الأمم المتحدة

S/2015/749

مجلس الأمن

Distr.: General
1 October 2015
Arabic
Original: English

رسالة مؤرخة ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥ موجهة من الممثل الدائم لإسبانيا لدى الأمم المتحدة إلى الأمين العام

يشرفني أن أحيل إليكم مذكرة مفاهيمية عن المناقشة المفتوحة لمجلس الأمن بشأن المرأة والسلام والأمن التي ستُجرى في ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥ (انظر المرفق).

أكون ممتنا لو جرى تعميم هذه الرسالة ومرفقها بوصفهما وثيقة من وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) رومان أويارثون

061015 061015 15-16679 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

مرفق الرسالة المؤرخة ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥ الموجهة من الممثل الدائم لإسبانيا لدى الأمم المتحدة إلى الأمين العام

الاستعراض الرفيع المستوى لقرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠): من الخطاب إلى النتائج الفعالة

مناقشة مفتوحة لمجلس الأمن

١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥

سيرأس المناقشة المفتوحة رئيس الوزراء في إسبانيا

ماريانو راهويْ

سيدلي الأمين العام ببيان في مستهل المناقشة المفتوحة

مقدمات الإحاطات:

- وكيلة الأمين العام/المديرة التنفيذية لهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، فومزيليه ملامبو – نغوكا
- مديرة صندوق المرأة الكونغولية ورئيسة مجلس إدارة منظمة التضامن النسائي من أجل السلام والتنمية المتكاملة، جوليين لوسانج
- رئيسة منظمة حرية المرأة في العراق، ينار محمد

قبل نحو ١٥ سنة، اتخذ مجلس الأمن القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠) الذي وجه فيه الانتباه إلى الأثر المتفاوت للنزاعات المسلحة على النساء والفتيات، وإلى استبعادهن من جهود منع نشوب النزاعات وحفظ السلام وتسوية النزاعات وبناء السلام، وإلى الصلات التي لا تنفصم عراها بين المساواة بين الجنسين، من جهة، والسلام والأمن الدوليين، من جهة أخرى. وقد اتُخذ هذا القرار المواضيعي في أعقاب عقدٍ من الإخفاقات في حفظ السلام في رواندا والصومال ويوغوسلافيا السابقة. وهو أتى وليد التعبئة الفعالة التي قامت بها المجموعات النسائية على الصعيد العالمي بعد المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة في بيجين لعام ١٩٩٥، والتصميم القوي الذي أبداه بعض أعضاء مجلس الأمن آنئذ.

وما برح العالم يشهد تغييرات هامة منذ عام ٢٠٠٠. ففي أقل من عقد، زاد عدد النزاعات العنيفة الكبرى بنسبة تناهز ثلاثة أضعاف (انظر A/70/357-S/2015/682، الفقرة ٢). كما تغيرت طبيعة النزاعات[١]: فقد ترسخت دورات الضعف وانعدام الأمن في مناطق عدة؛ وباتت أوجه الترابط بين الكوارث الطبيعية، والأزمات الإنسانية والنزاعات أكثر وضوحا؛ وزادت أعداد اللاجئين والنازحين إلى مستوى لم تبلغه قط في تاريخ الأمم المتحدة، ويُتوقع أن يظل العديد منهم مشردا على مدى عقدين تقريبا، وهو المتوسط الحالي لطول مدة التشرد. وكل ذلك هو بدوره عرضة لتهديدات جديدة ومستجدة، أبرزها تزايد التطرف العنيف والإرهاب، اللذين يمثلان ربما التهديد الأكبر للسلام والأمن الدوليين في الوقت الحاضر.

