

Distr.: General
21 August 2000
Arabic
Original: English

الجمعية العامة مجلس الأمن



مجلس الأمن
السنة الخامسة والخمسون

الجمعية العامة

الدورة الخامسة والخمسون

البند ٨٧ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض شامل لكامل مسائل عمليات حفظ السلام من جميع
نواحي هذه العمليات

رسالتان متطابقتان مؤرختان ٢١ آب/أغسطس ٢٠٠٠ موجهتان من الأمين
العام إلى رئيس الجمعية العامة ورئيس مجلس الأمن

في ٧ آذار/مارس ٢٠٠٠، دعوت إلى الانعقاد فريقا رفيع المستوى ليجري استعراضا
وافيا للأنشطة التي تقوم بها الأمم المتحدة فيما يتعلق بالسلام والأمن، وليقدم مجموعة واضحة
من التوصيات المحددة والملموسة والعملية، مساعدة للأمم المتحدة على الاضطلاع بهذه
الأنشطة بصورة أفضل في المستقبل. وطلبت إلى السيد الأخضر الإبراهيمي، وزير خارجية
الجزائر السابق، أن يرأس هذا الفريق، الذي كان يضم الشخصيات البارزة التالية من جميع
أنحاء العالم، بما لها من خبرات واسعة النطاق في مجالات حفظ السلام، وبناء السلام،
والتنمية، والمساعدات الإنسانية: السيد ج. برايان آتوود، والسفير كولن غراندرسون،
والليدي آن هيركوس، والسيد ريتشارد مونك، والجنرال كلاوس نومان (متقاعد)، والسيدة
هيساكو شيمورا، والسفير فلاديمير شوستوف، والجنرال فيليب سياندا، والدكتور كورنيليو
سوماروغا.

وسيكون من دواعي امتناني لو عملتم على إبلاغ الدول الأعضاء بتقرير الفريق،
الذي أحاله إلى رئيسه بالرسالة المرفقة، المؤرخة ١٧ آب/أغسطس ٢٠٠٠. ويتسم تحليل

(١) A/55/150.

الفريق بالصراحة مع الإنصاف؛ وتوصياته شاملة مع كونها معقولة وعملية. وأرى أن الإسراع في تنفيذ توصيات الفريق ضروري لتمتع الأمم المتحدة بمصداقية حقيقية بوصفها قوة لإقرار السلام.

ويتعلق الكثير من توصيات الفريق بمسائل تقع بكاملها في نطاق اختصاصات الأمين العام، بينما يتطلب بعضها الآخر موافقة الهيئات التشريعية للأمم المتحدة وتأييدها. وأحث جميع الدول الأعضاء على مشاركتي النظر في تلك التوصيات وإقرارها ودعم تنفيذها. ويسرني إبلاغكم في هذا الصدد بأني قد كلفت نائب الأمين العام بمتابعة ما جاء في التقرير من توصيات، والإشراف على وضع خطة تفصيلية للتنفيذ، سأقوم بتقديمها إلى الجمعية العامة ومجلس الأمن.

ويحدوني كثير من الأمل في أن يطلع على تقرير الفريق، ولا سيما موجزه التنفيذي، جميع الزعماء القادمين إلى نيويورك في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ للمشاركة في مؤتمر قمة الألفية. ويتيح لنا هذا الاجتماع الرفيع المستوى ذو الأهمية التاريخية فرصة فريدة في نوعها للبدء في عملية تجديد قدرة الأمم المتحدة على تحقيق وبناء السلام. وأتوسل الدعم من الجمعية العامة ومجلس الأمن في تحويل البرنامج المترامي الأبعاد الوارد في التقرير إلى حقيقة واقعة.

(توقيع) كوفي ع. عنان

رسالة مؤرخة ١٧ آب/أغسطس ٢٠٠٠ موجهة إلى الأمين العام من رئيس الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام

كان من حظ الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام، الذي رتبتم لاجتماعه في آذار/مارس ٢٠٠٠، أن طلبتم إليه تقييم قدرة الأمم المتحدة على تسيير عمليات السلام بصورة فعالة وتقديم توصيات صريحة ومحددة وواقعية عن سبل تعزيز تلك القدرة.

وقد قررنا، السيد بريان أتوود، والسفير كولين غراندرسون، والليدي آن هيركوس، والسيد ريتشارد مونك، والجنرال (متقاعد) كلاوس نومان، والسيدة هيساكو شيمورا، والسفير فلاديمير شوستوف، والجنرال فيليب سياندا والدكتور كورنيليو سوماروغا وأنا شخصياً، أن نقبل هذا التحدي من منطلق احترامنا العميق لكم، ولأن كلا من يصدر عن إيمان وثيق بأن منظومة الأمم المتحدة يمكن أن تؤدي دوراً أفضل من أجل قضية السلام. وكم شعرنا بالإعجاب إزاء عزمكم إجراء تحليلات عميقة ونقدية للغاية لعمليتي الأمم المتحدة في رواندا وسريبرينيتشا. وهذه الدرجة من الانتقاد الذاتي نادرة في أي منظمة كبيرة وهي نادرة بصورة خاصة بالنسبة للأمم المتحدة.

كما نود أن نوجه ثناءنا إلى نائبة الأمين العام لويز فريشيت ورئيس ديوانه س. إقبال رضا وقد صاحبانا في كل اجتماعاتنا وأجابنا على كثير من أسئلتنا بصبر ووضوح دائبين وكرسا من أجلنا جزءاً كبيراً من وقتهم. وقد أفدنا إلى أقصى الحدود من معرفتهما الوثيقة بالعقبات التي تواجهها الأمم المتحدة حالياً وباحثاها في المستقبل.

لقد كان إعداد استعراض وتوصيات لإصلاح نظام بحجم وتعقيد عمليات الأمم المتحدة للسلام، وفي فترة لا تزيد على أربعة أشهر، مهمة بالغة الصعوبة. وما كان لهذه المهمة أن تتحقق إلا بالاخلاص والعمل الشاق من جانب الدكتور وليم دورش (بدعم من موظفي مركز ستيمسون) والسيد سلمان أحمد من الأمم المتحدة فضلاً عما أبداه موظفو الأمم المتحدة من استعداد على نطاق المنظومة بأسرها بما في ذلك الرؤساء الحاليين للبعثات كيما نشاركهم رؤيتهم، سواء في المقابلات التي أجريت أو في إطار انتقادات شاملة للمنظمات التي ينتمون إليها والتجارب التي خاضوها. كما لقينا مساعدة بنفس القدر من جانب رؤساء عمليات السلام وقادة القوات والأكاديميين وممثلي المنظمات الحكومية الدولية.

ولقد خاض الفريق مناقشات وحوارات مكثفة حيث خصصت ساعات طويلة لاستعراض التوصيات والتحليلات الداعمة لها مما ندرك أنه سيكون موضع تدارس وتفسير. وعلى مدار ثلاثة اجتماعات منفصلة دامت ثلاثة أيام في نيويورك وجنيف ثم في نيويورك مرة

أخرى فُمننا بوضع التقرير المرفق في نصه وروحه حيث تعكس تحليلاته وتوصياته توافُق الآراء فيما بيننا. وها نحن نقدمه لكم راجين أن يُخدم قضية الإصلاح المنهجي وتحديد المهمة الجوهرية التي تضطلع بها الأمم المتحدة.

وكما نذكر في التقرير، فنحن على بينة من أنكم ما زلتم تنفذون إصلاحا شاملا للأمانة العامة. وعليه، يراودنا الأمل في أن تصبح توصياتنا جزءا ملائما ضمن إطار العملية الأوسع نطاقا مع إجراء تعديلات طفيفة عليها عند الاقتضاء. كما ندرك أنه لا سبيل إلى تنفيذ جميع توصياتنا بين عشية وضحاها وإن كان الكثير منها يتطلب بحق إجراءات عاجلة ودعمًا حاسمًا من جانب الدول الأعضاء.

وعلى مدار تلك الأشهر، سمعنا وقرأنا عبارات مشجعة من الدول الأعضاء صغیرها وكبیرها، من بلدان الجنوب أو الشمال على السواء، مؤكدة على المبادرة إلى تحسين السبل التي تنتهجها الأمم المتحدة في مواجهة حالات الصراع. ونحن نحثها على أن تتصرف بطريقة حاسمة كيما تترجم توصياتنا التي تتطلب إجراءات رسمية من جانبها لتصبح حقيقة واقعة.

ويشعر الفريق بالثقة الكاملة بأن المسؤول الذي نقترح تعيينه للإشراف على تنفيذ توصياتنا، سواء داخل الأمانة العامة أو مع الدول الأعضاء، سيلقى منكم الدعم الكامل من منطلق قناعتكم بتحويل الأمم المتحدة لتكون على شاكلة مؤسسات القرن الحادي والعشرين التي تدعو الحاجة إليها لكي تواجه بصورة فعالة الأخطار التي تهدد سلام العالم في الحاضر وفي المستقبل.

وأخيرا، إذا ما سمحتم لي أن أضيف لمسة شخصية، فإنني أود أن أعرب عن عميق امتناني لكل فرد من زملائي في هذا الفريق. لقد كانت مساهمتهم الجماعية في المشروع محصلة مرموقة لما يتمتعون به من معرفة وما اكتسبوه من خبرة. وكم دأبوا على إبداء أرفع درجات الالتزام إزاء المنظمة فضلا عن الفهم العميق لاحتياجاتها. وخلال اجتماعاتنا واتصالاتنا من بعد، كانوا في غاية الكرم بالنسبة لي فلم يرضوا بأي مساعدة يقدمونها، فضلا عما تحلوا به من صبر وتفان. وبغير هذا ما كان لمهمة عسيرة للغاية كمهمتي، بوصفي رئيسا لهم، أن تكون ميسورة الأداء وباعثة على السعادة.

(توقيع) الأخضر الإبراهيمي

رئيس الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام

تقرير فريق الأمم المتحدة المعني بعمليات السلام

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
ix	.....	موجز تنفيذي
١	٨-١	أولا - الحاجة إلى التغيير
٣	٨٣-٩	ثانيا - المبدأ والاستراتيجية وصنع القرار في عمليات السلام
٣	١٤-١٠	ألف - تحديد عناصر عمليات السلام
٤	٢٨-١٥	باء - تجربة الماضي
٧	٣٤-٢٩	جيم - الآثار المترتبة بالنسبة للعمل الوقائي
٨	٣٤	موجز للتوصيات الرئيسية بشأن العمل الوقائي
٨	٤٧-٣٥	دال - الآثار المترتبة بالنسبة لاستراتيجية بناء السلام
١١	٤٧	موجز للتوصيات الرئيسية في مجال بناء السلام
١٢	٥٥-٤٨	هاء - الآثار المترتبة بالنسبة لمبدأ واستراتيجية حفظ السلام
١٣	٥٥	ملخص التوصية الرئيسية بشأن مبدأ واستراتيجية حفظ السلام
١٤	٦٤-٥٦	واو - ولايات واضحة وذات مصداقية وممكنة التحقيق
١٥	٦٤	ملخص التوصيات لولايات واضحة وموثوق بها وممكنة التحقيق
١٦	٧٥-٦٥	زاي - قدرات جمع المعلومات وتحليلها ووضع الخطط الاستراتيجية
١٨	٧٥	موجز التوصية الرئيسية المتعلقة بالمعلومات والتحليل الاستراتيجي
١٨	٨٣-٧٦	حاء - التحدي الذي تواجهه الإدارة المدنية الانتقالية
٢٠	٨٣	موجز التوصية الرئيسية المتعلقة بالإدارة المدنية الانتقالية
٢٠	١٦٩-٨٤	ثالثا - قدرات الأمم المتحدة على نشر العمليات بسرعة وفعالية
٢٠	٩١-٨٦	ألف - المقصود بـ "النشر السريع والفعال"
٢١	٩١	موجز بالتوصية الرئيسية المتعلقة بتحديد توقيت نشر البعثات

٢٢	١٠١-٩٢	القيادة الفعالة للبعثات	باء -
٢٣	١٠١	موجز التوصيات الرئيسية المتعلقة بقيادة البعثة	
٢٤	١١٧-١٠٢	الأفراد العسكريون	جيم -
٢٧	١١٧	موجز التوصيات الرئيسية بشأن الأفراد العسكريين	
٢٨	١٢٦-١١٨	الشرطة المدنية	دال -
٢٩	١٢٦	موجز التوصيات الرئيسية المتصلة بأفراد الشرطة المدنية	
٣٠	١٤٥-١٢٧	الإحصائيون المدنيون	هاء -
		١ - الافتقار إلى نظم احتياطية لتلبية الطلبات غير المتوقعة أو للتصدي	
٣٠	١٣٢-١٢٨	للزيادة الهائلة في حجم الطلب	
٣٢	١٣٥-١٣٣	٢ - الصعوبات في مجال جذب واستبقاء أفضل المرشحين الخارجيين	
		٣ - أوجه النقص في الوظائف الإدارية ووظائف الدعم من المستوى	
٣٢	١٣٦	المتوسط إلى المستويات العليا	
٣٣	١٣٨-١٣٧	٤ - المعاقبة على الانتشار الميداني	
٣٣	١٤٠-١٣٩	٥ - فئة الخدمة الميدانية تجاوزها الزمن	
٣٤	١٤٤-١٤١	٦ - الافتقار إلى استراتيجية شاملة لملاك الموظفين في عمليات السلام	
٣٥	١٤٥	موجز التوصيات الرئيسية المتعلقة بالإحصائيين المدنيين	
٣٥	١٥٠-١٤٦	القدرة الإعلامية	واو -
٣٦	١٥٠	موجز التوصيات الرئيسية المتعلقة بإنشاء قدرة إعلامية سريعة الانتشار	
٣٦	١٦٩-١٥١	الدعم التعبوي، وعملية الشراء، وإدارة النفقات	زاي -
٤٠	١٦٩	موجز التوصيات الرئيسية المتعلقة بالدعم التعبوي وإدارة النفقات	
٤٠	٢٤٥-١٧٠	موارد وهيكل المقر اللازمة لتخطيط ودعم عمليات حفظ السلام	رابعا -
٤١	١٩٧-١٧٢	مستويات التوظيف والتمويل اللازمة لدعم المقر لعمليات حفظ السلام	ألف -
٤٩	١٩٧	موجز أهم التوصيات المتعلقة بدعم المقر لعمليات حفظ السلام	

- ٤٩ ٢١٧-١٩٨ باء - الحاجة إلى فرق عمل متكاملة لشؤون البعثات واقتراح إنشائها
- ٥٣ ٢١٧ .. موجز التوصيات الرئيسية بشأن التخطيط والدعم المتكاملين للبعثات
- ٥٣ ٢٣٣-٢١٨ .. جيم - التعديلات الهيكلية الأخرى المطلوبة في إدارة عمليات حفظ السلام
- ٥٣ ٢٢٥-٢١٩ ١ - شعبة الشؤون العسكرية والشرطة المدنية
- ٥٥ ٢٢٨-٢٢٦ ٢ - شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات
- ٥٦ ٢٣٠-٢٢٩ ٣ - وحدة الدروس المستفادة
- ٥٦ ٢٣٢-٢٣١ ٤ - الإدارة العليا
- موجز التوصيات الرئيسية المتعلقة بالتعديلات الهيكلية الأخرى في إدارة عمليات حفظ السلام
- ٥٦ ٢٣٣ ..
- ٥٧ ٢٤٥-٢٣٤ دال - التعديلات الهيكلية اللازمة خارج إدارة عمليات حفظ السلام
- ٥٧ ٢٣٨-٢٣٥ ١ - الدعم التنفيذي لشؤون الإعلام
- موجز التوصيات الرئيسية المتعلقة بالتعديلات الهيكلية في مجال الإعلام
- ٥٨ ٢٣٨ ..
- ٥٨ ٢٤٣-٢٣٩ ٢ - دعم بناء السلام في إدارة الشؤون السياسية
- موجز التوصيات الرئيسية المتعلقة بدعم بناء السلام في إدارة الشؤون السياسية
- ٥٩ ٢٤٣ ..
- ٥٩ ٢٤٥-٢٤٤ ٣ - دعم عمليات السلام في مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان
- موجز للتوصية الرئيسية المتعلقة بتعزيز مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان
- ٦٠ ٢٤٥ ..
- ٦٠ ٢٦٤-٢٤٦ خامسا - عمليات السلام وعصر المعلومات
- ألف - تكنولوجيا المعلومات في عمليات حفظ السلام: المسائل المتصلة بالاستراتيجيات والسياسات
- ٦٠ ٢٥١-٢٤٧ ..
- ٦١ ٢٥١ .. موجز للتوصية المتعلقة باستراتيجيات وسياسات تكنولوجيا المعلومات
- ٦١ ٢٥٨-٢٥٢ باء - الأدوات اللازمة لإدارة المعلومات

٦٣	٢٥٨	.....	موجز التوصيات الرئيسية المتعلقة بأدوات تكنولوجيا المعلومات في عمليات السلام
٦٣	٢٦٤-٢٥٩	.....	تحسين توقيت الإعلام القائم على شبكة الإنترنت - جيم
٦٤	٢٦٣	.....	موجز التوصية الرئيسية المتعلقة بحسن توقيت الإعلام القائم على شبكة الإنترنت
٦٤	٢٨٠-٢٦٥	.....	التحديات التي تواجه التنفيذ - سادسا
المرفقات			
٦٨	.....	.....	أعضاء فريق الأمم المتحدة المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام - الأول
٧٠	.....	.....	المراجع - الثاني
٧٧	.....	.....	موجز التوصيات - الثالث

موجز تنفيذي

تأسست الأمم المتحدة، حسب تعبير ميثاقها، من أجل "أن تُنقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب". وتعد مواجهة هذا التحدي أبرز مهمة تنهض بها المنظمة. وهي إلى حد كبير للغاية معيار الحكم على المنظمة من جانب الشعوب التي قامت لخدمتها. ولكن على مدار العقد الماضي، ظلت الأمم المتحدة عاجزة باستمرار عن مواجهة هذا التحدي، وليس بوسعها أن تفعل اليوم ما هو أفضل من ذلك. فبغير الالتزام المتجدد من جانب الدول الأعضاء، وبدون تغيير مؤسسي كبير وزيادة في الدعم المالي، لن تستطيع الأمم المتحدة أن تنفذ المهام الدقيقة المتمثلة في حفظ السلام وبناء السلام التي ستوكلها إليها الدول الأعضاء في الأشهر والسنوات القادمة. وهناك كثير من المهام التي لا ينبغي أن يُطلب من قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة أن تضطلع بها. كما أن هناك كثيرا من المواقع التي لا ينبغي أن تذهب إليها. ولكن عندما تقوم الأمم المتحدة بالفعل بإرسال قواتها دعما للسلام، ينبغي أن تُكفل لها أسباب الاستعداد لمواجهة قوى الحرب والعنف المتبقية، متسلحة في ذلك بالقدرة وبالعزم على قهرها.

وقد طَلَب الأمين العام إلى الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام، المؤلف من أفراد ذوي خبرة في جوانب شتى من مجالات اتقاء الصراعات وحفظ السلام وبناء السلام، تقييم السبل التي تشوب النظام الحالي وتقديم توصيات صريحة ومحددة وواقعية من أجل التغيير. على أن توصياتنا لا تركز فقط على السياسات والاستراتيجيات ولكنها تركز وربما بدرجة أكبر على المجالات العملية والتنظيمية اللازمة.

ولكي تنجح المبادرات الوقائية في تخفيف حدة التوتر وتجنب اندلاع الصراعات، يحتاج الأمين العام إلى دعم سياسي واضح وقوي ومتواصل من جانب الدول الأعضاء. وفضلا عن ذلك، وكما ظلت الأمم المتحدة تكتشف بمرارة أكثر من مرة على مدار العقد الماضي، لا يمكن لأي قدر من النوايا الطيبة أن يكون بديلا عن القدرة الأساسية للتلويح بقوة لها مصداقيتها إذا كان الهدف هو بالذات نجاح عمليات حفظ السلام المعقدة. بيد أن القوة وحدها لا يمكن أن تخلق السلام، وقصارها أن توجد مساحة يمكن في إطارها بناء السلام. وفضلا عن ذلك فالتغييرات التي يوصي بها الفريق لن تؤدي إلى أثر دائم إلا إذا استجمعت الدول الأعضاء الإرادة السياسية اللازمة لدعم الأمم المتحدة سياسيا وماليا وتنفيذيا لتمكينها من أن تكون بحق قوة ذات مصداقية تعمل من أجل السلام.

وكل توصية واردة في هذا التقرير يُقصد بها علاج مشكلة خطيرة فيما يتعلق بالتوجيه الاستراتيجي، وصنع القرار، والانتشار السريع، وتخطيط ودعم العمليات، واستخدام

تكنولوجيا المعلومات الحديثة. أما التقييمات والتوصيات الرئيسية التي تسلط عليها الأضواء أدناه فهي مرتبة إلى حد كبير حسب النسق الذي تظهر به في سياق المتن (ترد بين قوسين أرقام الفقرات ذات الصلة من النص الرئيسي). وبالإضافة إلى ذلك يرد في المرفق الثالث موجز للتوصيات.

تجربة الماضي (الفقرات ١٥-٢٨)

لا ينبغي أن يكون مثار دهشة أحد أن بعض البعثات التي شهدها العقد الماضي كان من الصعب بوجه خاص إنجازها : فقد كان الاتجاه الغالب هو الاستعانة بتلك البعثات حيث لم يكن الصراع قد انتهى بنصر لأي جانب، وحيث أفضى الجمود العسكري أو الضغط الدولي أو كلاهما إلى وقف للقتال، وحيث لم يكن البعض، على الأقل، من أطراف الصراع ملتزمين بجدية بإنهاء المواجهة. وعليه، لم يتم "نشر" عمليات الأمم المتحدة في حالات ما بعد انتهاء الصراع وإنما حاولت تلك العمليات أن "تخلق" هذه الحالات. وفي ظل مثل هذه العمليات المعقدة، يعمل حفظة السلام على الحفاظ على بيئة محلية مأمونة بينما يعمل بناء السلام على جعل هذه البيئة قادرة على الاستمرار ذاتيا. فمثل هذه البيئة هي وحدها التي تتيح خروجاً معقولاً لقوات حفظ السلام وتجعل حفظة السلام وبناء السلام شركاء لا انفصام بينهم.

الآثار المترتبة بالنسبة للإجراءات الوقائية وبناء السلام: الحاجة إلى الاستراتيجية والدعم (الفقرات ٢٩-٤٧)

تواجه الأمم المتحدة وأعضاؤها حاجة ماسة لوضع استراتيجيات أُنجم من أجل اتقاء الصراعات سواء في الأجل الطويل أو القصير. وفي هذا السياق، يؤيد الفريق توصيات الأمين العام المتعلقة باتقاء الصراعات والواردة في تقرير الألفية (A/54/2000)، وفي الملاحظات التي أدلى بها أمام الجلسة المفتوحة الثانية لمجلس الأمن المعقودة بشأن اتقاء الصراعات في تموز/يوليه ٢٠٠٠. كما يشجع الأمين العام على زيادة استخدام بعثات تفصي الحقائق لإيفادها إلى مناطق التوتر دعماً لإجراءات درء الأزمات في الأجل القصير.

وفضلاً عن ذلك، فإن مجلس الأمن واللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام، والتابعة للجمعية العامة، على بينة من أن الأمم المتحدة ستظل تواجه احتمالات يتعين فيها عليها مساعدة مجتمعات وأمم في عملية التحول من الحرب إلى السلام، كما أدرك الاثنان الدور الرئيسي لبناء السلام في عمليات السلام المعقدة، وسلماً بذلك الدور.

وهذا يتطلب أن تعالج منظومة الأمم المتحدة ما كان حتى الآن قصوراً أساسياً في الطريقة التي تضع بها استراتيجيات وأنشطة بناء السلام وتمولها وتنفذها. وعليه، يوصي الفريق

بأن تقدم اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن إلى الأمين العام خطة لدعم القدرة الدائمة للأمم المتحدة على وضع استراتيجيات بناء السلام وتنفيذ برامج داعمة لتلك الاستراتيجيات.

ومن بين التغييرات التي يؤديها الفريق ما يلي: تحول مفهومي في استخدام الشرطة المدنية وما يتصل بها من عناصر سيادة القانون في عمليات السلام، يُشدد على الأخذ بنهج فريقي لدعم سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان ومساعدة المجتمعات المحلية على الخروج من ربقة صراع وصولاً إلى تحقيق مصالحة وطنية وتدعيم برامج نزع الأسلحة وتسريح القوات وإعادة الإدماج ضمن الميزانيات المقدره لعمليات السلام المعقدة في أولى مراحلها، وإتاحة المرونة لرؤساء عمليات الأمم المتحدة للسلام لتمويل "مشاريع سريعة الأثر" من شأنها أن تحدث فرقا حقيقيا في حياة الناس. بمنطقة البعثة مع العمل بأسلوب أفضل على إدراج المساعدة الانتخابية ضمن استراتيجية أوسع لدعم مؤسسات الحكم.

الآثار المترتبة بالنسبة لحفظ السلام: الحاجة إلى مبدأ راسخ والتكليف بولايات واقعية (الفقرات ٤٨-٦٤)

يتفق الفريق على أن موافقة الأطراف المحلية والأخذ بأسباب الحيدة مع الاقتصار في استعمال القوة على مجالات الدفاع عن النفس ينبغي أن تظل بمثابة المبادئ الأساسية لحفظ السلام. وتبيّن التجربة مع ذلك أنه في سياق الصراعات الناشئة داخل الدول أو الصراعات عبر الوطنية، قد يتم التلاعب بهذه الموافقة بطرق شتى. والحيدة بالنسبة لعمليات الأمم المتحدة لا بد من ثم أن تعني الالتزام بمبادئ الميثاق: فحيثما يمارس طرف في اتفاق للسلام انتهاكا لبند الاتفاق بصورة سافرة وقاطعة، فإن استمرار المعاملة المتساوية لجميع الأطراف من جانب الأمم المتحدة يؤدي في أفضل الحالات إلى عقم العملية وقد يكون في أسوأها بمثابة تواطؤ مع قوى الشر. فلم يكن ثمة فشل نال من مكانة ومصداقية عمليات حفظ السلام التي اضطلت بها الأمم المتحدة في التسعينات أكثر مما نالها من إبائها أن تميز بين الضحية وبين المعتدي.

