

Distr.: General  
1 March 2022  
Arabic  
Original: English



الدورة السادسة والسبعون  
البنديان 66 و 136 من جدول الأعمال  
بناء السلام والحفاظ على السلام  
استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة

## الاستثمار في الوقاية وبناء السلام

### تقرير الأمين العام

موجز

ارتفعت تكاليف الاستجابة للأزمات إلى مستويات لا يمكن تحملها في العقود الأخيرة. ويمكن للأنشطة الداعمة لبناء السلام والحفاظ على السلام أن تساعد في إنقاذ الأرواح وتقليل الموارد المالية اللازمة لمواجهة الأزمات الناشئة. وقد أثبت صندوق بناء السلام أنه أداة هامة في هذا الصدد، حيث يضع تحت تصرف منظومة الأمم المتحدة موردا يتسم بالمرونة والتركيز وسرعة الاستجابة. ومع ذلك، لا تزال هناك فجوة كبيرة بين مستوى التمويل المتاح ومستوى التمويل اللازم لتلبية احتياجات بناء السلام، وهي فجوة تتجلى بشكل خاص في البلدان التي تمر عمليات الأمم المتحدة للسلام فيها بمرحلة انتقالية أو التي أنجزت تلك العمليات ولاياتها فيها في الآونة الأخيرة.

ويمكن للصندوق أن يؤدي دورا هاما في تحفيز الشركاء الآخرين على تعزيز الاستثمارات الموجهة إلى بناء السلام وفي المساعدة على التخفيف من حدة "المنحدر المالي" الذي كثيرا ما يُواجه بعد مغادرة أي عملية من عمليات السلام. غير أن اعتماد الصندوق على التبرعات يقوض فعاليته. ومن أجل مواجهة هذا التحدي الدائم، دعا الأمين العام، في تقريره عن بناء السلام والحفاظ على السلام لعام 2018 (A/72/707-S/2018/43)، الدول الأعضاء إلى أن تنظر في تخصيص اشتراكات مقرر للصندوق بقيمة 100 مليون دولار من أجل المساعدة في توفير قدر أكبر من الاستدامة والقدرة على التنبؤ بالموارد المتاحة من خلاله.



ويرد في هذا التقرير موجز لطرائق تنفيذ ذلك المقترح. ويتضمن التقرير، الذي يُقدّم عملاً بقرار الجمعية العامة 201/75، طلباً مقدماً إلى الجمعية للموافقة على إنشاء آلية تمويل تُخصّص من خلالها اشتراكات مقررة بقيمة 100 مليون دولار على أساس سنوي من خلال حساب خاص مخصص، اعتباراً من 1 تموز/يوليه 2022.

ويتمثل الغرض من الطرائق المحددة المقترحة لآلية التمويل التكميلي في التأكد من أن الاشتراكات المقررة للصندوق لا تحوّل الاحتياجات عن الأنشطة الأخرى الصادر بها تكليف، وأنها تُستخدم بطريقة شفافة تحترم الدور الرقابي للجمعية العامة، وأن الطريقة التي تُوفّر بها الأموال لا تؤثر على مرونة الصندوق وسرعة استجابته، وأن توفير الاشتراكات المقررة للصندوق يعزز الاتساق البرنامجي داخل منظومة الأمم المتحدة ويتجنب الازدواجية مع مصادر التمويل الأخرى، بما في ذلك الأنشطة البرنامجية الممولة من خلال ميزانيات عمليات السلام.

## أولا - مقدمة

1 - يقدم هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة 201/75 الذي طُلب من خلاله، في جملة أمور، أن تقدم هيئات الأمم المتحدة وأجهزتها المعنية مدخلات إلى الدول الأعضاء مسبقاً قبل الاجتماع الرفيع المستوى للجمعية العامة المنعقد من أجل النهوض بالخيارات المتاحة لضمان التمويل الكافي والمنتظم والمستمر لبناء السلام وبحثها والنظر فيها.

2 - وما فتئ ضمان إمكانية التنبؤ بالتمويل المتاح من خلال صندوق بناء السلام واستدامة هذا التمويل يشكل تحدياً منذ أمد بعيد. وفي عام 2015، أوصى فريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل الأمم المتحدة لبناء السلام، في تقريره عن تحدي الحفاظ على السلام، بأن تنظر الجمعية العامة في اتخاذ خطوات لضمان حصول الصندوق على تمويل أساسي، يمثل مبلغ 100 مليون دولار أو نسبة رمزية قدرها 1 في المائة من قيمة مجموع الاحتياجات المتعلقة بعمليات الأمم المتحدة للسلام (بما في ذلك بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة على حد سواء)، أيهما أعلى (A/69/968-S/2015/490، الفقرة 171). وكرر الأمين العام هذه الدعوة في تقريره عن بناء السلام والحفاظ على السلام لعام 2018 (A/72/707) و S/2018/43، الفقرة 49 (هـ)) وأعاد تأكيدها في تقارير لاحقة. وأحاطت الجمعية علماً مع التقدير، في قرارها 276/72، بالتوصيات والخيارات الواردة في تقرير عام 2018 وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم المزيد من التفاصيل عن تلك التوصيات والخيارات، بما في ذلك تلك المتعلقة بتمويل أنشطة بناء السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة.

