الأمم المتحدة

S/2015/846*

مجلس الأمن

Distr.: General
5 November 2015
Arabic
Original: English

رسالة مؤرخة ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية لدى الأمم المتحدة

يشرفني أن أبلغكم بأن المملكة المتحدة، بصفتها رئيساً لمجلس الأمن لشهر تشرين الثاني/نوفمبر، قررت أن تعقد جلسة إحاطة في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ بشأن عمليات حفظ السلام، في إطار البند المعنون ”صون السلام والأمن الدوليين“.

وقد أعدَّت المملكة المتحدة المذكرة المفاهيمية المرفقة، من أجل المساعدة على توجيه المناقشة المتعلقة بهذا الموضوع.

وأرجو ممتنا تعميم هذه الرسالة والمذكرة المفاهيمية المرفقة بها باعتبارهما وثيقة من وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) ماثيو رايكروفت

* أُعيد إصدارها لأسباب فنية في ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥.

171115 171115 15-19371 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

مرفق الرسالة المؤرخة ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ الموجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية لدى الأمم المتحدة

مذكرة مفاهيمية لجلسة الإحاطة التي ستعقد لمجلس الأمن في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ بشأن تقرير الأمين العام: مستقبل عمليات الأمم المتحدة للسلام

١ - مقدمة

سيقدم الأمين العام إلى مجلس الأمن في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ إحاطة بشأن مبادرته المتعلقة بعمليات السلام. وستكون هذه هي الفرصة الأولى التي تتاح للمجلس كي ينظر في الجوانب ذات الصلة من تقرير الأمين العام المعنون ”مستقبل عمليات الأمم المتحدة للسلام: تنفيذ توصيات الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام“ (A/70/357-S/2015/682) الذي يعرض فيه رده على التوصيات الواردة في تقرير الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام وخطة عمله للمضي قدما في تنفيذها (A/70/95-S/2015/446).

ويؤمل في أن تكون هذه الإحاطة هي الفرصة الأولى من بين فرص عديدة تتاح لمجلس الأمن كي يدرس تلك التوصيات والمقترحات التي قدمها الأمين العام ويبت فيها. وسوف تهيئ المناقشات المقبلة التي سيعقدها المجلس بشأن حماية المدنيين ومنع نشوب النزاعات فرصا لإخضاع التوصيات المقدمة في إطار مبادرة الأمين العام بشأن هذه المواضيع لمناقشات أكثر تفصيلا. وهناك أيضا أعمال يضطلع بها أعضاء المجلس استجابة لبعض التوصيات، ومنها بصفة خاصة العمل الذي تقوم به نيوزيلندا وبعض أعضاء المجلس الآخرين الذين يواصلون تقصي السبل الكفيلة بتعميق الحوار بين المجلس والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، وهو مجال آخر من المجالات التي طرح فيها الأمين العام مقترحات على المجلس كي ينظر فيها.

٢ - السياق

أعلن الأمين العام أنه يعتزم بدء استعراضه في مناقشة عقدها مجلس الأمن في حزيران/يونيه ٢٠١٤ بشأن اتجاهات حفظ السلام، وتطور طبيعة النزاعات، بصفة أعم. وفي

٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، قام الأمين العام بتعيين فريق مستقل لإجراء تقييم شامل لحالة عمليات الأمم المتحدة للسلام والاحتياجات الناشئة فيما يتعلق بالمستقبل.

ونظر الفريق الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام في طائفة واسعة النطاق من القضايا التي تواجه عمليات الأمم المتحدة للسلام في إطار المواضيع العامة المتعلقة بالسياسة، والمنع، والبشر، والشراكات. أما المجالات المحددة التي نظر فيها، فقد شملت الطابع المتغير للنزاع، وتزايد حجم عمليات الأمم المتحدة للسلام، وتطور الولايات، والمنع والوساطة، والتحديات التي تواجه المحافظة على السلام. ونظر الفريق أيضا في الترتيبات الإدارية والتنظيمية، والتمويل، والهياكل، والتحليل، والتخطيط، والشراكات. كذلك تمت تغطية حقوق الإنسان وحماية المدنيين، والعمل بصورة أوثق مع المجتمعات المحلية، والقدرات النظامية لعمليات حفظ السلام، والمسائل المتعلقة باستخدام القوة، وعولجت أيضا المسائل الخاصة بالنشر السريع، والأداء، والقيادة، والمساءلة. وقدم الفريق تقريره إلى الأمين العام في ١٦ حزيران/يونيه ٢٠١٥.

