الأمم المتحدة S/2014/75

مجلس الأمن

Distr.: General
3 February 2014
Arabic
Original: English

رسالة مؤرخة ٣ شباط/فبراير ٢٠١٤ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لليتوانيا لدى الأمم المتحدة

أتشرف بإبلاغكم أنه من المقرر أن يعقد مجلس الأمن، خلال فترة رئاسة ليتوانيا، مناقشة مفتوحة بشأن النهوض بسيادة القانون وتعزيزها في سياق صون السلام والأمن الدوليين. وستُعقد المناقشة يوم الأربعاء، ١٩ شباط/فبراير ٢٠١٤. ولتيسير توجيه المناقشة، أعدت ليتوانيا ورقة مفاهيمية (انظر المرفق).

وأكون ممتنا لو تكرمتم بتعميم هذه الرسالة ومرفقها بوصفها وثيقة من وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) ريموندا **مورموكايتي**
السفير
الممثل الدائم

100214 100214 14-22398 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

مرفق الرسالة المؤرخة ٣ شباط/فبراير ٢٠١٤ الموجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لليتوانيا لدى الأمم المتحدة

النهوض بسيادة القانون وتعزيزها في سياق صون السلام والأمن الدوليين

مذكرة مفاهيمية

معلومات أساسية

يواجه العديد من البلدان التي شهدت نزاعات في الماضي موجات متكررة من العنف، والتشرد، وأزمات إنسانية وعدم استقرار واسعة النطاق. ويؤدي ضعف مؤسسات سيادة القانون إلى تدني مستويات أمن المواطنين والفرص الاقتصادية، وغالبا ما يصبح عاملا مهما في نشوب النزاعات و/أو يعوق التوصل إلى تسويتها تسوية مستدامة. ولذلك فإن بناء مؤسسات سيادة القانون القادرة على الاستجابة أداة فعالة للخروج من هذه الدوائر السلبية. فهذه المؤسسات تثبت أسس السلام من خلال كفالة المساءلة وإدارة المنازعات في إطار إجراءات سلمية، وتعيد الثقة، والانسجام الاجتماعي على أساس المساواة في الحقوق، وتعزز الثقة في قدرة البلدان على تحقيق العدالة للجميع دون تمييز. وهكذا فإن مساعدة البلدان المضيفة في جهودها الرامية إلى تعزيز مؤسسات سيادة القانون عنصر هام في عمل الأمم المتحدة في مجال حفظ السلام وبناء السلام.

التطورات

لقد اعتبر مجلس الأمن بالفعل أن تعزيز مؤسسات سيادة القانون جزء رئيسي من الولايات التي يقررها والمتعلقة بصيانة السلم والأمن الدوليين. وهذا الدعم مدرج حاليا في ١٨ ولاية من ولايات بعثات مجلس الأمن البالغ عددها ٢٨ بعثة وله أشكال وسياقات مختلفة، منها: إعادة بناء قوات الشرطة وإنفاذ القانون (كما هو الشأن على سبيل المثال في بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي، وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة في ليبريا، وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار)، وضمان مرافق سجون إنسانية وآمنة ونشر نظم المحاكم المتنقلة (عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار)، ومقاومة ظاهرة الإفلات من العقاب، لا سيما من خلال إنشاء نظم العدالة الانتقالية (مكتب الأمم المتحدة في بوروندي)، وتعزيز الأطر القانونية – عن طريق صياغة قوانين جنائية وقواعد قوانين جنائية جديدة، وسن قوانين لمكافحة غسل الأموال والإرهاب (بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي)، وإصلاح مجالات القانون المدني والإداري

التي تؤثر مباشرة في العوامل الأساسية لنشوب النزاعات، بما في ذلك الفقر والمنازعات بشأن الأراضي (العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور)، وإدارة الموارد الطبيعية (بعثة الأمم المتحدة في ليبريا)، والتصدي للعنف الجنسي في النزاعات (بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية)، ومكافحة الفساد (بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا).

