الأمم المتحدة S/2013/334

مجلس الأمن

Distr.: General
6 June 2013
Arabic
Original: English

رسالة مؤرخة ٦ حزيران/يونيه ٢٠١٣ موجهة إلى الأمين العام للأمم المتحدة من الممثل الدائم للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية لدى الأمم المتحدة

يشرفني أن أعلمكم أن مجلس الأمن سيعقد، في ظل رئاسة المملكة المتحدة، مناقشة مفتوحة بعنوان ”منع نشوب النزاعات والموارد الطبيعية“ يوم الأربعاء، ١٩ حزيران/يونيه ٢٠١٣. ومن أجل العمل على تسيير المناقشات حول الموضوع، أعدت المملكة المتحدة المذكرة المفاهيمية المرفقة (انظر المرفق).

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

(توقيع) مارك لايل **غرانت**

110613 100613 13-35548 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

مرفق الرسالة المؤرخة ٦ حزيران/يونيه ٢٠١٣ الموجهة إلى الأمين العام للأمم المتحدة من الممثل الدائم للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية

منع نشوب النزاعات والموارد الطبيعية: كيف يمكن للإدارة الفعالة والشفافة للموارد الطبيعية في الدول المتضررة من النزاعات أن تسهم في السلم والأمن الدوليين؟

مناقشة مجلس الأمن المواضيعية المفتوحة في ١٩ حزيران/يونيه ٢٠١٣

مذكرة مفاهيمية

أولاً – مقدمة

١ – تمثل الموارد الطبيعية غير المتجددة، مثل النفط والغاز والمعادن، تحديات خاصة تواجه البلدان المتضررة من النزاع والضعيفة. والإدارة الضعيفة لهذه الموارد يمكن أن تشكل عاملا رئيسيا في إطلاق النزاعات وتمويلها وإطالة أمدها. ويمكن بالتالي أن تكون الإدارة الفعالة والشفافة للموارد الطبيعية لبلد ما حاسمة في منع نشوب النزاعات ومكافحة الفساد وحماية حقوق الإنسان وتعزيز التنمية المستدامة.

٢ – وستعقد المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في ١٩ حزيران/يونيه ٢٠١٣ مناقشة مواضيعية مفتوحة في مجلس الأمن عن ”منع نشوب النزاعات والموارد الطبيعية“. والمرة الأخيرة التي ناقش فيها مجلس الأمن هذه المسألة كانت في ظل رئاسة بلجيكا في ٢٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٧، عندما نوقش الموضوع ذو الصلة ”الموارد الطبيعية والنزاع“، واتفق على بيان رئاسي (S/PRST/2007/22).

ثانياً – الموارد الطبيعية والنزاع

٣ – هناك أمثلة عديدة على بلدان من جميع أرجاء العالم نعمت بالاستقرار والنمو الاقتصادي المبهر في السنوات الأخيرة من الإدارة الفعالة لصناعاتها الاستخراجية. وما زال الطلب العالمي على الطاقة والسلع في ازدياد، وتتوافر للبلدان الغنية بالموارد والحائزة على قطاعات استخراجية منظمة بشكل جيد وتدار إدارة سليمة بوجه عام الفرصة للاستفادة من زيادة الإيرادات والاستثمارات وإيجاد فرص للعمل.

٤ – ولكن هناك أيضا بعض الأمثلة عن بلدان لديها قطاعات استخراجية كبيرة تشهد نزاعاً. غير أن الموارد الاستخراجية ليست على الإطلاق المصدر الوحيد لأي نزاع. فغالباً

ما يشعل فتيل النزاع مجموعة معقدة من العوامل، مثل الفقر وعدم المساواة وحقوق الملكية ومنازعات حيازة الأراضي، والفساد وسوء الإدارة الاقتصادية وتفاقم التوتر بين مختلف المناطق الجغرافية أو المجموعات العرقية أو الدينية. ومع ذلك، فقد بينت الدراسات الأكاديمية باستمرار، في أي وقت أخذت هذه العوامل في الاعتبار، أن اعتماد البلد على الصناعات الاستخراجية يزيد من احتمال اندلاع النزاع فيها، ولا سيما عندما تكون الإدارة والمؤسسات الحكومية ضعيفة. ووجود قطاع استخراجي، في مثل هذه الظروف، من شأنه أن يوفر التمويل لحركات التمرد أو الحركات الانفصالية لتأجيج النزاع وإدامته. وعلى سبيل المثال، قدمت مارغريت فوغ، الممثلة الخاصة للأمين العام، في أيار/مايو ٢٠١٣، إحاطة إلى مجلس الأمن بشأن الطريقة التي وفر فيها الاستخراج غير المشروع للماس في جمهورية أفريقيا الوسطى الموارد لإدامة تمرد جماعة سيليكا.