3 - وسيكون الاستخدام المقترح للاشتراكات المقررة لدعم صندوق بناء السلام مستنداً إلى أربعة مبادئ رئيسية. المبدأ الأول هو أنه لن يكون هناك أي تأثير على الميزانيات المقترحة لفرادى عمليات السلام. والمبدأ الثاني هو أن استخدام الصندوق سيُنسق بشكل كامل مع عمليات السلام والأفرقة القطرية لضمان استخدام جميع مصادر التمويل بطريقة تكاملية ومن دون ازدواجية. والمبدأ الثالث هو أن الجمعية العامة ستبذل كل عام بالأنشطة التي اضطلع بها الصندوق في العام السابق. أما المبدأ الرابع فهو أن استخدام الاشتراكات المقررة يجب ألا يؤدي إلى تآكل قدرة الصندوق على الاستمرار كمورد مرن ومركّز وسريع الاستجابة فيما يتعلق بالحفاظ على السلام.

4 - ويعرض هذا التقرير آلية مقترحة لتفعيل توصية فريق الخبراء الاستشاري وإنشاء وسيلة لتوفير اشتراكات مقررة بقيمة 100 مليون دولار لصندوق بناء السلام. ولن تساعد هذه الآلية في التصدي للتحدي الأساسي المتمثل في ضمان إمكانية التنبؤ بالصندوق واستدامته فحسب، بل ستساعد أيضاً في التخفيف من أثر المنحدرات المالية الناجمة عن مرور عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة بمراحل انتقالية.

## ثانياً - معلومات أساسية

5 - يعد بناء السلام والحفاظ على السلام من أنشطة الأمم المتحدة الحاسمة الأهمية التي ترمي إلى منع نشوب النزاعات وتصعيدها واستمرارها وتجديدها؛ ومعالجة الأسباب الجذرية للنزاع؛ ومساعدة أطراف النزاع على إنهاء الأعمال العدائية؛ وكفالة المصالحة الوطنية؛ والمضي قدماً صوب التعافي وإعادة الإعمار والتنمية. وقد أصبح بناء السلام والحفاظ على السلام أكثر إلحاحاً في العقد الماضي بسبب زيادة النزاعات العنيفة إلى مستوى لم يسبق له مثيل منذ عام 1945، وكذلك بسبب الطابع المتغير للنزاع، بما في ذلك الدور

المتنامي للجهات المسلحة غير التابعة للدول، الذي تحركه مجموعة من العوامل السائدة على الساحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية. ونتيجة لذلك، ارتفعت أعداد اللاجئين والمشردين داخليا إلى مستويات قياسية، وتضاعف عدد الأشخاص المحتاجين إلى المساعدة الإنسانية في السنوات الأخيرة، ليصل إلى 235 مليون شخص في عام 2021. وتقترن الاستجابة لهذه الأزمات بتكاليف باهظة. ففي السنوات العشر من عام 2010 إلى عام 2019، أنفق المجتمع الدولي 349 بليون دولار على عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، والمساعدة الإنمائية الرسمية المتصلة بالشؤون الإنسانية، والتكاليف المتكبدة داخل البلدان المانحة لصالح اللاجئين وحدهم.

6 - وقدمت الدراسة المشتركة بين الأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي المعنونة "سبل تحقيق السلام: النهج الشاملة لمنع نشوب النزاعات العنيفة" دليلا على أن الجهود المتصلة ببناء السلام والحفاظ على السلام أنقذت أرواحا وموارد. فقد تبين في الدراسة أن الإجراءات الوقائية الموسعة النطاق يمكن أن تسفر عن وفورات صافية تتراوح بين 5 بلايين دولار و 70 بليون دولار سنويا، وتشير التقديرات إلى أن كل دولار يُستثمر في الوقاية يمكن أن يقابله توفير 16 دولارا في الاستجابة للأزمات. وتشتمل تلك الوفورات في التكاليف على إمكانية أن تقل الاحتياجات إلى المساعدة الإنسانية وتدخلات حفظ السلام، وكذلك أن ينخفض عدد المشردين ويتسنى صون المكاسب الإنمائية التي تحققت بشق الأنفس. وفي استعراض شمل ما يقرب من 400 وثيقة - من بينها تقييمات مستقلة، وورقات مواضيعية ودراسات استقصائية وتقارير عن مشاريع - وأجري في إطار التحضير لتقرير الأمين العام عن بناء السلام والحفاظ على السلام لعام 2020 (A/74/976-S/2020/773)، حُدِّد حوالي 300 مثال أدت فيها أنشطة بناء السلام التي تقوم بها منظومة الأمم المتحدة إلى زيادة الثقة في الحكومة، أو حسنت التماسك الاجتماعي، أو خفضت مستويات العنف، أو زادت القدرة على منع نشوب النزاعات وحلها بطرق سلمية، أو أفضت إلى إدراج بناء السلام والحفاظ على السلام في السياسات العامة، أو أسهمت في التوصل إلى تسويات سياسية دائمة في 35 سيقا قطريا.

7 - ولئن كانت الأنشطة الداعمة لبناء السلام والحفاظ على السلام تتسم بفعالية واضحة، فهذه الأنشطة الحاسمة الأهمية تعاني من نقص في التمويل. ففي السنوات العشر من عام 2010 إلى عام 2019، ارتفع المبلغ الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية التي قُدِّمت على أساس سنوي إلى البيئات المتأثرة بالنزاعات، ولكن انخفضت النسبة المئوية التي قُدِّمت من هذه المساعدة إلى المجالات ذات الأولوية في بناء السلام، وهي العمليات السياسية، والسلامة والأمن، وسيادة القانون وحقوق الإنسان، والوظائف الحكومية الأساسية. وقد سبق للجمعية العامة أن اعترفت بالفجوة بين العرض والطلب فيما يخص تمويل بناء السلام، بما في ذلك في قرارها 313/69، ولاحظت في قرارها 201/75 أن تمويل بناء السلام لا يزال يشكل تحديا حاسما.