وفي ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، قدم الأمين العام رده على توصيات الفريق وخطة عمله للمضي قدما في تنفيذها.

وفي ١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، عقدت الجمعية العامة مناقشة عامة بشأن عمليات حفظ السلام للنظر في المقترحات المطروحة في إطار هذه المبادرة. واتخذت الجمعية العامة في ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ القرار ٦/٧٠، الذي يمهد الطريق أمام الهيئات ذات الصلة التابعة للجمعية للنظر في أثناء الدورة السبعين في التوصيات المنبثقة من مبادرة الأمين العام.

٣ - التوصيات الرئيسية المستمدة من تقرير الأمين العام الموجهة إلى مجلس الأمن

يتطلب إصلاح عمليات السلام اتخاذ إجراءات متضافرة من قبل العديد من الجهات صاحبة المصلحة. ويحدد الأمين العام في تقريره عددا من الخطوات التي يعتزم اتخاذها من أجل الإسهام في تحسين عمليات الأمم المتحدة للسلام. وهو يطرح في التقرير عددا من المقترحات للمضي قدما في تنفيذ توصيات الفريق الموجهة إلى مجلس الأمن، والجمعية العامة، والدول الأعضاء، والجهات صاحبة المصلحة.

وتحدد في التقرير عشرة مجالات سيكون فيها للإجراءات التي يتخذها مجلس الأمن دور رئيسي في تعزيز عمليات الأمم المتحدة للسلام. وفي حين أن بعض المقترحات جديد،

فإن بعضها الآخر يخضع بصفة منتظمة للمناقشة داخل مجلس الأمن أو سيكون محورا لمناقشات مقبلة.

ألف - السعي إلى تحقيق تسويات سياسية (الفقرتان ١٢ و ١٤) - يؤيد الأمين العام الدعوة التي وجهها الفريق إلى أعضاء مجلس الأمن لحشد تأثيرهم السياسي الجماعي للضغط باتجاه التوصل إلى حلول سياسية.

باء - استخدام القوة وحدوده (الفقرة ١٥) - يشير الأمين العام إلى أن عمليات حفظ السلام ليست مصممة أو مجهزة لفرض حلول سياسية من خلال الاستخدام المستمر للقوة، وأن عمليات الأمم المتحدة للسلام ليست أداة مناسبة للعمليات العسكرية لمكافحة الإرهاب.

جيم - حماية المدنيين (الفقرة٢٠) - يؤكد الأمين العام مجددا التزامه بإبلاغ مجلس الأمن بحالات تصاعد الخطر الذي يواجهه المدنيون، أو أوجه النقص في القدرات أو الحالات التي لم تتصرف فيها البعثات، ويدعو مجلس الأمن إلى الاستجابة للطلبات الداعية إلى توفير الدعم السياسي والتشغيلي، ولا سيما في السياقات التي تشارك فيها الدول الأطراف في الاعتداءات على المدنيين.

دال - الشراكات (الفقرات ٦ و ٢٨-٣٠ و ٤٧ و ٥١) - يؤيد الأمين العام الفريق في تركيزه على ضرورة تعزيز الشراكات العالمية والإقليمية. وهو يدعو إلى إجراء الاتصالات في وقت مبكر وإرساء إجراءات للتشاور، ويعترف بأهمية المشاركة عندما تنفذ العمليات بصورة متعاقبة أو متوازية. ويعتزم الأمين العام مواصلة ترسيخ التعاون مع جميع الشركاء الإقليميين. ويشير، فيما يتعلق بالاتحاد الأفريقي، الذي يصفه بأنه الشريك الإقليمي الرئيسي للأمم المتحدة، إلى الخطوات التي اتخذت من أجل وضع الصيغة النهائية لإطار مشترك بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي لإقامة شراكة موسعة في مجالي السلام والأمن.

هاء - الوقاية والوساطة (الفقرة٣٨) - يذهب الأمين العام إلى أن التدخل المبكر من جانب المجلس هو واحد من أقوى أدوات المنع المتاحة ويؤكد من جديد عزمه على مواصلة استكشاف السبل لتوجه انتباه المجلس إلى الحالات التي تشهد تدهورا.