وكثيرا ما وجدت الأمم المتحدة نفسها عاجزة في الماضي عن التصدي الفعال لمثل هذه التحديات. على أن ثمة منطلقا أساسيا يصدر عنه هذا التقرير وهو أنها لا بد وأن تكون قادرة على هذا التصدي. فحالما يتم نشر حفظة السلام التابعين للأمم المتحدة لا بد أن يزودوا بالقوة على الاضطلاع بولايتهم على نحو يجمع بين الكفاءة المهنية والنجاح. ويعني هذا أن وحدات الأمم المتحدة العسكرية ينبغي أن تكون قادرة على الدفاع عن نفسها وعن سائر عناصر البعثة ثم عن ولاية البعثة ذاتها. كما ينبغي أن تكون قواعد الاشتباك راسخة بصورة كافية فلا تضطر وحدات الأمم المتحدة إلى التخلي عن زمام المبادرة لصالح مهاجميها.

وهذا يعني بدوره أنه يتعين على الأمانة العامة ألا تطبق افتراضات التخطيط لأفضل الحالات حيثما كانت العناصر الفاعلة المحلية قد أظهرت تاريخياً سلوكيات تمثل أسوأ الحالات، مما يعني أيضاً ضرورة أن تحدد الولايات الصادرة السلطة المخولة العملية لاستعمال القوة. وهذا يعني قوات أكبر وعتاداً أفضل وأكثر تكلفة ولكنه أقدر على أن يشكل رادعاً له مصداقيته مع ضرورة تزويد قوات الأمم المتحدة، وخاصة في العمليات المعقدة، بالمعلومات الميدانية وبالقدرات الأخرى اللازمة لشن دفاع فعال ضد العناصر التي تتحدى بعنف.

وفضلاً عن ذلك، فإن حفظه السلام التابعين للأمم المتحدة، سواء كانوا جنوداً أو شرطة، ممن يشهدون أعمال عنف ضد المدنيين ينبغي أن يفترض أنهم سيكونون محولين سلطة العمل على وقفها في حدود ما لديهم من وسائل دعماً للمبادئ الأساسية للأمم المتحدة. غير أن العمليات التي تكلف بولاية واسعة وصریحة لحماية المدنيين لا بد وأن تزود بالموارد المحددة اللازمة لتنفيذ تلك الولاية.

وعلى الأمانة العامة إبلاغ مجلس الأمن بما يلزم أن يعرفه، لا بما يريد المجلس أن يسمعه، وذلك عندما توصي الأمانة العامة بقوام القوة وحجم الموارد الأخرى اللازمة لبعثة جديدة. وعليها أن تحدد هذه الأحجام حسب سيناريوهات واقعية تأخذ في الاعتبار التحديات التي يرحح أن تواجه عملية التنفيذ. أما ولايات مجلس الأمن فينبغي بدورها أن تعكس الوضع الذي تتطلبه عمليات حفظ السلام تحقيقاً لوحدة الجهود المبذولة عندما يُستعان بها في حالات محفوفة بالخطر.

والممارسة الحالية تتمثل في صدور قرار من مجلس الأمن موجه إلى الأمين العام يحدد فيه المجلس مستويات القوات على الورق، دون أن يعرف الأمين العام ما إذا كان سيزود بالجنود وبسائر الأفراد الذين تحتاجهم البعثة كي تؤدي مهمتها بفعالية أو ما إذا كانوا سيزودون بالعتاد المطلوب. ويرى الفريق أنه عندما يتم تحديد المتطلبات الواقعية للبعثة ومن ثم الموافقة عليها، ينبغي أن يترك المجلس قرار الإذن بها على شكل مشروع قرار إلى أن يؤكد الأمين العام أنه قد تلقى ما يكفي لتلبية تلك المتطلبات سواء من حيث الجنود أو غير ذلك من الالتزامات الواجبة على الدول الأعضاء.

وينبغي دعوة الدول الأعضاء التي تلتزم بتقديم وحدات عسكرية يتم تشكيلها لعملية ما إلى التشاور مع أعضاء مجلس الأمن خلال صياغة الولاية. ويمكن أن يفيد في ذلك إضفاء طابع مؤسسي على مثل هذه المشاورات من خلال إنشاء أجهزة فرعية مخصصة تابعة للمجلس على النحو الذي تنص عليه المادة ٢٩ من الميثاق. وينبغي كذلك دعوة المساهمين بقوات لحضور الإحاطات التي تقدمها الأمانة العامة في مجلس الأمن فيما يتعلق بالالتزامات التي

تؤثر على أمن وسلامة أفراد البعثة أو لتغيير أو إعادة تفسير الولاية فيما يتعلق باستعمال القوة.

تزويد المقر بقدرة جديدة في مجال إدارة المعلومات والتحليل الاستراتيجي (الفقرات ٦٥-٧٥)

يوصي الفريق بإنشاء كيان جديد لجمع وتحليل المعلومات دعماً لاحتياجات الأمين العام وأعضاء اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن في مجال المعلومات والتحليل. فبغير هذه القدرة ستظل الأمانة العامة عبارة عن مؤسسة تكتفي برد الفعل وعاجزة عن استباق الأحداث اليومية. كما أن اللجنة التنفيذية المذكورة أعلاه لن تستطيع أداء دورها الذي أنشئت من أجله.

وأمانة المعلومات والتحليل الاستراتيجي، التابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن والتي اقترحها الفريق، من شأنها أن تنشئ وتتعد قواعد بيانات متكاملة عن قضايا السلام والأمن، وتوزع المعلومات بكفاءة ضمن منظومة الأمم المتحدة، وتنتج تحليلات للسياسات، وتصوغ استراتيجيات طويلة الأجل من أجل اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن، وتوجه اهتمام قيادة اللجنة التنفيذية المذكورة إلى الأزمات الناشئة وهي بعد في مهدها. ويمكنها أيضاً أن تقترح وتدير جدول أعمال اللجنة التنفيذية نفسها بما يساعدها على أن تصبح هيئة لصنع القرار على نحو ما توخاه الأمين العام في إصلاحاته الأولية.

ويقترح الفريق أن يتم إنشاء الهيئة المذكورة للمعلومات والتحليل الاستراتيجي من خلال توحيد مركز العمليات القائم في إدارة عمليات حفظ السلام مع عدد من المكاتب الصغيرة والمنبثقة في مواقع شتى لتخطيط السياسات، مع إضافة فريق صغير من المحللين العسكريين والخبراء في مجال الشبكات الجنائية الدولية والاختصاصيين في نظم المعلومات. وينبغي للأمانة المذكورة أن تخدم احتياجات جميع أعضاء اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن.

تحسين توجيه البعثات وقيادتها (الفقرات ٩٢-١٠١)

يرى الفريق أن من اللازم تجميع القيادة اللازمة لبعثة جديدة في أقرب فرصة ممكنة بمقر الأمم المتحدة، لكي تشارك في تشكيل مفهوم العمليات للبعثة وخطة الدعم والميزانية والتوظيف وتوجيهات المقر للبعثة. ولهذا الغاية، يوصي الفريق بأن يتولى الأمين العام، بطريقة منهجية وبمدخلات من الدول الأعضاء والممثلين الخاصين للأمين العام، تجميع قائمة شاملة بقيادة القوات ومفوضي الشرطة المدنية ونوابهم المحتملين، ومن يمكن استخدامهم من رؤساء العناصر الأخرى للبعثة، على نحو يحقق توزيعاً جغرافياً واسعاً وتكافؤاً بين الجنسين.

معايير الانتشار السريع وتوافر الخبرة "تحت الطلب" (الفقرات ٨٦-٩١ و ١٠٢-١٦٩)

كثيرا ما تكون الفترة الأولى الممتدة من ٦ أسابيع إلى ١٢ أسبوعا عقب إبرام اتفاق لوقف إطلاق النار أو اتفاق للسلام أشد الفترات خطورة سواء بالنسبة لإقرار السلام أو لمصادقية العملية الجديدة. ومن العسير استعادة الفرص الضائعة خلال تلك الفترة.

ويوصي الفريق بأن تبيّن الأمم المتحدة أن "القدرة على النشر السريع الفعال" هي إمكانية نشر العمليات التقليدية لحفظ السلام على الوجه الأكمل في غضون ٣٠ يوما من اتخاذ مجلس الأمن قرار بإنشاء العملية المعنية، وفي غضون ٩٠ يوما في حالة عمليات حفظ السلام المعقدة.

ويوصي الفريق بزيادة تطوير نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية بحيث يشمل عدة قوات متماسكة متعددة الجنسيات قوام كل منها لواء واحد ومعها القوات التمكينية اللازمة، التي تُنشئها الدول الأعضاء عاملة في شراكة، من أجل تلبية الحاجة إلى قوات حفظ السلام القادرة التي يدعو إليها الفريق تلبية أفضل. ويوصي الفريق أيضا بأن توفد الأمانة العامة فريقا للتثبت من توافر الاستعداد لدى كل جهة من الجهات المحتمل أن تسهم بقوات قبل النشر لاستيفاء متطلبات الأمم المتحدة من التدريب والمعدات اللازمة لعمليات حفظ السلام. فلا يجب أن تُنشر وحدات غير مستوفية لهذه المتطلبات.

ودعما لهذه السرعة والفعالية في نشر القوات، يوصي الفريق بأن تُنشأ ضمن نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية "قائمة بأفراد تحت الطلب" تكون متجددة وتضم نحو ١٠٠ ضابط من الضباط العسكريين ذوي الخبرة والتأهيل الجيد، بعد التدقيق بعناية في أوضاعهم وقبولهم من جانب إدارة عمليات حفظ السلام. فتقوم الأفرقة المستمدة من هذه القائمة، والجهازة للعمل في خلال سبعة أيام من إشعارها، بترجمة المفاهيم العريضة التي توضع للبعثات على الصعيد الاستراتيجي في المقر إلى خطط تنفيذية وتكتيكية ملموسة قبل نشر وحدات الجنود، كما يضاف عنصر أساسي من إدارة عمليات حفظ السلام ليشكل جزءا من فريق طليعي لبدء البعثة.

ولا بد من أن تتوافر قوائم موازية قيد الطلب من أفراد الشرطة المدنية، والخبراء القضائيين الدوليين، والخبراء في شؤون الجزاءات، والمختصين بحقوق الإنسان، وذلك بأعداد كافية لتعزيز مؤسسات فرض سيادة القانون، عند الاقتضاء، وينبغي أن تكون هذه القوائم أيضا جزءا من نظام الترتيبات الاحتياطية. ويمكن في هذه الحالة استدعاء أفرقة سابقة التدريب من هذه القائمة لتسبق الجهاز الرئيسي من الشرطة المدنية والأخصائيين المرتبطين بها في

الوصول إلى منطقة البعثة الجديدة، تيسيرا لنشر العنصر المعني بإقرار القانون والنظام ضمن البعثة، على نحو يتسم بالسرعة والفعالية.

كما يدعو الفريق الدول الأعضاء إلى إنشاء "مجمعات" وطنية متطورة من ضباط الشرطة ومن إليهم من الخبراء، المخصصين للإيفاد في عمليات الأمم المتحدة لإقرار السلام، وذلك للمساعدة في تلبية الطلب المتزايد على الشرطة المدنية وما يرتبط بها من الخبرة في شؤون العدالة الجنائية وإرساء سيادة القانون في عمليات السلام المتعلقة بالصراع داخل الدول. كما يحث الفريق الدول الأعضاء على النظر في إنشاء شراكات وبرامج إقليمية فيما بينها بغرض تدريب أعضاء المجمعات الوطنية لكل منها على مبدأ الشرطة المدنية التابعة للأمم المتحدة ومعاييرها.

وينبغي للأمانة العامة أيضا أن تتصدى على نحو عاجل للاحتياجات التالية: إقامة آلية متسمة بالشفافية واللامركزية لتوظيف أفراد الخدمة الميدانية المدنيين؛ وتحسين القدرة على الاحتفاظ بالأخصائيين المدنيين المطلوبين لجميع عمليات إقرار السلام المعقدة؛ وإيجاد ترتيبات احتياطية لنشرهم على وجه السرعة.

وختاما، يوصي الفريق بأن تغير الأمانة العامة نظم وإجراءات الشراء القائمة لأغراض حفظ السلام تغييرا جذريا تيسيرا لعملية النشر السريع. ويوصي بنقل المسؤوليات المتعلقة بإعداد ميزانيات حفظ السلام ومشترياتهما من إدارة الشؤون الإدارية إلى إدارة عمليات حفظ السلام. ويقترح الفريق استحداث مجموعة جديدة مستقلة من السياسات والإجراءات المبسطة للمشتريات الميدانية؛ وزيادة تفويض سلطة الشراء للعاملين في الميدان؛ مع الأخذ بقدر أكبر من المرونة في إدارة البعثات الميدانية لميزانياتها. كما يحث الفريق الأمين العام على صياغة استراتيجية شاملة للدعم التعبوي تنظم تكديس احتياطي المعدات وإبرام العقود الدائمة مع القطاع الخاص لتوريد السلع والخدمات العادية، وعلى تقديم هذه الاستراتيجية إلى الجمعية العامة لإقرارها. وإلى أن يتم ذلك، يوصي الفريق بالاحتفاظ في قاعدة الأمم المتحدة للسوقيات في برينديزي بإيطاليا بعدد إضافي من "مجموعات بدء العمليات" المكونة من المعدات الأساسية.

ويوصي الفريق أيضا بأن يخوّل الأمين العام، بموافقة من اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، صلاحية الالتزام بمبلغ في حدود ٥٠ مليون دولار قبل اتخاذ مجلس الأمن قرار إنشاء عملية جديدة بمدة طويلة متى اتضح أن إنشاء العملية أمر قريب الاحتمال.

تعزيز قدرة المقر على تخطيط ودعم عمليات السلام (الفقرات ١٧٠-١٩٧)
يوصي الفريق بأن يعامل ما يقدمه المقر من الدعم لحفظ السلام على أنه أحد الأنشطة الرئيسية التي تضطلع بها الأمم المتحدة، ومن ثم تمويل غالبية احتياجاته من الموارد عن طريق الميزانية العادية للمنظمة. فإدارة عمليات حفظ السلام وغيرها من المكاتب التي تقوم بالتخطيط لحفظ السلام ودعمه تمويل حاليا من حساب الدعم الذي يجري تجديده كل عام ولا يوفر التمويل إلا للوظائف المؤقتة. وهذا النهج المتبع فيما يتعلق بالتمويل والموظفين يخلط فيما يبدو بين الطابع المؤقت لعمليات بعينها وبين الاستدامة الواضحة لأنشطة عمليات حفظ السلام وغيرها من العمليات المتعلقة بالسلام بوصفها من المهام الأساسية للأمم المتحدة، وواضح أن هذا وضع يتعذر الدفاع عنه.

ولا يتجاوز مجموع تكلفة إدارة عمليات حفظ السلام وما يتصل بها من مكاتب المقر القائمة بتقديم الدعم لحفظ السلام مبلغ ٥٠ مليون دولار في السنة، أو ما نسبته ٢ في المائة على وجه التقريب من مجموع تكاليف حفظ السلام. وهذه المكاتب في أشد الحاجة إلى موارد إضافية لكفالة إنفاق مبلغ البليون دولار المخصص للإنفاق على حفظ السلام عام ٢٠٠١ في وجوهه السليمة. ومن ثم، يوصي الفريق بأن يقدم الأمين العام اقتراحا إلى الجمعية العامة يُجمل فيه احتياجات المنظمة بأكملها.

ويرى الفريق أنه ينبغي إجراء استعراض إداري منهجي لإدارة عمليات حفظ السلام وإن كان يرى أيضا أن حالات النقص في الموظفين واضحة بما فيه الكفاية في بعض المجالات. فمن الواضح، على سبيل المثال، أن ٣٢ ضابطا عدد غير كاف لتوفير التخطيط العسكري والتوجيه لـ ٢٧ ٠٠٠ جندي في الميدان، كما لا يكفي قيام تسعة من موظفي الشرطة المدنية باختيار وتدقيق ما يصل إلى ٦٠٠ ٨ شرطي وتقديم التوجيه لهم، أو انتداب ١٥ من موظفي المكاتب السياسية لـ ١٤ عملية جارية وعملياتين جديدتين، أو تخصيص ما لا تتجاوز نسبته ١,٢٥ في المائة من مجموع تكاليف حفظ السلام لأغراض الدعم الإداري والسوقي.

إنشاء فرق عمل متكاملة للبعثات معنية بتخطيط ودعم البعثات (الفقرات ١٩٨-٢٤٥)

يوصي الفريق بإنشاء فرق عمل متكاملة معنية بشؤون البعثات، يُتدرب لها موظفون من كافة أنحاء منظومة الأمم المتحدة، وتتولى التخطيط للبعثات الجديدة ومساعدتها على الوصول إلى مستوى الانتشار الكامل، مما يشكل تعزيزا هاما للدعم الذي يقدمه المقر للعاملين في الميدان. إذ لا توجد حاليا في الأمانة العامة جهة تخطيط أو دعم متكاملة تجمع بين المسؤولين عن مسائل التحليل السياسي، والعمليات العسكرية، والشرطة المدنية، والمساعدة

الانتخابية، وحقوق الإنسان، والتنمية، والمساعدات الإنسانية، واللاجئين والمشردين، والإعلام، والسوقيات، والتمويل، والتوظيف.

ويحتاج الأمر أيضا إلى إجراء تعديلات هيكلية في العناصر الأخرى لإدارة عمليات حفظ السلام، وخاصة في شعبة الشرطة العسكرية والمدنية، التي ينبغي إعادة تنظيمها بحيث تنقسم إلى شعبتين منفصلتين، وشعبة الإدارة الميدانية والأمور التعبوية، التي ينبغي تقسيمها إلى شعبتين. أما وحدة الدروس المستفادة فينبغي تعزيزها ونقلها إلى مكتب العمليات التابع لإدارة عمليات حفظ السلام. كما يحتاج تخطيط ودعم الإعلام في المقر إلى تعزيز، شأنه في ذلك شأن بعض عناصر إدارة الشؤون السياسية، ولا سيما الوحدة الانتخابية. أما خارج الأمانة العامة، فيلزم تعزيز قدرة مفوضية حقوق الإنسان على تخطيط ودعم العناصر المتعلقة بحقوق الإنسان في عمليات السلام.

وينبغي النظر في تخصيص أمين عام مساعد ثالث لإدارة عمليات حفظ السلام وتسمية أحد الثلاثة "أمينا عاما مساعدا رئيسيا"، كي يعمل بوصفه نائب وكيل الأمين العام.

تطوير عمليات السلام بحيث تواكب عصر المعلومات (الفقرات ٢٤٦ - ٢٦٤)

تمثل تكنولوجيا المعلومات الحديثة إذا أحسن استخدامها إحدى الوسائل الرئيسية التي تمكن من تحقيق الأهداف السالفة الذكر، غير أن الاستفادة الفعالة منها تعوقها فجوات من حيث الاستراتيجية والسياسة والممارسة. وبصفة خاصة، يفتقر المقر إلى مركز يتسم بقدر كاف من القدرة، ويكون مسؤولا عن استراتيجية وسياسة تكنولوجيا المعلومات على مستوى المستخدم في العمليات المتعلقة بالسلام. وينبغي تعيين أحد كبار الموظفين بحيث تسند إليه هذه المسؤولية في مجال السلام والأمن على أن يكون عمله ضمن نطاق أمانة تحليل المعلومات والاستراتيجيات التابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن، مع وجود نظراء له بمكاتب الممثلين الخاصين للأمين العام في كل عملية من عمليات الأمم المتحدة المتعلقة بالسلام.

كما يلزم لكل من المقر والبعثات الميدانية على السواء شبكة خارجية لعمليات السلام تتسم بالموضوعية والشمول، ويمكن من خلالها للبعثات الوصول، في جملة أمور، إلى قواعد البيانات وإلى التحليلات والدروس المستفادة في أمانة تحليل المعلومات والاستراتيجيات التابعة للجنة التنفيذية للسلام والأمن.

التحديات التي تواجه التنفيذ (الفقرات ٢٦٥ - ٢٨٠)

يرى الفريق أن التوصيات السالفة الذكر تندرج إلى حد كبير ضمن الحدود التي يكون من المعقول طلبها من الدول الأعضاء في المنظمة. ومع أن تنفيذ بعضها سوف يتطلب توفير موارد إضافية للمنظمة، فإننا لا نقصد التلميح إلى أن أفضل وسيلة لحل مشكلات الأمم المتحدة هي مجرد توجيه موارد إضافية إلى هذه المشاكل. والواقع أنه لا يمكن أن يحل أي قدر من الأموال أو الموارد محل التغييرات الهامة التي يلزم إجراؤها بصفة عاجلة في ثقافة المنظمة.

ويدعو الفريق الأمانة العامة إلى الامتثال لمبادرات الأمين العام. بمد يد المساعدة إلى مؤسسات المجتمع المدني؛ وإلى أن تأخذ دائما في اعتبارها أن الأمم المتحدة التي تخدمها هي المنظمة العالمية بكل معاني هذه الكلمة. وللناس في كل مكان الحق الكامل في اعتبارها منظماتهم التي يملكونها، وبالتالي في أن يصدرها أحكاما على ما تقوم به من أنشطة وعلى الأشخاص العاملين فيها.

وثمة تفاوتات واسعة، علاوة على ذلك، في نوعية الموظفين، والعاملون في المنظمة هم أول من يسلمون بذلك؛ إذ تلقى على عاتق الموظفين الأفضل أداءً أعباءً غير معقولة تعويضاً عن أداء من يقلون عنهم مقدرة. وما لم تتخذ الأمم المتحدة الخطوات اللازمة كي تصبح منظمة تقوم بحق على مكافأة الامتياز، فلن يكون بوسعها أن تصلح اتجاه الموظفين المؤهلين المثير للفرع، والشباب منهم بصفة خاصة، إلى ترك المنظمة. أضف إلى ذلك أنه لن يكون لدى الأشخاص المؤهلين أي حافز على الالتحاق بها. وما لم يتصد المديرون على كافة الأصعدة، بدءاً بالأمين العام وكبار موظفيه، لهذه المشكلة على نحو جاد وعلى سبيل الأولوية، كي يعملوا على مكافأة الامتياز والتخلص من عديمي الكفاية، سيهدر مزيد من الموارد ويصبح الإصلاح الدائم مستحيلاً.

وتسلم الدول الأعضاء أيضاً بضرورة التفكير ملياً في مفاهيم وأساليب عملها. إذ يتعين على أعضاء مجلس الأمن، مثلاً، وعلى الأعضاء بصفة عامة، أن يثبوا أنفاس الحياة فيما يصدر عنهم من كلمات، كما فعل، على سبيل المثال، وفد مجلس الأمن الذي طار إلى جاكرتا وديلي غداة وقوع أزمة تيمور الشرقية في عام ١٩٩٩، فكان نموذجاً لفعالية إجراءات المجلس في أفضل صورها: فالعبرة بالأفعال وليس بالأقوال.

ونحن، أعضاء الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام، نهيئ بقيادة العالم المجتمعين في مؤتمر القمة للألفية، إذ يجددون التزامهم بالمثل التي تقوم عليها الأمم المتحدة، أن يلتزموا أيضاً بتعزيز قدرة الأمم المتحدة على أن تحقق على الوجه الأكمل الرسالة التي تمثل حقاً أساساً وجودها: وهي مد يد المساعدة إلى المجتمعات الغارقة في حمأة الصراع ثم المحافظة على السلام أو إعادته.

وفي أثناء سعينا لبناء توافق في الآراء بشأن التوصيات الواردة في هذا التقرير، توصلنا أيضا إلى رؤية مشتركة للأمم متحدة بالفعل، تمد يد المساعدة بقوة إلى مجتمع أو بلد أو منطقة اتقاءً للصراع أو إنهاءً للعنف، حيث نرى ممثلا خاصا للأمين العام يُنهى بعثةُ أحسن إنجازها، بعد أن أتاحت لشعب بلد من البلدان الفرصة لأن ينجز لمصلحته ما لم يكن بوسعِه أن ينجزه من قبل وهو بناء السلام والتشبيث به، والتماس سُبُل الوفاق، وتعزيز الديمقراطية، وضمان حقوق الإنسان. ونرى، فوق كل شيء، أمما متحدة لا تملك فحسب إرادة تحقيق الآمال العظام المعقودة عليها، وإنما تملك معها القدرة على تحقيقها، وعلى تبرير الثقة التي أولتها إياها الأغلبية الساحقة من البشر.

أولاً - الحاجة إلى التغيير

دعم سياسي واضح وقوي ومتواصل من جانب الدول الأعضاء. وحتى تحقق عملية حفظ السلام مهمتها، على نحو ما اكتشفته الأمم المتحدة أكثر من مرة على مدى سنوات العقد الماضي، فإن النوايا الطيبة مهما بلغ حجمها لا تصلح بديلاً عن القدرة الأساسية على إظهار قوة لها مصداقية. ومع ذلك فالقوة وحدها لا يمكن أن تخلق السلام وقصاراها أن تخلق مساحة يمكن في إطارها بناء السلام.

٤ - وبعبارة أخرى، فإن الشروط الرئيسية لنجاح عمليات معقدة في المستقبل تتمثل في الدعم السياسي والانتشار السريع بوضعية قوة متينة، ووجود استراتيجية سليمة لبناء السلام. وكل توصية في هذا التقرير يقصد بها، بطريقة أو بأخرى، المساعدة على كفالة تلبية هذه الشروط الثلاثة. على أن الحاجة إلى التغيير أصبحت أكثر من ماسة في ضوء الأحداث التي وقعت مؤخراً في سيراليون فضلاً عن التوقعات الضخمة لقيام الأمم المتحدة بعمليات موسعة في جمهورية الكونغو الديمقراطية.

٥ - بيد أن هذه التغييرات، مع كونها جوهرية في طبيعتها، لن يكون لها أثر دائم إلا إذا بادرت الدول الأعضاء في المنظمة إلى النهوض الجاد بمسؤوليتها في تدريب وتجهيز القوات التابعة لها وفي إسناد تكاليفات إلى أداؤها الجماعية وتزويدها بأسباب التمكين بحيث يتسنى لها أن تنجح معاً في مواجهة الأخطار التي تهدد السلام. وعليها أن تستجمع الإرادة السياسية اللازمة لدعم الأمم المتحدة من النواحي السياسية والمالية والتشغيلية فور أن تقرر هذه الدول التصرف بوصفها الأمم المتحدة وحتى تصبح المنظمة بحق قوة لها مصداقية تعمل من أجل السلام.