ثالثاً – الإدارة السليمة والشفافية والموارد الطبيعية

٥ – لا تكفي الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية لوحدها للتغلب على هذه التحديات، ولا ينبغي اعتبارها غاية في حد ذاتها. بيد أن الحكومات الوطنية القادرة على بناء مؤسسات قوية وشفافة وخاضعة للمساءلة لتنظيم صناعاتها الاستخراجية تخفف من مخاطر النزاع، وتزيد فرصها في جذب الاستثمار الخاص المسؤول، وتحول الإمكانات الهائلة لهذه الصناعات نحو النمو الاقتصادي والوظائف.

٦ – وتعتبر كذلك شركات القطاع الخاص الشفافية أمراً هاماً، حيث تتيح لها المجال لتسهم إسهاما إيجابيا في تعزيز السلام والاستقرار الدوليين، مع تخفيض مخاطر الشركة من حيث التشغيل والسمعة. وتبين عدة عمليات ومبادرات دولية كيف يمكن للممارسات التجارية المسؤولة والشفافة أن تشجع الاستقرار وتساعد المواطنين على فهم تدفقات الإيرادات إلى الحكومة:

(أ) **مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية:** تقدم حاليا نسبة ٧٠ في المائة من أكبر شركات النفط والغاز والتعدين الدعم لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية في العالم، وقد بدأ ٣٧ بلداً بتطبيقها فعلاً.

(ب) **نظام عملية كيمبرلي لإصدار شهادات المنشأ:** أُحرز، في السنوات العشر التي مضت منذ بدء سريان نظام عملية كيمبرلي باعتباره نظاماً لإصدار شهادات المنشأ للماس الخام، تقدم هائل في الحد من تدفق إيرادات الماس إلى الجماعات المتمردة. ويقدر حاليا أن أحجار الماس الممولة للنزاع تمثل نسبة واحد في المائة من التجارة الدولية في الماس،

بالمقارنة مع نسبة ١٥ في المائة سجلت في فترة التسعينات. ويجري تطبيق هذا النظام في ٨٠ بلدا.

(ج) **بذل العناية الواجبة من قبل الشركات المتحلية بروح المسؤولية في توريد المعادن القادمة من المناطق المتضررة من النزاعات والمناطق الشديدة المخاطر**: تساعد هذه المبادرة، المدعومة من عدة هيئات دولية، بما فيها المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى، الشركات على احترام حقوق الإنسان وتجنب الإسهام في النزاع من خلال ممارساتها للاستعانة بموارد المعادن، وعلى تعزيز شفافية سلاسل الإمداد. وتطبق أكثر من ١٠٠ شركة ورابطة تجارية المبادئ التوجيهية في وسط أفريقيا، التي يُشار إليها في الفقرة ٢٥ من قرار مجلس الأمن ٢١٠١ (٢٠١٣) بشأن كوت ديفوار.

(د) **مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان**: وضعت المبادئ التوجيهية، التي أقرها مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في تموز/يوليه ٢٠١١، إطاراً واضحاً للأعمال التجارية يكفل احترام حقوق الإنسان في جميع الحالات التي يحتمل أن تسهم فيها الأعمال التجارية، بما في ذلك الصناعات الاستخراجية، في النزاع، أو تنطوي على خطر الإسهام فيه.

رابعاً – دور مجلس الأمن

٧ – يتناول مجلس الأمن هذه المسألة في كل من عمله المخصص لكل بلد وعمله المواضيعي. ففي بيانه الرئاسي الصادر في نيسان/أبريل ٢٠١٣ بشأن منع نشوب النزاع في أفريقيا، ”أعرب مجلس الأمن عن قلقه من دور الاستغلال غير القانوني للموارد الطبيعية في تأجيج بعض النزاعات الماضية والحالية“ (S/PRST/2013/4). ويعمل عدد كبير من البعثات التي أذن بها مجلس الأمن في بلدان تضطلع، أو ستضطلع، فيها الصناعات الاستخراجية بدور رئيسي في اقتصاد الحكومة المضيفة (مثل ليبريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وكوت ديفوار وأفغانستان). وأشارت حالات أخيرة لتمديد ولايات تتعلق بليبريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وكوت ديفوار إلى أهمية الإدارة الفعالة للصناعات الاستخراجية، ودور مبادرات مثل عملية كيمبرلي ومبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية ودور بعثات الأمم المتحدة وأفرقة خبرائها في دعم الحكومات الوطنية في هذا القطاع. ويمكن الاطلاع في مرفق هذه الرسالة على موجز مقتضب لمداولات المجلس الأخيرة بشأن هذه المسائل.