ومنذ عام ٢٠٠٠، ما برحنا نشهد أيضا تطورات إيجابية مختلفة، مثل إنشاء هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، وتعيين ممثلين خاصين اثنين للأمين العام معنيين بالعنف الجنسي في حالات النزاع وبالأطفال والنزاع المسلح. كما طرأ تحول على استجابات مجلس الأمن والمنظمة خلال هذه الفترة. ولعل الأهم من ذلك، هو أن التدرُّج في النظر في انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني بوصفها تهديدا للسلام والأمن الدوليين أوجدَ مجالات جديدة لمشاركة المجلس على مستوى الركائز الرئيسية لعمل الأمم المتحدة.

وفي ما يتعلق بالمرأة والسلام والأمن تحديدا، اتُخذت ستة قرارات بعد القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠). وتزيد هذه القرارات السبعة مجتمعة من أهمية مشاركة المرأة ودورها القيادي في جميع جوانب السلام والأمن، وتقرّ بالعنف الجنسي في حالات النزاع بوصفه تهديدا للأمن الدولي وعائقا أمام بناء السلام، وتنشئ التزامات على الجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة ودولها الأعضاء بتمكين النساء والفتيات وحمايتهن في السياقات المتأثرة بالنزاع.

وشكل عام ٢٠١٥ سنة مفصلية في الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة في مجالي المساواة بين الجنسين، والسلام والأمن. لقد احتفلنا للتو بالذكرى العشرين لإعلان ومنهاج عمل بيجين، وأطلقنا مؤخرا خطة جديدة للتنمية للسنوات الـ ١٥ المقبلة. وإضافة إلى الاستعراض

(١) أشار تقريرا الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام، وفريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل الأمم المتحدة لبناء السلام إلى تغير وجه النزاع العالمي. إن التهديد المتنامي الذي يمثله التطرف العنيف والإرهاب يضيف بعداً آخر إلى سيناريو النزاعات المعقد أصلا على الصعيدين العالمي والإقليمي (انظر A/70/95-S/2015/446 ، الفقرات ٨ و ١٢ و ٨٠، و A/69/968-S/2015/490، المرفق، الفقرات ١٠ و ١١ و ١٤ و ١٩ و ٥٣).

الحالي للقرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، وهو قرار يحمل رمزية خاصة به، ومن خلال هذه المناقشة المفتوحة ودراسة شاملة عن تطبيقه، استعرضنا عمليات السلام وهيكلية بناء السلام بالأمم المتحدة. ويتيح التقارب بين هذه العمليات الثلاث فرصة لا تقدَّر بثمن لاستحداث مقاربة شاملة لمنع نشوب النزاعات، وصنع السلام وبناء السلام، من خلال القيام بجملة أمور منها كفالة مشاركة المرأة ودورها القيادي في جميع مجالات ومراحل الاستجابة[٢]. وستستكمل هذه الاستعراضات أيضا الوثيقةُ الختامية لمؤتمر القمة العالمي المقبل للعمل الإنساني وخطةُ العمل التي سيعلنها الأمين العام في الأسابيع المقبلة، والتي تتضمن تدابير عملية لمنع التطرف العنيف. إن الاستعراض الرفيع المستوى لتطبيق القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠) والدراسة العالمية التي سيستند إليها، يتيحان فرصة لا تقدَّر بثمن للوقوف على الحالة الراهنة لتطبيق خطة المرأة والسلام والأمن، وللتعهد بالتزامات محددة وطموحة لتحقيقها بالكامل.

التشخيص

من خلال إجراء استعراض عام موجز لخطة المرأة والسلام والأمن منذ أن تناولها مجلس الأمن بوصفها مسألة مواضيعية منفصلة في عام ٢٠٠٠، توصلنا إلى الاستنتاجات العامة المبينة أدناه:

أنشأ مجلس الأمن إطارا معياريا معززا نسبيا بشأن المرأة والسلام والأمن[٣]. ومع ذلك، لا تزال فجوةٌ تعتري التنفيذَ في المقر، ولا سيما على الأرض[٤]. فعملياً، لم تولَ الأولوية لحماية المرأة ومشاركتها، لا بل أنها تُعتبر عوض ذلك إضافةً وعنصرا غير سياسي، لا جانبا حيويا من جوانب معادلة السلام والأمن لكل من النساء والرجال، وللمجتمع ككل.