٦ - وتتوخى التوصيات التي يقدمها الفريق تحقيق التوازن بين المبادئ والترعة العملية، وإن كانت تراعي ميثاق الأمم المتحدة روحاً ونصاً والأدوار التي تقوم بها كل من الهيئات

١ - تأسست الأمم المتحدة، حسب تعبير ميثاقها، من أجل "إنقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب". ومن ثم فإن مواجهة هذا التحدي هي أبرز مهام المنظمة، بل إنها تمثل، بدرجة كبيرة للغاية، المعيار الذي يتم على أساسه الحكم على المنظمة من جانب الشعوب التي قامت لخدمتها. وإذا كانت الأمم المتحدة قد عجزت أكثر من مرة على مدار العقد الماضي عن مواجهة هذا التحدي فإنها اليوم لا تملك استمرار هذا الوضع. وبغير تغيير مؤسسي كبير ودعم مالي متزايد والتزام متجدد من جانب الدول الأعضاء، لن تستطيع الأمم المتحدة أن تنهض في الأشهر أو السنوات القادمة بالمهام الدقيقة في مجالي حفظ السلام وبناء السلام التي توكلها إليها الدول الأعضاء. وهناك الكثير من المهام التي لا ينبغي لقوات الأمم المتحدة لحفظ السلام أن يُطلب منها الاضطلاع بها، كما أن هناك الكثير من الأماكن التي لا ينبغي أن تذهب إليها. ولكن عندما ترسل الأمم المتحدة قواتها لدعم السلام، فلا بد لهذه القوات أن تكون على استعداد لمواجهة قوى الحرب والعنف المتبقية، متسلحة في ذلك بالقدرة وبالعزم على هزيمتها.

٢ - وقد طلب الأمين العام إلى فريق الأمم المتحدة المعني بعمليات السلام، وهو مؤلف من أفراد ذوي خبرة في شتى جوانب منع الصراعات وحفظ السلام وبناء السلام (ترد قائمة بأعضاء الفريق في المرفق الأول)، أن يجري تقييماً لسلبات النظام القائم، ويقدم توصيات صريحة ومحددة وواقعية من أجل التغيير. ومن ثم فإن توصياتنا لا تركز فقط على جوانب السياسات أو على الاستراتيجية ولكنها تمتد إلى مجالات الضرورات التشغيلية والتنظيمية.

٣ - ومن أجل أن تنجح المبادرات الوقائية في تخفيف حدة التوتر وتجنب اندلاع الصراعات، يحتاج الأمين العام إلى

(ح) إدراك أن الأمم المتحدة، رغم ما اكتسبته من خبرة كبيرة في مجالات التخطيط لعمليات حفظ السلام التقليدية وتجهيزها وتنفيذها، ما زالت بحاجة إلى اكتساب القدرة اللازمة لنشر عمليات أكثر تعقيدا وبصورة سريعة مع مواصلتها بفعالية؛

(ط) الحاجة إلى تزويد البعثات الميدانية بقيادة ومديرين رفيعي المستوى، على أن يزودهم المقر بقدر أكبر من المرونة والاستقلالية في ظل معالم واضحة للولايات المسندة إليهم ومعايير واضحة للمساءلة سواء من حيث الإنفاق أو النتائج المحرزة؛

(ي) لا غنى عن وضع واتباع معيار رفيع للكفاءة والتراهة سواء لموظفي المقر أو الموظفين الميدانيين الذين ينبغي أن تهيأ لهم سبل التدريب والدعم اللازمة لأداء أعمالهم والتقدم في مستقبلهم الوظيفي مسترشدين بممارسات الإدارة الحديثة التي تجازي على كفاءة الأداء وتستأصل أسباب قصور الأداء؛

(ك) أهمية أن يُحاسب الموظفون فرادى سواء في المقر أو الميدان على أدائهم، في ظل التسليم بضرورة تزويدهم بما يتناسب مع ذلك من المسؤوليات والسلطات والموارد اللازمة للاضطلاع بالمهام المكلفين بها.

٧ - وفي هذا التقرير تطرق الفريق نفسه إلى كثير من الاحتياجات الماسة للتغيير ضمن منظومة الأمم المتحدة. ويرى الفريق أن توصياته تمثل الحد الأدنى المطلوب للتغيير بما يهيئ لمنظومة الأمم المتحدة أن تصبح مؤسسة فعالة وقادرة على الأداء في القرن الحادي والعشرين. (يتخلل النص موجز للتوصيات الرئيسية بالبنط الثقيل؛ كما ترد مجمعة في موجز واحد في المرفق الثالث).

٨ - وتأتي الانتقادات الصريحة الواردة في هذا التقرير تعبيرا عن التجربة المشتركة للفريق بالإضافة إلى المقابلات

التشريعية للمنظمة. وهذه التوصيات تصدر عن المنطلقات التالية:

(أ) المسؤولية الأساسية للدول الأعضاء عن صون السلم والأمن الدوليين والحاجة إلى مزيد من الدعم المقدم إلى منظومة الأمم المتحدة من حيث النوع والكم من أجل أن تضطلع بهذه المسؤولية؛

(ب) الأهمية المحورية لاتسام الولايات الصادرة عن مجلس الأمن بالوضوح والمصادقية والكفاية من حيث الموارد؛

(ج) التركيز من جانب منظومة الأمم المتحدة على منع اندلاع الصراعات والعمل ما أمكن على مشاركتها المبكرة في هذه الجهود؛

(د) الحاجة إلى المزيد من الفعالية في جمع وتقييم المعلومات في مقر الأمم المتحدة بما في ذلك وجود نظام معزز للإنذار المبكر من اندلاع الصراع يكفل اكتشاف وإدراك مدى الخطر والمخاطرة اللذين ينطوي عليهما اندلاع صراع ما أو عملية إبادة جماعية؛

(هـ) الأهمية الأساسية لالتزام منظومة الأمم المتحدة بصكوك ومعايير حقوق الإنسان الدولية وقواعد القانون الدولي الإنساني وتعزيزها في جميع جوانب أنشطتها في مجالي السلم والأمن؛

(و) الحاجة إلى بناء قدرة الأمم المتحدة على المساهمة في بناء السلام سواء على المستوى الوقائي أو مستوى ما بعد انتهاء حالات الصراع بطريقة تتسم بالتكامل الحقيقي؛

(ز) الحاجة الأساسية لتحسين التخطيط في المقر (بما في ذلك التخطيط للطوارئ) فيما يتعلق بعمليات السلام؛

الأجل الطويل المصادر الأساسية للصراع من أجل بناء قاعدة صلبة للسلام. ولكن حيثما تكون تلك الأسس متداعية، تسعى عملية اتقاء الصراعات إلى دعم أركانها، ويأخذ ذلك عادة شكل مبادرة دبلوماسية. وهذا الإجراء الوقائي هو، بحكم التعريف، نشاط غير ظاهر؛ بل وعندما يسجل نجاحاً، ربما يمر دون أن يلاحظه أحد أساساً.

١١ - ويعالج صنع السلام الصراعات الدائرة، في محاولة لوقفها باستخدام وسيلتي الدبلوماسية والوساطة. وقد يكون صانعو السلام مبعوثين من حكومات، أو من مجموعات من الدول، أو من منظمات إقليمية، أو من الأمم المتحدة، أو أفرقة غير رسمية وغير حكومية، على نحو ما كان الحال، مثلاً، في المفاوضات المؤدية إلى إبرام اتفاق سلام لموزامبيق. بل إن صنع السلام قد يتم على يد شخصية بارزة تعمل بصفة مستقلة.

١٢ - وحفظ السلام نشاط عمره ٥٠ عاماً وقد تطور بسرعة خلال العقد الأخير من نموذج تقليدي، عسكري بالدرجة الأولى لمراقبة عمليات وقف إطلاق النار وللفصل بين القوات بعد توقف الحروب بين الدول، ليحسد نموذجاً مركباً من عناصر عديدة، عسكرية ومدنية، تعمل معاً على بناء السلام في الفترات الخطرة التي تعقب الحروب الأهلية.

١٣ - أما بناء السلام فهو مصطلح أحدث ويكفل، حسب استخدامه في هذا التقرير، تعريف الأنشطة المضطلع بها في الطرف الأقصى من الصراع لإعادة تركيب أسس السلام وتوفير وسائل بناء شيء يتجاوز مجرد انعدام الحرب على تلك الأسس. ومن ثم فبناء السلام يشمل إعادة إدماج المقاتلين السابقين في المجتمع المدني، وتعزيز سيادة القانون (على سبيل المثال عن طريق تدريب وإعادة تشكيل الشرطة المحلية؛ وإصلاح القضاء والنظام الجنائي)؛ وتحسين احترام حقوق الإنسان، من خلال الرصد والتثقيف والتحقيق في

التي أجريت على كل مستوى في المنظومة. وقد شملت المقابلات أو المدخلات المكتوبة التي تلقاها الفريق. أكثر من ٢٠٠ فرد. وتضمنت المصادر البعثات الدائمة للدول الأعضاء بما في ذلك أعضاء مجلس الأمن واللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام والموظفون العاملون في الإدارات المتصلة بمجال السلم والأمن بمقر الأمم المتحدة في نيويورك ومكاتب الأمم المتحدة في جنيف وفي مقر مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومقر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومقر الصناديق والبرامج الأخرى التابعة للأمم المتحدة وفي البنك الدولي وفي كل عملية جارية للسلام تقوم بها الأمم المتحدة. (ترد قائمة بالمراجع في المرفق الثاني).

ثانياً - المبدأ والاستراتيجية وصنع القرار في عمليات السلام

٩ - ينبغي لمنظومة الأمم المتحدة، أي الدول الأعضاء ومجلس الأمن والجمعية العامة والأمانة العامة، أن تلتزم بدقة بعمليات السلام، وتمعن التفكير بأمانة في سجل أداؤها على مدى العقد الماضي. ولا بد لها أن تقوم بمواءمة المبدأ الذي تقوم عليه عمليات السلام تبعاً لذلك؛ وهيئة قدراتها التحليلية والخاصة بصنع القرارات من أجل الاستجابة للحقائق الراهنة وللاحتياجات المتوقعة في المستقبل؛ مع شحذ قدرات الابتكار وسعة الخيال واستجماع الإرادة مما يتطلبه تنفيذ الحلول الجديدة أو البديلة للحالات التي لا يمكن لحفظه السلام، بل ولا ينبغي لهم، الدخول فيها.

ألف - تحديد عناصر عمليات السلام

١٠ - تستلزم عمليات السلام التي تقوم بها الأمم المتحدة ثلاثة أنشطة رئيسية هي: اتقاء الصراعات وحفظ السلام؛ وبناء السلام؛ وحفظ السلام. ويعالج اتقاء الصراعات في

الطويلة الأجل عنصرا مكملا بالضرورة للمبادرات القصيرة الأجل.

١٧ - وحتى نهاية الحرب الباردة، تجسدت الولايات التقليدية لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في معظم الأحيان في رصد وقف إطلاق النار دون تحمّل مسؤوليات مباشرة عن بناء السلام. وكانت "استراتيجية الدخول"، أو كان تسلسل الأحداث والقرارات المؤدية إلى نشر قوات الأمم المتحدة، أمرا واضح المعالم: نشوب حرب، ثم وقف إطلاق النار، والدعوة إلى رصد الامتثال لوقف إطلاق النار، ونشر مراقبين أو وحدات عسكرية للقيام بالرصد، مع مواصلة الجهود للتوصل إلى تسوية سياسية. وكانت مقتضيات المعلومات واضحة المعالم أيضا بدرجة ملحوظة، كما كانت المخاطر التي تتعرض لها القوات قليلة نسبيا. ولكن حفظ السلام التقليدي، الذي يعالج أعراض الصراع بدلا من مصادره، لا يتضمن استراتيجية للخروج من غماره وكثيرا ما كان صنع السلام المرتبط به بطيئا في إحراز تقدم. ونتيجة لذلك، ظل حفظة السلام التقليديون مرابطين في أماكنهم عشرة أعوام، أو عشرين أو ثلاثين أو حتى خمسين عاما (مثلما هو الحال في قبرص والشرق الأوسط والهند وباكستان). وهم، بمقاييس العمليات الأكثر تعقيدا منخفضو التكاليف نسبيا كما أن الإبقاء عليهم أسهل من الناحية السياسية من سحبهم، وإن كان يصعب أيضا تبرير استمرار وجودهم ما لم يكن مصحوبا بجهود جادة ومتواصلة لصنع السلام تسعى لتحويل اتفاق وقف إطلاق النار إلى تسوية سلمية دائمة.

١٨ - ومنذ انتهاء الحرب الباردة، اقترن حفظ السلام الذي تقوم به الأمم المتحدة في كثير من الأحيان ببناء السلام في عمليات سلام مركبة منتشرة في أجواء الصراع بين الدول. إلا أن بيئات الصراع تلك تتأثر بعناصر فاعلة خارجية وتؤثر فيها وهي: القادة السياسيون؛ وتجار

الانتهاكات الماضية والراهنة؛ وتقديم المساعدة التقنية من أجل التطور الديمقراطي (بما في ذلك المساعدة الانتخابية ودعم حرية وسائل الإعلام)، والنهوض بأساليب حل الصراعات والمصالحة، وإن كان لا يقتصر على هذه الجوانب وحدها.

١٤ - وتشمل المكملات الأساسية لبناء السلام بشكل فعال دعم مكافحة الفساد، وتنفيذ البرامج الإنسانية لإزالة الألغام، والاهتمام بالتوعية بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) والسيطرة عليهما، فضلا عن مكافحة الأمراض المعدية الأخرى.

باء - تجربة الماضي

١٥ - كما لاحظنا، كثيرا ما تكون النجاحات الهائلة التي تحقّقها عمليات اتقاء الصراعات وصنع السلام في الأجل القصير نشاطا غير مرئي سياسيا. وقد أدى الممثلون والمبعوثون الشخصيون للأمين العام في بعض الأحيان دورا مكملا للمبادرات الدبلوماسية من جانب الدول الأعضاء، بل واتخذوا في أحيان أخرى مبادرات لم تكن الدول الأعضاء على استعداد لاتخاذ مثل لها. وتشمل الأمثلة على هذا النوع الأخير من المبادرات (المستمدة من صنع السلام وكذلك من الدبلوماسية الوقائية) تحقيق وقف إطلاق النار في الحرب بين جمهورية إيران الإسلامية والعراق عام ١٩٨٨، وإطلاق سراح الرهائن الغربيين في لبنان عام ١٩٩١، وتفادي الحرب بين جمهورية إيران الإسلامية وأفغانستان في عام ١٩٩٨.

١٦ - ويذهب من يجذون التركيز على الأسباب الأساسية للصراعات إلى أن تلك الجهود المتصلة بالأزمات كثيرا ما تكون ضئيلة جدا أو تأتي متأخرة للغاية. غير أن محاولة القيام بالمبادرات الدبلوماسية في وقت مبكر قد تواجه بالرفض من جانب أي حكومة لا تشعر بالمشكلة التي تلوح في الأفق أو لا تريد الاعتراف بها. ومن ثم تكون الاستراتيجيات الوقائية

بلغ طريقا مسدودا من الناحية العسكرية أو لأن الضغط الدولي أوقف القتال ولكن الصراع لم ينته على أي حال. وهكذا لا تُنشر عمليات الأمم المتحدة في حالات ما بعد انتهاء الصراع بقدر ما تُنشر لإيجاد تلك الحالات. أي أنها تعمل من أجل تحويل الصراع الذي لم ينته، وتحويل العوامل الشخصية والسياسية وغيرها من العوامل المسببة له، من الساحة العسكرية إلى الساحة السياسية، مع إدامة ذلك التحول.

٢١ - وسرعان ما اكتشفت الأمم المتحدة أن الأطراف المحلية توقع اتفاقات السلام لعدة أسباب ليست كلها لصالح السلام. فهناك عناصر الإفساد (ومن بينها الموقَّعون) التي تحث في التزاماتها أو تسعى بطريقة أخرى إلى تقويض اتفاق السلام بالعنف وقد شكلت هذه الفئات تحديا أمام تنفيذ السلام في كمبوديا وأوقعت أنغولا والصومال وسيراليون من جديد في براثن الحرب الأهلية، ودبرت لقتل ما لا يقل عن ٨٠٠ ألف شخص في رواندا. ويجب أن تكون الأمم المتحدة مستعدة للتصدي بفعالية للمفسدين إذا كان لها أن تتوقع أن تحقق سجل نجاح مستمر حفظ السلام أو بناء السلام في حالات الصراع داخل الدول أو عبر حدودها الوطنية.

٢٢ - وقد أبرز عدد متزايد من التقارير الصادرة بشأن تلك الصراعات وجود أكبر حافز لدى المفسدين المحتملين للارتداد عن اتفاقات السلام عندما يجدون مصادر إيراد مستقلة تكفي لمرتبات الجنود وشراء المدافع وإثراء زعماء الفصائل المتحاربة، بل وربما تكون تلك المصادر هي الدافع للحرب. ويبيِّن التاريخ الحديث أنه عندما لا يتسنى تضيق الخناق على ذلك الإيراد الذي يتدفق من التصدير غير المشروع للمخدرات والأحجار الكريمة وغيرها من السلع ذات القيمة، لا يكون السلام مستداما.

الأسلحة؛ والمشترون لصادرات السلع غير المشروعة؛ والقوى الإقليمية التي تزج بقواها في الصراع؛ والدول المجاورة التي تستضيف اللاجئين الذين يُجبرون أحيانا بشكل منتظم على الفرار من ديارهم. وإزاء هذه التأثيرات الهامة المتفاعلة من جانب العناصر الفاعلة الحكومية وغير الحكومية على السواء، كثيرا ما تتسم هذه الصراعات بطابع "عبر وطني" لا محالة.

١٩ - ومخاطر وتكاليف العمليات التي يتعين القيام بها في ظل تلك الظروف أكبر بكثير من مخاطر وتكاليف حفظ السلام التقليدي. وفضلا عن ذلك، فإن المهام المسندة إلى هذه البعثات تزداد تعقيدا كما أن الوضع القائم في مسرح الأحداث يزداد قابلية للانفجار. ولقد باتت تلك التكاليف المعقّدة والخطرة هي القاعدة لا الاستثناء منذ انتهاء الحرب الباردة: بعد أن كُلفت عمليات الأمم المتحدة بمهام حراسة الإغاثة حين تكون الحالة الأمنية على درجة من الخطورة لا يمكن معها مواصلة عمليات الإغاثة الإنسانية دون تعرّض موظفي الإغاثة الإنسانية لخطر جسيم؛ كما كُلفت بحماية ضحايا الصراع المدنيين حيث يكون الضحايا المحتملون معرضين بشدة للخطر، إضافة إلى السيطرة على الأسلحة الثقيلة التي في حوزة الأطراف المحليين عند استخدام تلك الأسلحة في تهديد البعثة والسكان المحليين على السواء. وفي حالتين متطرفتين، أُسندت لعمليات الأمم المتحدة سلطة إنفاذ القانون وسلطة الإدارة في حالة عدم وجود سلطة محلية أو حالة عجز تلك السلطة عن القيام بمهامها.

٢٠ - وليس من قبيل المفاجأة أن يكون إنجاز هذه البعثات صعبا. ففي البداية، لاحت في التسعينات آفاق إيجابية: إذ كانت عمليات تنفيذ اتفاقات السلام محددة الأجل وليست لأجل غير مسمى، وبدا أن نجاح إجراء الانتخابات الوطنية يوفر استراتيجية خروج جاهزة. غير أن عمليات الأمم المتحدة أخذت منذ ذلك الوقت تنتشر في مناطق لم يسفر الصراع فيها عن انتصار أي من الجانبين: ربما لأن الصراع

٢٣ - وقد تسهم الدول المجاورة في المشكلة بإتاحة مرور السلع المهربة التي تستخدم في دعم الصراع، أو بالعمل كوسطاء لها، أو بتوفير مناطق يستخدمها المقاتلون كقواعد. وللتصدي لتلك الدول المجاورة التي تدعم الصراع، ستحتاج أي عملية سلام إلى الدعم التعبوي و/أو العسكري والسياسي النشط من واحدة أو أكثر من الدول الكبرى أو القوى الإقليمية الرئيسية. وكلما كانت العملية أصعب ازدادت أهمية ذلك الدعم.

٢٤ - وثمة متغيرات أخرى تؤثر على صعوبة تنفيذ السلام وتشمل، أولاً، مصادر الصراع. وتتراوح هذه المتغيرات بين العوامل الاقتصادية (مثل قضايا الفقر وتوزيع الموارد والتمييز والفساد) والعوامل السياسية (الصراع البحث على السلطة)، ومسائل أخرى متعلقة بالموارد والبيئة (مثل التنافس على المياه الشحيحة)، أو قضايا الأصل العرقي أو الديانة أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. وقد تكون الأهداف السياسية والاقتصادية أكثر مرونة وقابلية للتوفيق من الأهداف المتصلة بالاحتياجات من الموارد، وبالهوية العرقية أو بالديانة. وثانياً، يتجه تعقد التفاوض بشأن السلام وتنفيذه إلى الازدياد بزيادة عدد الأطراف المحلية واتساع الشقة بين أهدافها (قد يسعى البعض مثلاً إلى الوحدة فيما يسعى البعض الآخر إلى الانفصال). وثالثاً، يتأثر مستوى الظلم الناتج عن الحرب بحجم الخسائر البشرية وتشرد السكان وتدمير الهياكل الأساسية، ومن ثم تنشأ صعوبة المصالحة التي تقتضي معالجة انتهاكات حقوق الإنسان التي وقعت في الماضي، فضلاً عن تكلفة عملية التعمير وتعقدتها.

٢٥ - والبيئة الأقل خطورة نسبياً تمثل بيئة متساهلة إلى حد بعيد: طرفان فقط في الصراع، ملتزمان بالسلام، أهدافهما متنافسة ولكن غير متناقضة، ليست لديهما مصادر غير مشروعة للإيرادات، وجيرانهما وحُماهما ملتزمون بالسلام. أما في البيئات الأقل تسامحاً والأشد خطورة فتنتوي على

٢٦ - ومما له أهمية حيوية أن يفهم المفاوضون، ومجلس الأمن، ومخططو البعثات بالأمانة العامة، والمشترون في البعثات على حد سواء، أياً من هاتين البيئتين السياسيتين العسكريتين التي يقدمون عليها، وكيف يمكن أن تتغير البيئة التي يطأونها بعد وصولهم مباشرة، وما الذي يعتزمون عمله في الواقع عندما تتغير البيئة ثم عندما يحدث ذلك التغيير. ويجب أن تدرج الإجابة على كل من هذه الأسئلة بوصفها أحد العوامل في استراتيجية بدء العملية، بل وتكون، في الواقع، ضمن عناصر القرار الأساسي بشأن الإمكانية الواقعية لتنفيذ عملية السلام أو حتى محاولة تنفيذها.

٢٧ - ويتساوى في الأهمية في هذا السياق الحكم على مدى استعداد السلطات المحلية لاتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية الصعبة ولكن الضرورية، والاشتراك في بدء العمليات ووضع الآليات اللازمة لإدارة المنازعات الداخلية واتقاء العنف أو عودة نشوء الصراع، وقدرتها على ذلك. ولا تملك بعثات الأمم المتحدة الميدانية سوى القليل من السيطرة على هذه العوامل، ومع ذلك فتلك البيئة التعاونية حيوية لكي تكفل أي عملية للسلام بالنجاح.

٢٨ - وعندما تدخل عمليات السلام المعقدة إلى الميدان، تكون مهمة حفظة السلام التابعين لها هي الحفاظ على بيئة محلية آمنة من أجل بناء السلام، وتكون مهمة بناء السلام هي دعم التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي

ممثلة. ومن الضروري أن تقتنع كل جماعة بأن الدولة ملك للجميع“.

٣٠ - ويود الفريق أن يثني على فرقة العمل الداخلية القائمة المعنية بالسلام والأمن التابعة للأمم المتحدة لما أنجزته من أعمال في مجال الوقاية الطويلة الأجل، ولا سيما فكرة أن تنظر الكيانات الإنمائية في منظومة الأمم المتحدة إلى العمل الإنساني والإنمائي من خلال ”عدسات اتقاء الصراعات“ ومن ثم تجعل من الوقاية الطويلة الأمد محورا رئيسيا لتركيز عملها، مع تكييف بعض الأدوات الموجودة حاليا من قبيل إطار التقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية تحقيقا لتلك الغاية.

٣١ - ولتحسين التركيز المبكر من جانب الأمم المتحدة على ما يحتمل أن ينشأ من الطوارئ المعقدة الجديدة، وبالتالي تحسين اتقاء الصراعات في الأجل القصير، أنشأت إدارات المقر الممثلة في اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن منذ حوالي عامين إطار التنسيق فيما بين الوكالات/الإدارات، الذي يضم الآن عشرة مشاركين من إدارات وصناديق وبرامج ووكالات. ويجتمع العنصر الفعال فيه، وهو الفريق الإطاري، شهريا على مستوى المديرين لتقرير المناطق المعرضة للخطر، وتنظيم اجتماعات للاستعراضات القطرية (أو لاستعراض الأوضاع) ولتحديد التدابير الوقائية اللازم اتخاذها. وقد حسنت آلية الإطار هذه الصلات فيما بين الإدارات، ولكنها لم تعمل على تراكم المعلومات بشكل منظم، ولا هي تقوم بأي تخطيط استراتيجي. وربما أسهم هذا في الصعوبة التي تواجه الأمانة العامة في إقناع الدول الأعضاء بالمزايا المترتبة على توفير الدعم السياسي والمالي اللازم لتغطية التزامها المعلن تجاه تدابير اتقاء الصراعات في الأجل الطويل والقصير. وفي غضون الفترة التي انقضت من ذلك الحين، ركز تقرير الأمين العام السنوي لعام ١٩٩٧ و ١٩٩٩ (A/52/1 و A/54/1) تحديدا على اتقاء الصراعات.

تخلق بيئة آمنة تدعم نفسها. وتلك البيئة هي وحدها التي ستوفر مخرجا لقوات حفظ السلام، إلا إذا كان المجتمع الدولي مستعدا لتحمل عودة الصراع بعد رحيل تلك القوات. ومن دروس التاريخ أن حفظة السلام وبناء السلام شركاء لا تنفصم عراهم في عمليات معقدة: فبينما قد لا يستطيع بناء السلام العمل دون دعم من حفظة السلام، لا يوجد مخرج لحفظة السلام دون عمل بناء السلام.