٨ – ومن ثم، فقد بات من الضروري أن ينظر مجلس الأمن في العلاقة بين النزاع والموارد الطبيعية، وأن يبين الطريقة التي يمكن من خلالها أن تحصل الحكومات الوطنية على الدعم

الذي تحتاجه كي تدير صناعاتها الاستخراجية إدارة فعالة وشفافة وتخفف أية مخاطر محتملة لنشوب النزاع.

٩ - وعلى وجه التحديد، ينبغي لمجلس الأمن أن ينظر في الأدوات المتاحة له للتعامل مع هذه المسائل، وفي ميزاتها النسبية. وهذه الأدوات تشمل المساعي الحميدة، ودور لجان الجزاءات وأفرقة الخبراء، وكيف يمكن لنهج الأمم المتحدة إزاء بناء السلام والمؤسسات أن يكفل إسهام الصناعات الاستخراجية في البلدان المتضررة من النزاع في تحقيق الاستقرار والتنمية الاجتماعية - الاقتصادية. ويمكن للأمم المتحدة أن تسدي مشورة حيادية ونزيهة للحكومات الوطنية دون أن تعرض المصلحة المالية للخطر. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للأمم المتحدة أن تقوم، عبر البعثات التي يأذن بها المجلس، بإسداء مشورة سياسية رفيعة المستوى وأن تقدم الدعم للحكومات الوطنية بشأن هذه المسائل، ويمكن لها أن تساعد في بناء قدرات الحكومات الوطنية، وأن تعزز سيادة القانون وتعمل على مكافحة الفساد. ومن أجل القيام بذلك فعلاً، يتعين على الأمم المتحدة أن تكفل اتخاذ نهج متكامل وقائم على التنسيق الجيد في الميدان بين البعثات التي يأذن بها المجلس وفريق الأمم المتحدة القطري والمؤسسات المالية الدولية والجهات الفاعلة الإقليمية والدولية.

خامساً - أهداف المناقشة المفتوحة

١٠ - الهدف من هذه المناقشة هو معالجة المواضيع التالية:

(أ) الصلة بين الشفافية والإدارة الفعالة للصناعات الاستخراجية ومنع نشوب النزاعات والطريقة التي يدعم من خلالها المجتمع الدولي الحكومات الوطنية لتنمية قدراتها المؤسسية والقانونية لإدارة الصناعات الاستخراجية بشكل أفضل؛

(ب) دور الأمم المتحدة، بما في ذلك البعثات التي يأذن بها المجلس وفريق الأمم المتحدة القطري والمؤسسات المالية الدولية، في دعم البلدان المتضررة من النزاع لإقامة مؤسسات فعالة وشفافة لإدارة الصناعات الاستخراجية، والطريقة التي يمكن للأمم المتحدة أن تعمل من خلالها مع الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية الرئيسية الأخرى بشأن هذه المسائل. كما أن دور التعاون العابر للحدود والإقليمي وبين البعثات سيعد مسألة حاسمة؛

(ج) دور لجنة بناء السلام في ضمان اتباع نهج دولي متسق لدعم استراتيجيات الحكومة الوطنية وأولوياتها في هذا القطاع؛

(د) أهمية تحسين عمل لجنة الجزاءات ومختلف أفرقة الخبراء الحالية وتعزيز المساهمات المقدمة منها لمعالجة أثر الاستغلال غير المشروع للصناعات الاستخراجية على النزاعات القائمة في البلدان الخاضعة لنظر المجلس؛

(هـ) دور شركات القطاع الخاص المحلية والمتعددة الجنسيات في الصناعات الاستخراجية، بما فيها المؤسسات المالية، في البلدان المتضررة من النزاع، والطريقة التي يمكن من خلالها للممارسات التجارية المراعية لحالة النزاع والمتسمة بالشفافية، بما في ذلك تطبيق المبادئ الطوعية بشأن الأمن وحقوق الإنسان، أن تسهم في تحقيق السلام والاستقرار، بتطبيق مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان باعتبارها إطاراً شاملاً؛

(و) دور مبادرات طوعية مثل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، ونظام عملية كيمبرلي لإصدار شهادات المنشأ والعناية الواجبة لكفالة المسؤولية في سلاسل توريد المعادن من المناطق المتضررة من النزاعات والمناطق المتسمة بالخطورة الشديدة؛

(ز) دور المجتمع المدني في تعزيز الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية.