وقد سلط العديد من الوثائق المواضيعية المزيد من الأضواء على الروابط بين سيادة القانون وحفظ السلام والأمن. وتجدر الإشارة بوجه خاص إلى أن البيان الرئاسي (S/PRST/2012/1) المؤرخ ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، الذي اعتمده مجلس الأمن في آخر مناقشة مواضيعية له، شدد ”على أهمية سيادة القانون باعتبارها عنصرا أساسيا من عناصر منع نشوب النزاعات وحفظ السلام وتسوية النزاعات وبناء السلام“. وبالمثل، أكد رؤساء الدول والحكومات في الإعلان الصادر عن الاجتماع الرفيع المستوى بشأن سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي (قرار الجمعية العامة ٦٧/١) أن ”العدالة، بما في ذلك العدالة الانتقالية، لبنة أساسية من لبنات السلام المستدام في البلدان التي تمر بحالات نزاع وما بعد النزاع“. وأكدوا أيضا على ”أهمية دعم تطوير القدرة المدنية الوطنية وبناء المؤسسات في أعقاب النزاعات، بما في ذلك عن طريق عمليات حفظ السلام وفقا لولاياتها، بغية توفير قدرات مدنية أكثر فعالية“.

ولا يقل عن ذلك أهمية أن الاعتراف بدور دعم سيادة القانون في تحقيق الاستقرار بعد النزاع تلته زيادة التأكيد على ضرورة كفالة تعزيز التنسيق والاتساق على مستوى المنظومة من أجل تحسين تقديم ذلك الدعم. وعند النظر في هذا الطلب، قام الأمين العام بإعادة تنظيم تصدي مؤسسات الأمم المتحدة للتحديات التي تواجهها. وأعطيت الأولوية لنموذج ”توحيد الأداء“ عن طريق تكليف كبار موظفي الأمم المتحدة على الصعيد القطري بالمسؤولية عن توجيه استراتيجيات سيادة القانون والإشراف عليها، وعن دعم تنفيذها عن طريق إزالة العوائق السياسية وعن تنسيق الدعم القطري الذي تقدمه الأمم المتحدة. ولمساعدة كبار الموظفين على الاضطلاع بهذه المسؤوليات الجديدة، أنيط بكل من إدارة عمليات حفظ السلام والبرنامج الإنمائي المسؤولية عن إنشاء مركز تنسيق عالمي لشؤون الشرطة، والعدالة، والمؤسسات الإصلاحية في مجال سيادة القانون في حالات ما بعد النزاع وغيرها من حالات الأزمات. وتم تعيين مركز التنسيق العالمي ”مركزا“ يمكن للقادة الميدانيين الحصول من خلاله على الدعم – بالأشخاص، والمعارف، والتمويل، والمشورة الفنية والتنفيذية – لغرض وضع استراتيجيات سيادة القانون وتنفيذها.

وكجزء من الهدف نفسه، بحث الأمين العام في تقريره عن قياس فعالية الدعم المقدم من منظومة الأمم المتحدة لتعزيز سيادة القانون في حالات النزاع وما بعد النزاع (S/2013/341)، طرائق قياس تأثير الأمم المتحدة. ولم تتح بعد الفرصة لمجلس الأمن والدول الأعضاء في الأمم المتحدة لمناقشة هذا التقرير.

التحديات والفرص التي يتعين استكشافها

تعتقد الرئاسة الليتوانية أن الوقت قد حان لمتابعة هذه التطورات والنظر في المزيد من النُهُج العملية التي يمكن أن تساعد على تحسين التأثير العام للولايات في مجال سيادة القانون لمنع إعادة نشوب النزاعات وبناء السلام الدائم.