جيم - الآثار المترتبة بالنسبة للعمل الوقائي

٢٩ - لم تتمكن عمليات الأمم المتحدة المتعلقة بإقرار السلام من التصدي لأكثر من ثلث حالات الصراع في فترة التسعينات. ونظرا لأنه مهما تحسنت آليات إنشاء عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام ودعمها فإنها لن تتمكن منظومة الأمم المتحدة من الاستجابة عن طريق هذه العمليات لجميع الصراعات الناشئة في كل مكان، ثمة حاجة ماسة لأن تضع الأمم المتحدة ودولها الأعضاء نظاما أجمع لاتقاء الصراعات في الأمد الطويل. ومن الواضح أن الوقاية أفضل بكثير بالنسبة لمن سيعانون بدونها عواقب الحرب، وهي بالنسبة للمجتمع الدولي خيار أقل تكلفة من العمل العسكري، أو الإغاثة الإنسانية الطارئة، أو إعادة البناء بعد أن تضع الحرب أوزارها. وكما أشار الأمين العام مؤخرا في تقريره بمناسبة الألفية، ”كل خطوة تُتخذ من أجل تخفيف حدة الفقر وتحقيق النمو الاقتصادي العريض القاعدة - هي خطوة صوب إتقاء الصراعات“. وفي كثير من حالات الصراع الداخلي، ”يقترن الفقر بأوجه شقاق عرقي أو ديني حادة“ حيث حقوق الأقليات ”لا تحظى بالاحترام الكافي، ولا تشمل مؤسسات الحكم الجميع بالقدر الكافي“. ومن ثم لا بد من أن تعمل استراتيجيات الوقاية الطويلة الأجل في هذه الحالات على ”تعزيز حقوق الإنسان وحماية حقوق الأقليات وتطبيق ترتيبات سياسية تكون فيها كافة الجماعات

مجلس الأمن المفتوحة الثانية بشأن اتقاء الصراعات، حيث شدد الأمين العام على ضرورة توثيق التضافر بين مجلس الأمن وأجهزة الأمم المتحدة الرئيسية الأخرى فيما يتعلق بمسائل اتقاء الصراعات، وضرورة توثيق التفاعل مع العناصر الفاعلة غير الحكومية، بما فيها قطاع الشركات، في المساعدة على نزع فتيل الصراعات أو تجنبها.

٣٤ - موجز للتوصيات الرئيسية بشأن العمل الوقائي

(أ) يؤيد الفريق توصيات الأمين العام بشأن اتقاء الصراعات الواردة في تقريره بمناسبة الألفية وفي الملاحظات التي أعرب عنها أمام جلسة مجلس الأمن المفتوحة الثانية بشأن اتقاء الصراعات، المعقودة في تمور/يوليه ٢٠٠٠، وبصفة خاصة مناشدته "جميع العاملين في مجال اتقاء الصراعات وفي مجال التنمية أي الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز والحكومات ومنظمات المجتمع المدني التصدي لهذه التحديات على نحو أكثر تكاملاً؛"

(ب) ويؤيد الفريق لجوء الأمين العام بشكل أكثر تواتراً إلى إيفاد بعثات تقصي الحقائق إلى مناطق التوتر ويشدد على التزامات الدول الأعضاء، بموجب المادة ٢ (٥) من الميثاق، بتقديم "كل ما في وسعها من عون" لهذه الأنشطة التي تقوم بها الأمم المتحدة.

دال - الآثار المترتبة بالنسبة لاستراتيجية بناء السلام

٣٥ - يسلم ويعترف مجلس الأمن واللجنة الخاصة التابعة للجمعية العامة المعنية بعمليات حفظ السلام بأهمية بناء السلام بوصفه جزءاً أساسياً من نجاح عمليات حفظ السلام. وقد أصدر مجلس الأمن في هذا الصدد، في ٢٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨، بياناً رئاسياً يشجع الأمين العام: "على استطلاع إمكانية إنشاء هياكل لبناء السلام بعد انتهاء حالات الصراع كجزء من جهود منظومة الأمم المتحدة

كما قدمت لجنة كارنيغي لاتقاء الصراعات المهلكة ورابطة الأمم المتحدة في الولايات المتحدة الأمريكية، ضمن هيئات أخرى، دراسات قيّمة حول هذا الموضوع. وتلقى ما يزيد على ٤٠٠ من موظفي الأمم المتحدة تدريباً منتظماً على "الإنذار المبكر" في كلية موظفي الأمم المتحدة في تورينو.

٣٢ - ويتمثل لب مسألة الاتقاء القصير الأجل في استعانة الأمين العام بعثات تقصي الحقائق وغيرها من المبادرات الرئيسية. بيد أن هذه المبادرات يعترضها عادة عائقان رئيسيان. فأولاً، ثمة أمر مفهوم ومشروع يتمثل فيما يساور الدول الأعضاء من شواغل بشأن السداد، وبخاصة الدول الصغيرة والضعيفة منها. وتتعاظم هذه الشواغل إزاء المبادرات التي تتخذها دولة أخرى من الدول الأعضاء، ولا سيما إذا كانت من دول الجوار الأقوى، أو التي تتخذها منظمة إقليمية تتحكم في أمورها إحدى الدول الأعضاء فيها. ومن الأيسر على الدولة التي تواجه مصاعب داخلية أن تقبل الاقتراحات التي يقدمها الأمين العام في ضوء ما هو مشهود لمنصبه من الاستقلالية والمكانة الأدبية الرفيعة وفضلاً عن نص وروح الميثاق، وهو ما يتطلب من الأمين العام أن يعرض مساعدته ويتوقع من الدول الأعضاء أن تقدم للأمم المتحدة "كل ما في وسعها من عون" على النحو المبين، وبصفة خاصة، في المادة ٢ (٥) من الميثاق. وتعد بعثات تقصي الحقائق من الأدوات التي يمكن للأمين العام بواسطتها أن يبسر تقديم مساعيه الحميدة.

٣٣ - أما العائق الثاني الذي يعترض العمل الفعال في مجال درء الأزمات فيتمثل في الفجوة التي تفصل بين المواقف الكلامية وبين الدعم المالي والسياسي المقدم لأغراض الوقاية. وجمعية الأمم المتحدة للألفية تتيح الفرصة لكل من يعينهم الأمر لإعادة تقييم التزامهم في هذا المجال والنظر في التوصيات ذات الصلة بالوقاية الواردة في تقرير الأمين العام بمناسبة الألفية وفي الملاحظات التي أدلى بها مؤخراً أمام جلسة

٣٨ - وثانياً، ينبغي النظر إلى إجراء انتخابات "حرة ونزيهة" بوصفه جزءاً من جهود أوسع نطاقاً تُبذل لتعزيز مؤسسات الحكم، ولن ينجح إجراء الانتخابات إلا في مناخ يتقبل فيه السكان الخارجون من الحرب عملية الاقتراع ويفضلونها على الرصاص بوصفها آلية مناسبة ولها مصداقية للتعبير عن آرائهم بشأن الحكم. وتحتاج الانتخابات إلى الدعم من جانب عملية أوسع نطاقاً للتحويل الديمقراطي وبناء مجتمع مدني مما يشمل إقامة إدارة مدنية فعالة ونشر ثقافة تقوم على احترام حقوق الإنسان الأساسية، حتى لا تقتصر الانتخابات على تكريس طغيان الأغلبية أو تتعرض للانقلاب عليها بالقوة عقب رحيل العناصر المشتركة في عملية من عمليات الأمم المتحدة لإقرار السلام.

٣٩ - وثالثاً، لا يعد مراقبو الشرطة المدنية التابعة للأمم المتحدة بناءً للسلام إذا اقتصر عملهم على توثيق سلوكيات الإيذاء أو غيره من أشكال السلوك غير المقبول من جانب ضباط الشرطة المحلية، أو على محاولة ثنيهم عن هذا السلوك بمجرد تواجدهم، فهذا منظور تقليدي وضيّق بعض الشيء بالنسبة لإمكانيات أفراد الشرطة المدنية. واليوم، قد تتطلب البعثات من الشرطة المدنية القيام بمهام إصلاح وتدريب وإعادة هيكلة قوات الشرطة المحلية وفقاً للمعايير الدولية لأعمال الشرطة وحقوق الإنسان في ظل الديمقراطية، فضلاً عن التمتع بقدرة الرد الفعال على أعمال الشغب المدنية، وعلى الدفاع عن النفس. ولا بد أيضاً من أن تتسم المحاكم التي يسوق إليها ضباط الشرطة المحلية من يدعى ارتكابهم جرائم، وأن يتسم نظام العقوبات الذي يُرسَل إليه السجناء بحكم القانون، بالحيدة السياسية والخلو من التخويف أو الإكراه. ولا بد أن يتوافر الخبراء الدوليون في شؤون القضاء وفي شؤون الجزاءات والمتخصصون الدوليون في حقوق الإنسان، فضلاً عن أفراد الشرطة المدنية، بأعداد كافية من أجل تعزيز سيادة مؤسسات القانون حيثما تتطلب

الرامية إلى تحقيق حل سلمي للصراعات". وقد أكدت اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام، في تقريرها الصادر في وقت سابق من عام ٢٠٠٠، أهمية تحديد عناصر بناء السلام قبل إدماجها في ولايات عمليات حفظ السلام المعقّدة، تيسيراً لنظر الجمعية العامة فيما بعد في مواصلة تقديم الدعم للعناصر الرئيسية لبناء السلام بعد انتهاء عملية معقدة من عملياته.

٣٦ - ويمكن إنشاء مكاتب لدعم بناء السلام أو مكاتب سياسية للأمم المتحدة بوصفها إجراءات تالية لعمليات إقرار السلام الأخرى، كما حدث في طاجيكستان أو هايتي، أو كمبادرات منفصلة، كما حدث في غواتيمالا أو غينيا - بيساو. فهي تساعد على دعم عملية توطيد السلام في البلدان الخارجة من صراعات، وذلك بالعمل في تعاون مع الحكومات والأطراف غير الحكومية واستكمال ما قد يكون العمل جارياً فيه من أنشطة الأمم المتحدة الإنمائية، التي تسعى للبقاء بعيداً عن السياسة مع توجيهها المساعدة في الوقت ذاته إلى مصادر الصراع.

٣٧ - وتستلزم فعالية بناء السلام المشاركة النشطة مع الأطراف المحلية، على أن تكون هذه المشاركة ذات طابع متعدد الأبعاد. فبادئ ذي بدء، ينبغي أن تتمتع جميع عمليات السلام بالقدرة على إحداث تغيير ظاهر في حياة الناس في منطقة عمل بعثتها، وذلك في وقت مبكر نسبياً من مدة عمل البعثة. وينبغي أن تكون لرئيس البعثة سلطة تخصيص نسبة صغيرة من أموالها لصالح "مشاريع سريعة الأثر" ترمي إلى إحداث تحسينات حقيقية في نوعية الحياة، وذلك للمساعدة في إضفاء المصداقية على البعثة الجديدة. وينبغي للمنسق المقيم/المنسق الإنساني لفريق الأمم المتحدة القطري الموجود مسبقاً أن يعمل بمثابة مستشار رئيسي لهذه المشاريع ضماناً لتحقيق الفعالية في الإنفاق وتجنباً للتضارب مع برامج المساعدة الإنمائية أو الإنسانية الأخرى.

الصدد يشيد الفريق بنشرة الأمين العام الصادرة في ٦ آب/ أغسطس ١٩٩٩ بعنوان "مراعاة قوات الأمم المتحدة للقانون الإنساني الدولي" (ST/SGB/1999/13).

٤٢ - وخامسا، يمثل نزع أسلحة المقاتلين السابقين وتسريحهم وإعادة دمجهم، وهو مفتاح الاستقرار العاجل في أعقاب حالات الصراع وانخفاض احتمال تكرار نشوبه، أحد المجالات التي يسهم بها بناء السلام إسهاما مباشرا في استتباب الأمن العام وإقرار القانون والنظام. ولكن الهدف الأساسي من نزع الأسلحة والتسريح وإعادة الدمج لا يتحقق ما لم تنفذ عناصر البرنامج الثلاثة جميعا. فمن يتم تسريحهم من المقاتلين (الذين لا يكاد سلاحهم يترع بالكامل قط) سيتجهون للعودة إلى حياة العنف إذا لم يجدوا وسيلة مشروعة لكسب العيش، وذلك ما لم يتم "إدماجهم" في الاقتصاد المحلي. بيد أن تمويل عنصر إعادة الدمج في ثلاثي نزع الأسلحة والتسريح وإعادة الدمج يتم عن طريق التبرعات، وإن كان هذا التمويل يقصر بشدة في بعض الأحيان عن مواكبة الاحتياجات.

٤٣ - وقد كان نزع الأسلحة والتسريح وإعادة الدمج إحدى سمات ١٥ عملية لحفظ السلام على الأقل في السنوات العشر الماضية. ويموّل هذه البرامج ما يزيد على اثني عشرة وكالة وبرنامجا تابعا للأمم المتحدة بالإضافة إلى المنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية. وافتقار عملية نزع الأسلحة والتسريح وإعادة الدمج إلى جهة تنسيق محددة داخل منظومة الأمم المتحدة يعزى جزئيا إلى مشاركة هذا العدد الكبير في التخطيط لها أو دعمها.

٤٤ - وتتطلب فعالية بناء السلام أيضا جهة تنسيق للقيام بالتنسيق بين مختلف الأنشطة الكثيرة التي تترتب على بناء السلام. ويرى الفريق أن على الجهات المانحة أن تعتبر الأمم المتحدة جهة تنسيق لأنشطة بناء السلام. وتحقيقا لهذه الغاية،

بعثات بناء السلام ذلك. وحيثما تقتضي العدالة والمصالحة ومكافحة الإفلات من العقاب، ينبغي أن يأذن مجلس الأمن لهؤلاء الخبراء وللمحققين الجنائيين ذوي الصلة وللمختصين في الأدلة الجنائية بتعزيز عملية القبض على الأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم الحرب وتقديمهم للمحاكمة دعما للمحاكم الجنائية الدولية التابعة للأمم المتحدة.

٤٥ - ومع أن هذا النهج التكاملي قد يبدو بديهيا، فقد واجهت الأمم المتحدة حالات خلال العقد المنصرم أذن فيها مجلس الأمن بنشر عدة آلاف من أفراد الشرطة في عملية من عمليات حفظ السلام ولكنه قاوم فكرة تزويد هذه العمليات نفسها بمجرد ٢٠ أو ٣٠ من خبراء العدالة الجنائية. كذلك يلزم أن يزداد التفهم للدور الحديث الذي تضطلع به الشرطة المدنية وتنميته. وباختصار، يحتاج الأمر إلى تحول مبدئي فيما يتعلق بطريقة تفكير المنظمة في الشرطة المدنية واستخدامها لها في عمليات إقرار السلام، فضلا عن الأخذ بنهج تكاملي وتتوافر له الموارد الكافية فيما يتعلق بترسيخ سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان، والاستعانة بخبراء في شؤون القضاء والجزاءات وحقوق الإنسان وأعمال الشرطة يعملون معا على نحو منسق وجماعي.

٤٦ - رابعا، فالواقع أن العنصر المتعلق بحقوق الإنسان في عمليات السلام ذو أهمية حاسمة بالنسبة لفعالية بناء السلام. إذ يمكن لموظفي حقوق الإنسان التابعين للأمم المتحدة أن يؤدوا دورا قياديا، على سبيل المثال، في المساعدة على تنفيذ برنامج شامل للوفاء الوطني. بيد أن العناصر المتعلقة بحقوق الإنسان ضمن عمليات إقرار السلام لم تلق دائما ما تتطلبه من دعم سياسي وإداري، كما أن مهمة هذه العناصر ليست مفهومة بوضوح من جانب العناصر الأخرى. لذلك يشدد الفريق على أهمية تدريب العسكريين وأفراد الشرطة وغيرهم من الموظفين المدنيين على مسائل حقوق الإنسان وعلى الأحكام ذات الصلة من القانون الإنساني الدولي. وفي هذا

السلام وتنفيذ البرامج دعماً لتلك الاستراتيجيات. وينبغي أن تبين تلك الخطة أيضاً المعايير اللازمة لتحديد التوقيت الذي يكون فيه تعيين مبعوث سياسي كبير أو ممثل للأمين العام أمراً مبرراً من أجل إكساب أنشطة بناء السلام مزيداً من الأهمية وقدرًا أكبر من التركيز السياسي في إقليم أو بلد معين يسترد قواه التي أنهكها الصراع.

٤٧ - موجز للتوصيات الرئيسية في مجال بناء السلام

(أ) ينبغي أن تتوافر نسبة مئوية صغيرة من ميزانية السنة الأولى للبعثة ليستخدمها ممثل الأمين العام أو ممثله الخاص الذي يتولى قيادة البعثة في تمويل المشاريع السريعة الأثر في منطقة عملياتها، بالتشاور مع منسق الأمم المتحدة المقيم للفريق القطري؛

(ب) يوصي الفريق بإجراء تحول مفهومي في استخدام الشرطة المدنية وغيرها من عناصر توطيد سيادة القانون وخبراء حقوق الإنسان في عمليات السلام المعقدة بحيث ينعكس فيه زيادة التركيز على تعزيز مؤسسات إنفاذ القوانين وتحسين الاحترام لحقوق الإنسان في بيئات ما بعد انتهاء حالات الصراع؛

(ج) يوصي الفريق بأن تنظر الهيئات التشريعية في إدراج برامج التسريح وإعادة الدمج ضمن الميزانيات المقررة لعمليات السلام المعقدة في المرحلة الأولى من العملية المعنية، تسهيلاً لسرعة تشتيت الفصائل المتقاتلة وتقليصاً لاحتمال استئناف الصراع.

(د) يوصي الفريق بأن تبحث اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن خطة لتعزيز قدرة الأمم المتحدة الدائمة على إعداد استراتيجيات لبناء السلام وعلى تنفيذ برامج دعماً لتلك الاستراتيجيات، وبأن تقدم توصية بهذا الشأن إلى الأمين العام.

ثمة ميزة كبرى في إيجاد قدرة مؤسسية موحدة ودائمة ضمن نطاق منظومة الأمم المتحدة. ويرى الفريق لذلك أن يعمل وكيل الأمين العام للشؤون السياسية (إدارة الشؤون السياسية) بمثابة جهة التنسيق لأغراض بناء السلام، وبصفته الجهة الداعية لعقد اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن. ويؤيد الفريق أيضاً الجهود الجاري الاضطلاع بها من قبل إدارة الشؤون السياسية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للمشاركة في تعزيز قدرة الأمم المتحدة في هذا المجال، لأن بناء السلام الفعال هو في واقع الأمر مزيج بين الأنشطة السياسية والإنمائية التي تستهدف مصادر الصراع.

٤٥ - وتضم عضوية اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن كلا من إدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وإدارة شؤون نزع السلاح، ومكتب الشؤون القانونية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونيسيف، ومفوضية حقوق الإنسان ومفوضية شؤون اللاجئين، والممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والصراعات المسلحة، ومنسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن؛ وقد دعت مجموعة البنك الدولي أيضاً للاشتراك. وهكذا توفر اللجنة المنتدى النموذجي لصياغة استراتيجيات بناء السلام.

٤٦ - ومع ذلك، يلزم التمييز بين صياغة الاستراتيجيات وتنفيذ هذه الاستراتيجيات، استناداً إلى تقسيم رشيد للعمل بين أعضاء اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن. ولدى البرنامج الإنمائي، في نظر الفريق، إمكانيات غير مستغلة في هذا المجال، وهو في أفضل وضع لتولي زمام القيادة في تنفيذ أنشطة بناء السلام، بالتعاون مع وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها الأخرى ومع البنك الدولي. ومن ثم يوصي الفريق بأن تقترح اللجنة على الأمين العام خطة لتعزيز قدرة الأمم المتحدة على وضع استراتيجيات بناء

هاء - الآثار المترتبة بالنسبة لمبدأ واستراتيجية حفظ السلام

٤٨ - يتفق الفريق على أن موافقة الأطراف المحلية والنزاهة وعدم استخدام القوة إلا للدفاع عن النفس ينبغي أن تكون هي الأسس الوطيدة لحفظ السلام. بيد أن التجربة توضح أنه في سياق عمليات حفظ السلام الحديثة التي تتعامل مع صراعات داخل الدول/صراعات عبر وطنية، يمكن أن تتعرض الموافقة للتلاعب من قبل الأطراف المحلية. إذ يمكن أن يقدم طرف موافقته على وجود الأمم المتحدة لمجرد كسب الوقت لإعادة تجهيز قواته القتالية، ثم يسحب موافقته عندما تصبح عملية حفظ السلام غير ذات جدوى لمصلحته. ويمكن أن يسعى طرف للحد من حرية حركة العملية، أو أن يتبع سياسة تتسم دوماً بعدم الامتثال لأحكام اتفاق ما، أو يسحب موافقته تماماً. فضلاً عن ذلك، وبصرف النظر عن التزام زعماء الفصائل بالسلام، يمكن ببساطة أن تكون القوات المحاربة خاضعة لسيطرة أقل صرامة مقارنة بالجيش التقليدي التي يتعامل معها حفظة السلام التقليديون، وربما تنقسم هذه القوات إلى فصائل لم يُحسب حسابها أو تأثيرها في اتفاق السلام الذي تعمل في ظلّه بعثة الأمم المتحدة.

٤٩ - وكثيراً ما كانت الأمم المتحدة في الماضي تجد نفسها غير قادرة على الاستجابة بفعالية لمثل هذه التحديات. بيد أن قدرتها على القيام بذلك هي أحد المنطلقات الأساسية لهذا التقرير. ويجب أن يكون حفظة السلام التابعون للأمم المتحدة قادرين، بمجرد نشرهم، على الاضطلاع بولايتهم بصورة دقيقة مهنية وناجحة. ويعني هذا أنه يتعين على الوحدات العسكرية التابعة للأمم المتحدة أن تكون قادرة على الدفاع عن نفسها، وعن سائر مكونات البعثة، وعن ولاية البعثة. ويجب أن لا تؤدي قواعد الاشتباك إلى حصر دور الوحدات في الاستجابة القائمة على رد الفعل، بل

ينبغي أن تتيح تلك القواعد استجابات تكفي لإسكات مصدر نيران قاتلة توجه إلى قوات الأمم المتحدة أو إلى السكان الذين تكلف تلك القوات بحمايتهم. وينبغي، خصوصاً في الحالات الخطرة، عدم إجبار الوحدات التابعة للأمم المتحدة على التنازل عن زمام المبادرة لصالح من يهاجمونها.

٥٠ - ولذلك يجب أن تعني النزاهة بالنسبة لهذه العمليات التمسك بمبادئ الميثاق وبالولاية المنبثقة عن تلك المبادئ. وهذه النزاهة ليست مرادفاً للحيد، أو معاملة جميع الأطراف على قدم المساواة في جميع الحالات والأوقات، مما يمكن أن يُفضي إلى سياسة الاسترضاء. ففي بعض الحالات، لا تتكون الأطراف المحلية من عناصر متساوية من الناحية الأخلاقية، بل تتألف بوضوح من معتدين وضحايا، وقد لا تكون الضرورة العملية هي التي تُبرر استعمال حفظة السلام للقوة فحسب، بل يكون مفروضاً عليهم أخلاقياً القيام بذلك. ومن أسباب بلوغ الإبادة الجماعية في رواندا الحد الذي بلغته فشل المجتمع الدولي في استخدام عملية السلام التي كانت موجودة وقتها على أرض الواقع أو في تعزيزها لمواجهة الشر الواضح. وقد أقر مجلس الأمن، منذ ذلك الحين، في القرار ١٢٩٦ (٢٠٠٠)، أن استهداف المدنيين في حالات الصراع المسلح ومنع المساعدة الإنسانية من الوصول إلى السكان المدنيين المتأثرين بالحرب يمكن أن يشكل في حد ذاته تهديداً للسلام والأمن الدوليين ويتطلب بذلك اتخاذ إجراء من قبل مجلس الأمن. وإذا كانت هنالك بعثة لحفظ السلام في الميدان بالفعل، قد يُصبح القيام بتلك الإجراءات هو مسؤوليتها، وينبغي أن تكون على استعداد لذلك.

٥١ - ويعني هذا بدوره أنه لا ينبغي للأمانة العامة أن تطبق افتراضات التخطيط على أساس أفضل الحالات حيثما تكون العناصر المحلية قد أبدت تاريخياً سلوكاً يمثل أسوأ الحالات. إنه يعني أن تُحدد الولايات الصادرة سلطة العملية في

أو الشرطة التي ستقوم بإرسالها ستنخرط ضمن بعثة كفاءة وتحت قيادة فعالة.

٥٣ - ويدرك الفريق أن الأمم المتحدة لا تشن حرباً. وعندما يتطلب الأمر القيام بإجراء للإنفاذ، فقد كان دوماً يعهد به إلى تحالفات من الدول الراغبة، بإذن من مجلس الأمن، الذي يتصرف بموجب الفصل السابع من الميثاق.

٥٤ - ويشجع الميثاق بوضوح التعاون مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية لحل الصراع وإقرار وصون السلام والأمن. كما تُشارك الأمم المتحدة بنشاط ونجاح في العديد

من برامج التعاون هذه في ميدان منع الصراع وحفظ السلام والانتخابات والمساعدة الانتخابية ورصد حقوق الإنسان والأعمال الإنسانية وغيرها من أنشطة بناء السلام في مختلف أنحاء العالم. ولكن فيما يتعلق بعمليات حفظ السلام، يبدو أنه من المناسب التزام الحذر، لأن الموارد والقدرات العسكرية غير موزعة بالتساوي حول العالم والقوات في معظم المناطق المعرضة للأزمات تكون أقل استعداداً لمقتضيات حفظ السلام الحديثة عما عليه الحال في مناطق أخرى. وتوفير التدريب والمعدات والدعم التعويبي وغيره من الموارد المتاحة للمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية قد يمكن حفظة السلام من جميع المناطق من المشاركة في إحدى عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام أو في إنشاء عمليات إقليمية لحفظ السلام على أساس قرار صادر عن مجلس الأمن.

٥٥ - ملخص التوصية الرئيسية بشأن مبدأ واستراتيجية حفظ السلام: يجب أن يكون حفظ السلام التابعون للأمم المتحدة قادرين، بمجرد نشرهم، على الاضطلاع بولايتهم بصورة دقيقة مهنية وناجحة وأن يكونوا قادرين على الدفاع عن أنفسهم وعن مكونات البعثة الأخرى وعن ولاية البعثة وفقاً لقواعد اشتباك صارمة، ضد الذين

استعمال القوة. ويعني توفير قوات أكبر حجماً وأفضل عتاداً وأكثر تكلفة، ولكنها قادرة على أن تُشكل رادعاً له مصداقية، وذلك على العكس من الوجود الرمزي الذي يتسم به حفظ السلام التقليدي. وينبغي إعداد قوات الأمم المتحدة للعمليات المعقدة من حيث الحجم والتشكيل بطريقة لا تدع مجالاً للشك في أذهان المخربين المحتملين بشأن أي النهجين اعتمده المنظمة. وينبغي أن يوفر لهذه القوات إمكانات الاستخبارات الميدانية وغيرها من القدرات المطلوبة لكي تدافع عن نفسها ضد من يتحدونها بعنف.