١١ - وستمثل النتائج المتوقعة من المناقشة المواضيعية بياناً رئاسياً يركز على المواضيع المذكورة أعلاه.

المرفق

إشارات إلى الصناعات الاستخراجية في وثائق مجلس الأمن

القرار ٢٠٩٨ (٢٠١٣): جمهورية الكونغو الديمقراطية

الفقرة ١٤ – يدعو الممثل الخاص المعني بجمهورية الكونغو الديمقراطية إلى القيام، من خلال مساعيه الحميدة، بالمهام التالية:

(ج) التشجيع على الإسراع بإنشاء وتوطيد هيكل مدني وطني فعال لمراقبة أنشطة التعدين الرئيسية وللإدارة المنصفة لاستخراج وتجارة الموارد الطبيعية في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية؛

القرار ٢١٠١ (٢٠١٣): كوت ديفوار

الفقرة الرابعة عشرة من الديباجة – يعرب عن القلق كذلك إزاء التهريب الواسع النطاق للموارد الطبيعية، ولا سيما الكاكاو وجوز الكاجو والقطن والأخشاب والذهب والماس، التي يجري تصديرها إلى كوت ديفوار أو توريدها إليها بطرق غير مشروعة؛

الفقرة ٢٣ – يطلب أيضا إلى عملية كيمبرلي وغيرها من الوكالات الوطنية والدولية المناسبة أن تتعاون على نحو وثيق مع فريق الخبراء وما يجريه من تحقيقات بشأن المنخرطين من أفراد وشبكات في إنتاج الماس والاتجار به وتصديره على نحو غير مشروع من كوت ديفوار، وأن تتبادل المعلومات على أساس منتظم، وأن تحيل، حسب الاقتضاء، إلى مجلس الأمن، عن طريق اللجنة، المعلومات المتعلقة بهذه الأمور، ويقرر كذلك أن يجدد العمل بالاستثناءات المنصوص عليها في الفقرتين ١٦ و ١٧ من القرار ١٨٩٣ (٢٠٠٩) فيما يتعلق بتوفير عينات من الماس الخام لأغراض البحوث العلمية التي تتولى عملية كيمبرلي تنسيقها؛

الفقرة ٢٤ – يحث السلطات الإيفوارية على تنفيذ خطة عملها المتعلقة بإنفاذ الشروط الدنيا لعملية كيمبرلي في كوت ديفوار، ويشجعها كذلك على مواصلة العمل عن كثب مع نظام عملية كيمبرلي لإصدار شهادات المنشأ من أجل استعراض نظام الضوابط الداخلية المعتمد في كوت ديفوار لتجارة الماس الخام وتقييمه وإجراء دراسة جيولوجية شاملة بشأن ما يحتمل توافره في كوت ديفوار من موارد الماس والقدرة على إنتاجه، توطئة لإمكانية تعديل التدابير المفروضة بموجب الفقرة ٦ من القرار ١٦٤٣ (٢٠٠٥) أو رفعها، حسب الاقتضاء، وفقا للفقرة ٦ أعلاه؛

الفقرة ٢٥ – يشجع السلطات الإيفوارية على المشاركة في البرنامج الذي تستضيفه منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المعني بتنفيذ المبادئ التوجيهية المتعلقة ببذل العناية الواجبة لكفالة روح المسؤولية في مراحل توريد المعادن القادمة من المناطق المتضررة من النزاعات والمناطق العالية المخاطر، والتواصل مع المنظمات الدولية بهدف الاستفادة من الدروس المستخلصة من المبادرات الأخرى والبلدان التي لديها قضايا مماثلة تواجهها فيما يتعلق بالتعدين الحرفي؛

القرار ٢٠٧٩ (٢٠١٢): ليبريا

الفقرة الثالثة من الديباجة – إذ يشدد على أن التقدم الذي أحرزته ليبريا في قطاع الأخشاب يجب أن يستمر عن طريق التنفيذ والإنفاذ الفعالين للقانون الوطني لإصلاح الغابات الذي تم توقيعه ليصبح قانونا في ٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦، وغيره من التشريعات الجديدة المتعلقة بالشفافية في مجال الإيرادات (قانون مبادرة ليبريا للشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية) وتسوية حقوق الأراضي والحيازة (قانون حقوق المجتمعات المحلية فيما يتعلق بالأراضي الحرجية والقانون المنشئ للجنة الأراضي)؛