### صندوق بناء السلام

8 - يمثل صندوق بناء السلام، الذي أنشئ في عام 2006 نتيجة للوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام 2005 (قرار الجمعية العامة 1/60)، موردا حاسم الأهمية يمكن من خلاله أن تعمل الأمم المتحدة على منع نشوب النزاعات العنيفة والاستجابة لها. ولئن لم يكن هذا الصندوق بأي حال من الأحوال المصدر الوحيد المتاح في منظومة الأمم المتحدة لتمويل هذه الأنشطة، فإن ما يتصف به من مرونة وتركيز وسرعة استجابة يكسبه مكانة فريدة بين الأدوات الموضوعية تحت تصرف الأمم المتحدة ويتيح له العمل كأداة استثمارية يُلجأ إليها أولا قبل غيرها ووسيلة لمعالجة السياقات والقطاعات التي تستهدفها مصادر التمويل

الأخرى على نحو كاف. ولا يحفز دوره في توفير الاستثمار التمهيدي على توفير المزيد من التمويل، من مصادر من بينها البنك الدولي والصندوق الاستئماني لبناء الدولة والسلام التابع له، فحسب، بل يساعد أيضاً على تيسير الاتساق والتنسيق بين الشركاء. وعلاوة على ذلك، يضطلع صندوق بناء السلام بدور رائد في بناء السلام بطريقة مراعية للمنظور الجنساني وفي تعزيز الخطة المتعلقة بالشباب والسلام والأمن.

9 - وكما هو مبين في الاختصاصات المنقحة لصندوق بناء السلام (A/63/818)، تشمل أنواع الأنشطة المضطلع بها من خلال الصندوق ما يلي:

(أ) الأنشطة الرامية إلى التصدي للتهديدات الوشيكة لعملية السلام، وتقديم الدعم لتنفيذ اتفاقات السلام والحوار السياسي، وخصوصاً فيما يتعلق بتعزيز المؤسسات والعمليات الوطنية؛

(ب) الأنشطة المضطلع بها لبناء و/أو تعزيز القدرات الوطنية على تعزيز التعايش والحل السلمي للنزاعات؛

(ج) الأنشطة المضطلع بها لدعم الجهود المبذولة لإنعاش الاقتصاد وإنتاج ثمار فورية للسلام؛

(د) إنشاء أو إعادة إنشاء الخدمات الإدارية الأساسية وما يتصل بها من قدرات بشرية وفنية.

10 - وتمثل المسؤولية الوطنية شرطاً للحصول على موارد صندوق بناء السلام. وتتطلب الأهلية الكاملة أن يقدم رئيس الدولة أو الحكومة رؤية لبناء السلام تتضمن أولويات يمكن معالجتها من خلال الصندوق. وعلاوة على ذلك، يتقرر تخصيص الأموال من الصندوق على أساس طلبات تُعدُّ بالاشتراك بين السلطات الوطنية وكيانات الأمم المتحدة الموجودة في البلد.

11 - وتقع المسؤولية عن التوجيه العام والإرشاد بشأن إدارة برامج صندوق بناء السلام وعن رصد عملياته على عاتق الأمانة العامة المساعدة لدعم بناء السلام، التي تعمل تحت القيادة العامة للأمين العام ولوكيلة الأمين العام للشؤون السياسية وبناء السلام. وتتلقى الأمانة العامة المساعدة الدعم في الاضطلاع بتلك المسؤوليات من موظفي فرع تمويل بناء السلام التابع لمكتب دعم بناء السلام. وتقدم المجموعة الاستشارية لصندوق بناء السلام، التي تتألف من مجموعة متوازنة بين الجنسين ومنتوعة جغرافياً من الخبراء الخارجيين البارزين، المشورة والرقابة فيما يتعلق بتخصيص موارد الصندوق وبرامجه وسياساته.

12 - وكما هو مبين في الاختصاصات المنقحة للصندوق (A/63/818)، يعمل مكتب الصناديق الاستئمانية المتعددة الشركاء التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بصفة الوكيل الإداري للصندوق ويدير الصندوق وفقاً للنظام المالي للبرنامج الإنمائي وقواعده وسياساته وإجراءاته المالية. وبموجب مذكرة التفاهم الحالية بين مكتب دعم بناء السلام والبرنامج الإنمائي، يخضع مكتب الصناديق الاستئمانية المتعددة الشركاء للمساءلة عن فعالية وحيادية الإدارة الاستئمانية والإبلاغ المالي، ويتولى، نيابة عن الأمم المتحدة، المسؤولية عن أداء مهام تشمل تلقي التبرعات، وإدارة الأموال، وإبرام اتفاقات مع المنظمات المستفيدة، وصرف الأموال إلى المنظمات المستفيدة وفقاً لقرارات رئيس مكتب دعم بناء السلام، وإعداد البيانات والتقارير المالية.

13 - وفي عام 2016، وصفت الدول الأعضاء الصندوق، من خلال قرار الجمعية العامة 262/70 وقرار مجلس الأمن 2282 (2016)، وُصف الصندوق بأنه "صندوق للتمويل الجماعي يتسم بكونه محفزاً وجاهزاً وسريعاً ومرناً يوفر التمويل للأنشطة الرامية إلى الحفاظ على السلام في البلدان المتضررة من النزاعات"، ورحبت بالمساهمة في "تعزيز الاتساق الاستراتيجي داخل منظومة الأمم المتحدة وفي ما بين

الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية“. وعلاوة على ذلك، اكتسب الصندوق سمعة قوية في مجال الشفافية والمساءلة والإبلاغ عن النتائج، وهو ينفذ عمليات فعالة لاستخلاص الدروس المستفادة والتقييم. وتنتشر معلومات عن الصندوق أيضا في إطار المبادرة الدولية للشفافية في المعونة وتتضمن استراتيجية الصندوق للفترة 2020-2024 الالتزامات التي قطعت بمواصلة زيادة الإبلاغ عن تجميع النتائج الإجمالية وتقييمات الأثر والاستعراضات المستقلة.