(٢) كما ذكر الأمين العام في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ ”يجب أن يكون النهوض بقضية المرأة والسلام والأمن جزءا لا يتجزأ من جهودنا في مجال صنع السلام وحفظ السلام وبناء السلام، لا لاحقاً لها“.

(٣) في أعقاب اتخاذ القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، لم يعتمد مجلس الأمن أي قرار بشأن المرأة والسلام والأمن حتى عام ٢٠٠٨. وبين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٠، اضطلع المجلس بنشاط معياري فوق العادة في هذا المجال، باتخاذ القرارات ١٨٢٠ (٢٠٠٨) و ١٨٨٨ (٢٠٠٩) و ١٨٨٩ (٢٠٠٩) و ١٩٦٠ (٢٠١٠). واتخذ لاحقا قرارين آخرين هما ٢١٠٦ (٢٠١٣) و ٢١٢٢ (٢٠١٣).

(٤) في هذا الصدد، إن المكاسب التي تحققت في الخطة المتعلقة بالعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات منذ إنشاء مكتب الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاع، وهيكل التنفيذ المعزز سواء في الميدان ومع تشكيل فريق الخبراء المعني بسيادة القانون والعنف الجنسي في حالات النزاع، تمثل تقدما بالغ الأهمية.

أما الفجوة المتبقية التي تمثل التحدي الأكبر فتتعلق بمشاركة المرأة في العمليات السلمية وفي العمليات الانتقالية السياسية في فترة ما بعد النزاع، حتى عندما يبيِّن الدليل المستقى من التجربة وجودَ صلة قوية بين إشراك المرأة في العمليات السلمية والسلام الأكثر استقرارا واستدامة. وينبغي التصدي لمسائل المشاركة بصورة منهجية إلى جانب المسائل المتعلقة بالحماية والتسليم بها باعتبارها مسائل متآزرة. ويمكن أن نؤكد أن مجلس الأمن نادرا ما تصرَّف بشكل استباقي لمنع نشوب النزاعات[٥]. إن للاستثمار في المشاركة تأثيرا قويا على الوقاية.

ومع أن الإطار المعياري الذي أنشأه مجلس الأمن منذ عام ٢٠٠٠ واسع النطاق، فثمة مجالات لم يجر التطرق إليها بشكل مباشر في القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠) والقرارات اللاحقة بشأن المرأة والسلام والأمن، بينها التهديدات المستجدة مثل دور المرأة في مواجهة التطرف العنيف والإرهاب[٦]. ورغم تحديد استخدام الاغتصاب، والاسترقاق الجنسي، والزواج القسري وغير ذلك من أشكال العنف الجنسي، بوصفها جزءا من الأهداف الاستراتيجية للجماعات المتطرفة مثل تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام، ومن عقيدتها وتمويلها في أجزاء من الجمهورية العربية السورية والعراق ولجماعة بوكو حرام في نيجيريا (انظر S/2015/203، الفقرة ٨٣)، فإن تحليل دور المرأة باعتبارها ضحية مجموعة واسعة من انتهاكات الحقوق على أيدي المتطرفين، وكذلك دورها كجانية وكعنصر منع واستجابة، فضلا عن دور السكان المشمولين باستراتيجيات الإرهاب ومكافحة الإرهاب، ما زال لا يحظى بمعالجة كافية. وعلى هذا النحو، فإن خطة المرأة والسلام والأمن لم تُدمَج على نحو ملائم في استجابة المجتمع الدولي لهذا التهديد.