الفقرة الرابعة من الديباجة – إذ يشجع حكومة ليبريا على إعادة تأكيد التزامها ومضاعفة جهودها لضمان التنفيذ الفعال لنظام عملية كيمبرلي لإصدار شهادات المنشأ في ليبريا، وعلى اتخاذ كل التدابير الممكنة لمنع تهريب الماس الخام؛

الفقرة الخامسة من الديباجة – إذ يشجع حكومة ليبريا على زيادة إحكام سيطرتها على قطاع الذهب وسن التشريعات اللازمة في هذا الصدد، لا سيما في المكاتب الإقليمية، وعلى تركيز جهودها على إقامة إدارة فعالة لقطاع إنتاج الذهب؛

الفقرة ٥ – يقرر تمديد ولاية فريق الخبراء المعين عملا بالفقرة ٩ من القرار ١٩٠٣ (٢٠٠٩) لفترة مدتها ١٢ شهرا اعتبارا من تاريخ اتخاذ هذا القرار، وذلك للاضطلاع بالمهام التالية بالتعاون الوثيق مع حكومة ليبريا وفريق الخبراء المعني بكوت ديفوار:

...

(د) العمل، في سياق الإطار القانوني الآخذ في التطور في ليبريا، على تقييم مدى مساهمة الغابات وغيرها من الموارد الطبيعية في السلام والأمن والتنمية وليس في عدم الاستقرار، ومدى مساهمة التشريعات ذات الصلة (القانون الوطني لإصلاح الغابات، والقانون المنشئ للجنة الأراضي، وقانون حقوق المجتمعات المحلية فيما يتعلق بالأراضي الحرجية، وقانون مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية) وجهود الإصلاح

الأخرى في هذه المرحلة الانتقالية، وتقديم توصيات عن الطريقة التي يمكن بها لهذه الموارد الطبيعية المساهمة على نحو أفضل في التقدم الذي يحرزه البلد في تحقيق السلام والاستقرار المستدامين؛

(هـ) التعاون بنشاط مع نظام عملية كيمبرلي لإصدار شهادات المنشأ، بما في ذلك أثناء البعثة التي من المقرر أن تقوم بها عملية كيمبرلي في عام ٢٠١٣، وتقييم مدى امتثال حكومة ليبريا لنظام عملية كيمبرلي لإصدار شهادات المنشأ؛

الفقرة ١١ - يدعو حكومة ليبريا إلى إتمام تنفيذ توصيات فريق استعراض عملية كيمبرلي لعام ٢٠٠٩ الداعية إلى تعزيز الضوابط الداخلية المفروضة على استخراج الماس وعمليات تصديره، لا سيما في المكاتب الإقليمية، وإلى تركيز جهودها على زيادة توخي المسؤولية والشفافية في إدارة الموارد الطبيعية؛

الفقرة ١٢ - يشجع عملية كيمبرلي على مواصلة التعاون مع فريق الخبراء وتقديم تقرير عن التطورات المتعلقة بتنفيذ ليبريا لنظام عملية كيمبرلي لإصدار شهادات المنشأ؛

البيان الرئاسي ٢٠١٣/٤: السلام والأمن في أفريقيا

يعرب مجلس الأمن عن قلقه من دور الاستغلال غير القانوني للموارد الطبيعية في تأجيج بعض النزاعات الماضية والحالية. ويقر، في هذا الصدد، بأنّ الأمم المتحدة تستطيع أن تقوم بدور في مساعدة الدول المعنية، حسب الاقتضاء وبناء على طلبها ومع الاحترام الكامل لسيادتها على مواردها الطبيعية وفي إطار سيطرتها الوطنية على زمام الأمور، من أجل منع الاستفادة غير المشروعة من هذه الموارد وإرساء الأسس لاستغلالها بصورة قانونية تعزيزاً للتنمية، ولا سيما عبر بناء قدرات الحكومات الخارجة من حالات النزاع على إدارة مواردها على نحو مشروع يتسم بالشفافية والاستدامة. وفي هذا الصدد، يشجع مجلس الأمن الجهود المتواصلة التي تبذلها المنظمات التابعة للأمم المتحدة في السياقات القطرية ذات الصلة، ووفقا لولاية كل منها، وبالتعاون الوثيق مع فريق الأمم المتحدة القطري، كوسيلة للإسهام في منع نشوب النزاعات في أفريقيا. ويقر مجلس الأمن كذلك بأهمية مراقبة السلع الأساسية ونظم التصديق، من قبيل عملية كيمبرلي، ودور المبادرات الطوعية الرامية إلى تحسين شفافية الإيرادات، من قبيل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، في منع نشوب النزاعات في أفريقيا.