14 - وقد أنشئ صندوق بناء السلام بهدف تمويل أولي قدره 250 مليون دولار (انظر A/60/984). ونظرا للاحتياج لدعم بناء السلام على الصعيد العالمي ولمستويات الطلب على هذا الدعم والموافقة على تقديمه في السنوات الأخيرة، يهدف الصندوق إلى استثمار 1,5 بليون دولار في إطار استراتيجيته للفترة 2020-2024، بهدف تحقيق رؤية الأمين العام المتمثلة في إحداث “نقلة نوعية” من حيث الاشتراكات في الصندوق من أجل استثمار 500 مليون دولار في السلام سنويا من خلال الصندوق. غير أن مبلغ التمويل الذي يتلقاه الصندوق فعليا يقل كثيرا عن هذا الهدف ويمكن أن يتباين بشدة من سنة إلى أخرى. فعلى سبيل المثال، تلقى الصندوق 134 788 567 دولارا في عام 2019 و 180 255 932 دولارا في عام 2020 كمساهمات من الجهات المانحة. وعلاوة على ذلك، تجاوز الطلب على الدعم الذي يقدمه الصندوق الموارد المتاحة بدرجة كبيرة. وعلى الرغم من الزيادات الكبيرة التي حدثت في المساهمات منذ عام 2016، فقد اضطر الصندوق إلى تقليص أهدافه المتعلقة بالموافقات في السنوات الأخيرة بسبب عدم كفاية التبرعات. وبالنسبة لعام 2021، بلغت المساهمات 178 مليون دولار، وهو ما أسفر عن عجز يزيد عن 40 مليون دولار مقارنة بالمستويات الواردة في استراتيجية الفترة 2020-2024، واقتضى بالتالي تخفيضا في موافقات الصندوق. ومما يبعث على القلق أن تجربة السنوات الأخيرة تشير إلى ثبات مستوى المساهمات المقدمة إلى الصندوق، في حين يلزم أن تكون هناك زيادات مستمرة من أجل الوصول إلى مبلغ الـ 1,5 بليون دولار المستهدف على مدى السنوات الخمس للاستراتيجية.

#### مقترح فريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل بناء السلام

15 - في عام 2015، خلص فريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل بناء السلام إلى أنه ينبغي للجمعية العامة، من أجل زيادة إمكانات صندوق بناء السلام والقدرة على التنبؤ بموارده إلى أقصى حد ممكن، أن تتظر في اتخاذ خطوات لضمان أن يقدم للصندوق سنويا تمويل أساسي يمثل إما 100 مليون دولار أو نسبة رمزية تعادل 1 في المائة تقريبا من قيمة الميزانيات الإجمالية لعمليات الأمم المتحدة للسلام (بما يشمل بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة على السواء) أيهما أكبر من خلال الاشتراكات المقررة. وقدم الأمين العام توصية مماثلة إلى الجمعية في تقريره عن بناء السلام والحفاظ على السلام لعام 2018 (A/72/707-S/2018/43).

#### صندوق بناء السلام في وقت العمليات الانتقالية

16 - يُكْمَل صندوق بناء السلام عمل عمليات السلام. وفي الفترة ما بين عامي 2017 و 2020، استثمر الصندوق نسبة تتراوح من 19 إلى 35 في المائة من حافظة موارده في بيئات حفظ السلام، مع التركيز على أنشطة بناء السلام التي لا تغطيها بطريقة أخرى الأنشطة البرنامجية الممولة من خلال ميزانيات البعثات، واستثمر نسبة 20 في المائة في بيئات البعثات السياسية الخاصة. وفي هذه السياقات، يدعم الصندوق أيضا التكامل بين جميع عناصر المنظومة على الصعيد القطري. ويتاح الوصول إلى موارد

الصندوق عموماً من خلال طلب مشترك يُقدّم من الحكومة الوطنية والمنسق المقيم كليهما، وتقوم أمانة موجودة في مكتب المنسق المقيم برصد المبالغ المخصصة. وعلى هذا النحو، يساعد الصندوق على تعزيز دور نواب الممثلين الخاصين للأمين العام الذين يضطلعون بمهام ثلاثية ويعملون أيضاً كمنسقين مقيمين ومنسقين للشؤون الإنسانية، في تحقيق الاتساق بين جميع أجزاء منظومة الأمم المتحدة سعياً إلى الحفاظ على السلام.

