي استتباب الأمن وتفادي العنف. وشدد استعراض هيكل بناء السلام واعتماد قرارين توأمين بشأنه هما (قرار الجمعية العامة 262/70 وقرار مجلس الأمن 2282 (2016))، على أن الحفاظ على السلام ضروري لمنع نشوب النزاعات وتصعيدها وتجددها واستمرارها.

8 - وعلى الصعيد الإقليمي، شددت الأطر السياساتية الجديدة (التي وضعتها الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا) بشكل متزايد على دعم حوكمة قطاع الأمن باعتباره محور تركيز للتعاون، مما دفع إلى انتشار مصطلح "حوكمة قطاع الأمن وإصلاحه".

9 - وتضمنت اتفاقات السلام الموقّعة منذ عام 2014 بشكل متزايد أحكاما شاملة بشأن حوكمة قطاع الأمن وإصلاحه بما في ذلك في جنوب السودان (في عامي 2015 و 2018)، ومالي (في عام 2016)، وجمهورية أفريقيا الوسطى (في عام 2019)، والسودان (في عام 2020). وتقع الأحكام المتعلقة بالترتيبات الانتقالية والطويلة الأجل للحوكمة الأمنية في صميم العمليات السياسية الوطنية وجهود الوساطة التي تبذلها الأمم المتحدة، بما في ذلك في ليبيا والصومال واليمن.

10 - واعترافًا من الشركاء الدوليين والجهات المانحة الدولية بتأثير تقديم مساعدات دولية متسقة وقابلة للتنبؤ وشفافة على نجاح الجهود الوطنية المبذولة في مجال إصلاح قطاع الأمن، قاموا بتطوير نُهج على نطاق المنظومة بأسرها لتوجيه المساعدات التي يقدّمونها في مجال قطاع الأمن.

11 - وعلاوة على ذلك، أعطى البنك الدولي الأولوية للتعاون مع قطاع الأمن في إطار استراتيجية مجموعة البنك الدولي للتعامل مع أوضاع الهشاشة والنزاع والعنف للفترة 2020-2025.

12 - وفي سياق تحسين فعالية عمليات السلام، أجرى الأمين العام استعراضات مستقلة لعمليات السلام سلّطت الضوء على الدور الذي يؤديه الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة لحوكمة قطاع الأمن وإصلاحه في إيجاد حلول سياسية للنزاعات. وأكد الأمين العام الدور الذي تضطلع به الأمم المتحدة في دعم التنسيق الدولي لذلك الدعم (مثلا عن طريق بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى، وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي، وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان، وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية).

13 - وفي سياق حوكمة قطاع الأمن وإصلاحه، من المهم الاعتراف أيضا بما للنزاعات المسلحة من أثر غير متناسب على النساء والفتيات، وبالحاجة إلى وضع ترتيبات مؤسسية فعالة لضمان حمايتهن ومشاركتهن الكاملة في عمليات السلام، لأن القيام بذلك قد يسهم بدرجة كبيرة في صون السلام والأمن الدوليين وتعزيزهما كما أشار إلى ذلك قرار مجلس الأمن 2493 (2019).

الثغرات

14 - في القرار 2151 (2014)، أرسى مجلس الأمن ركيزة قوية لمشاركة الأمم المتحدة في حوكمة قطاع الأمن وإصلاحه، بوضع المبادئ وتسليط الضوء على الروابط القائمة مع مجالات ولايات أخرى، وبالإشارة إلى بعض المهام التي ينبغي أن تضطلع بها الأمم المتحدة في هذا المجال. ومنذ اتخاذ ذلك القرار، وفي سياق الالتزامات المتعهَّد بها في إطار مبادرة العمل من أجل حفظ السلام وخطة الأمين العام المتعلقة بالمنع، لوحظ وجود عدة ثغرات تؤثّر على التنفيذ وقد تتطلب من المجلس مواصلة النظر فيها. وهي تشمل ما يلي:

(أ) في كثير من الأحيان، لا تسلّط الولايات المتعلقة بإصلاح قطاع الأمن الضوء على حوكمة قطاع الأمن ولا على الشمولية ولا على مشاركة جميع شرائح المجتمع في عمليات الإصلاح على الصعيد الوطني. ويمكن لمجلس الأمن سد هذه الثغرة من خلال تقديم توجيهات بشأن ضرورة صياغة اتفاقات وطنية متصلة بحوكمة قطاع الأمن تشمل الجميع عند النظر في إيفاد بعثات للمساعي الحميدة أو للوساطة وعند تيسير الحوارات السياسية؛