واو - الولايات المتعاقبة (الفقرات ٥٧-٥٩) - يقترح الأمين العام، منوها بالجهود التي بذلها المجلس مؤخرا لتحديد المهام ذات الأولوية، أن يولي المجلس مزيدا من النظر إلى السبل التي تمكنه من ترتيب الأولويات والمهام التي يحددها لعمليات السلام بصورة أفضل. ويطرح الأمين العام مقترحات بشأن الكيفية التي يمكن بها للمجلس أن يمضي قدما في هذا الصدد، ويبدي اهتمامه بالعمل مع المجلس في فرصة قريبة.

زاي - الحوار بين مجلس الأمن والأمانة العامة والبلدان المساهمة بقوات عسكرية وبأفراد شرطة (الفقرة ٦١) - يدعو الأمين العام إلى أن يكون الحوار بين المجلس والأمانة العامة والمساهمين متواصلا، ويوصي بأن يبدأ ذلك الحوار قبل إنشاء البعثات. ويطرح مقترحات شتى منها تقديم إحاطات مشتركة إلى المجلس والبلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة باعتبار ذلك خيارا يسهل التوصل إلى فهم أفضل لمنظورات كل من تلك الجهات وتوقعاتها وقدراتها والقيود التي تواجهها.

حاء - القدرات النظامية (الفقرة٩١) - يدعو الأمين العام كلا من المجلس والأمانة العامة إلى مواصلة جهودهما من أجل توفير قدرات أوسع نطاقا، بما يشمل المهام المتخصصة، وتوفير درجة عالية من الاستعداد التشغيلي، وهي أمور مطلوبة في البيئات السريعة الإيقاع.

طاء - المحاذير (الفقرة ٩٨) - يعتزم الأمين العام إبلاغ المجلس بالحوادث المتعلقة برفض اتباع الأوامر الصادرة عن قادة القوات في البعثات أو مفوضي الشرطة. وتستتبع هذه الفكرة التساؤل عن الكيفية التي يمكن بها للمجلس أن يرد في حالات من هذا القبيل، والتي سيرد بها فعلا.

ياء - الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي (الفقرة ١٢٢) - يشير الأمين العام إلى أنه سوف يطلب إضافة المسائل المتعلقة بسوء السلوك، بما في ذلك الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، إلى جدول أعمال جلسات المجلس، كما يحث المجلس على استعراض إجراءات المتابعة في جميع الحالات المبلغ عنها.

٤ - محور تركيز جلسة الإحاطة

سوف يجري في جلسة الإحاطة استعراض التوصيات الرئيسية الموجهة إلى المجلس. وبالنظر إلى ضيق الوقت، يقترح التركيز في المناقشة على التوصيات المتعلقة بالولايات المتعاقبة والمصممة حسب الظروف (انظر الفرع واو أعلاه) والسبل الكفيلة بأن يحشد المجلس تأثيره السياسي الجماعي للضغط باتجاه التوصل إلى حلول سياسية (انظر الفرع ألف أعلاه).

الولايات المتعاقبة

ما فتئت المقترحات الداعية إلى تحديد الولايات بصورة أنسب للظروف وأدق تسلسلا تشكل جزءا من المناقشات الدائرة منذ فترة طويلة بشأن كيفية تهيئة المجال أمام وضع ولايات واقعية وقابلة للتنفيذ، يمكن أن يكون لها تأثير إيجابي على حالات النزاع. ففي عام ٢٠٠٠، دعا الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام إلى إصدار الولايات على

مرحلتين كوسيلة رأى أنها تعزز إمكانية تنفيذ الولايات. وفي إطار هذا النموذج، لا يؤكد المجلس الولاية إلا بعد أن يتلقى تأكيدات من الأمانة العامة بأن القدرات اللازمة من أجل تنفيذ تلك الولاية قد أصبحت متاحة. وثمة نهج آخر يدعو إلى النظر في زيادة ترتيب أولويات المهام التي تنطوي عليها الولايات، استجابة لاتساع ولايات البعثات وزيادة دقة تحديدها على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية. وقد حظي هذا النهج بالاهتمام مؤخرا في سياق المناقشات التي أجريت بشأن 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. وثمة سبب منطقي ثالث ينص عليه تقرير الفريق (A/55/305) لتبرير الأخذ بالولايات المتعاقبة، وهو أهمية ضمان أن تصاغ الولايات على أساس الفهم المتعمق لسياق النزاع وأولويات الأطراف والجهات الأخرى صاحبة المصلحة ونواياها. وفي هذا السياق، تطرح الولايات المتعاقبة باعتبارها وسيلة للانتقال من الولايات القائمة على العرض إلى الولايات التي تميل بصورة أكبر إلى الاعتماد على الطلب وتأخذ بنهج يركز على الميدان.