٥٦ - واستعداد الدول الأعضاء للمساهمة بقوات في عملية ذات مصداقية من هذا النوع يعني ضمناً استعدادها لقبول المخاطرة بخسائر بشرية من أجل تنفيذ المهام المكلف بها. وقد تزايد الإحجام عن قبول تلك المخاطرة منذ البعثات الصعبة التي شهدتها منتصف التسعينات، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن الدول الأعضاء تفتقر إلى الوضوح في كيفية أن تتبين ما لها من مصالح وطنية في الإقدام على هذه المخاطر، كما يرجع من جانب آخر إلى أن هذه المخاطر قد لا تكون واضحة للدول نفسها. ولذلك يتعين على الأمين العام، عند السعي للحصول على مساهمة بقوات، أن يكون قادراً على التدليل على أن الدول المساهمة بقوات بل وجميع الدول الأعضاء لها مصلحة في إدارة الصراع وحله، حتى ولو كان ذلك فقط جزءاً من المهمة الأكبر التي تقوم بها الأمم المتحدة لتحقيق السلام. وعند القيام بذلك، ينبغي أن يتمكن الأمين العام من إعطاء الدول التي قد تساهم بقوات تقيماً للمخاطر يصف كل ما يتعلق بالصراع والسلام، وقيّم إمكانات الأطراف المحلية وأهدافها، ويُقدر الموارد المالية المستقلة المتوفرة تحت تصرفها وتأثير تلك الموارد على صون السلام. كما يتعين على كل من مجلس الأمن والأمانة العامة أن يتمكنوا من كسب ثقة الدول المساهمة بقوات في سلامة استراتيجية ومفهوم العمليات لبعثة جديدة وفي أن القوات

من غير المنتمين إلى الأمم المتحدة وأقل إلما بتلك الاحتياجات. بيد أن الأمانة العامة وجدت نفسها في السنوات الأخيرة مطلوباً منها تنفيذ ولايات أعدت في أماكن أخرى ونقلت إليها عبر مجلس الأمن ولكن بتعديلات ثانوية

٥٨ - ويعتقد الفريق أنه يجب أن يُتاح للأمانة العامة أن تقدم حجة قوية إلى مجلس الأمن تبرر كون تنفيذ الأمم المتحدة لاتفاقات وقف إطلاق النار أو اتفاقات السلام يحتاج إلى استيفاء حد أدنى مُعَيّن من الشروط قبل أن يعهد مجلس الأمن إلى قوات تقودها الأمم المتحدة بتنفيذ هذه الاتفاقات، ومن بين تلك الشروط: إتاحة الفرصة لمشاركة مستشارين - مراقبين في مفاوضات الأمم المتحدة للسلام، وضرورة أن يأتي أي اتفاق متسقاً مع المعايير الدولية السائدة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني؛ وأن تكون المهام التي تضطلع بها الأمم المتحدة ممكنة التحقيق من الناحية العملية مع تحديد المسؤولية المحلية عن دعمها وأن تساهم إما في التعامل مع مصادر الصراع أو تُفسح المجال المطلوب للآخرين للقيام بذلك. وبما أن كفاءة المشورة المسداة للمفاوضين قد تتوقف على المعرفة التفصيلية بالحالة القائمة على أرض الواقع، ينبغي أن يؤذن للأمين العام مسبقاً بالالتزام بأموال من صندوق الاحتياطي لحفظ السلام تكفي لإجراء مسح تمهيدي للموقع في منطقة البعثة المتوقعة.

٥٩ - وعند إبلاغ مجلس الأمن بشأن احتياجات البعثة، يتعين على الأمانة العامة ألا تحدد قوام البعثة ومستويات الموارد الأخرى على أساس ما تفترض أنه سيكون مقبولاً للمجلس من الناحية السياسية. فعندما تفرض الأمانة العامة هذه الرقابة على ذاتها فكأنما لا تُعد نفسها والبعثة للفشل فحسب، بل لأن يكونا كبشي فداء عن هذا الفشل. ورغم أن تقديم تقديرات التخطيط وتبريرها على أساس معايير عالية للعمليات قد يُقلل إمكانية مضي العملية قُدماً، يجب

ينكصون عن التزامهم بشأن اتفاق للسلام، أو الذين يسعون بالعنف إلى انهياره.

واو - ولايات واضحة وذات مصداقية وممكنة التحقيق

٥٦ - يركّز مجلس الأمن، باعتباره هيئة سياسية، على بناء التوافق بين الآراء، رغم أنه يستطيع اتخاذ قرارات بقدر أقل من الإجماع. بيد أن الحلول التوفيقية المطلوبة لبناء توافق الآراء تكون على حساب دقة التحديد، ويمكن أن يترتب على الغموض الناتج عن ذلك آثار خطيرة في الميدان، إذا كانت الولاية بعد ذلك عرضة لتفسير مختلف من جانب عناصر مختلفة لعملية السلام، أو إذا تصورت العناصر المحلية أن في وجود التزام غير كامل من جانب المجلس بتحقيق السلام تشجيعاً للمخربين. وقد يغطي الغموض على الاختلافات التي تظهر لاحقاً، تحت ضغط أزمة ما، مما يحول دون اتخاذ المجلس إجراء عاجلاً. وبينما يُدرك الفريق فائدة الحل التوفيقية السياسي في العديد من الحالات، فهو ينعاز في هذه الحالة إلى جانب الوضوح، خصوصاً فيما يتعلق بالعمليات التي تُنتشر في ظروف خطيرة. وبدلاً من إرسال عملية إلى الخطر بتعليمات غير واضحة، يحث الفريق مجلس الأمن على الامتناع عن إصدار تكليف بعملية من هذا القبيل.

٥٧ - وكثيراً ما تظهر معالم إحدى عمليات الأمم المتحدة المحتملة لحفظ السلام لأول مرة عندما يفكر المفاوضون الذين يعملون للتوصل لاتفاق للسلام في قيام الأمم المتحدة بتنفيذ ذلك الاتفاق. ورغم أن مفاوضي السلام (صناع السلام) قد يكونون مهنين ماهرين في حرفتهم، فقد يكونون أقل معرفة بتفاصيل احتياجات العمليات المطلوبة من حيث الجنود أو أفراد الشرطة أو مقدمي الإغاثة أو مستشاري الانتخابات في بعثات الأمم المتحدة الميدانية. وقد يكون صناع السلام

٦٢ - وأخيراً، تُعد رغبة الأمين العام في توفير حماية إضافية للمدنيين في الصراعات المسلحة، وإجراءات مجلس الأمن القاضية بمنح حفظة السلام سلطة صريحة لحماية المدنيين في حالات الصراع، تطورات إيجابية. وبالتأكيد، ينبغي افتراض الإذن لحفظة السلام من قوات وشرطة الذين يشهدون أعمال عنف ضد المدنيين بإيقافها، حسب إمكاناتهم، دعماً لمبادئ الأمم المتحدة الأساسية، وحسبما ورد في تقرير التحقيق المستقل بشأن رواندا، وبما يتسق مع "تصور وتوقع توافر الحماية نتيجة لوجود [البعثة] في حد ذاته". (S/1999/1257، ص ٥٦).

٦٣ - بيد أن الفريق يشعر بالقلق إزاء مصداقية وإمكانية الاضطلاع بولاية شاملة في هذا المجال. فهناك مئات الآلاف من المدنيين في بعثات الأمم المتحدة الحالية وهم معرضون لخطر العنف المحتمل، وقوات الأمم المتحدة المنتشرة حالياً لا تستطيع أن تحمي سوى عدد ضئيل منهم، حتى وإن صدرت لها توجيهات بذلك. والوعد بتوفير هذه الحماية يخلق مستوى عالياً من التوقعات. كما أن التضارب الواسع المتوقع بين الهدف المطلوب والموارد المتاحة لتحقيقه يزيد احتمال خيبة الأمل المتواصلة في المتابعة الكاملة من قبل الأمم المتحدة في هذا المجال. وعليه فإذا ما أسندت إلى إحدى العمليات ولاية حماية المدنيين، يتعين، أن تمنح كذلك الموارد المحددة المطلوبة للاضطلاع بتلك الولاية.

٦٤ - ملخص التوصيات لولايات واضحة وموثوق بها
وممكنة التحقيق:

(أ) يوصي الفريق أنه، قبل أن يوافق مجلس الأمن على تنفيذ اتفاق لوقف إطلاق النار أو اتفاق للسلام بعملية لحفظ السلام تقودها الأمم المتحدة، ينبغي للمجلس أن يتأكد من أن الاتفاق يلبي شروطاً أساسية من قبيل

عدم استدراج الدول الأعضاء إلى الاعتقاد بأنها تفعل ما يخدم مصلحة البلدان التي تُعاني من مشاكل بينما تكون، على الأرجح، بتزويدها البعثة بموارد غير كافية إنما هي توافق بذلك على إهدار الموارد البشرية والوقت والمال.

٦٥ - وفضلاً عن ذلك، يعتقد الفريق أنه إلى أن يستطيع الأمين العام الحصول على التزامات مؤكدة من الدول الأعضاء من أجل القوات التي يرى أو ترى أنها لازمة للقيام بعملية ما، لا ينبغي أن تبدأ العملية قط. فنشر قوات جزئية غير قادرة على توطيد سلام هش سيؤدي أولاً إلى رفع آمال السكان المحاصرين بالصراع أو الخارجين من ويلات الحرب ثم إلى تحطيم تلك الآمال، وتدمير مصداقية الأمم المتحدة بأكملها. وفي مثل هذه الظروف، يعتقد الفريق أنه ينبغي لمجلس الأمن ترك القرار الذي يتوخى توفير أحجام كبيرة للقوات من أجل عملية جديدة من عمليات حفظ السلام على شكل مشروع قرار إلى أن يحين الوقت الذي يستطيع الأمين العام أن يؤكد فيه أنه تلقى من الدول الأعضاء الالتزامات من حيث القوات المطلوبة.

٦٦ - وهنالك عدة طرق لتقليل احتمال حدوث هذه الثغرات في الالتزام، بما في ذلك تحسين التنسيق والتشاور بين الدول التي قد تشارك بقوات وأعضاء مجلس الأمن خلال عملية صياغة الولاية. ويمكن أن يتخذ مشورة الدولة المساهمة بقوات بعداً مؤسسياً من خلال إنشاء أجهزة مخصصة تتبع المجلس، حسبما تنص عليه المادة ٢٩ من الميثاق. وينبغي أن تُدعى بطبيعة الحال الدول الأعضاء المساهمة بوحدات من التشكيلات العسكرية في إحدى العمليات إلى حضور الإحاطات التي تقدمها الأمانة العامة إلى مجلس الأمن فيما يتعلق بالأزمات التي تؤثر على سلامة وأمن موظفي البعثة أو تغيير ولاية البعثة أو إعادة تفسيرها فيما يتصل باستخدام القوة.

٦٦ - واللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن هي واحدة من أربع لجان تنفيذية "قطاعية" أنشئت ضمن مجموعة الإصلاحات الأولية التي أصدرها الأمين العام في أوائل عام ١٩٩٧ (انظر A/51/829، الجزء ألف). كما أنشئت لجان أخرى للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، والعمليات الإنمائية، والشؤون الإنسانية. ومفوضية حقوق الإنسان عضو في كل من هذه اللجان الأربع. وقد صممت هذه اللجان لتيسير المزيد من التوافق والتنسيق الإداريين فيما بين الإدارات المشاركة وأعطيت سلطات اتخاذ القرار التنفيذي كما أعطيت سلطات تنسيقية. ويرأس اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن وكيل الأمين العام للشؤون السياسية، وقد عملت هذه اللجنة على زيادة تبادل المعلومات والتعاون بين الإدارات، ولكنها لم تتحول بعد إلى هيئة لصنع القرار على نحو ما توخته إصلاحات عام ١٩٩٧، وهو ما يعترف به المشتركون فيها.

٦٧ - والمستويات الحالية لملاك موظفي الأمانة العامة والمتطلبات الوظيفية في قطاع السلام والأمن تحول تقريبا دون التخطيط للسياسات على صعيد الإدارات. وعلى الرغم من أن لدى معظم الإدارات الأعضاء في اللجنة التنفيذية وحدات للسياسات أو للتخطيط، فهي غالبا ما تشغل بالقضايا اليومية. ومع ذلك، فبدون قدرة ذات شأن لاستنباط المعارف والتحليل، ستظل الأمانة العامة مؤسسة تكتفي برد الفعل وعاجزة عن تجاوز الأحداث اليومية، ولن تستطيع اللجنة التنفيذية الوفاء بالدور الذي أنشئت من أجله.

٦٨ - ويحتاج الأمين العام وأعضاء اللجنة التنفيذية إلى نظام فعال في الأمانة العامة لجمع المعلومات عن حالات الصراع ثم نقل هذه المعلومات بفعالية إلى قاعدة عريضة من المستعملين، وإلى إعداد دراسات تحليلية للسياسات، وصياغة استراتيجيات طويلة الأجل. ولا يوجد نظام من هذا القبيل

الاتساق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان ومع توافر العنصر العملي من ناحية المهام المحددة والقيود الزمنية؛

(ب) ينبغي أن يترك مجلس الأمن القرارات التي تأذن ببعثات ذات مستويات كبيرة من حيث حجم القوات لتظل على شكل مشاريع قرارات حتى يبين الوقت الذي يحصل فيه الأمين العام على التزامات مؤكدة من الدول الأعضاء بتقديم قوات وغير ذلك من العناصر الأساسية لدعم البعثة، بما في ذلك عناصر بناء السلام؛

(ج) ينبغي أن تلبى قرارات مجلس الأمن متطلبات عمليات حفظ السلام عندما تنشر في أحوال محتملة الخطر، وبخاصة الحاجة إلى تسلسل واضح للقيادة وتوحيد الجهود؛

(د) يتعين على الأمانة العامة إبلاغ مجلس الأمن بما تحتاج منه أن يعرفه، لا بما يريد هو أن يسمعه، عند صياغة أو تغيير ولايات بعثة ما، وينبغي أن يتاح للبلدان التي التزمت بتقديم وحدات عسكرية إلى إحدى العمليات فرصة حضور الإحاطات التي تقدمها الأمانة العامة إلى المجلس بشأن المسائل التي تؤثر على سلامة وأمن موظفيها، وبخاصة الجلسات التي تؤثر على استعمال القوة من جانب البعثة؛

زاي - قدرات جمع المعلومات وتحليلها ووضع الخطط الاستراتيجية

٦٥ - لكي تتبع الأمم المتحدة نهجا استراتيجيا فيما يتعلق باتقاء الصراعات وحفظ السلام وبناءه، يتعين على الإدارات الرئيسية المنفذة في مجال السلام والأمن التابعة للأمانة العامة أن تعمل معا على نحو أوثق. وهي تحتاج لكي تقوم بذلك إلى أدوات أنجح لجمع وتحليل المعلومات ذات الصلة ولدعم اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن التي هي المنتدى الأسمى الرفيع المستوى لاتخاذ القرار في مسائل السلام والأمن.

فريق البنك الدولي للاضطلاع بمهمة الاتصال، مستخدماً عناصر مناسبة كوحدة البنك الدولي المعنية. بمجرد انتهاء حالات الصراع.

٧٢ - ومن شأن هذه الأمانة، بوصفها دائرة مشتركة، أن تكون مفيدة في الأجلين القصير والطويل لأعضاء اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن. ويتوقع لها أن تعزز وظيفة الإبلاغ اليومية في مركز العمليات، فتعد تقارير عن آخر التطورات التي تستمدتها من جميع المصادر عن نشاط البعثات والأحداث العالمية ذات الصلة. ويمكنها أن تلفت انتباه رئاسة اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن إلى أي أزمة في مهدها وتقدم إليها إحاطة عن تلك الأزمة مستخدمة تقنيات العرض الحديثة. ويمكنها العمل كجهة تنسيق لتحليل القضايا الموضوعية الشاملة في الوقت المناسب وإعداد التقارير عن تلك القضايا للأمين العام. وأخيراً، وبناء على المزيج السائد من المعلومات عن البعثات والأزمات واهتمامات الهيئات التشريعية ومدخلات أعضاء اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن، تستطيع هذه الأمانة اقتراح وإدارة جدول أعمال اللجنة التنفيذية نفسها ودعم مداولاتها، والمساعدة على تحويلها إلى هيئة صنع القرار على نحو ما توخته إصلاحات الأمين العام الأولى.

٧٣ - وينبغي أن تكون هذه الأمانة قادرة على الإفادة من أفضل الخبرات الفنية المتاحة داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها لكي تصقل تحليلاً فيما يتعلق بأماكن وظروف محددة. وينبغي أن تزود الأمين العام وأعضاء اللجنة التنفيذية بدراسات تقييمية موحدة لجهود الأمم المتحدة وسائر الجهود الرامية إلى معالجة مصادر وأعراض الصراعات الدائرة أو الصراعات التي تلوح في الأفق، وينبغي أن تكون قادرة على تقييم الفائدة المحتملة لمواصلة مشاركة الأمم المتحدة وما يترتب على ذلك من آثار، وأن توفر معلومات الخلفية الأساسية للعمل المبدئي الذي ستضطلع به فرق العمل

في الوقت الحاضر. ويقترح الفريق أن يُنشأ بوصفه أمانة المعلومات والتحليل الاستراتيجي التابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن.

٦٩ - وينبغي أن يتكون معظم عناصر هذه الأمانة من خلال توحيد مختلف وحدات الإدارات المسندة إليها أدوار تحليل السياسات والمعلومات المتصلة بالسلام والأمن، ومنها وحدة تحليل السياسات ومركز العمليات في إدارة عمليات حفظ السلام؛ ووحدة تخطيط السياسات في إدارة الشؤون السياسية؛ ووحدة وضع السياسات (أو عناصر منها) في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية؛ وقسم مراقبة وتحليل أداء وسائل الإعلام في إدارة شؤون الإعلام.

٧٠ - وسيلزم عدد إضافي من الموظفين لتزويد الأمانة المذكورة بالخبرة الفنية غير الموجودة في مكان آخر من المنظومة أو التي لا يمكن استمدادها من الهياكل القائمة. وينبغي أن يشمل هذا العدد الإضافي رئيساً للموظفين (برتبة مدير) وفريقاً صغيراً من المحللين العسكريين، وخبراء شرطة، ومحللين لنظم المعلومات ذوي كفاءة عالية تعهد إليهم مسؤولية إدارة عملية تصميم وصيانة قواعد بيانات الأمانة وإمكانية الوصول إليها في المقر والمكاتب والبعثات الميدانية على السواء.

٧١ - وينبغي أن يكون من بين الجهات المتعاونة عن كثب مع أمانة اللجنة التنفيذية وحدة التخطيط الاستراتيجي في مكتب الأمين العام؛ وشعبة الاستجابة للطوارئ في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ ووحدة بناء السلام (انظر الفقرات ٢٣٩-٢٤٣ أدناه)؛ ووحدة تحليل المعلومات في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (التي تدعم "شبكة الإغاثة على الويب)؛ ومكتب الاتصال في نيويورك التابعان لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين؛ ومكتب منسق الأمم المتحدة للأمن. وينبغي دعوة

حاء - التحدي الذي تواجهه الإدارة المدنية الانتقالية

٧٦ - حتى منتصف عام ١٩٩٩، لم تكن الأمم المتحدة قد اضطلعت إلا بمحنة قليلة من العمليات الميدانية التي تتضمن عناصر للاضطلاع بالإدارة المدنية أو مراقبتها. ولكن الأمانة العامة وجدت نفسها في حيزران/يونيه ١٩٩٩ إزاء إقامة إدارة مدنية انتقالية في كوسوفو، ثم في تيمور الشرقية بعد ذلك بثلاثة أشهر. وكفاح الأمم المتحدة في إقامة هاتين العمليتين وإدارتهما يشكل جزءا من خلفية المعلومات الواردة في هذا التقرير عن الانتشار السريع وعن موظفي المقر وهيكله.

٧٧ - وتواجه هاتان العمليتان تحديات ومسؤوليات فريدة من نوعها بين العمليات الميدانية للأمم المتحدة. إذ لا يتوجب على أي عمليات أخرى وضع القوانين وإنفاذها، وإنشاء الخدمات والقواعد التنظيمية الجمركية، وتحديد وجباية الضرائب التجارية والشخصية، واجتذاب الاستثمار الأجنبي، والفصل في المنازعات على الملكية وفي المسؤوليات عن أضرار الحرب، وإعادة بناء وتشغيل جميع المرافق العامة، وإنشاء نظام مصرفي، وإدارة المدارس ودفع مرتبات المدرسين، وجمع القمامة في مجتمع فتكت به الحرب، وذلك باستخدام التبرعات لأن الميزانية المقررة للبعثة لا تمول الإدارة المحلية نفسها، ولا حتى في بعثات "إدارة انتقالية" كهذه. وبالإضافة إلى هذه المهام، يتعين على هاتين البعثتين محاولة إعادة بناء المجتمع المدني وتعزيز احترام حقوق الإنسان في أماكن عمّها الظلم واحتدمت فيها الحزازات.

٧٨ - فضلا عن هذه التحديات هناك السؤال الأعظم: هل ينبغي للأمم المتحدة أن تخوض هذا المجال على الإطلاق؟ وإذا كان الأمر كذلك فهل ينبغي اعتبار هذا المجال عنصرا من عناصر عمليات السلام أم ينبغي أن يتولى إدارته هيكل آخر؟ وعلى الرغم من أن مجلس الأمن قد لا يوعز إلى الأمم

المتكاملة للبعثات التي يوصي الفريق فيما يلي بإنشائها (انظر الفقرات ١٩٨-٢١٧) لتخطيط ودعم إقامة عمليات السلام، كما ينبغي أن تواصل تقديم دراسات تحليلية والإشراف على تدفق المعلومات بين البعثة وفرقة العمل ما أن تنشأ البعثة.

٧٤ - وينبغي أن تنشئ هذه الأمانة قواعد بيانات مشتركة ومتكاملة وتتعهدها وتستند إليها، على أن تحل قواعد البيانات هذه في نهاية المطاف محل النسخ المتكاثرة من البرقيات المشفرة والتقارير اليومية عن الحالات المختلفة والأبناء اليومية والاتصالات غير الرسمية مع الزملاء الواسعي الاطلاع، وذلك مما يستخدمه في الوقت الحاضر مسؤولو الملفات ومتخذو القرارات على السواء لمتابعة الأحداث في مجالات مسؤوليتهم. ويمكن إتاحة قواعد البيانات هذه، مع الضمانات المناسبة، لمستعملي شبكة إلكترونية داخلية لعمليات السلام (انظر الفقرتين ٢٥٥ و ٢٥٦ أدناه). ومن شأن قواعد البيانات هذه، التي يمكن إتاحتها للمقر والميدان على السواء بواسطة خدمات الاتصال التجارية التي تستخدم النطاق الترددي العريض وتشهد انخفاضا متزايدا في التكلفة، أن تساعد على إحداث ثورة في الطريقة التي تجمع بها الأمم المتحدة المعلومات وتحلل أهم قضايا السلام والأمن. وينبغي لأمانة اللجنة التنفيذية أيضا أن تحل في نهاية المطاف محل إطار الآلية التنسيقية.

٧٥ - موجز التوصية الرئيسية المتعلقة بالمعلومات والتحليل الاستراتيجي: ينبغي أن ينشئ الأمين العام كيانا، يشار إليه هنا بوصفه أمانة المعلومات والتحليل الاستراتيجي التابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن، لكي يدعم احتياجات جميع أعضاء اللجنة التنفيذية من المعلومات والتحليل؛ ولأغراض إدارية، ينبغي أن يدير هذا الكيان رئيسا إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام وأن يكون مسؤولا أمامهما.

المقترنة بها إماما جيدا وكافيا بما يتيح له نظر القضايا في المحكمة والفصل فيها. ومن الممكن بكل سهولة أن تستغرق مهمة التعلم هذه ستة أشهر أو أكثر نظرا للاختلافات في اللغة والثقافة والعرف والخبرة. وليس لدى الأمم المتحدة الآن أي إجابة على ما ينبغي أن تفعله عملية كهذه أثناء انشغال فريقها المعني بالقانون والنظام بمهمة التعلم. فباستطاعة الفصائل السياسية المحلية ذات السطوة انتهاز فترة التعلم هذه، بل هي انتهزتها فعلا، لإقامة إدارات موازية خاصة بها، ويسر عصابات الإجرام كل السرور أن تستغل أي فراغ قانوني أو فراغ في إنفاذ القوانين تستطيع العثور عليه.

٨١ - وكانت مهام هاتين البعثتين ستصبح أسهل بكثير لو توافرت لدى الأمم المتحدة مجموعة موحدة خاصة بالعدالة تسمح لهما بتطبيق مدونة قانونية مؤقتة كان من الممكن تدريب أفراد البعثة عليها مسبقا، ريثما يجري البت في مسألة القانون الواجب التطبيق. وعلى الرغم من عدم القيام بأي عمل في هذا الصدد ضمن المكاتب القانونية للأمانة العامة، يتبين من المقابلات التي أجريت مع الباحثين أنه تم خارج منظومة الأمم المتحدة إحراز بعض التقدم نحو معالجة هذه المشكلة، مع التركيز على المبادئ الأساسية والتوجيهية والمدونات والإجراءات الواردة في عشرات من الاتفاقات الدولية والإعلانات المتصلة بحقوق الإنسان والقانون الإنساني والمبادئ التوجيهية للشرطة ولأعضاء النيابة وفي النظم العقابية.