إن عدم تخصيص موارد كافية، والافتقار إلى كلٍ من الإرادة السياسية والمساءلة وتوفُّر الخبرات المتاحة، فضلا عن المواقف الممانِعة الثابتة الصادرة عن الجهات المنفذة وصانعي

(٥) جرى التشديد أيضا على أهمية الوقاية بشكل عام في التقرير السنوي للأمين العام بشأن المرأة والسلام والأمن لعام ٢٠١٥ (S/2015/716، الفقرة ٦٦). وإضافة إلى ذلك، يشير الأمين العام إلى أنه ”على مستوى الأقوال، هناك دعم قوي للإنذار المبكر ومنع نشوب النزاعات، ولكنه لا يترجم دائما إلى إجراءات مبكرة“ (انظر A/70/357-S/2015/682، الفقرة ٣٤).

(٦) أشير مرات قليلة إلى إدماج منظور جنساني في مواجهة التطرف العنيف والإرهاب. والتزم مجلس الأمن بإدماج المرأة والسلام والأمن في مسائل مواضيعية أخرى، مثل مكافحة الإرهاب، في القرار ٢١٢٢ (٢٠١٤). وأشير أيضا إلى ذلك مرات عدة بشكل مبهم في القرار ٢١٢٩ (٢٠١٤) والقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) (لدى بروز جماعات مثل تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام وجماعة بوكو حرام)، وفي القرار ٢١٩٥ (٢٠١٤) (المتعلق بدور الجريمة المنظمة عبر الوطنية في دعم الإرهاب) والقرار ٢١٩٩ (٢٠١٥) (المتعلق بمصادر التمويل غير المشروع لجبهة النصرة).

القرار، هي من الأسباب الرئيسية لعدم تنفيذ الخطة بفعالية منذ اتخاذ القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠).

الجهات الفاعلة الرئيسية

مع أن خطة المرأة والسلام والأمن منبثقة من مجلس الأمن، فإن آثارها تطال جميع الدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة والمجتمع المدني. وينبغي للمجلس أن يعزز دوره في أن يكون خاضعا للمساءلة عما يتخذه من قرارات بشأن المرأة والسلام والأمن، إلا أن للمنظمات الإقليمية ومنظومة الأمم المتحدة، ولا سيما الدول الأعضاء، مسؤوليتها أيضا عن مواجهة التحديات التي يصادفها تطبيق هذه الخطة. إن التصدي لهذه التحديات هو الهدف الرئيسي لهذه المناقشة المفتوحة.

ورغم إرساء مجلس الأمن أسسا معيارية لهذه الخطة، فهو ليس ذراعا منفِّذة لمنظومة الأمم المتحدة ولا يمكن تاليا أن يُتوقع منه تحقيق النتائج المطلوبة بمعزل عن توفُّر معلومات وتحليلات جيدة النوعية أو من دونها. ويتطلب التنفيذ أيضا التزاما كبيرا وعملا دؤوبا من جانب منظومة الأمم المتحدة الأوسع نطاقا ودولها الأعضاء والمجتمع المدني.

وينبغي لمنظومة الأمم المتحدة ككل، ولا سيما إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة بوصفها الهيئة الرائدة في مسائل المرأة والسلام والأمن، أن تحسن أداءها العام في ما يتعلق بهذه الخطة من خلال جملة تدابير منها توفير المعلومات التحليلية والاستراتيجية للمجلس عن الوضع على الأرض، بمواصلة العمل مع المجتمع المدني، بما يشمل المنظمات النسائية، على الصعيد المحلي. ومن الضروري تعزيز التعاون وأوجه التآزر بين عمليات السلام وأفرقة الأمم المتحدة القطرية بغية الاستفادة إلى أقصى حد من مزايا النسبية لكل منها. ومن المطلوب أيضا أن تبدي القيادة العليا للأمم المتحدة، في المقر والميدان، تصميما أقوى على الاضطلاع بصورة فعالة بمسؤولياتها في مجال المرأة والسلام والأمن.