وبناء على ذلك، تقترح الرئاسة الليتوانية تركيز المناقشة على الكيفية التي يمكن أن تكون بها ولايات سيادة القانون أكثر فعالية عن طريق تحديد وترتيب أكثر الأنشطة ملاءمة لتعزيز سيادة القانون، والتأكد من وضع الأسس اللازمة لاستمرار دعم سيادة القانون بعد هذه الولايات. ويمكن أن تستعرض المناقشة النتائج الرئيسية التي خلص لها الأمين العام في تقريره المذكور آنفا، وتنظر في العناصر الأخرى التي يمكن أن يستفيد منها مجلس الأمن في تلبية المطالب المتعلقة بالحصول في المستقبل على المساعدة في مجال تعزيز سيادة القانون. وبوجه خاص، قد يرغب المشاركون في النظر في واحد أو أكثر من العناصر التالية:

تصميم الولايات: الوضوح، والموثوقية وقابلية الإنجاز

غالبا ما تصاغ ولايات سيادة القانون بطريقة مفتوحة أو مواضيعية، بينما يتضمن بعضها شروطا تتعلق بتحقيق أهداف سياسية أخرى أو توجيها عمليا وربما اقتراحات بشأن تصميم مؤسسي معين. بيد أنه يبدو أن درجة خصوصية ولايات سيادة القانون لا ترتبط مباشرة بالأهمية التي تحظى بها المسألة في ظروف بلد بعينه. ولعل التركيز على أكثر الأنشطة ملاءمة في مجال سيادة القانون والإذن للعمليات أو البعثات بتنفيذها كاملة وبوضوح، لعله يكون عاملا أساسيا في زيادة فعاليتها. ومن شأن ذلك أن يشمل الأنشطة التي تدعم سلطات البلد المضيف في معالجة الأسباب الجذرية للنزاع بصورة مباشرة، والنهوض بعملية السلام وتعزيز الاستقرار في فترة ما بعد النزاع. وفي الوقت نفسه، وحتى إن كانت ولايات سيادة القانون واضحة وذات أهداف محددة، يظل تنفيذها في نهاية المطاف ممارسة عملية على الصعيد الميداني ويجب تكييفها لملاءمة الظروف المحلية.

ومن التحديات الإضافية في مجال تقديم خدمات العدالة والأمن هو أنها تكون عموما نتاج نظام يشمل عدة جهات فاعلة، ومؤسسات وعمليات يجب أن تؤدي جميعها أدوارها

المحددة وتعمل مع الحلقات الأخرى في سلسلة العدالة. وغالبا ما تتقدم الإصلاحات في قطاع الشرطة، في سياق حفظ السلام، على الإصلاحات في قطاع العدالة والسجون، مما يقوض الاستثمار عموما في القطاع بأسره. ولذلك، يمكن أن يساعد تطبيق نهج شامل على موازنة الدعم المقدم لكل مؤسسة، ويُمكّن السلطات الوطنية من قيادة الإصلاح القطاعي، وتنسيق الدعم الدولي للأولويات الوطنية.

مسائل يتعين بحثها: كيف يمكن تعزيز دعم الأمم المتحدة لسيادة القانون عن طريق تصميم ولايات واضحة وموثوقة (بالإشارة إلى مدى أهميتها في جميع قرارات مجلس الأمن ذات الصلة؛ التكليف باستخدام أنشطة معينة في مجال سيادة القانون وتقديم الدعم إلى مجالات معينة؛ وضع قائمة محددة بالأنشطة المحتملة في مجال سيادة القانون التي يمكن الرجوع إليها عند تصميم الولايات)؟ كيف يمكن أن تدعم هذه الولايات تعزيز دور القيادة العليا في الأمم المتحدة على الصعيد القطري في مجال تنسيق أنشطة سيادة القانون والإشراف عليها (أهمية التنفيذ الصارم لولايات سيادة القانون وترسيخ ذلك كأولوية رئيسية في تخطيط البعثات؛ والاستفادة من ميزاتها المقارنة تمشيا والأولويات الوطنية)؟ كيف يمكن كفالة تقديم الدعم في مجال سيادة القانون بطريقة شاملة وإلى جميع المؤسسات المعنية (النهج القطاعية؛ مع تحديد العدد الأقصى من الضباط المقدمين من الحكومات، حسب الاقتضاء)؟