ويشتمل تقرير الأمين العام على عناصر تغطي جميع هذه الحجج الثلاث. ويذهب الأمين العام إلى أن اتباع نهج متسلسل قد يسمح بتقييم القدرات النظامية المطلوبة على أسس أكثر استنارة. وقد يسمح بزيادة التركيز على مجموعة محددة الأولويات من المهام، كمهام الحماية العاجلة أو المشاركة السياسية. كذلك يمكن أن يسمح ذلك النهج للأمين العام بأن يستفيد في التوصيات التي يقدمها للمجلس من زيادة العمل مع الجهات الفاعلة الوطنية والشركاء الإقليميين من أجل تحقيق التوقعات والوفاء بالالتزامات.

وقد طرح الأمين العام بعض الخيارات الممكن اتباعها للمضي قدما في تنفيذ هذا النهج، كي ينظر فيها المجلس. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يقرر المجلس، على أساس أهداف سياسية واضحة، أن ينشئ ولاية أولية ثم يطلب إلى الأمين العام الرجوع إليه، بعد فترة محددة، بمقترحات أشمل تتعلق بمهام البعثة ذات الأولوية، بما يشمل تقييم القدرات من الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة، والقدرات الفنية وقدرات الدعم اللازمة للتنفيذ، والخيارات المتاحة لبناء القدرات بسرعة ونشرها.

واقترح الأمين العام أيضا أن يحصر المجلس الولاية، في البداية، في المهام السياسية والأمنية ومهام الحماية، على أن يكون مفهوما أن أي مهام أخرى تتوقف على التقدم المحرز بشأن أشد الأخطار التي تهدد المدنيين تهديدا مباشرا. وفي تلك الحالات، ستشتمل التقارير التي يعدها الأمين العام على تقييم منتظم لتأثير البعثة السياسي وتأثيرها على صعيد الحماية،

ومدى ما لها من قدرات على الوفاء بمهامها المتعلقة بتوفير الحماية، والدعم السياسي والعملي الإضافي المطلوب. وستتعقب هذه التقارير أيضا التقدم المحرز في العملية السياسية وتحدد خيارات بشأن إدخال تغييرات على استراتيجية البعثة وولايتها حيثما تتعثر خطى التقدم. وعندما تتاح فرص الحل السياسي، يتولى الأمين العام تحديد الإجراءات ذات الأولوية التي يمكن أن تتخذها البعثة لدعم تلك الفرص والنهوض بها. ومن شأن الالتزامات الواردة في تقرير الأمين العام بشأن تعزيز قدرات التحليل والتخطيط في المقر وتوسيع نطاق استخدام تقييمات الأثر في الميدان أن تسهم في هذه العملية.

ويمكن أيضا تقديم الدعم للمجلس ليضطلع بعملية تحديد الولايات، وليتمكن من تكييف البعثات بمزيد من الفعالية مع الظروف القائمة على أرض الواقع، من خلال التوصيات ذات الصلة الواردة في تقرير الأمين العام بشأن النشر السريع، وتعزيز التحليل والتخطيط، وزيادة مرونة الدعم الميداني.