17 - ويدعم صندوق بناء السلام أيضاً البعثات وأنشطة السلام والأمن الأوسع نطاقاً التي تضطلع بها الأمم المتحدة من خلال المساعدة على تفعيل النهج الإقليمية - وهو هدف من أهداف إعادة تشكيل هيكل السلام والأمن في مقر الأمم المتحدة (انظر A/72/525) - من خلال تيسير المبادرات العابرة للحدود والمبادرات الإقليمية، بما فيها تلك المتصلة بالتخفيف من أثر تغير المناخ على الترحال الرعوي، والتصدي للنزاعات التي تشارك فيها جماعات مسلحة غير تابعة للدول لها روابط عابرة للحدود الوطنية. ومنذ أول برنامج من هذا النوع في آسيا الوسطى في عام 2015، خصص الصندوق أكثر من 97 مليون دولار للمشاريع العابرة للحدود. ويمكن لهذه المشاريع الإقليمية والعابرة للحدود أن تكون مبادرات تكميلية هامة للجهود التي تضطلع بها فرادى عمليات السلام، لأنها قادرة على معالجة العوامل التي تؤثر على تنفيذ ولايات البعثات، ولكنها تقع خارج مناطق البعثات. ويمكن الوقوف على مثال لهذا النهج في غرب أفريقيا، حيث تتماشى أنشطة الصندوق مع استراتيجية الأمم المتحدة المتكاملة لمنطقة الساحل وتدعم تنفيذها وتغطي الجهود المبذولة عبر جميع الركائز الثلاث للاستراتيجية، وهي الحوكمة والأمن والقدرة على الصمود. ويجري التخطيط لهذه الأنشطة وتنفيذها بالتنسيق مع عناصر أخرى من منظومة الأمم المتحدة تمارس نشاطها في المنطقة، من بينها بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي ومكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا ومنطقة الساحل.

18 - وعندما قدم فريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل بناء السلام توصياته بشأن التمويل المقرر، كانت عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام تمر بفترة نمو، حيث تجاوز مجموع الموارد المعتمدة 8,30 بلايين دولار. ومنذ ذلك الحين، تغير الوضع تغيراً كبيراً. ففي الفترة بين حزيران/يونيه 2016 وحزيران/يونيه 2021، انخفض المستوى الكلي للموارد التي اعتمدها الجمعية العامة لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام بمقدار 1,52 بليون دولار. ويُترجم الانخفاض في المستوى الكلي لأنشطة حفظ السلام إلى تخفيض قدره 229 مليون دولار تقريباً في المساعدة الإنمائية الرسمية السنوية المتصلة ببناء السلام المقدمة إلى البلدان المتأثرة بالنزاعات من خلال عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام<sup>(1)</sup>. ولذلك، اكتسبت توصية فريق الخبراء الاستشاري أهمية متزايدة.

19 - وتظل الاحتياجات المتعلقة ببناء السلام كبيرة حتى بعد مغادرة بعثة حفظ السلام. فعلى سبيل التوضيح، بلغت التقديرات المالية لدعم خطة بناء السلام في ليبيريا، عقب انتهاء ولاية بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، 65 مليون دولار سنوياً لمدة سنتين. وفي تقييم أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية مؤخراً للمرحلة الانتقالية في دارفور (A/75/787)، لوحظ أن توفير الخدمات الأساسية وتطوير الهياكل الأساسية وبناء القدرات من خلال مهام الاتصال في الولايات التي مؤّلت من ميزانية العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور قد ساعد في بناء سلطة الدولة وتعزيزها وتوطيدها في دارفور وأن المستفيدين

(1) استناداً إلى بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والمنهجية التي تستخدمها المنظمة.

من تلك المشاريع استقبلوها استقبالا حسنا للغاية. وفي الوقت نفسه، أثرت شواغل بشأن استدامة البرامج المضطع بها في إطار مهام الاتصال في الولايات عقب إغلاق العملية المختلطة. ووفقا للتقييم، تبين أن محدودية كل من توافر الأموال اللازمة لبناء السلام والإنعاش المبكر والتنمية في دارفور والقدرة على إمكانية التنبؤ بها تمثل تحديا كبيرا.

20 - ويمثل دعم هذه العمليات الانتقالية أحد المجالات الثلاثة ذات الأولوية لصندوق بناء السلام في إطار استراتيجيته للفترة 2020-2024، التي تتضمن هدف تخصيص 35 في المائة من استثمارات الصندوق السنوية لدعم هذه العمليات. وفي السياقات الانتقالية، ما فتئ الصندوق يضطلع بدور هام في صون الإنجازات التي حققتها بعثات حفظ السلام وفي المساعدة على موازنة المنحدر المالي في الاستثمار الدولي الذي يحدث عموما عقب مغادرة أي بعثة من بعثات حفظ السلام. بيد أن العمليات الانتقالية الناجحة لا تتطلب زيادة في حجم الموارد المتاحة فحسب، بل أيضا في إمكانية التنبؤ بهذه الموارد في السنوات التي تسبق إغلاق أي بعثة أو تنفيذ أي تغيير رئيسي آخر في تشكيلة الأمم المتحدة، وكذلك في السنوات التي تعقب مغادرة البعثة. وتنعكس أهمية النظرة الأطول أجلا للعمليات الانتقالية في الأمر التوجيهي المتعلق بالتخطيط المتصل بإعداد عمليات متجانسة ومتسقة لانتقال الأمم المتحدة والصادر عن الأمين العام، وقد سلم بها مجلس الأمن أيضا، بما في ذلك في بيانه الرئيسيين المؤرخين 21 كانون الأول/ديسمبر 2017 (S/PRST/2017/27) و 18 كانون الأول/ديسمبر 2018 (S/PRST/2018/20).

21 - وتبين التطورات الأخرى التي حدثت مؤخرا أيضا أهمية وجود آلية تمويل مرنة وسريعة الاستجابة مثل صندوق بناء السلام والحاجة إلى ضمان تزويدها بموارد كافية يمكن التنبؤ بها. فالأنشطة الداعمة لبناء السلام والحفاظ على السلام تساعد في منع نشوب النزاعات في المقام الأول، وهو اعتبار مهم في وقت يشهد تحديات اقتصادية عالمية وفي ضوء ما يقابل هذه التحديات من انخفاض في استعداد المجتمع الدولي للمشاركة في تمويل تدخلات واسعة النطاق ومتعددة الجنسيات في ميداني الأمن والسلام. وعلاوة على ذلك، أدى تمتع الصندوق بالمرونة وسرعة الاستجابة، في سياق جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، إلى تمكنه من تكييف أنشطته في البيئات المتأثرة بالنزاعات، بما في ذلك سياقات البعثات، من أجل المساعدة في مواجهة المصاعب الاقتصادية واللامساواة والتوترات التي تفاقمت بسبب الجائحة، وكذلك من أجل دعم التخطيط للتعافي في مرحلة ما بعد الجائحة على نحو يراعي ظروف النزاع.