إدارة المراحل الانتقالية: التوقيت، والتسلسل واستمرار الدعم

يجب الشروع مبكرا في بذل الجهود المحددة الأهداف لمعالجة الفجوات الرئيسية في مجال سيادة القانون التي تغذي الصراع، أي بعد التراع مباشرة. وينبغي الشروع في تنفيذ بعض الأنشطة، مثل دعم إعادة بناء مؤسسات سيادة القانون، وإعادة نشر الأفراد، ودعم المحاكم المتنقلة، وتحسين الهياكل الأساسية الأولية وبعض التشريعات الأساسية، وتوفير التوجيه، والتدريب وبناء القدرات في وقت مبكر قبل أن تترسخ الممارسات السيئة. وبالمثل، فإن التصدي للانتهاكات المنتظمة لحقوق الإنسان قد يستلزم بذل جهود فورية لحماية المجتمعات المعرضة للخطر. وفي الوقت نفسه، فإن معالجة القضايا الأعم التي تمثل الأسباب الكامنة وراء التراع ودعم إصلاحات أكثر عمقا في مجال سيادة القانون يستلزمان غالبا عملا متواصلا طويل الأجل. وبناء على ذلك، فإن إنجاز الولايات في مجال سيادة القانون يقتضي ترتيب كل من الأنشطة والأولويات بشكل صحيح.

وعلاوة على ذلك، تقوم عمليات حفظ السلام في معظم البلدان التي تعمل فيها، بدور رئيسي في دعم توفير خدمات العدالة والأمن. وهذه العمليات هي أكبر جهة متعددة الأطراف موفرة للخبراء في مجالات الشرطة والعدالة والإصلاحيات. وبناء على ذلك، فإن

سحب هذه العمليات أو تقليص حجمها يمكن أن يخلف فجوات في مجال تقديم الخدمات الأساسية. وللمحافظة على المكاسب المتحققة في مجالي حفظ السلام وبناء السلام، ينبغي أن تعمل عمليات حفظ السلام، وكذلك كيانات الأمم المتحدة الأخرى، والمنظمات الإقليمية والشركاء الثنائيون مع سلطات البلدان المضيفة وأن تخطط بعناية لنقل المهام.

مسائل يتعين بحثها: كيف ينبغي معالجة مسألة توقيت أنشطة الدعم وتسلسلها في مجال سيادة القانون (الالتزام الطويل الأجل؛ ضرورة وضع خطط تنفيذ شاملة منذ إنشاء عمليات حفظ السلام/البعثات السياسية الخاصة)؟ كيف يمكن تحسين تقييم عمليات حفظ السلام/البعثات السياسية الخاصة في معالجتها لمسألة سيادة القانون (آليات الرصد والتقييم ذات الصلة؛ الروابط بين سحب العمليات وتقليص حجمها والتقدم المحرز في مجال سيادة القانون)؟ كيف ينبغي التأكد من أن عملية إدارة التحول قائمة على القدرات الفعلية للجهات الفاعلة في مجالي بناء السلام والتنمية طويلي الأجل، ومبادراتها التمويلية حتى تتمكن من الاضطلاع بالمهام الرئيسية التي تنفذها عمليات حفظ السلام/البعثات السياسية الخاصة سابقا (آلية الأمم المتحدة لبناء السلام؛ ودعم الجهات المانحة لهذه المبادرات قبل أي مرحلة انتقالية بوقت كاف)؟

متطلبات النجاح الأخرى: الملكية الوطنية، والالتزام السياسي، والتنسيق، ومواءمة الجهود والموارد

لكي تكون الجهود الرامية إلى تعزيز سيادة القانون جهودا فعالة، ينبغي أن تكون جهودا وطنية، قيادة وتنفيذا، ومراعية لثقافة البلد المضيف وتقاليده. وقد يتطلب ذلك أيضا إجراء مشاورات فعالة على نطاق واسع مع جميع الجهات الوطنية المعنية ومشاركة الجمهور، وهو ما يمكن أن يزيد من احتمال أن تكون المبادرات مناسبة ومستدامة.