٨٢ - وتستهدف هذه البحوث التوصل إلى مدونة تتضمن أساسيات كل من القانون وأصول المحاكمات لتمكين أي عملية من تطبيق المحاكمة المشروعة مستخدمة حقوقيين دوليين ومعايير متفقا عليها دوليا في حالات جرائم من قبيل القتل والاعتصاب والحريق المتعمد والاختطاف والاعتداء الجسيم. ومن المرجح أن يبقى قانون الملكية خارج نطاق

المتحدة مرة أخرى بأن تضطلع بإدارة مدنية انتقالية، فإن أحدا لم يتوقع منها أيضا أن تقوم بذلك فيما يتعلق بكوسوفو أو تيمور الشرقية. ولكن الصراعات الداخلية مستمرة ومن الصعب التنبؤ بزعة الاستقرار مستقبلا، ومن ثم على الرغم من موقف التردد الواضح إزاء الإدارة المدنية لدى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وداخل الأمانة العامة، فقد تنشأ بعثات أخرى من هذا القبيل في المستقبل وعلى أساس لا يقل إلحاحا عما سبق. وهكذا تواجه الأمانة العامة معضلة غير مستحبة: فيما أن تعتبر الإدارة الانتقالية مسؤولية عابرة، ولا تعد العدة لبعثات إضافية، فلا تحسن الأداء إن ألقى بها مرة أخرى في هوة الموقف الصعب، وإما أن تتأهب على أفضل وجه ويطلب إليها الاضطلاع بمثلها بمزيد من التواتر بسبب حُسن تأهبها. ولا ريب في أنه لو توقعت الأمانة العامة أن تكون عمليات الإدارة الانتقالية مستقبلا القاعدة لا الاستثناء، لتوجب عندئذ إنشاء مركز تُسند إليه مسؤوليات متميزة ومكرسة لتلك المهام في مكان ما داخل منظومة الأمم المتحدة. وريثما يتم ذلك، يتعين على إدارة عمليات حفظ السلام مواصلة دعم هذه المهمة.

٧٩ - أما الآن، فتوجد قضية ملحة في الإدارة المدنية الانتقالية لا بد من معالجتها، ألا وهي القانون الواجب التطبيق. فقد وُجد في الموقعين اللذين تضطلع فيهما عمليات الأمم المتحدة الآن بمسؤولية إنفاذ القانون أن القدرة القضائية والقانونية المحلية غير موجودة أو لم تعد تمارس مهمتها أو خاضعة للتخويف من جانب العناصر المسلحة. يضاف إلى ذلك أن القانون والنظم القانونية التي كانت سائدة قبل الصراع في كلا الموقعين باتت تجادل فيها أو ترفضها الفئات الرئيسية التي تعتبر ضحايا الصراع.

٨٠ - ولكن حتى لو كان اختيار مجموعة القوانين المحلية واضحا فسوف يواجه الفريق المعني بالعدالة في أي بعثة احتمال الاضطرار إلى الإمام بتلك القوانين وبالإجراءات

وسيلة من وسائل الميزانية لإعادة بنائه بشكل عاجل. كما أن القائمين على عملية الشراء لأغراض حفظ السلام قد لا ينهضون على نحو كاف بمسؤولياتهم المتعلقة بالموازنة بين فعالية التكلفة والنواحي المالية، من ناحية، والاحتياجات التشغيلية المهيمنة فيما يتصل بالاستجابة في الوقت المناسب وإكساب البعثات مصداقية، من ناحية أخرى. والحاجة إلى ترتيبات احتياطية لتعيين موظفين مدنيين في المجالات الفنية ومجالات الدعم قد سُلِّمَ بها منذ وقت طويل، ولكنها لم توضع موضع التنفيذ حتى الآن. وفي نهاية المطاف، يفتقر الأمين العام لمعظم السلطة التي تحول له حيازة واستئجار وتقديم السلع والأفراد اللازمين لنشر عملية على نحو عاجل قبل اتخاذ مجلس الأمن قرار بإنشائها مهما كانت بوادر احتمالات هذه العملية.

٨٥ - ومجمل القول إنه لا توجد لدى الأمم المتحدة إلا ركائز أساسية ضئيلة تعول عليها لتقوم بشكل سريع بحيازة ونشر الموارد البشرية والمادية اللازمة للاضطلاع بأى عملية معقدة من عمليات حفظ السلام في المستقبل.

ألف المقصود بـ "النشر السريع والفعال"

٨٦ - إن مداوات مجلس الأمن وتقارير اللجان الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام والمدخلات المقدمة للفريق من البعثات الميدانية والأمانة العامة والدول الأعضاء تُجمع كلها على ضرورة قيام الأمم المتحدة بتعزيز قدرتها إلى حد بعيد فيما يتصل بنشر عمليات ميدانية جديدة على نحو سريع وفعال. ولتعزيز هذه القدرات، لا بد للأمم المتحدة أن توافق في البداية على معايير أساسية لتحديد ماهية ما تتضمنه "السرعة" و "الفعالية".

٨٧ - الفترة الممتدة من الأسابيع الستة الأولى إلى الأسابيع الإثني عشر الأولى، التي تعقب وقف إطلاق النار أو اتفاق السلام، هي الفترة الأهم في معظم الحالات فيما يتصل بإقرار

مدونة نموذجية كهذه، ولكن ستمكن أي عملية على الأقل من أن تحاكم بفعالية من يحرقون منازل جيرانهم بينما تجري معالجة مسألة الملكية.

٨٣ - موجز التوصية الرئيسية المتعلقة بالإدارة المدنية الانتقالية: يوصي الفريق بأن يدعو الأمين العام فريقا من الخبراء القانونيين الدوليين، يضم أفرادا ذوي خبرة في عمليات الأمم المتحدة المضطربة بولايات للإدارة الانتقالية، إلى تقييم إمكانية وجدوى وضع مدونة جنائية مؤقتة وأي تعديلات إقليمية قد تلزم، لكي تستخدمها هذه العمليات ريثما يعاد إقرار سيادة القانون المحلي وإنشاء القدرة المحلية على إنفاذ القوانين.

ثالثا - قدرات الأمم المتحدة على نشر العمليات بسرعة وفعالية

٨٤ - تساءل الكثير من المراقبين عن سبب احتياج الأمم المتحدة إلى وقت طويل كيما تقوم بنشر العمليات على نحو كامل في أعقاب اتخاذ قرار من جانب مجلس الأمن. والسبب في ذلك له جوانب متعددة. فالأمم المتحدة ليس لديها جيش دائم ولا قوات دائمة من قوات الشرطة المجهزة للعمليات الميدانية. ولا توجد فيالق احتياطية لقيادة البعثات: فالممثلون الخاصون للأمين العام، ورؤساء البعثات، وقادة القوات، ومفوضو الشرطة، ومديرو الإدارات، وسائر عناصر الإدارة لا يجري البحث عنهم إلا إذا أصبحت الحاجة إليهم ماسة. ونظام الترتيبات الاحتياطية، الموضوع حاليا فيما يتصل بما قد توفره الحكومات من خبرات عسكرية أو خبرات متعلقة بالشرطة أو خبرات مدنية، لم يحظ بعد بمصدر موثوق للموارد. والرصيد المخزون من المعدات الضرورية المعادة من البعثات الكبيرة المضطربة بما في منتصف التسعينات إلى قاعدة سوقيات الأمم المتحدة في برينديزي بإيطاليا تعرض للاستفاد من جراء الزيادة الراهنة في البعثات، ولا توجد حتى الآن

أو (ب) قدرات احتياطية موثوقة إلى أقصى حد يمكن استدعاؤها قبل بدء العملية بوقت قصير؛ أو (ج) فترة تمهيدية كافية لاقتناء هذه الموارد، مما يتطلب القدرة على التنبؤ والتخطيط والشروع في الإنفاق فيما يتصل بالبعثات الجديدة المحتملة، قبل الوقت المحدد بشهور عديدة. وقد استهدف عدد من توصيات الفريق تعزيز القدرات التحليلية لدى الأمانة العامة ومواءمتها مع عملية تخطيط البعثات، لمساعدة الأمم المتحدة على أن تكون أفضل استعدادا لما يحتمل من عمليات جديدة. ومع هذا، يتعذر التنبؤ دائما باندلاع حرب ما أو إبرام اتفاق للسلام، على نحو مسبق وقبل فترة زمنية طويلة. وقد أثبتت التجربة في الواقع أن الأمر كثيرا ما لم يكن على هذا الحال. وعليه ينبغي للأمانة العامة أن تحتفظ بمستوى عام ما من مستويات التأهب، من خلال إنشاء قدرات دائمة جديدة وتعزيز ما يوجد لديها من قدرات احتياطية، حتى تكون مستعدة للمطالب غير المتوقعة.

٩٠ - وذكرت دول أعضاء كثيرة أنها لا توافق على إنشاء جيش أو قوة للشرطة للأمم المتحدة بصفة دائمة، كما اعترضت على الدخول في ترتيبات احتياطية يمكن التعويل عليها، وحذرت من تحمل مصروفات مالية لبناء رصيد احتياطي من المعدات، أو عملت على صرف نظر الأمانة العامة عن التخطيط لعمليات محتملة قبل أن يتلقى الأمين العام إذنا تشريعيا محددا للقيام بذلك بناء على أزمة معينة. وفي ظل هذه الظروف، لا تستطيع الأمم المتحدة أن تنشر العمليات "بسرعة وفعالية" خلال الحدود الزمنية المقترحة. والتحليل التالي يقول بأنه يجب على الأقل أن يتغير بعض من هذه الظروف لإتاحة النشر بسرعة وفعالية.

٩١ - موجز بالتوصية الرئيسية المتعلقة بتحديد توقيت نشر البعثات: على الأمم المتحدة أن تبين أن "قدرات النشر السريع والفعال" هي القدرة على القيام، من الناحية التشغيلية، بالنشر الكامل لعمليات حفظ السلام التقليدية

سلام دائم أو بمصداقية القائمين بحفظ السلام. وغالبا ما يتعذر أن يستعاد ما فقد من مصداقية أو قوة دفع سياسي أثناء هذه الفترة. ومن الواجب إذن أن يحدد التوقيت الملائم لنشر العملية وفقا لذلك. ومع هذا، فالنشر السريع للأفراد العسكريين والشرطة المدنية والخبرة المدنية لن يساعد على دعم سلام هش أو تهيئة مصداقية لعملية ما إن لم يكن هؤلاء الأفراد مجهزين لأداء المهام الموكلة إليهم. ولتحقيق الفعالية، يحتاج أفراد البعثات إلى عتاد (معدات ودعم تعبوي) وتمويل (نقد جاهز لشراء السلع والخدمات) وأصول إعلامية (للتدريب والإحاطة بالمعلومات) واستراتيجية تشغيلية، كما أنهم يحتاجون فيما يتصل بنشر العمليات في ظل ظروف مضطربة إلى "مركز ثقل" عسكري وسياسي يكفي لتمكين العمليات من استباق وتخطي عامل أو أكثر من عوامل المراجعة من جانب الأطراف بشأن المضي قدما بإحدى عمليات السلام.

٨٨ - والحدود الزمنية للنشر السريع والفعال ستختلف بالطبع وفقا للأحوال السياسية العسكرية التي تنفرد بها كل من البيئات اللاحقة للنزاع. ومع هذا، فالخطوة الأولى لتعزيز قدرة الأمم المتحدة على النشر السريع يجب أن تبدأ بالاتفاق على معيار تسعى المنظمة إلى تحقيقه. ولا يوجد بعد معيار من هذا القبيل. ومن ثم يقترح الفريق أن تعد الأمم المتحدة القدرات التشغيلية اللازمة للنشر الكامل لعمليات حفظ السلام "التقليدية" خلال ٣٠ يوما من اتخاذ قرار من جانب مجلس الأمن، وخلال ٩٠ يوما في حالة عمليات حفظ السلام المعقدة. وفيما يتصل بهذه العمليات المعقدة، ينبغي لمقار البعثات أن تكون مجهزة وقائمة بالعمل على نحو كامل خلال خمسة عشر يوما.

٨٩ - وبغية الوفاء بهذه الحدود الزمنية، تحتاج الأمانة العامة إلى واحد، أو إلى مزيج، مما يلي: (أ) احتياطات جاهزة من العسكريين والشرطة المدنية والخبرة المدنية والعتاد والتمويل؛

خلال ٣٠ يوما من اتخاذ قرار من جانب مجلس الأمن، وخلال ٩٠ يوما في حالة بعثات حفظ السلام المقعدة.

باء - القيادة الفعالة للبعثات

٩٢ - يمكن أن تشكل القيادة الفعالة والدينامية الفارق بين البعثة المتماسكة ذات الروح المعنوية المرتفعة والفعالية على الرغم من الظروف المعاكسة، والبعثة التي تكافح للاحتفاظ بأي من هذه الصفات. وهذا يعني أن مغزى البعثة بأكملها قد يتأثر إلى حد كبير بطابع وقدرة من يقودونها.

٩٣ - وفي ضوء هذا الدور الحيوي يتسع المجال لتحسين النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة حاليا فيما يتصل بتوظيف واختيار وتدريب ودعم قادة بعثاتها. فقوائم المرشحين المحتملين يحتفظ بها على نحو غير رسمي. وممثلو الأمين العام أو ممثلوه الخاصون ورؤساء البعثات وقادة القوات ومفوض الشرطة المدنية ونواب كل من هؤلاء قد لا يتم اختيارهم لإقبال اتخاذ قرار من جانب مجلس الأمن بإنشاء بعثة جديدة، أو حتى عقب اتخاذ مثل هذا القرار. وهؤلاء المسؤولون، إلى جانب سائر رؤساء العناصر الفنية والإدارية، قد لا يلتقي بعضهم ببعض إلا بعد وصولهم إلى منطقة البعثة، وذلك بعد أيام قليلة من حضور اجتماعات تمهيدية مع المسؤولين بالمقر. وهم يحصلون على صلاحيات عمومية تبين أدوارهم ومسؤولياتهم بشكل عام، ونادرا ما يباحون المقر مزودين بسياسات محددة أو بتوجيهات تنفيذية بشأن البعثة. وهؤلاء سيقومون، في البداية على الأقل، بالبت من تلقاء أنفسهم في كيفية تنفيذ ولاية مجلس الأمن وطريقة معالجة التحديات المحتملة التي تواجه التنفيذ. وعليهم أن يضعوا استراتيجية لتنفيذ الولاية، وأن يحاولوا في نفس الوقت إنشاء مراكز ثقل سياسي/عسكري للبعثة وتدعيم عملية سلام قد تكون هشة.

٩٤ - ومن شأن تحليل سياسات الاختيار أن يتيح مزيدا من تفهم العملية إلى حد ما. والحساسيات السياسية بشأن بعثة جديدة قد تحول بين الأمين العام وبين فحص المرشحين المحتملين قبل وقت طويل من إنشاء البعثة. وعند اختيار الممثلين الخاصين للأمين العام أو ممثلي الأمين العام أو رؤساء البعثات، يجب على الأمين العام أن يأخذ في الاعتبار آراء مجلس الأمن ودول المنطقة والأطراف المحلية. فكل من الممثل الخاص أو الممثل للأمين العام بحاجة إلى ثقة جميع هذه الأطراف من أجل اكتسابه للفعالية. وقد يتأثر اختيار نائب أو أكثر للممثلين الخاصين بضرورة تحقيق التوزيع الجغرافي داخل قيادة البعثة. ويدعو الأمر إلى أن يكون في جنسية قائد القوة ومفوض الشرطة ونوابهما معيرة عن تكوين عناصر الجيش والشرطة، مع مراعاة الحساسيات السياسية للأطراف المحلية.

٩٥ - ورغم أن الاعتبارات السياسية والجغرافية هي اعتبارات مشروعة، يرى الفريق أنه ينبغي إعطاء المقدر والخبرة في مجال الإدارة أولوية مماثلة على الأقل عند اختيار قيادة البعثة. وفي ضوء الخبرات الشخصية للعديد من أعضاء الفريق في قيادة العمليات الميدانية، فإن هذا الفريق يؤيد ضرورة تجميع عناصر قيادة البعثة بأسرع ما يمكن، وذلك حتى تضطلع على نحو مشترك بتشكيل مفهوم عمليات البعثة وخطة دعمها وميزانيتها وترتيبات التوظيف بها.

٩٦ - ولتيسير الاختيار في وقت مبكر، يوصي الفريق بأن يقوم الأمين العام، بطريقة منهجية ومع تلقي مدخلات من الدول الأعضاء، بتجميع قائمة شاملة يمكن تعيينهم من المساعدين الخاصين للأمين العام وقادة القوات ومفوضي الشرطة المدنية، إلى جانب النواب المحتملين والمرشحين لقيادة سائر العناصر الفنية للبعثة، مما يشكل توزيعا جغرافيا واسع النطاق يتسم بمراعاة المساواة بين الجنسين. ومن شأن قاعدة

١٠٠ - وعلى النقيض من ذلك، توجد أهمية حاسمة لقيام الممثلين الميدانيين لوكالات وصناديق وبرامج الأمم المتحدة بتسهيل أعمال الممثل الخاص للأمين العام (أو ممثل الأمين العام) في دوره المتعلق بتنسيق كافة أنشطة الأمم المتحدة في البلد المعني. وفي عدد من المناسبات، تعرقلت مساعي الاضطلاع بهذا الدور من جراء التمادي في المقاومة البيروقراطية للتنسيق. وهذه الاتجاهات لا تتماشى مع مفهوم أسرة الأمم المتحدة، الذي يحاول الأمين العام أن يشجعه بكل جدية.

١٠١ - موجز التوصيات الرئيسية المتعلقة بقيادة البعثة

(أ) يجب على الأمين العام أن ينظم طريقة اختيار قادة البعثات، مع البدء بتجميع قائمة شاملة بمن يحتمل تعيينهم من ممثلي الأمين العام أو ممثليه الخاصين وقادة القوات ومفوضي الشرطة المدنية ونوابهم وسائر رؤساء العناصر الفنية والإدارية، في ضوء عدالة التوزيع على الصعيد الجغرافي وكذلك على صعيد نوع الجنس، وتلقي مدخلات من الدول الأعضاء في هذا الشأن؛

(ب) ينبغي اختيار وتجميع قيادة البعثة بكاملها في المقر بأسرع ما يمكن، لإتاحة مشاركتها في الجوانب الأساسية لعملية تخطيط البعثة، ولتزويدها بمعلومات عن الحالة في منطقة البعثة، إلى جانب التقاء أعضاء القيادة بزملاتهم والعمل معهم؛

(ج) يجب على الأمانة العامة أن تقوم على نحو منتظم بتزويد قيادة البعثة بالتوجيهات الاستراتيجية والخطط اللازمة لاستباق وتخطي التحديات التي تواجه تنفيذ الولاية، مع الاضطلاع حيثما أمكن بصياغة هذه التوجيهات والخطط بأسلوب مشترك مع قيادة البعثة.

بيانات من هذا القبيل أن تسهل تحديد واختيار مجموعة القيادة.

٩٧ - ويجب على الأمانة العامة أن تقوم، كممارسة نموذجية، بتزويد قيادة البعثة بالتوجيهات الاستراتيجية والخطط اللازمة لاستباق وتخطي التحديات التي تواجه تنفيذ الولاية، مع الاضطلاع حيثما أمكن بصوغ هذه التوجيهات والخطط بالاشتراك مع قيادة البعثة. ومن الواجب أيضا على هذه القيادة أن تتشاور على نطاق واسع مع فريق الأمم المتحدة القطري المقيم ومع المنظمات غير الحكومية العاملة في منطقة البعثة من أجل توسيع وتعميق معارفها المحلية، مما يعد أمر حاسما عند تنفيذ استراتيجية شاملة للانتقال من الحرب إلى السلام. وينبغي زيادة إشراك المنسق المقيم للفريق القطري في عملية التخطيط الرسمي للبعثة.

٩٨ - ومن رأي الفريق أن مجموعة الإدارة العليا لبعثة ينبغي أن تتضمن دائما عضوا واحدا على الأقل من ذوي الخبرات ذات الصلة بالأمم المتحدة، ومن المستحسن أن يكون ذلك في كل من البعثات الميدانية والمقر. ومن شأن عضو من هذا القبيل أن ييسر الأعمال التي يضطلع بها أعضاء مجموعة الإدارة الآتية من خارج منظومة الأمم المتحدة، حيث سيختصر الوقت، الذي كانوا سيحتاجونه خلافا لذلك، من أجل الإلمام بقواعد المنظمة وأنظمتها وسياساتها وطرق عملها، مع الإجابة على أنواع الأسئلة التي لا يمكن توقعها في التدريب السابق على عملية النشر.

٩٩ - وقد أشار الفريق إلى سابقة تعيين المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية لفريق وكالات وصناديق وبرامج الأمم المتحدة، الذي يضطلع بأعمال إنمائية أو مساعدات إنسانية في بلد بعينه، كواحد من نواب ممثل الأمم المتحدة الخاص في إحدى عمليات السلم المعقدة. ومن رأينا أنه ينبغي محاكاة هذه الممارسة حيثما أمكن.

جيم - الأفراد العسكريون

حياة المنظمة، فإن ٧٧ في المائة من القوات المنتظمة في وحدات عسكرية مشكّلة ومستخدمة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام كانت مقدمة في السنوات الأخيرة، وحتى نهاية حزيران/يونيه ٢٠٠٠، من بلدان نامية.

١٠٤ - والأعضاء الدائمون الخمسة بمجلس الأمن يسهمون بقوات أقل كثيرا في العمليات التي تقودها الأمم المتحدة، ولكن أربعة أعضاء من خمسة شاركوا بقوات كبيرة في العمليات التي تقودها منظمة حلف شمال الأطلسي في البوسنة والهرسك وتهيئ بيئة آمنة تتيح العمل لبعثة الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك وبعثة الأمم المتحدة في كوسوفو. ولقد نشرت المملكة المتحدة أيضا قوات في سيراليون في لحظة حرجة من مراحل الأزمة (خارج نطاق السيطرة التشغيلية للأمم المتحدة)، مما كان له أثر كبير في تحقيق الاستقرار، ولكن لا يوجد في الوقت الراهن أي بلد متقدم النمو يسهم بقوات في عمليتين من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، وهما بعثة الأمم المتحدة في سيراليون وبعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وهاتان العمليتان من أشد العمليات صعوبة من الناحية الأمنية.

١٠٥ - والذكريات المتعلقة بمصرع القائمين بحفظ السلام في مقديشيو وكينغالي وأخذهم كرهائن في سيراليون تساعد على إبراز الصعوبات التي تلاقها الدول الأعضاء فيما يتصل بإقناع هيئاتها التشريعية الوطنية وجماهيرها بأن من الواجب عليها أن تساند إيفاد قواتها إلى عمليات تتولى الأمم المتحدة قيادتها، وخاصة في أفريقيا. بل إن الدول المتقدمة النمو، تنزع علاوة على ذلك إلى عدم تعريض مصالحها الوطنية الاستراتيجية للمخاطر. ويؤدي تقليل حجم القوات العسكرية الوطنية ونمو مبادرات حفظ السلام الإقليمية الأوروبية إلى خفض مجاميع الوحدات العسكرية الجيدة التدريب والإعداد التي كانت تقدمها البلدان المتقدمة النمو للخدمة في العمليات تحت قيادة الأمم المتحدة.

١٠٢ - شرعت الأمم المتحدة في وضع نظام الترتيبات الاحتياطية في منتصف التسعينات من أجل تعزيز قدراتها على النشر السريع وتمكينها من الاستجابة للزيادة الكبيرة وغير المتوقعة في مجال تكوين جيل جديد من عمليات حفظ السلام المعقدة. ويتمثل هذا النظام في قاعدة للبيانات تتضمن الأصول والخبرات المتصلة بالأفراد العسكريين والشرطة المدنية والأصول والخبرات المدنية، التي تعلن الحكومات عن توافرها، نظريا، لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام قبل الموعد بأسبوع أو خمسة عشر أو ثلاثين أو ستين أو تسعين يوما. وفي الوقت الراهن، تتضمن قاعدة البيانات هذه ١٤٧ ٠٠٠ فرد من ٨٧ من الدول الأعضاء: ٨٥ ٠٠٠ في وحدات القتال العسكرية؛ و ٥٦ ٧٠٠ من عناصر الدعم العسكري؛ و ١ ٦٠٠ مراقب عسكري؛ و ٢ ١٥٠ شرطيا مدنيا؛ و ٢ ٤٥٠ من سائر المتخصصين المدنيين. ومن بين هذه الدول المشاركة البالغ عددها ٨٧ دولة، اتفقت ٣١ دولة على مذكرات تفاهم مع الأمم المتحدة تتضمن وصفا لمسؤولياتها فيما يتصل بتأهب الأفراد المعنيين، ولكن هذه المذكرات نفسها تقنن مشروطية التزامها. فهي تؤكد بصفة أساسية على أن الدول تحتفظ بحقها السيادي في "الرفض الصريح" لطلب الأمين العام بالإسهام بهذه الأصول من أجل إحدى العمليات.

١٠٣ - ولا توجد مع هذا إحصاءات مفصلة عن الاستجابات، ولكن عدد حالات "الرفض" يتجاوز كثيرا حالات "القبول" من جانب عديد من الدول الأعضاء، فيما يتصل بنشرها وحدات عسكرية مشكّلة من أجل عمليات حفظ السلام التي تتولى الأمم المتحدة قيادتها. وعلى خلاف التقليد الطويل الأجل الذي انطوى على قيام البلدان المتقدمة النمو بتوفير غالبية القوات لعمليات حفظ السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة طوال الخمسين عاما الأولى من

القوات من الناحية النظرية، ولكنه لا يدري ما إذا كان سيحصل على هذه القوات كي يقوم بنشرها على أرض الواقع. بل إن القوات التي تصل إلى مسرح الأحداث قد تكون ناقصة المعدات. فبعض البلدان قدم جنودا بدون بنادق، أو زودهم ببنادق ولكن بدون خوذات، أو بخوذات ولكن بدون سترات واقية من الرصاص، كما أنه لم يقدم وسائل أساسية للنقل (شاحنات أو ناقلات جنود مدرعة). والقوات قد تكون غير مدربة في مجال عمليات حفظ السلام، كما أنه ليس من المحتمل للوحدات المختلفة في عملية ما أن تكون قد تدربت أو عملت مع بعضها قبل ذلك. وبعض الوحدات قد لا يضم أفرادا يستطيعون التكلم بلغة البعثة. وحتى إذا لم تكن اللغة إحدى المشاكل، فقد تفتقر الوحدات إلى إجراءات مشتركة للعمل، كما قد تكون لديها تفسيرات متباينة للعناصر الأساسية للقيادة والسيطرة أو لقواعد البعثة المتعلقة بالاشتباك، وقد لا تتفق في توقعاتها بشأن شروط البعثة لاستخدام القوة.

١٠٩ - وهذا وضع لا يمكن استمراره. فالبلدان المساهمة بقوات التي لا تستطيع الوفاء بشروط مذكرات التفاهم التي وقّعت عليها يجب عليها أن توضح ذلك للأمم المتحدة، وألا تقوم بعملية النشر. ولتحقيق هذا الهدف، ينبغي أن يتوفر لدى الأمين العام ما يلزم من موارد ودعم لتقييم مدى تأهب البلدان التي قد تساهم بقوات، قبل إجراءات نشر القوات، وللتأكد من الوفاء بأحكام مذكرات التفاهم.