(ب) لا توجد روابط كافية بين دور عمليات الأمم المتحدة للسلام في دعم تنسيق المساعدة الدولية المقدّمة إلى حوكمة قطاع الأمن وإصلاحه وأولويات الولايات، وهي تفتقر لتوجيه مجلس الأمن فيما يتعلق بالمبادئ والمعايير التي ينبغي أن يقوم عليها هذا الدعم؛

(ج) وقد اتضح من التجارب أن النجاح في تنفيذ الولايات المتعلقة بحوكمة قطاع الأمن وإصلاحه يتطلب اتباع استراتيجيات على نطاق البعثات بأسرها تعمم الأنشطة المتصلة بقطاع الأمن وتدعم المهام عبر مختلف ركائز عمليات الأمم المتحدة للسلام ووجودها الميداني. ومن شأن توجيهات مجلس الأمن بشأن التقييمات المتكاملة، والتنسيق على نطاق المنظومة بأسرها، واستراتيجيات الدعم، والإبلاغ المتكامل المتصل بقطاع الأمن، أن تسد ثغرة حرجة في الممارسات الحالية للأمم المتحدة؛

(د) ومع أن الدول الأعضاء تدمج بشكل منهجي إصلاح قطاع الأمن في استراتيجياتها الوطنية للإنعاش والوقاية وبناء السلام وفي خططها الإنمائية الوطنية، فإن تلك الجهود الإصلاحية تعاني من نقص كبير في التمويل. إذ تجدر الإشارة إلى أن العديد من مجالات حوكمة قطاع الأمن وإصلاحه ليست مؤهلة للاستفادة من المساعدة الإنمائية الرسمية، ولهذا يتعذر تمويلها من الصناديق الاستئمانية المتعددة الأطراف التي تنشئها الجهات المانحة لدعم تنفيذ الخطط الإنمائية الوطنية. وكثيرا ما تواجه الجهود الوطنية المبذولة في مجال حوكمة قطاع الأمن وإصلاحه عقبات بسبب عدم توفير تمويل مستدام وموثوق ويمكن التنبؤ به لقطاع الأمن؛

(هـ) أما بالنسبة للخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، فقد سلط مجلس الأمن، في قراريه 2493 (2019) و 1325 (2000)، الضوء على كثرة حالات تمثيل المرأة تمثيلا ناقصا في العديد من العمليات والهيئات الرسمية المتصلة بصون السلام والأمن الدوليين، والعدد المتدني نسبيا للنساء اللاتي يشغلن مناصب عليا في المؤسسات الوطنية والإقليمية والدولية المعنية بمجالات السياسة والسلام والأمن، وعدم كفاية الاستجابات الإنسانية التي تراعي الاعتبارات الجنسانية والدعم المقدم لتولي المرأة أدوارا قيادية في هذه السياقات، ونقص التمويل المتاح للخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن وما لذلك من آثار سلبية على

صون السلام والأمن الدوليين. وهذه ثغرة أخرى ينبغي تداركها في إطار تنفيذ الجهود المتصلة بحوكمة قطاع الأمن وإصلاحه.

هدف المناقشة

15 - يتطلب بناء السلام والحفاظ عليه في مرحلة ما بعد النزاع بذل جهود متكاملة لمعالجة العوامل التي تسببت في نشوب نزاع أو التي قد تؤدي إلى نشوب نزاع.

16 - وفيما يتعلق بتنفيذ الجهود الرامية لبناء السلام والحفاظ عليه على حد السواء، ينبغي تصميم خطط إصلاح قطاع الأمن بعد النظر بتأنّ في مسائل مثل بيئة النزاع أو بيئة ما بعد النزاع، والجهات الفاعلة المعنية الموجودة في الميدان، والتهديدات الأمنية (السابقة والحالية والمحتملة)، بما في ذلك الأسباب الجذرية للنزاع، وتاريخ النزاع وطبيعته، ودور قطاع الأمن آنذاك في النزاع.

17 - ويهدف الاجتماع الرفيع المستوى إلى تحديد الروابط بين حوكمة قطاع الأمن وإصلاحه وبناء السلام والحفاظ عليه، وبالتالي إلى إدماج المفهوم في جميع الركائز الثلاث لمنظومة الأمم المتحدة. وسيتيح الاجتماع فرصة هامة لمناقشة مواءمة الممارسات من أجل بناء السلام والحفاظ عليه.