### ثالثا - توفير إمكانية الوصول إلى الاشتراكات المقررة

22 - طلبت الجمعية العامة في البداية أن يمول صندوق بناء السلام من خلال التبرعات. غير أن التبرعات وحدها أثبتت أنها غير كافية لتلبية الطلبات الملقة على عاتق الصندوق، بما في ذلك الاحتياجات الإضافية الناجمة عن القرارات التي تتخذها الدول الأعضاء بإغلاق عمليات الأمم المتحدة للسلام أو إعادة تشكيلها. ولهذا السبب، يجدد الأمين العام دعوته إلى تزويد الصندوق بإمكانية الحصول على 100 مليون دولار من الاشتراكات المقررة، إلى جانب مقترح بشأن كيفية تفعيل ذلك اعتبارا من 1 تموز/يوليه 2022. ولا يقصد الأمين العام أن تحل الاشتراكات المقررة محل التبرعات، التي ينبغي أن تظل المصدر الرئيسي لتمويل الصندوق. وبالأحرى، يقصد أن تكمل الاشتراكات المقررة وسائل التمويل الحالية للصندوق وتوفر قدرا ضئيلا من الاستقرار الأساسي وإمكانية التنبؤ اللذين يفقر إليهما الصندوق حاليا.



## المبادئ التوجيهية

23 - لدى النظر في طرائق تفعيل توفير الاشتراكات المقررة لصندوق بناء السلام، استرشدت الأمانة العامة بعدة مبادئ جامعة. والمبدأ الأول هو أن الحصول على الاشتراكات المقررة لزيادة موارد الصندوق ينبغي ألا يكون على حساب التمويل الذي يوفّر لأي أنشطة أخرى تمويل حاليا من خلال الاشتراكات المقررة، بما في ذلك بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة. والمبدأ الثاني هو أن استخدام الاشتراكات المقررة يجب أن يتسم بالشفافية ويجب أن يحترم الدور الرقابي للجمعية العامة. ولذلك ينبغي، في إطار أي طرائق مقترحة، تزويد الدول الأعضاء على أساس سنوي بمعلومات مفصلة عن أداء الصندوق ونفقاته. والمبدأ الثالث هو أنه ينبغي، على نحو ما أكده فريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل بناء السلام، تقديم الاشتراكات المقررة إلى الصندوق بطريقة تكفل الرقابة اللازمة دون تقويض الميزة النسبية للصندوق باعتباره صندوقا للتمويل الجماعي جاهزا وغير مخصص ومتسما بالسرعة والمرونة (انظر A/69/968-S/2015/490، الفقرة 171). أما المبدأ الرابع والأخير، فهو أن التمويل المقدم إلى الصندوق ينبغي أن يستمر في تكملة مصادر التمويل الأخرى، بما في ذلك تمويل الأنشطة البرنامجية الموجه من خلال ميزانيات عمليات السلام، بغية تجنب أي تضارب محتمل بين الأنشطة أو ازدواجية فيها.

24 - وفيما يتعلق بمبدأ التكامل، لاحظ فريق الخبراء الاستشاري أن إمكانية الحصول على الاشتراكات المقررة ستساعد على الحفاظ على الميزة النسبية التي يتمتع بها الصندوق بوصفه المُستثمر الذي يُلجأ إليه أولا في الجهود المبذولة للحفاظ على السلام لما يتسم به من سرعة وتأثير ولبساطة إجراءاته وتقبله للمخاطرة. ولاحظ الفريق أيضا أن كثيرا ما يكون هذا الاستثمار بمثابة رأسمال أولي من أجل تحفيز الدعم من الجهات الفاعلة الأخرى في ميدان بناء السلام التي يمكنها أن تحشد المزيد من الموارد ومن أجل العمل على المدى الأطول في السياقات الفردية، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية ومصارف التنمية الإقليمية والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية والجهات المانحة الثنائية (A/69/968-S/2015/490، الفقرة 172). وعلاوة على ذلك، وبالنظر إلى أن الصندوق يمكن أن يستخدم من قبل الأمانة العامة وصناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة، فضلا عن الشركاء المنفذين من خارج الأمم المتحدة، فإن زيادة مستوى تمويله المستدام يعزز أيضا قدرته على يكون بمثابة عامل محرك للتساق البرنامجي في البلدان المتأثرة بالنزاعات. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن مهام التخطيط والرصد والتقييم المشتركة - وبخاصة في السياقات المتكاملة - تؤدي دورا حاسما في تعزيز المواءمة الاستراتيجية، والحفاظ على التكامل البرنامجي، وضمان التركيز على أثر ونتائج الأنشطة التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة، بما فيها الأنشطة الممولة من الصندوق.