وفي غالب الأحيان، ولإحداث تغييرات حقيقية في الميدان، يتطلب أيضا تعزيز مؤسسات سيادة القانون خبرة فنية ومشاركة في عملية الإصلاح السياسي الأشمل. وعلى القيادة العليا للبعثات، والجهات الفاعلة المعنية الأخرى، ومجلس الأمن نفسه القيام بدور مهم في دعم الالتزام السياسي بالإصلاح، في الحالات التي تفتقر إلى ذلك الدعم.

وبإمكان المنظمات الإقليمية، والجهات الفاعلة الثنائية وكيانات الأمم المتحدة أن تدعم بفعالية عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة في تنفيذ الجوانب المتعلقة بسيادة القانون في ولاياتها. ويساعد التنسيق الفعال فيما بينها، في جملة أمور، على تفادي حالات تكرار التدخلات البسيطة أو المنخفضة التكلفة – أي ما يسمّى بـ ”المكاسب

السريعة''، بينما تظل الاحتياجات الأكثر تعقيدا أو تكلفة في مجال تعزيز المؤسسات دون معالجة.

ويتطلب أيضا معالجة الاحتياجات في مجال سيادة القانون موارد مستدامة ويمكن التنبؤ بها من الخبرة والدعم البرنامجي. ولذلك فمن الأهمية بمكان أن يتوفر للعمليات والبعثات الدعم والموارد اللازمة حتى تنجز ولاياتها في مجال سيادة القانون. وفي هذا الصدد، لا يزال من الصعب بوجه خاص تحديد خبراء من ذوي المهارات المطلوبة بسرعة وتدريبهم وفقا لمعايير الأمم المتحدة، ولا سيما من البلدان النامية، وتجهيزهم للنشر في العمليات.

مسائل يتعين بحثها: كيف يمكن أن تدعم الولايات طموحات البلدان المضيفة من أجل تعزيز مؤسسات سيادة القانون (وضع اتفاقات في مجال سيادة القانون مع سكان البلدان المضيفة والمجتمع الدولي)؟ كيف يمكن أن يعزز مجلس الأمن التزامه السياسي مع البلدان المضيفة مناقشات خاصة ببلدان معينة، إحاطات يقدمها أصحاب المصلحة الرئيسيون في البلدان المضيفة؛ القيام بزيارات للسجون، والمحاكم ومرافق إنفاذ القوانين، عند زيارة البلدان المضيفة)؟ كيف يمكن تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والجهات الدولية المقدمة للمساعدة من غير الأمم المتحدة (محافل تنسيق بقيادة وطنية أو التي تقوم فيها الأمم المتحدة بدور الميسّر؛ واستخدام الصناديق الاستئمانية المتعددة الشركاء وآليات التمويل المماثلة الأخرى)؟ ماذا يمكن عمله من أجل ضمان تنسيق أفضل للجهود والموارد (إمكانية الوصول الكافي إلى الموارد اللازمة لبرامج سيادة القانون؛ ووضع قوائم بأسماء الخبراء في مجموعة من مجالات اختصاص سيادة القانون)؟

الشكل والنتيجة

من المتوقع أن يقدم الأمين العام إحاطة في جلسة تُعقد يوم الأربعاء، ١٩ شباط/فبراير ٢٠١٤ يرأسها وزير خارجية ليتوانيا، ويكون مسموحا لغير الأعضاء في مجلس الأمن بالمشاركة فيها.

وستقترح الرئاسة الليتوانية بيانا رئاسيا ليعتمده المجلس.