١١٠ - وثمة خطوة أخرى لتحسين الحالة الراهنة تتمثل في تزويد الأمين العام بالقدرة على القيام، قبل الموعد المعني بوقت قصير، بتجميع المخططيين العسكريين وضباط الأركان وسائر الخبراء الفنيين العسكريين، ومن المستحسن أن تكون لهؤلاء خبرة تتعلق ببعثات الأمم المتحدة، وذلك للاتصال بسائر المخططيين في المقر، والقيام بعد ذلك بإيفاد عنصر أساسي من إدارة عمليات حفظ السلام إلى الميدان للمساعدة

١٠٦ - ومن ثم، تواجه الأمم المتحدة أزمة بالغة الخطورة. فبعثة من قبيل بعثة الأمم المتحدة في سيراليون ربما لم تكن ستواجه صعوبات مثل التي واجهتها في ربيع عام ٢٠٠٠ لو أنها كانت مزودة بقوات تتسم بنفس المستوى من القوة التي يتسم بها حاليا حفظة السلام العاملون بوصفهم جزءا من قوة حفظ السلام في كوسوفو. والفريق مقتنع بأن المخططيين العسكريين لمنظمة حلف شمال الأطلسي لم يكونوا سيوافقون على عملية إيفاد إلى سيراليون تتضمن ما أُذن به في البداية وهو ٦٠٠٠ جندي فقط. ومن ثم، فإن احتمال القيام في أفريقيا بنشر عملية تماثل عملية قوة حفظ السلام في كوسوفو يبدو احتمالا ضعيفا في المستقبل القريب في ضوء الاتجاهات السائدة حاليا. وحتى لو حاولت الأمم المتحدة أن تنشر قوة على غرار قوة حفظ السلام في كوسوفو، فإن مصدر حصولها على القوات والمعدات ليس بالأمر الواضح في ظل الترتيبات الاحتياطية الراهنة.

١٠٧ - وثمة عدد من البلدان النامية يستجيب فعلا لطلبات تقديم قوات لحفظ السلام بتوفير جنود يعملون بتفوق وتفان وفقا لأعلى المعايير المهنية وطبقا للإجراءات الجديدة لسداد تكاليف المعدات المملوكة للوحدات (اتفاقات سداد "قيمة الإيجار مع الخدمة")، التي أقرتها الجمعية العامة، وتنص على أن تجلب وحدات القوات الوطنية معها ما يقرب من جميع المعدات واللوازم الضرورية لبقاء جنودها. وتلتزم الأمم المتحدة بأن تسدد للدول المساهمة بقوات مبالغ مالية مقابل استخدامها لمعداتها وأن تقدم الخدمات وعمليات الدعم التي لا تشملها الإجراءات الجديدة لسداد تكاليف المعدات المملوكة للوحدات. ولقاء ذلك، تتعهد الدول المساهمة بقوات بالوفاء بأحكام مذكرات التفاهم المتعلقة بالإجراءات الجديدة التي توقع عليها.

١٠٨ - ومع هذا، فإن الأمين العام يجد نفسه في موقف لا يُحسد عليه. فهو يتلقى قرارا من مجلس الأمن يحدد قوام

من المراقبين العسكريين لمدة عشرة أسابيع تقريباً). وبعد هذه الفترة الأولى من التدريب الجماعي التي تستمر ثلاثة أشهر، يعود كل من الضباط إلى بلده ويكتسب مركز "ضابط تحت الطلب".

١١٢ - وبناء على تفويض من مجلس الأمن، يمكن دعوة فريق واحد أو أكثر للعمل الفوري، حيث يسافر ذلك الفريق أن تسافر تلك الأفرقة إلى مقر الأمم المتحدة لتلقي توجيهه تكميلي وإرشاد محدد في مجال البعثة، إلى جانب التفاعل عند الاقتضاء مع المخططين من فرقة عمل البعثات الموحدة (انظر الفقرات ١٩٨-٢١٢ أدناه) فيما يتصل بتلك العملية قبل الإيفاد إلى الميدان. وتمثل مهمة الأفرقة في تحويل المفاهيم الرئيسية ذات المستوى الاستراتيجي، التي وضعتها فرقة العمل، إلى خطط تنفيذية وتكتيكية ملموسة، إلى جانب الاضطلاع بواجبات التنسيق والاتصال الفوريين قبل نشر وحدات الجنود. وبمجرد إيفاد فريق من الأفرقة التمهيدية، فإنه يظل في حالة تشغيلية إلى حين استبداله بوحدة من وحدات النشر (لمدة تتراوح بين شهرين وثلاثة أشهر تقريباً، ولمدة أطول إذا اقتضى الأمر، بحد أقصى قدره ستة أشهر).

١١٣ - ويتأتى تمويل التدريب الأولي للفريق من ميزانية البعثة الجارية التي سيوفد إليها الفريق لتلقي تدريباته الأولية، أما التمويل المتعلق بالنشر تحت الطلب فيتأتى من ميزانية بعثة حفظ السلام المرتقبة. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي تكاليف تتصل بهؤلاء الأفراد الحاصلين على مركز "تحت الطلب" في أوطانهم، حيث أنهم سيؤدون واجباتهم المعتادة في قواتهم المسلحة الوطنية. ويوصي الفريق الأمين العام أن يكمل هذا الاقتراح بتفاصيل تنفيذية وأن يرسله إلى الدول الأعضاء كيما تطبقه على الفور في إطار ضوابط نظام الترتيبات الاحتياطية القائمة.

في إنشاء مقر عسكري للبعثة، على النحو المأذون به من جانب مجلس الأمن. وفي إطار استخدام نظام الترتيبات الاحتياطية الراهن، يمكن وضع "قائمة تحت الطلب" بهؤلاء الأفراد، الذين تتولى الدول الأعضاء تحديدهم على أساس توزيع جغرافي عادل مع قيام إدارة عمليات حفظ السلام بالأمم المتحدة بفحصهم بدقة وقبولهم، تحقيقاً لهذا الغرض، إلى جانب تعزيز البعثات الجارية في وقت الأزمات. ومن شأن هؤلاء الأفراد الذين يدرجون في "قائمة الأفراد الموجودين تحت الطلب"، ويناhez عددهم ١٠٠ من الضباط، أن تتراوح رتبهم بين رائد ومقدم، مع معاملتهم عند استدعائهم قبل الموعد المعني بوقت ضئيل بوصفهم مراقبين عسكريين تابعين للأمم المتحدة، مع إدخال ما يلائم من تعديلات.

١١١ - وينبغي للأفراد الذين يُختارون للإدراج في قائمة الأفراد الموجودين تحت الطلب أن يكونوا مؤهلين على نحو مسبق من الناحية الطبية والإدارية لمهمة النشر على صعيد العالم بأسره، وأن يشاركون مقدماً في التدريبات، ويضطلعوا بالتزام بالإيفاد الفوري في حدود سبعة أيام من تلقي إخطار بذلك، وذلك لمدة تصل إلى عامين. ويجري تحديث قائمة الأفراد الموجودين تحت الطلب كل ثلاثة أشهر، مع القيام بتدريب ما يناهز ١٠ إلى ١٥ من الأفراد الجدد، ممن تعينهم الدول الأعضاء، لفترة أولية مدتها ثلاثة أشهر. ومع الاستكمال على نحو مستمر كل ثلاثة أشهر، ستتضمن قائمة الأفراد الموجودين تحت الطلب ما يقرب من خمسة إلى سبعة من الأفرقة المستعدة للانتشار بموجب إخطار سابق على الموعد اللازم بوقت قصير. ومن شأن تدريب الأفرقة الأولى أن يتضمن في البداية مرحلة للتأهيل المسبق والتعليم (صف دراسي موجز لمدة أسبوع واحد ودروس أولية عن نظم الأمم المتحدة) على أن تعقب ذلك مرحلة للتدريب المهني العملي (الإيفاد إلى عملية من عمليات حفظ السلام كفريق

والتدريب وما إلى ذلك للبلدان المساهمة بقوات، ذات المستوى الإنمائي الأقل، من أجل تمكينها من الوصول إلى حد أدنى من المعايير والثبات عليه، بهدف جعل كل لواء من الأولوية التي تُنشأ على هذا الغرار ذا نوعية رفيعة نسبياً مع تمكينه من المطالبة بمستويات فعالة من الدعم التشغيلي. وما برح هذا التشكيل هدفاً لمجموعة دول اللواء المتعدد الجنسيات العالي الاستعداد التابع للقوات الاحتياطية للأمم المتحدة، التي أنشأت أيضاً عنصراً للتخطيط على مستوى القيادة. ومع هذا، فالترتيب المقترح لا يرمي إلى وضع آلية لإعفاء بعض الدول من مسؤولياتها في المشاركة بنشاط في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، أو للحيلولة دون مشاركة الدول الأصغر حجماً في هذه العمليات.

١١٧- موجز التوصيات الرئيسية بشأن الأفراد العسكريين:

(أ) يجب تشجيع الدول الأعضاء، حيثما كان ذلك مناسباً، على الدخول في شراكات مع بعضها البعض في سياق نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية، من أجل تشكيل قوات عديدة متماسكة يصل قوام كل منها إلى حجم اللواء، مع توفير القوات التمكينية الضرورية، وفي إطار الاستعداد للنشر خلال ٣٠ يوماً من اتخاذ قرار من جانب مجلس الأمن يقضي بإنشاء عملية تقليدية لحفظ السلام، وخلال ٩٠ يوماً فيما يتصل بعمليات حفظ السلام المعقدة؛

(ب) يجب أن يُمنح الأمين العام سلطة القيام رسمياً باستعراض مدروس للدول الأعضاء التي تشارك في نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية فيما يتعلق باستعدادها للإسهام بقوات في عملية محتملة، وذلك بمجرد ظهور احتمالات تشير إلى إمكانية التوصل إلى اتفاق لوقف

١١٤- على أن هذه القدرة الوظيفية على التخطيط والاتصال في المجال الميداني العسكري العاجل لن تكون كافية لضمان تماسك القوة. ومن رأينا أن عمل القوة بشكل متماسك يقتضي القيام على الأقل بتدريب وتجهيز وحدات القوات نفسها وفق معيار عام، مع دعمها بتخطيط مشترك على صعيد قيادة الوحدات. وسيقتضي الأمر، من الناحية النموذجية، تمكينها من إجراء عمليات ميدانية للتدريب المشترك.

١١٥- وإذا ارتأى المخططون العسكريون بالأمم المتحدة أن ثمة حاجة إلى لواء (أي ٥.٠٠٠ تقريباً من الجنود) من أجل القيام على نحو فعال بردع أو مواجهة تحديات عنيفة تواجه تنفيذ ولاية عملية من العمليات، فإن العنصر العسكري لعملية الأمم المتحدة يتعين عليه أن ينشر تشكيل لواء، لا مجموعة من الكتائب التي لا تعرف أي منها النظام أو القيادة أو الممارسات العملية لسائر الكتائب. ويتأتى هذا اللواء من مجموعة من البلدان التي تكون قد عملت معاً كما سبق القول لاستحداث معايير للتدريب والمعدات ونظام مشترك وترتيبات موحدة فيما يتصل بالسيطرة التشغيلية للقوة. ومن الناحية النموذجية، ينبغي لنظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية أن يتضمن قوات متماسكة عديدة بحجم الأولوية، إلى جانب ما يتعين من قوات تمكينية، مع إتاحة ذلك للنشر الكامل لعملية من العمليات خلال ٣٠ يوماً في حالة عمليات حفظ السلام التقليدية وخلال ٩٠ يوماً في حالة العمليات المعقدة.

١١٦- ولتحقيق تلك الغاية، يجب على الأمم المتحدة أن تضع حداً أدنى لمعايير التدريبات والمعدات وسائر المعايير اللازمة للقوات حتى تشارك في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وبوسع الدول الأعضاء التي تستطيع ذلك أن تشكل شراكات داخل نطاق نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية لتوفير مساعدة تتعلق بالتمويل والمعدات

١١٩ - وتبعاً لذلك أيد الفريق (انظر الفقرات ٣٩ و ٤٠ و ٤٧ (ب) أعلاه) إجراء تحول في مفهوم استخدم الشرطة المدنية في عمليات السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة بحيث يجري التركيز في المقام الأول على إصلاح قوات الشرطة المحلية وإعادة تنظيمها فضلاً عن المهام التقليدية ألا وهي إسداء المشورة والتدريب والمراقبة. وسوف يستلزم ذلك التحول أن تقوم الدول الأعضاء بتزويد الأمم المتحدة بمزيد من خبراء الشرطة المتخصصين المدربين تدريباً جيداً، بينما تواجه تلك الدول صعوبات في تلبية الاحتياجات الراهنة. ففي ١ آب/ أغسطس ٢٠٠٠، كان ما نسبته ٢٥ في المائة من الوظائف المأذون بها لعمليات الأمم المتحدة كي يشغلها أفراد الشرطة وعددها ٦٤١ ٨ وظيفية لا يزال شاغراً.

١٢٠ - ولئن كانت حكومات الدول الأعضاء تواجه صعوبات سياسية محلية عند إرسال وحدات عسكرية إلى عمليات السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة فإنها عادة لا تتعرض لنفس القدر من الضغوط السياسية لدى الإسهام بأفراد من شرطتها المدنية في تلك العمليات. بيد أن الدول الأعضاء ما زالت تواجه صعوبات عملية في هذا الصدد، ذلك أن حجم وتشكيل قوات شرطتها عادة ما يتحددان وفقاً للاحتياجات المحلية وحدها.

١٢١ - وفي ضوء ما تقدم، يتبين أن عملية اختيار خبراء الشرطة ومن يرتبط بهم من خبراء إقامة العدل، وإعفائهم من مهامهم الحالية بغرض الخدمة في بعثة ما ثم تدريبهم على ذلك، هي عملية غالباً ما تستغرق وقتاً طويلاً بما يحول بين الأمم المتحدة وبين نشر عنصر الشرطة المدنية على نحو سريع وفعال. وفضلاً عن ذلك، قد يتألف عنصر الشرطة في بعثة ما من ضباط وافدين مما يصل عدده إلى ٤٠ بلداً وهم ضباط لم يلتق أي منهم بالآخر من قبل وليس لديهم خبرة يعتد بها، بل ولا أي خبرة بالأمم المتحدة على الإطلاق. ولم يتلقوا من التدريب في مجال البعثات أو من الإحاطات في هذا الصدد

إطلاق النار أو اتفاق يتوخى اضطلاع الأمم المتحدة بدور تنفيذي؛

(ج) يجب على الأمانة العامة أن تقوم، كممارسة متبعة باستمرار، بإيفاد فريق للتأكد من تأهب كل مساهم محتمل بالقوات للوفاء بأحكام مذكرات التفاهم المتصلة بشروط التدريبات والمعدات اللازمة، قبل النشر؛ وعلى من لا يستوفون هذه الشروط ألا يقوموا بعملية نشر؛

(د) يوصي الفريق بوضع قائمة متجددة من "الأفراد تحت الطلب" تتضمن حوالي ١٠٠ من الضباط العسكريين في نطاق نظام الأمم المتحدة للتريبات الاحتياطية، مع إتاحتهم خلال سبعة أيام لدعم نويات مخططي إدارة عمليات حفظ السلام بأفرقة مدربة على إنشاء مقار للبعثات لصالح عملية جديدة من عمليات حفظ السلام.

دال - الشرطة المدنية

١١٨ - يعد عنصر الشرطة المدنية، بعد القوات العسكرية، أكبر عناصر عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام من حيث عدد الأفراد الدوليين المشاركين فيها. ومن المرجح أن يظل الطلب على الشرطة المدنية في العمليات المضطلع بها تصدياً لصراعات داخلية في صدارة أي قائمة احتياجات يلزم تلبيتها لمساعدة مجتمع مزقته الحرب على تهيئة الظروف اللازمة لتحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي. وتوافر صفتي النزاهة والحياد في قوة الشرطة المحلية التي تتولى الشرطة المدنية تدريبها ومراقبتها أمر لا بد منه لتهيئة بيئة تنعم بالسلامة والأمن كما أن الفعالية صفة لا غنى عنها حيثما واصلت الشبكات الإرهابية والإجرامية إعاقاً التقدم على الجبهتين السياسية والاقتصادية.

ذلك كيما يتسنى لتلك الأخيرة تحقيق المستوى المطلوب من التأهب وفقا للمبادئ التوجيهية وإجراءات التشغيل الموحدة ومعايير الأداء التي وضعتها الأمم المتحدة.

١٢٤ - ويوصي الفريق أيضا، بأن تسمي الدول الأعضاء جهة اتصال واحدة داخل هيكلها الحكومية كما تتولى مسؤولية تنسيق وإدارة عملية توفير أفراد لعمليات السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة.

١٢٥ - وفي رأي الفريق، ينبغي أن تتوفر للأمن العام القدرة على القيام، في فترة وجيزة، بجمع مخططين مخضرمين في مجال الشرطة المدنية وخبراء فنيين ومحنكين ويفضل أن يكون لديهم خبرة سابقة ببعثات الأمم المتحدة، كي يتصلوا بالقائمين على تخطيط البعثات في المقر قبل انتشارهم في الميدان للمساعدة على إقامة مقر للشرطة المدنية بالبعثة على نحو ما أذن به مجلس الأمن وذلك في سياق ترتيب احتياطي يوازي "قائمة الاحتياطي" الموجودة لدى المقر العسكري والإجراءات المتصلة بها. ومتى استدعي الأفراد المدرجة أسماؤهم في قائمة الاحتياطي ينبغي منحهم المركز التعاقدية والقانوني الممنوح لسائر أفراد الشرطة المعنية في عمليات الأمم المتحدة. ويمكن أيضا، أن تتبع معهم ترتيبات التدريب والنشر المتبعة مع نظرائهم العسكريين. فضلا عن ذلك، فمن شأن التدريب والتخطيط بصورة مشتركة بين العسكريين وضباط الشرطة المدنية الموجودين على كل من القائمتين أن يزيد بقدر أكبر من تماسك البعثة ويعزز التعاون بين جميع العناصر عند بدء أي عملية جديدة.

١٢٦ - موجز التوصيات الرئيسية المتصلة بأفراد الشرطة المدنية:

(أ) تشجيع الدول الأعضاء على أن تنشئ كل منها مجموعة وطنية من ضباط الشرطة المدنية تكون متأهبة للانتشار، خلال فترة وجيزة، في عمليات السلام التي

سوى النزر اليسير، كما أن ممارساتهم ومفاهيمهم المتعلقة بمهام الشرطة قد تتباين إلى حد كبير. فضلا عن ذلك يجري بوجه عام استبدال أفراد الشرطة المدنية بعد ستة أشهر أو عام واحد فقط. وكل هذه العوامل تجعل المهمة المنوطة بقيادة الشرطة المدنية في البعثات والمتمثلة في تحويل هذه المجموعة المتنافرة من الضباط إلى قوة متماسكة وفعالة أمرا بالغ الصعوبة.

١٢٢ - وعليه، يطلب الفريق إلى الدول الأعضاء إنشاء مجموعات وطنية من ضباط الشرطة الموجودين في الخدمة (يجري تعزيزها، عند الاقتضاء، بضباط شرطة حديثي التقاعد ممن يستوفون الشروط المهنية والبدنية)، بحيث تكون جاهزة إداريا وطبيا للنشر في عمليات السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة وذلك في سياق نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية. وستباين حجم المجموعة، بطبيعة الحال، تبعا لحجم كل بلد وقدرته. وينبغي لوحدت الشرطة المدنية بإدارة عمليات حفظ السلام أن تساعد الدول الأعضاء على تحديد معايير اختيار ضباط الشرطة الذين ستتألف منهم هذه المجموعات والوقوف على احتياجاتهم التدريبية وذلك بتحديد التخصصات والخبرات اللازمة وإصدار مبادئ توجيهية عامة بشأن المعايير المهنية اللازم استيفؤها. ومتى نشر ضباط الشرطة المدنية هؤلاء في إحدى بعثات الأمم المتحدة ينبغي ألا تقل مدة خدمتهم فيها عن عام بما يكفل الحد الأدنى من الاستمرارية.

١٢٣ - ويرى الفريق أنه يمكن زيادة تماسك عناصر الشرطة لو نظمت الدول المساهمة بأفراد من الشرطة تدريبات مشتركة، ومن ثم يوصى بأن تدخل الدول الأعضاء حيثما اقتضى الأمر، في شراكات إقليمية جديدة في مجال التدريب وأن تدعم الموجود من تلك الشراكات. ويدعو الفريق أيضا الدول الأعضاء التي بوسعها توفير المساعدة (مثلا التدريب والمعدات) للدول الصغيرة المساهمة بأفراد شرطة أن تفعل

المطلوبة. فراهء ٥٠ في المائة من الوظائف الميدانية في المجالات الفنية وما تصل نسبته إلى ٤٠ من المائة من الوظائف في مجالي الإدارة والشؤون التعبوية شاغرة في الوقت الراهن في بعثات منشأة منذ فترة تتراوح بين ستة أشهر وسنة وما زالت في ميس الحاجة إلى الإخصائين الأساسيين. وبعض ممن تم نشرهم وجدوا أنفسهم في مواقع لا تتلاءم وخبراتهم السابقة مثلما هو حال عنصرى الإدارة المدنية في إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية وبعثة الأمم المتحدة في كوسوفو. فضلا عن ذلك فإن معدل التعيينات يكاد يكون متساويا مع معدل ترك الموظفين للبعثات وقد ضاقوا بظروف العمل ومن بينها النقص في عدد الملاك الوظيفي ذاته. والواقع أن ارتفاع معدلي الشواغر وتعاقب الموظفين لا ينبئ بالخير فيما يتعلق ببدء ومواصلة ما يلي من عمليات حفظ السلام المعقدة، بل هو يعوق النشر الكامل للبعثات القائمة حاليا. وثمة عوامل عدة تسهم في تفاقم هذه المشاكل.

١ - الافتقار إلى نظم احتياطية لتلبية الطلبات غير المتوقعة أو للتصدي للزيادة الهائلة في حجم الطلب

١٢٨ - كل مهمة معقدة جديدة تسند إلى الجيل الجديد من عمليات حفظ السلام تنشأ عنها طلبات ليس في مقدور منظومة الأمم المتحدة تلبيتها في فترة وجيزة. وقد تبدت هذه الظاهرة أول ما تبدت في مستهل التسعينيات، مع إنشاء عمليات لتنفيذ اتفاقات السلام في كمبوديا (إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا) والسلفادور (بعثة الأمم المتحدة في السلفادور) وأنغولا (بعثة الأمم المتحدة للتحقق في أنغولا) وموزامبيق (بعثة الأمم المتحدة في موزامبيق). وكم جاهدت المنظومة لتعيين خبراء في مجالات المساعدة الانتخابية وإعادة البناء والإصلاح في الميدان الاقتصادي ومراقبة حقوق الإنسان والإنتاج الإذاعي والتلفزيوني والشؤون القضائية وبناء المؤسسات. وبحلول منتصف العقد

تضطلع بها الأمم المتحدة، وذلك في سياق نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية؛

(ب) تشجيع الدول الأعضاء على الدخول في شراكات إقليمية من أجل تدريب أفراد الشرطة المدنية الذين تتألف منهم المجموعة الوطنية الموجودة لدى كل منها، وعلى تحقيق مستوى عام من التأهب وفقا للمبادئ التوجيهية وإجراءات التشغيل الموحدة ومعايير الأداء التي ستضعها الأمم المتحدة؛

(ج) الدول الأعضاء على تسمية جهة اتصال واحدة داخل هيكلها الحكومية القائمة على توفير أفراد الشرطة المدنية لعمليات السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة؛

(د) يوصى الفريق بالقيام في إطار نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية، بوضع "قائمة احتياطي" متغيرة تضم ١٠٠ من ضباط الشرطة والخبراء المرتبطين بهم ليكونوا جاهزين، في غضون مهلة قدرها سبعة أيام بالإضافة إلى أفرقة مدربة من أجل إنشاء عنصر شرطة مدنية في عملية جديدة لحفظ السلام، وتدريب الأفراد الوافدين وتحقيق تماسك ذلك العنصر على وجه السرعة؛

(هـ) يوصى الفريق بإرساء ترتيبات موازية للتوصيات (أ) و (ب) و (ج) ينضم بموجبها إخصائيو الشؤون القضائية والجنائية وحقوق الإنسان وغيرهم من الإخصائين في هذا المضمار، إلى إخصائيي الشرطة المدنية ليشكلوا معا أفرقة جماعية تعنى بمسألة "سيادة القانون".

هاء - الإخصائون المدنيون

١٢٧ - لم تستطع الأمانة العامة حتى اليوم اختيار وتعيين ونشر أفراد مدنيين تتوافر فيهم المؤهلات المناسبة للوظائف الفنية ووظائف الدعم، في الوقت المناسب وبالأعداد

الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية) أسماء أشخاص تم السعي للعثور عليهم (فرديا أو عن طريق شركات و/أو بمساعدة أعضاء أسرة الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية، والمنظمات الحكومية الدولية، والمنظمات غير الحكومية)، وجرى بصورة مسبقة فحص ملفاتهم، ومقابلتهم، وانتقاؤهم، وتأمين الموافقة الطبية عليهم، وتزويدهم بالمواد التوجيهية اللازمة المنطبقة على الخدمة في البعثات الميدانية عموما، ويكونون قد أبدوا استعدادهم لبدء العمل في غضون فترة قصيرة.

١٣١ - على أنه لا توجد أي قائمة من هذا النوع في الوقت الحاضر. ونتيجة لذلك، ما زال الأمر يقتضي الاتصال هاتفيا على أساس الاستعجال بالدول الأعضاء، وإدارات الأمم المتحدة ووكالاتها، والبعثات الميدانية ذاتها، لتحديد مرشحين مناسبين في آخر لحظة، ثم توقع أن يتمكنوا من ترك كل شيء بين عشية وضحاها. وبهذه الطريقة، تمكنت الأمانة العامة من تعيين ١٥٠٠ موظف جديد على الأقل خلال السنة الماضية، فضلا عن عمليات الانتداب المنظم للموظفين من داخل منظومة الأمم المتحدة، لكن ضبط النوعية قد تأثر من جراء ذلك.