## ترتيبات التمويل المقترحة

25 - تمشيا مع المبادئ المبينة أعلاه، يُقترح تخصيص مبلغ 100 مليون دولار على أساس سنوي، اعتبارا من 1 تموز/يوليه من كل عام، لحساب خاص ينشئه الأمين العام المساعد لتخطيط البرامج والشؤون المالية والميزانية، المراقب المالي للأغراض المحاسبية الخاصة بالاشتراكات المقررة المقدمة لصندوق بناء السلام. وستُرسل إلى الدول الأعضاء رسالة منفصلة بالاشتراكات المقررة لإبلاغها بالتزاماتها فيما يتعلق بدفع الاشتراكات المقررة للصندوق. ويوفر تقديم الاشتراكات المقررة على هذا النحو - أي بمعزل عن الميزانيات والحسابات ورسائل الاشتراكات المقررة المتعلقة بالميزانية البرنامجية، وعمليات حفظ السلام والآلية

الدولية لتصريف الأعمال المتبقية للمحكمتين الجنائيتين - أقصى درجة من الاطمئنان إلى أن الأموال المقدمة في إطار الاشتراكات المقررة لأنشطة أخرى تضطلع بها المنظمة لن تُحوّل في اتجاه تمويل الصندوق.

26 - وستُقدّم الاشتراكات المقررة التي تتلقاها الأمانة العامة لصندوق بناء السلام كمنح للحساب الخاص بالصندوق الذي يديره مكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة الشركاء التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ولكي يتسنى إتاحة هذه الأموال في أقرب وقت ممكن عمليا، يطلب الأمين العام رصد هذا الاعتماد اعتبارا من 1 تموز/يوليه 2022. وفي حالة الموافقة على الطلب، سيُقدّم إلى الجمعية العامة طلب مماثل على أساس سنوي.

27 - وفي حين أن صندوق بناء السلام يدعم حاليا مشاريع في 41 سياقًا منفصلا، فإن جزءا كبيرا من الطلب الحالي على الصندوق ينبع من تقليص عمليات الأمم المتحدة للسلام أو إغلاقها. ومن ثم، قد ترغب الجمعية العامة في النظر في نهج تطبيق بموجبه معدلات الاشتراكات المقررة المطبقة على الميزانية العادية على نصف المبلغ المطلوب للصندوق، بينما تُطبّق على نصفه الآخر معدلات الاشتراكات المقررة المطبقة على تمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام.

#### ترتيبات الإدارة المقترحة

28 - لا يلزم إدخال أي تغييرات على الترتيبات القائمة للنظر في الأموال أو اعتمادها أو صرفها أو إدارتها من أجل تنفيذ الطريقة المقترحة لتزويد صندوق بناء السلام بإمكانية الحصول على 100 مليون دولار من الاشتراكات المقررة على أساس سنوي. وفي السياقات المتكاملة، ستساعد الزيادة في حجم الصندوق وإمكانية التنبؤ بموارده في تعزيز قدرة نواب الممثلين الخاصين الذين يضطلعون بمهام ثلاثية ويعملون أيضا كمنسقين مقيمين ومنسقين للشؤون الإنسانية على أن يكفلوا بفعالية اتساق الأنشطة داخل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، مع تمكينهم في الوقت نفسه من استهداف مجالات لا تعطيها مصادر التمويل القائمة على نحو كاف.

29 - وفيما يتعلق بالإدارة العالمية لصندوق بناء السلام، فإن مكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة الشركاء سيعامل الأمانة العامة بوصفها مساهما في الصندوق لأغراض محاسبة الصناديق. وعلى هذا النحو، سيُسجّل المبلغ الإجمالي الوارد من الحساب الخاص كوديعة من ودائع المساهمين وسيُدار بنفس الطريقة التي تدار بها التبرعات المقدمة من فرادى الدول الأعضاء. كما أن تجنب أي تغييرات في الطريقة التي يُدار بها الصندوق يساعد على كفاءة الاتساق مع مبدأي التكامل وسرعة الاستجابة التوجيهيين، مما يوفر ضمانات تحول دون إمكانية ازدواجية الجهود، مع كفاءة عدم المساس بالسمات الفريدة التي توفر للصندوق مزاياه النسبية أو تقويضها.

#### ترتيبات الإبلاغ المقترحة

30 - يُعدّ حاليا تقريران للأداء على أساس سنوي يغطيان أنشطة صندوق بناء السلام للسنة التقويمية السابقة. الأول هو تقرير الأمين العام عن الصندوق، الذي يُقدّم عملا بقرار الجمعية العامة 282/63 ويصدر عموما في أوائل السنة. وهو تقرير مرحلي سردي يقدم معلومات عن الأداء العام والدروس المستفادة، والارتباطات الخاصة بكل منطقة، والإشراف على الصندوق وإدارته، وغير ذلك من الملاحظات ذات الصلة.

ويتضمن التقرير معلومات عن مقدار التمويل المخصص لفرادى البلدان خلال الفترة المشمولة بالتقرير، وكذلك عن توزيع الأموال المصروفة في إطار مرفقي التمويل التابعين للصندوق، وهما مرفق الاستجابة الفورية ومرفق إحياء عملية بناء السلام. ويتمثل المقترح، في حالة الموافقة عليه، في تخصيص بند إضافي من بنود جدول الأعمال لهذا التقرير السنوي بحيث يمكن عرضه على اللجنة الخامسة عندما تنتظر في توزيعها السنوي للمخصصات تحت بند الاشتراكات المقررة للصندوق.