18 - وسيتيح الاجتماع فرصة أيضا لمناقشة الدعم المستقبلي لعمليات إصلاح قطاع الأمن في سياقات البعثات وغيرها من السياقات على حد السواء.

محاور تركيز الاجتماع

19 - سيركز الاجتماع على ما يلي:

(أ) ضرورة تعديل النهج المتبعة لتقديم المساعدة من أجل حوكمة قطاع الأمن وإصلاحه بشكل مستدام وقابل للاستمرار؛

(ب) سد الثغرة الموجودة بين السياسات والمسائل المتعلقة بالتنفيذ العملي، ولا سيما من حيث التمويل؛

(ج) تنفيذ الولايات المتعلقة بحوكمة قطاع الأمن وإصلاحه مع اتباع استراتيجيات على نطاق البعثات بأسرها تعمم الأنشطة المتصلة بقطاع الأمن وتدعم المهام عبر مختلف ركائز عمليات الأمم المتحدة للسلام ووجودها الميداني؛

(د) تيسير مشاركة المرأة بصورة كاملة وفعالة في حالات ما بعد النزاع، بما في ذلك في برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وفي عمليات إصلاح قطاع الأمن والجهاز القضائي، وفي عمليات إعادة الإعمار الأوسع نطاقا في فترة ما بعد انتهاء النزاع، وذلك حيثما كانت هذه المهام تندرج ضمن ولاية بعثات الأمم المتحدة.

الأسئلة التوجيهية

20 - قد يود المشاركون التفكير في الأسئلة التالية:

(أ) ما هي أفضل طريقة تدعم بها الأمم المتحدة الدول الأعضاء في إطار مساعيها الهادفة للحفاظ على الاستقرار خلال فترات التوتر ولضمان حماية الناس من العنف؟

(ب) كيف يمكن تعزيز التعاون مع الدول المضيفة في مجالات إصلاح قطاع الأمن وبناء السلام والحفاظ عليه؟

(ج) ما هي الأنشطة الرئيسية المتصلة بالأمن التي يتعين القيام بها في سياق قطري محدد؟

(د) ما هي التحديات التي واجهتها الدول الأعضاء على مستوى دعم وضمان الإشراك الفعلي على نطاق واسع لجميع شرائح المجتمع، ولا سيما النساء، بما في ذلك على مستوى القواعد الشعبية، في إصلاح قطاع الأمن في السياقات التي تُحدَّد فيها أولويات ذلك الإصلاح في إطار وثائق تتضمن اتفاقات السلام؟ وما هي بعض الممارسات الجيدة والدروس المستخلصة؟

(هـ) لقد ازداد اضطلاع الاتحاد الأفريقي بدور الوسيط الرئيسي وقام بتيسير المفاوضات بشأن الأحكام المتعلقة بإصلاح قطاع الأمن في العمليات السياسية وعمليات السلام. فما هي الدروس التي استخلصها من تلك التجربة؟ وماذا عن تجربة التعاون بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في مجال دعم إصلاح قطاع الأمن في سياق عمليات الأمم المتحدة للسلام؟

(و) وإذ لاحظ مجلس الأمن في القرار 2151 (2014) دعم الجهات الفاعلة الثنائية والأطراف الفاعلة الإقليمية، أكد المجلس أهمية تنسيق واتساق الدعم الدولي والدور الذي تضطلع به الأمم المتحدة. فما هي الدروس المستخلصة من اضطلاع المنظمة بولايتها المتعلقة بتنسيق إصلاح قطاع الأمن؟

(ز) وتجدر الإشارة إلى أن العديد من مجالات حوكمة قطاع الأمن وإصلاحه ليست مؤهلة للاستفادة من المساعدة الإنمائية الرسمية، ولهذا يتعذر تمويلها من الصناديق الاستئمانية المتعددة الأطراف التي تنشئها الجهات المانحة لدعم تنفيذ الخطط الإنمائية الوطنية. فكيف يمكن معالجة هذه المشكلة لضمان حصول تلك الجهود الوطنية على تمويل مستدام وموثوق ويمكن التنبؤ به؟

شكل الاجتماع

21 - سيُعقد الاجتماع على شكل مناقشة على المستوى الوزاري تُجرى عبر الإنترنت في 3 كانون الأول/ديسمبر 2020، ابتداء من الساعة 08:30 صباحا (بتوقيت نيويورك).