- ما هي الظروف التي يمكن أن يكون من الأنسب أو من المفيد فيها للمجلس أن ينظر في اتباع نهج متسلسل؟ وهل هناك ظروف يكون من غير المستصوب فيها اتباع ذلك النهج؟
- ما هي الخيارات المتاحة أمام المجلس من أجل تكييف الولايات وتحديد تسلسلها على نحو أفضل؟
- ما هي الآثار التي قد تترتب على اتباع هذا النهج المتسلسل فيما يتعلق بتقديم التقارير إلى مجلس الأمن؟ وكيف يمكن أن يبقى مجلس الأمن على علم بالحالات السريعة التطور وبتقييم الأولويات والتقدم المحرز وتحديد ذلك؟
- ما هي الفوائد التي تحققت حتى الآن من وراء الجهود التي بذلها المجلس مؤخرا من أجل تحديد أولويات الولايات؟

التأثير السياسي الجماعي لمجلس الأمن

يؤيد الأمين العام في تقريره تركيز الفريق على الأهمية المحورية للحلول السياسية والإرادة السياسية. وينص التقرير على أن عمليات الأمم المتحدة للسلام هي أدوات سياسية تدعم الأطراف في التزاعات في التماس التسويات السياسية وإرسائها والحفاظ عليها. وفي سياق هذه الجهود، يدعو الأمين العام المجلس إلى حشد تأثيره السياسي الجماعي للضغط باتجاه التوصل إلى حلول سياسية.

وقد التزم الأمين العام، في الحالات التي تكون فيها احتمالات التقدم على الأجل القصير محدودة ويكون تأييد الأطراف، لا سيما الدولة المضيفة، لإنشاء عملية سلام تابعة للأمم المتحدة غير كامل أو مذبذبا، بأن يقدم إلى المجلس تقييمات وتوصيات صريحة بشأن ما يمكن أن يطلب بصورة معقولة إلى عمليات السلام أن تنفذه والمجالات التي ينبغي أن تعطى الأولوية.

وأمام مجلس الأمن العديد من الطرق للبرهنة على تأثيره السياسي الجماعي والاستفادة من هذا التأثير. ففي إمكانه أن يصدر بيانات صحفية ورئاسية، وأن ينظم مناقشات مفتوحة أو جلسات مغلقة، وأن يضع قرارات بشأن المسائل المواضيعية والتنفيذية، وأن يكلف بالعمليات، ويفرض جزاءات، ويشارك في اجتماعات رسمية مع طائفة من أصحاب المصلحة الوطنيين والإقليميين. أما على الصعيد الأقرب إلى الطابع غير الرسمي، فيمكنه القيام بزيارات ميدانية، وإجراء مشاورات في إطار البند المعنون ''أية مسائل أخرى''، والتواصل بصفة غير رسمية مع الجهات الفاعلة الوطنية والإقليمية، فضلا عن البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، وتنظيم مناقشات في إطار صيغة آريا مع الجهات الفاعلة من غير الدول.

- ما هي الخطوات التي يمكن اتخاذها من أجل تحسين حشد التأثير الجماعي لمجلس الأمن؟
- ما مدى فعالية أنشطة المجلس في مجال الاتصالات العامة؟ وما هو الأثر التي تحدثه تلك الأنشطة على الصعيد المحلي في حالات النزاع؟
- ما هي الأدوار التي يمكن أن يضطلع بها واضعو المسودات الأولى و/أو فرادى الأعضاء في المجلس فيما يتعلق بحشد المشاركة السياسية الجماعية؟
- كيف يمكن للمجلس أن يزيد من تأثير زياراته الميدانية؟ وهل ينبغي إعادة النظر في توقيتها وتكوينها وتواترها؟
- ما هي الخطوات الإضافية التي يمكن أن يتخذها المجلس وأعضاؤه؟

٥ - المسؤول عن تقديم الإحاطة

سيقوم الأمين العام بتقديم الإحاطة إلى المجلس. ولا يتوقع، في هذه المرحلة، أن يقوم مسؤول آخر بتقديم إي إحاطة.

٦ - النتائج والخطوات المقبلة

تعتزم المملكة المتحدة تقديم بيان رئاسي موجز بشأن هذه المسألة. وسوف يعمم مشروع بيان رئاسي لمناقشته.

٧ - الجوانب الإجرائية

سوف نسترشد، حسب المتبع دائما، بالمذكرة الواردة في الوثيقة S/2010/507 فيما يتعلق بالحدود الزمنية للكلمات. ويرجى من أعضاء المجلس أن يقتصروا في كلماتهم على مدة تقل عن ٥ دقائق.

ويمكن الحصول على المزيد من المعلومات بشأن هذه الإحاطة من كريغ ميلز (craig.mills@fco.gov.uk)، السكرتير الأول في بعثة المملكة المتحدة لدى الأمم المتحدة، المعني بحفظ السلام.