31 - أما التقرير الثاني، فهو التقرير المالي السنوي الموحد الذي يعده مكتب الصناديق الاستثنائية المتعددة الشركاء، بوصفه الوكيل الإداري لصندوق بناء السلام، وهو يقدم موجزات لمصادر الأموال واستخدامها، ومعلومات مفصلة عن الإيرادات (بما في ذلك المساهمات والفوائد المكتسبة) والنفقات، وكذلك معلومات عن استرداد التكاليف، والمساءلة والشفافية، والتكاليف المباشرة. وتُستمد المعلومات التفصيلية عن النفقات المقدمة في التقرير من المعلومات الواردة في التقارير التي يقدمها الشركاء المنفذون. وبما أن الموعد النهائي لتقديم هذه المعلومات هو 31 آذار/مارس، فإن التقرير المالي السنوي الموحد يوضع في صيغته النهائية عموماً بحلول 1 أيار/مايو من كل عام. وتمشياً مع مبدأ الشفافية، ستُطع اللجنة الخامسة على التقرير المالي بمجرد أن يصبح متاحاً.

32 - وخلافاً للميزانيات التي تنتظر فيها الجمعية العامة، يكون مستوى الموارد المطلوبة من خلال الاشتراكات المقررة لصندوق بناء السلام مبلغاً ثابتاً مستقلاً عن المعلومات المتعلقة بالأداء أو الإنفاق في الفترة السابقة. ولذلك، على الرغم من أن الاشتراكات المقررة تُطلب في 1 تموز/يوليه 2022، فليس من الضروري تغيير فترات الإبلاغ الحالية لتقارير الأداء القائمة، التي تعد على أساس السنة التقويمية في إطار الولايات التشريعية القائمة. وعلاوة على ذلك، يعزى إعداد التقارير المالية على أساس السنة التقويمية أيضاً إلى أن الصندوق يُدار بموجب النظام المالي والقواعد المالية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

33 - وعلى الرغم من أن المعلومات المتعلقة بالأداء ستظل تُقدّم على أساس السنة التقويمية، ستستخدم الأمانة العامة تاريخ 1 تموز/يوليه لأغراض إرسال الرسائل الخاصة بالاشتراكات المقررة ولرصد حالة الاشتراكات والإبلاغ عنها، بما في ذلك فيما يتعلق بتنفيذ البند 3-5 من النظام المالي وتطبيق المادة 19 من ميثاق الأمم المتحدة. وإذا وافقت الجمعية العامة على الطرائق المقترحة، يعترزم الأمين العام أن يبلغ عن حالة الاشتراكات المقررة الموجهة لصندوق بناء السلام في سياق التقارير والعروض المنتظمة المقدمة إلى الجمعية العامة عن الحالة المالية للأمم المتحدة.

## رابعاً - خاتمة

34 - تقتضي الزيادة في مستوى العنف الذي شهده العقد الماضي من المجتمع الدولي أن يضطلع باستجابة حاسمة لمنع نشوب النزاعات والتصدي لها. ويمثل صندوق بناء السلام أداة هامة موضوعة تحت تصرف الأمم المتحدة؛ ويمكن أن تُستخدم مرونته وحُسن توقيته وتركيزه في الاستجابة للاحتياجات، والتخفيف من الفجوات التي تنشأ في التمويل، والمساعدة في منع اندلاع الأزمات، والعمل كمحفز لجذب الاستثمارات من الجهات الفاعلة الأخرى في مجال بناء السلام ووسيلة لتعزيز الاتساق فيما بين تلك الاستثمارات. ومع ذلك، لا يزال الصندوق يعاني من تحديات تمويلية مستمرة، تتبع إلى حد بعيد من عدم إمكانية التنبؤ بموارده وعدم استدامة اعتماده على التبرعات بشكل حصري. ولم تتفاهم تلك التحديات إلا في العقد الماضي بسبب زيادة الطلبات الناشئة عن المراحل الانتقالية لبعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام وإغلاقها.

35 - وقد برز تمكين صندوق بناء السلام من الحصول على الاشتراكات المقررة، على النحو الذي اقترحه في الأصل فريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل بناء السلام، باعتباره الوسيلة الناجعة الوحيدة لتزويد الصندوق بمستوى أساسي ثابت من التمويل لاستكمال التبرعات التي تقدمها الجهات المانحة. وسيساعد القيام بذلك بدوره الصندوق على تلبية الطلبات المتزايدة للمقاة على عاتقه، بما في ذلك عن طريق التخفيف على نحو أفضل من احتمال ظهور منحدرات مالية في أعقاب إغلاق بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام أو إعادة تشكيلها، وتوفير وسيلة لتمويل الأنشطة ذات الأهمية الحاسمة للعمل الوقائي.

36 - وتوفير تيار تمويلي جديد ومستدام لصندوق بناء السلام لن يضع الصندوق في وضع أكثر استدامة فحسب، بل سيعزز أيضا قدرة الصندوق على العمل كأداة لتعزيز اتساق التنفيذ على نطاق منظومة الأمم المتحدة وإرسال رسالة هامة عن التزام الدول الأعضاء بالعمل الهام الذي تضطلع به المنظمة فيما يتعلق بالوقاية وبناء السلام. ومع وجود آلية تمويل إضافية كهذه، ستصبح الأمم المتحدة في وضع أفضل يمكّنها من تقليص احتمال نشوء النزاعات واحتمال الانزلاق إليها مجددا على حد سواء، ويمكّنها من ثم من إنقاذ الأرواح وتجنب الحاجة إلى بذل جهود للاستجابة للأزمات تكون تكلفتها أعلى بكثير في المستقبل.

#### خامسا - الإجراء المطلوب من الجمعية العامة اتخاذه

37 - يُطلب إلى الجمعية العامة أن تخصص مبلغا إجماليه 100 مليون دولار لصندوق بناء السلام لفترة الاثني عشر شهرا الممتدة من 1 تموز/يوليه 2022 إلى 30 حزيران/يونيه 2023.