ويجب على مجلس الأمن أيضا أن يعزز التزامه بالتنفيذ الفعال لخطة المرأة والسلام والأمن. وينبغي للمجلس أن يجري مراجعة لأساليب عمله في هذا الصدد من أجل تعزيز أدائه.

إن الدول الأعضاء تتحمل المسؤولية الأساسية عن التأكد من إدماج التعهدات والالتزامات على الصعيد العالمي المتصلة بالمرأة والسلام والأمن في السياسات والقوانين الوطنية. فهي لا تزال أكثر الجهات فاعلية في تنفيذ القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠) بوصفها دولا

أعضاء في الأمم المتحدة وفي المنظمات الإقليمية، ولكن أيضا من ضمن دورها كأطراف في النزاعات وكجهات مانحة وكبلدان مساهمة بقوات وشرطة في عمليات حفظ السلام، أو كجهات سياسية فاعلة في نزاع أو منطقة محددتين. وفي هذا الصدد، ينبغي التشديد على أن حالات الاستغلال والاعتداء الجنسيين تعرِّض صورة وجود الأمم المتحدة في الميدان وشرعيته وفعاليته. وقد حدد الأمين العام تدابير محددة وقوية من أجل مواصلة تنفيذ سياسة عدم التسامح التي تتبعها المنظمة[٧]، إلا أن تحسين المتابعة والتحقيق يتطلبان تعاون الدول الأعضاء، ولا سيما البلدان المساهمة بقوات.

وتضطلع المنظمات الإقليمية بدور حيوي في تنفيذ خطة المرأة والسلام والأمن. ومنذ الذكرى العاشرة لاتخاذ القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، تبذل المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية جهودا هامة من أجل رصد التقدم المحرز، وتقييم النتائج وتبادل الممارسات السليمة في تنفيذ الخطة.

وأخيرا وليس آخرا، ما برح أعضاء المجتمع المدني يشكلون جهات فاعلة رئيسية منذ بدء تنفيذ الخطة. فهم مستفيدون وشركاء، ويجب إيجاد سبل أكثر فعالية للعمل بصورة منهجية مع منظمات المجتمع المدني على الصعيد المحلي، وتمكين المنظمات النسائية، بغية سد الفجوة بين السياسات الدولية والواقع المحلي.

تحديات وأهداف الاستعراض الرفيع المستوى

من التحديات الرئيسية التي تصادفها خطة المرأة والسلام والأمن انعدامُ التنفيذ المتسق (انظر A/70/95-S/2015/446، الفقرة ٢٥٧)، وعدم المساءلة، والافتقار إلى ما يكفي من الموارد والتمويل المتصلين بالشؤون الجنسانية. وتتيح لنا هذه المناقشة المفتوحة والاستعراض الرفيع المستوى فرصة استثنائية لنبين أن الأمم المتحدة ودولها الأعضاء قادرة على الترويج للتحول الثقافي الذي تستلزمه هذه الخطة بمناسبة ذكراها السنوية الخامسة عشرة. فتنفيذها يتطلب التزاما حقيقيا من جانب القادة الوطنيين[٨]، وكذلك من جانب قيادة الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية. وهو يستلزم تصميما ودعما قويين من المنظور المالي على كل من الصعد الدولي والوطني والمحلي.

(٧) انظر A/69/779، و A/70/95-S/2015/446، الفقرات ٢٥٨-٢٦٩، و A/70/357-S/2015/357، الفقرات ١١٩-١٢٥.

(٨) يشدد الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات حفظ السلام على أن ”الافتقار إلى القيادة الوطنية التي تجعل من برنامج المرأة والسلام والأمن إحدى الأولويات الوطنية السياسية والمتعلقة بالحوكمة“ هو العقبة الرئيسية في طريق تنفيذ الخطة. (انظر A/70/95-S/2015/446، الفقرة ٢٥٧).

وفي ضوء ما تقدم، نشجع:

(أ) الدولَ الأعضاء على الذهاب أبعد من الخطاب عن طريق الإعلان، بمناسبة الاستعراض الرفيع المستوى، عن التزامات وطنية دقيقة وطموحة ومحددة زمنيا في مجالات من قبيل الدور القيادي للمرأة ومشاركتها في صنع القرار. ووضع وتنفيذ خطط العمل الوطنية، ومخصصات التمويل، وفي قطاعي الأمن وسيادة القانون، ومكافحة التطرف العنيف والإرهاب، والتعافي وإعادة الإعمار في مرحلة ما بعد النزاع؛

(ب) الدولَ الأعضاء التي خاضت أو تخوض تجربة العمليات السلمية على تشاطُر أفضل ممارساتها وإنجازاتها في ما يتصل بتنفيذ خطة المرأة والسلام والأمن بالنظر إلى أن دراسة حالاتها الإفرادية يمكن أن تكون مفيدة لبلدان أخرى؛

(ج) منظومةَ الأمم المتحدة إلى أن تعلن التزامات دقيقة وطموحة ومحددة زمنيا في مجالات من قبيل المساءلة والإبلاغ؛ والهيكل والخبرات والموارد في مجال الشؤون الجنسانية؛ ومشاركة المرأة؛ والحماية من العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات ومن الاستغلال والاعتداء الجنسيين، بما يبين أن الأمانة العامة ومنظومة الأمم المتحدة بأسرها تولي هذا الأمر فعلا الأولوية في الخطة؛

(د) المنظمات الإقليمية على تبادل معلوماتها الخاصة بشأن هيكل المرأة والسلام والأمن، وقنوات الاتصال القائمة مع المجتمع المدني، والسبل التي تتبعها للرصد والإبلاغ عن التقدم المحرز في تنفيذ الخطة، والطريقة التي تتوخى فيها إقامة تعاون أوثق بين المنظمات الإقليمية والأمم المتحدة؛

(هـ) مجلسَ الأمن على النظر في السبل التي تمكنه من تحسين أدائه اليومي، لا عن طريق اتباع مقاربة أكثر اتساقا ومنهجيةً لبنود جدول أعماله المواضيعية (المرأة والسلام والأمن، أو حماية المدنيين، أو العنف الجنسي في حالات النزاع، أو الأطفال والنزاع المسلح، أو مكافحة الإرهاب) فحسب، ولكن أيضا من خلال بنوده الخاصة ببلدان محددة، نظرا إلى أنه ينبغي للحلول أن تكون مصممة وفقا لسياقات محددة.

المشاركة ومقدمات الإحاطات والوثيقة الختامية

سيرأس المناقشةَ المفتوحة رئيس الوزراء الإسباني ماريانو راهوي. ويُتوقع حضور الأمين العام وإدلاؤه ببيان في مستهل المناقشة. وستعرض وكيلة الأمين العام/المديرة التنفيذية لهيئة الأمم المتحدة للمرأة، فومزيليه ملامبو – نغوكا الاستنتاجات الواردة في تقرير الأمين

العام بشأن المرأة والسلام والأمن لعام ٢٠١٥ (S/2015/716). وستقدم ينار محمد (العراق) وجولييت لوسانج (جمهورية الكونغو الديمقراطية) إحاطتين باسم المجتمع المدني.

نشجع جميع المشاركين على الإدلاء ببيانات قوية ومركَّزة لا تتجاوز مدتها ثلاث دقائق كي يتسنى للجميع أن يسهموا ويشاركوا في استعراض القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠). ويمكن إرسال البيانات الطويلة مسبقا إلى العنوان التالي: highlevelreviewwps@unwomen.org تمهيدا لنشرها في الصفحة الشبكية لهيئة الأمم المتحدة للمرأة، إلى جانب هذه المذكرة المفاهيمية.

ويُتوقع صدور وثيقة ختامية بشأن هذا الاستعراض الرفيع المستوى.