١٣٢ - من هنا ينبغي بناء قائمة مرشحين مركزية على شبكة الإنترنت الداخلية يكون الوصول إليها وتعهدها متاحا للأعضاء ذوي الصلة في اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن. وينبغي أن تتضمن القائمة أسماء موظفي الهيئات التي توافق على تسريحهم من أجل الخدمة في بعثات. وسيلزم بعض الموارد الإضافية من أجل عملية تعهد تلك القوائم، أما المرشحون الخارجيون الذين يتم قبولهم فمن الممكن أن يجري تذكيرهم بصورة تلقائية بأن عليهم أن يستكملوا البيانات الخاصة بهم، عن طريق شبكة الإنترنت، ولا سيما بخصوص استعدادهم لقبول العروض، وينبغي أن يتمكنوا أيضا من الوصول إلى مواد الإحاطة بالمعلومات والمواد التدريبية عن

كانت المنظومة قد أوجدت مجموعة من الأفراد اكتسبوا في أثناء العمل خبرة في المجالات آنفة الذكر لم تكن متوفرة في المنظومة حتى ذلك الحين. بيد أنه لأسباب يرد بيانها أدناه، ترك الكثير من هؤلاء الأفراد المنظومة.

١٢٩ - ومرة أخرى بوغت الأمانة العامة، عندما كان عليها في عام ١٩٩٩ أن توفر الموظفين لبعثات منوطة بها مسؤوليات الإدارة في تيمور الشرقية وكوسوفو. ولا يوجد بين صفوف موظفي الأمانة العامة أو وكالات الأمم المتحدة أو صناديقها أو برامجها من لديه الخبرة والتجربة الفنية اللازمين لإدارة بلدية أو وزارة لإفئة قليلة. كما أن الدول الأعضاء ذاتها لم تستطع سد الثغرة على الفور لأنها لم تقم بدورها بأي تخطيط مسبق لتحديد المرشحين المؤهلين والمتاحين داخل هياكلها الوطنية. فضلا عن ذلك استغرقت بعثات الإدارة الانتقالية التي تعاني نقصا في الموظفين وقتا طويلا بدرجة ما لتحديد حتى ما يلزمها على وجه الدقة. وفي نهاية المطاف، عرضت دول أعضاء عدة توفير مرشحين (بعضهم بدون تكلفة تتحملها الأمم المتحدة) وفاء بالعناصر الأساسية في الطلب. بيد أن الأمانة العامة لم تستفد تماما من تلك العروض مما يرجع في جانب منه إلى الرغبة في تجنب ما ينتج عن ذلك من عدم توازن التمثيل الجغرافي بين ملاك البعثات. وقد طرحت أيضا فكرة أن تتولى دول أعضاء منفردة مسؤولية قطاعات بأكملها في الإدارة (المسؤولية القطاعية) ولكن يبدو أن تلك الفكرة جاءت متأخرة للغاية بحيث لم يتسن توضيح تفاصيلها. وهي فكرة جديدة بمعاودة النظر فيها، على الأقل لبحث ما تدعو إليه من توفير أفرقة صغيرة من رؤساء الإدارة المدنيين ذوي الخبرات المتخصصة.

١٣٠ - وبغية التمكن من الاستجابة بسرعة، وتأمين ضبط النوعية، وتلبية الطلبات، حتى تلك القابلة للتنبؤ بها، ستحتاج الأمانة العامة إلى وضع وتعهده قائمة بالمرشحين المدنيين. وينبغي أن تتضمن هذه القائمة (التي تكون متميزة عن نظام

لزيادة عدد موظفي المقر ذوي الخبرة الميدانية. وقد تمكن عدد محدود من الموظفين المعيّنين للعمل في بعثات من الحصول على وظائف في المقر، لكن يبدو أن ذلك تم على أساس مخصوص وشخصي بدلا من أن يجري وفقا لاستراتيجية مدبرة ومتسمة بالشفافية.

١٣٥ وتجري حاليا صياغة مقترحات لمعالجة هذه الحالة من خلال السماح، حيثما أمكن، بعرض "تعيينات مستمرة" على الأشخاص المعيّنين للعمل في بعثات الذين قضوا أربع سنوات من الخدمة في الميدان؛ وعلى خلاف العقود الحالية، لن تكون العقود المستمرة مقصورة على فترة ولاية بعثة محددة. وهذه المبادرات، لو اعتمدت، سوف تساعد على معالجة المشكلة بالنسبة للأشخاص الذين التحقوا بالخدمة الميدانية في منتصف العقد وظلوا في المنظومة. بيد أنها قد لا تكفي لجذب موظفين جدد إذ أن هؤلاء سوف يتعين عليهم، عموما، قبول تعيينات لا تتجاوز مدتها، في كل مرة، فترة تتراوح بين ستة أشهر وسنة واحدة، دون أن يتسنى لهم بالضرورة معرفة ما إذا كانوا سيحصلون على عقد جديد بعد انتهاء فترة تكليفهم. والتفكير في إمكانية قضاء أربع سنوات في وضع غير مستقر قد يكون مشطبا بالنسبة لبعض من أفضل المرشحين ولا سيما الذين لهم أسر والذين يتوفر أمامهم مجال كبير من فرص العمل (بشروط خدمة أكثر قدرة على المنافسة في الكثير من الحالات). وينبغي بالتالي النظر في إمكانية عرض تعيينات مستمرة على الموظفين المعيّنين خارجيا الذين أبلوا بلاء حسنا بصورة خاصة في العمل خلال مدة لا تقل عن سنتين في إحدى عمليات حفظ السلام.

٣ - أوجه النقص في الوظائف الإدارية ووظائف

الدعم من المستوى المتوسط إلى المستويات العليا
١٣٦ - لقد عانت عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام على امتداد عقد التسعينات من أوجه عجز جوهريّة في

طريق الإنترنت. وينبغي أن يتاح للبعثات الميدانية إمكانية الوصول إلى تلك القوائم وسلطة تعيين مرشحين منها، وفقا لمبادئ توجيهية تصدرها الأمانة العامة لكفالة التوزيع الجغرافي العادل والتكافؤ بين الجنسين.

٢ - الصعوبات في مجال جذب واستبقاء أفضل المرشحين الخارجيين

١٣٣ - بالرغم من الطابع المتخصص الذي اتسم به نظام التعيين حتى الآن، تمكنت الأمم المتحدة من تعيين بعض الأشخاص المؤهلين والمتفانين إلى حد بعيد لأداء مهام ميدانية على مدار عقد التسعينات. وقد أداروا عمليات الاقتراع في كمبوديا وعاشوا وسط دوي الرصاص في الصومال، وتم إجلاؤهم في آخر لحظة من ليبيريا، وتعودوا على قبول طلقات المدفعية كجزء من حياتهم اليومية في يوغوسلافيا السابقة. ومع ذلك، لم تتوصل منظومة الأمم المتحدة بعد إلى إيجاد آلية تعاقدية للاعتراف بخدمتهم والمكافأة عليها بصورة مناسبة من خلال عرض تحقيق قدر من الأمن الوظيفي لهم. وفي حين أنه صحيح أن المعيّنين للعمل في بعثات يحاطون علما بصراحة بأنهم يجب ألا تخامرهم أي توقعات زائفة بخصوص إمكانية التعيين في المستقبل لأن المعيّنين الخارجيين يوظفون لتلبية طلب "مؤقت"، فإن شروط خدمة كهذه لا تسمح بجذب واستبقاء أفراد قادرين على تحقيق أفضل أداء لمدة طويلة. وبصورة عامة، ثمة حاجة لإعادة النظر في الرأي السائد منذ أمد بعيد ومفاده أن حفظ السلام حالة استثنائية مؤقتة لا وظيفة أساسية للأمم المتحدة.

١٣٤ - وينبغي بالتالي أن تُعرض، على نسبة مئوية على الأقل من أفضل الموظفين الخارجيين، احتمالات وظيفية أطول أجلا من العقود المحددة المدة التي تُعرض عليهم حاليا، وينبغي العمل حثيثا على تعيين البعض منهم لشغل وظائف في إدارات الأمانة العامة المعنية بحالات الطوارئ المعقدة،

ما يخفض أيضا أعداد المتطوعين. وفي حين أن لعدد من وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ذات التوجه الميداني (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي) عددا من المرشحين ذوي القدرات الكامنة التي تؤهلهم تأهيلا جيدا للخدمة في حفظ السلام، فإن تلك المؤسسات تواجه أيضا ضغوطا فيما يتعلق بالموارد، وهي، بصورة عامة، تعطي الأولوية العليا لاحتياجات عملياتها الميدانية الخاصة من الموظفين.

١٣٨ وقد اقترح مكتب إدارة شؤون الموظفين، بدعم من عدد من فرق العمل المشتركة بين الإدارات، مجموعة من الإصلاحات التجديدية التي تتعامل مع بعض هذه المشاكل. وتتطلب هذه الإصلاحات تنقل الموظفين داخل الأمانة العامة، وتهدف إلى تشجيع التناوب في العمل بين المقر والميدان عن طريق المكافأة على الخدمة في البعثات أثناء النظر في الترقيات. وهي تسعى إلى خفض المدة التي تستغرقها عملية التعيين وتمنح رؤساء الإدارات سلطة كاملة لتعيين الموظفين. ويرى الفريق أنه لا غنى عن الموافقة بسرعة على هذه المبادرات.

٥ - فئة الخدمة الميدانية تجاوزهها الزمن

١٣٩ - تعتبر فئة "الخدمة الميدانية" هي الفئة الوحيدة من الموظفين في الأمم المتحدة المصممة خصيصا للخدمة في عمليات حفظ السلام (الذين توضع شروط خدمتهم وعقودهم وفقا لذلك وتدفع مرتباتهم واستحقاقاتهم بالكامل من ميزانيات البعثات). بيد أن تلك الخدمة قد فقدت الكثير من قيمتها، لأن المنظمة لم تخصص موارد كافية للتطوير المهني لموظفي الخدمة الميدانية. وقد أنشئت هذه الفئة في الخمسينات لتوفير كوادرات من الاختصاصيين الفنيين الذين

المجالات الإدارية (المشتريات، والمالية، والميزانية، وشؤون الموظفين) وفي مجالات دعم السوقيات (مديرو العقود، والمهندسون، ومحللو نظم المعلومات، ومخططو الشؤون التعبوية). وتحول الطبيعة الفريدة والمحددة للقواعد الإدارية للمنظمة ونظمها وإجراءاتها الداخلية دون قيام موظفين جدد بأداء هذه الوظائف الإدارية والتعبوية في الظروف الدينامية لبدء البعثات دون قدر كبير من التدريب. وفي حين بدأت برامج التدريب المخصصة لهؤلاء الموظفين في عام ١٩٩٥، فهي لم تترسخ بعد لأن الأفراد الأكثر خبرة، أي الذين من شأنهم أن يصبحوا مدربين، لم يتح تفرغهم من المهام التنفيذية المرتبطة بمسؤولياتهم المعتادة. وبصورة عامة، فإن التدريب وإنتاج الوثائق التوجيهية المسيرة الاستعمال يكونان في طليعة المشاريع التي تُترك جانبا حين يتعين توفير الموظفين على أساس من الاستعجال لبعثات جديدة. ونتيجة لذلك، فإن نسخة عام ١٩٩٢ المستكملة لدليل الإدارة الميدانية ما زالت على شكل مشروع.

٤ - المعاقبة على الانتشار الميداني

١٣٧ إن موظفي المقر، الذين لهم دراية بالقواعد والأنظمة والإجراءات، لا ينتقلون بسهولة إلى الميدان. ويجب أن يتطوع الموظفون، في المجالات الإدارية والفنية على السواء، للعمل الميداني، وأن يوافق مديروهم على انتدابهم. وكثيرا ما يعتمد رؤساء الإدارات إلى تثبيط عزم موظفيهم ذوي الأداء الأفضل على الإقبال على العمل الميداني، ويقنعونهم بذلك، و/أو يرفضوا تسريحهم، بسبب النقص في الموظفين ذوي الكفاءات الذي ينشأ في مكاتبهم وخشيتهم ألا يكفي تعيين الموظفين المستعاض بهم لتداركه. ويزداد أيضا عزوف المتطوعين المحتملين عن العمل في الميدان لأنهم يعرفون زملاء فاتهم فرص ترقية حين كانوا "بعيدين عن العين ومن ثم بعيد عن الذهن". ولأسباب أمنية، لا يسمح معظم البعثات بأن يكون الموظف "مصحوبا بالأسرة"، وهو

منها، وثغرات ينبغي ملؤها عن طريق التعيين الخارجي، وهناك أيضا نطاق من الخيارات الأخرى التي تتوسط هذين المصدرين، مثل استخدام متطوعي الأمم المتحدة، والموظفين المتعاقدين من الباطن، والخدمات التجارية، والموظفين المعيّنين محليا. وقد لجأت الأمم المتحدة إلى جميع هذه المصادر من الموظفين طوال العقد الماضي، ولكن على أساس كل حالة على حدة، وليس وفقا لاستراتيجية شاملة. ويلزم أن تكون هناك استراتيجية من هذا القبيل لضمان فعالية التكاليف والكفاءة، وكذلك لتعزيز تماسك البعثة ورفع الحالة المعنوية للموظفين.

١٤٢ - وينبغي أن تعالج استراتيجية الملاك هذه استخدام متطوعي الأمم المتحدة في عمليات حفظ السلام، على أساس الأولوية. ومنذ عام ١٩٩٢، خدم أكثر من ٤٠٠٠ من متطوعي الأمم المتحدة في ١٩ عملية مختلفة من عمليات حفظ السلام. وتم تكليف نحو ١٥٠٠ من متطوعي الأمم المتحدة في بعثات جديدة في تيمور الشرقية وكوسوفو وسيراليون خلال الـ ١٨ شهرا الأخيرة وحدها، وذلك في مجالات الإدارة المدنية، والشؤون الانتخابية، وحقوق الإنسان، والدعم الإداري والتعبوي. وقد ثبت على مدى الزمن أن متطوعي الأمم المتحدة يتميزون بالتفاني والكفاءة في ميادين عملهم. وقد شجعت الهيئات التشريعية على زيادة استخدام متطوعي الأمم المتحدة في عمليات حفظ السلام استنادا إلى أدائهم النموذجي السابق، إلا أن استخدام متطوعي الأمم المتحدة باعتبارهم شكلا من أشكال العمالة الرخيصة يهدد بإفساد البرنامج ويمكن أن يضر بالحالة المعنوية للبعثة. إذ يعمل عدد كبير من متطوعي الأمم المتحدة إلى جانب زملاء يتقاضون ثلاثة أو أربعة أمثال مرتباتهم نظير اضطلاعهم بمهام مماثلة. وتجري إدارة عمليات حفظ السلام حاليا مناقشات مع برنامج متطوعي الأمم المتحدة بشأن إبرام مذكرة تفاهم شاملة لاستخدام متطوعي الأمم المتحدة

يتميزون بمقدرتهم العالية على التنقل لدعم الوحدات العسكرية لعمليات حفظ السلام على وجه الخصوص. ومع تغير طبيعة العمليات، تغيرت بالتالي المهام التي كان يطلب من موظفي الخدمة المدنية أداؤها. وفي نهاية المطاف، ترقى بعضهم في المراتب في أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات للاضطلاع بمهام إدارية في إطار العناصر الإدارية والسوقية لعمليات حفظ السلام.

١٤٠ - وقد أصبح أكثر أفراد هذه الفئة خبرة وتمرسا محدوددي العدد، وموزعين بين البعثات الحالية، وأوشك الكثير منهم على التقاعد. ويفتقر الكثير من الباقين منهم إلى المهارات الإدارية والتدريب اللازمين لتشغيل العناصر الإدارية الرئيسية لعمليات حفظ السلام المعقدة تشغيليا فعالا. وأصبحت المعارف التقنية لآخرين منهم عتيقة. ومن ثم، لم تعد الخدمة الميدانية بذلك التشكيل قادرة على تلبية جميع أو معظم احتياجات الدعم الإداري والسوقي للجيل الجديد من عمليات حفظ السلام. لذلك فإن الفريق يشجع على إعادة النظر بصورة عاجلة في تكوين الخدمة الميدانية ومبررات وجودها، لكي يتسنى الوفاء على نحو أفضل بالطلبات الحالية والمقبلة للعمليات الميدانية، مع التركيز بوجه خاص على المديرين من المستوى المتوسط إلى المستوى الأعلى في المجالات الإدارية والسوقية الرئيسية. وينبغي أيضا إعطاء أولوية عليا لتطوير هذه الفئة من الموظفين وتدريبها، بصفة مستمرة، كما ينبغي تنقيح شروط الخدمة لاجتذاب أفضل المرشحين والاحتفاظ بهم.

٦ - الافتقار إلى استراتيجية شاملة لملاك الموظفين في عمليات السلام

١٤١ - لا توجد استراتيجية شاملة لملاك الموظفين بحيث تكفل التشكيلة السليمة من الموظفين المدنيين في أي عملية. وهناك مواهب داخل منظومة الأمم المتحدة يجب الاستفادة

غضون مهلة قصيرة. وينبغي أن تتاح للبعثات الميدانية سبل الوصول إلى المرشحين المسجلين في القائمة وتحويلها سلطة تعيينهم، وفقا للمبادئ التوجيهية التي تضعها الأمانة العامة والمتعلقة بالتوزيع الجغرافي العادل والتوزيع العادل بين الجنسين؛

(ب) ينبغي إصلاح فئة الخدمة الميدانية بحيث تكون قادرة على تلبية الطلبات المتكررة التي تواجهها جميع عمليات السلام، وبخاصة عند المستويات المتوسطة إلى العليا في المجالات الإدارية والتعبوية؛

(ج) ينبغي تنقيح شروط الخدمة للموظفين المدنيين المعينين من الخارج لكي يتسنى للأمم المتحدة أن تجتذب المرشحين الأعلى تأهيلا وأن تعرض بعد ذلك على من يخدمون بامتياز احتمالات وظيفية أفضل؛

(د) ينبغي أن تقوم إدارة عمليات حفظ السلام بوضع استراتيجية شاملة لملاك الموظفين اللازمين لعمليات السلام توضح، في جملة أمور، استخدام متطوعي الأمم المتحدة، والترتيبات الاحتياطية لتوفير موظفين مدنيين في غضون مهلة قدرها ٧٢ ساعة لتسهيل بدء البعثة، وتوزيع المسؤولية فيما بين أعضاء اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن لتنفيذ تلك الاستراتيجية.

واو - القدرة الإعلامية

١٤٦ - يعد توفير قدرة فعالة في مجال الإعلام والاتصال في مناطق البعثات ضرورة تشغيلية بالنسبة لجميع عمليات السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة تقريبا. فالالاتصال الفعال يساعد في تبديد الإشاعات، ومناهضة التضليل الإعلامي، وكسب تعاون السكان المحليين. ويمكنه كذلك أن يمثل ضغطا في التعامل مع زعماء الجماعات المتنافسة، وأن يعزز أمن أفراد الأمم المتحدة، ويكون بمثابة مضاعف للقوة. لذلك يلزم أن تقوم كل عملية للسلام بوضع استراتيجيات

في عمليات حفظ السلام. ومن الضروري أن تشكل هذه المذكورة جزءا من استراتيجية شاملة أعم لتوفير ملاك الموظفين اللازمين لعمليات السلام.

١٤٣ - وينبغي أن تتضمن هذه الاستراتيجية، بوجه خاص، مقترحات تفصيلية لإنشاء نظام مدني للترتيبات الاحتياطية، على أن يتضمن هذا النظام قائمة تضم أسماء الموظفين داخل منظومة الأمم المتحدة الذين سبق اختيارهم وأجيزوا طبيا، والتزمت مكاتب عملهم الأصلية بانضمامهم إلى فريق بدء بعثة من البعثات في غضون ٧٢ ساعة من إشعارهم. وينبغي تحويل الأعضاء ذوي الصلة من أسرة الأمم المتحدة السلطة والمسؤولية، بالنسبة لفئات مهنية تدخل في نطاق الخبرة الفنية لكل منها، للدخول في شراكات وإبرام مذكرات تفاهم مع منظمات حكومية دولية ومنظمات غير حكومية، لتوفير الموظفين اللازمين لدعم أفرقة بدء البعثات من داخل منظومة الأمم المتحدة.

١٤٤ - ولأن مسؤولية وضع استراتيجية شاملة للملاك وترتيبات مدنية احتياطية تقع حصرا داخل شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات، التي تتصرف بمبادرة ذاتية منها عندما يتوفر لها قليل من الوقت، فإن ذلك يشكل بحده ذاته دليلا على أن الأمانة العامة لم تركز اهتماما كافيا لهذه المسألة البالغة الأهمية. وربما يعد تشكيل ملاك أي بعثة، من القمة إلى القاعدة، واحدا من أهم عناصر نجاح تنفيذ البعثة. لذلك ينبغي أن تولي الإدارة العليا بالأمانة العامة هذا الموضوع أولوية عليا.

١٤٥ - موجز التوصيات الرئيسية المتعلقة بالإحصائيين المدنيين:

(أ) ينبغي أن تنشئ الأمانة العامة قائمة مركزية على شبكتي الإنترنت/الإنترنت بالمرشحين المدنيين الذين سبق اختيارهم والمتاحين للانتشار في عمليات السلام في

المعلومات اللازمة للتعريف برسالة عملية السلام وإقامة روابط فعالة للاتصالات الداخلية.

زاي - الدعم التعبوي، وعملية الشراء، وإدارة النفقات

١٥١ - يؤدي نفاذ الاحتياطي من معدات الأمم المتحدة، وطول الفترة الأولية اللازمة حتى بالنسبة لعقود النظم، والاختناقات في عملية الشراء، والتأخيرات في الحصول على نقدية لإجراء عملية الشراء في الميدان، تؤديان إلى زيادة تقييد الانتشار السريع والتشغيل الفعال للبعثات التي تتمكن فعليا من بلوغ مستويات الملاك الوظيفي المأذون بها. وبغير دعم سوقي فعال، لا تستطيع البعثات أن تعمل بكفاءة.

١٥٢ - وطول الفترات الأولية اللازمة لكي تتمكن الأمم المتحدة من تزويد البعثات الميدانية بالمعدات الأساسية والخدمات التجارية اللازمة للبعثة ونشرها بالكامل يتوقف على إجراءات الشراء المتبعة في الأمم المتحدة. وهذه الإجراءات محكومة بالنظامين الأساسي والإداري الماليين اللذين أصدرتهما الجمعية العامة وبتفسيرات الأمانة العامة لهما (التي تعرف في لغة الأمم المتحدة باسم "السياسات والإجراءات"). وقد ترجم النظامان والسياسات والإجراءات إلى عملية مؤلفة من نحو ثماني خطوات يتعين على المقر اتباعها لتزويد البعثات الميدانية بالمعدات والخدمات اللازمة لها، على النحو التالي:

- ١ - تحديد الاحتياجات وتقديم طلب للشراء.
- ٢ - التصديق على توفر الموارد المالية اللازمة لشراء الصنف.
- ٣ - الدعوة إلى تقديم عطاءات أو طلب عطاءات.
- ٤ - تقييم العطاءات.

إعلامية، وبخاصة للجوانب الرئيسية من ولاية البعثة، وأن تدرج تلك الاستراتيجيات والأفراد اللازمين لتنفيذها ضمن أولى العناصر التي يجري نشرها للمساعدة على بدء البعثة الجديدة.

١٤٧ - وتحتاج البعثات الميدانية إلى ناطقين باسمها من ذوي الكفاءة يدمجون في فريق الإدارة العليا وذلك لكي يقدموا صورتها اليومية إلى العالم. ولكي يكون الناطق باسم البعثة فعالا، يجب أن يكون من ذوي الخبرة الصحفية والحس الإعلامي، وأن يكون مُلمًا بأساليب العمل في البعثة وفي مقر الأمم المتحدة. كما يجب أن يتمتع بثقة الممثل الخاص للأمين العام وأن ينشئ علاقات طيبة مع الأعضاء الآخرين في قيادة البعثة. لذلك يجب على الأمانة العامة أن تضاعف جهودها لتكوين مجموعة من هؤلاء الأفراد والاحتفاظ بهم.

١٤٨ - ويلزم أيضا أن تكون عمليات الأمم المتحدة الميدانية قادرة على التواصل الفعال مع الأفراد التابعين لها، وأن تبقى موظفيها على علم بسياسة البعثة وتطوراتها، وأن تقيم روابط بكل من عناصرها والعناصر الأعلى والأدنى من تسلسل القيادة. وتوفر التكنولوجيا الجديدة في ميدان المعلومات أدوات فعالة لهذه الاتصالات وينبغي تضمينها في مجموعات بدء البعثة والمعدات الاحتياطية في قاعدة الأمم المتحدة للسوقيات في برينديزي، إيطاليا.

١٤٩ - وينبغي زيادة الموارد المخصصة للإعلام والأفراد المعنيين به وتكنولوجيا المعلومات اللازمة لنشر رسالة عملية السلام، وإقامة اتصالات داخلية فعالة، وهي حاليا قليلا ما تتجاوز نسبة واحد في المائة من الميزانية التشغيلية للبعثة، وذلك وفقا لولاية البعثة وحجمها واحتياجاتها.

١٥٠ - موجز التوصيات الرئيسية المتعلقة بإنشاء قدرة إعلامية سريعة الانتشار: ينبغي تخصيص موارد إضافية في ميزانيات البعثات للإعلام والأفراد المتصلين به وتكنولوجيا

تماما بعد ذلك. لذلك ازداد اتجاه الأمم المتحدة نحو بيع تلك الأصناف في الموقع بالمراد، وإن كانت الأمانة العامة ليست مخوّلة سلطة استخدام الأموال المتحصل عليها من هذه العملية في شراء معدات جديدة، بل يتعين عليها إعادتها إلى الدول الأعضاء. وينبغي النظر في تمكين الأمانة العامة من استخدام الأموال المكتسبة بهذه الوسائل في شراء معدات جديدة يحتفظ بها كاحتياطي في برينديزي. وعلاوة على ذلك، ينبغي النظر في منح البعثات الميدانية تفويضا عاما، بالتشاور مع منسق الأمم المتحدة المقيم، لمنح نسبة على الأقل من هذه المعدات إلى منظمات غير حكومية محلية ذات سمعة طيبة للمساعدة على تنمية المجتمع المدني الناشئ.

١٥٦- وبالرغم من ذلك، فإن وجود مجموعات مرحلة البدء هذه والاحتياطي من المعدات يبدو أنه قد يسّر كثيرا عملية النشر السريع للعمليات الصغيرة المنفذة من منتصف إلى أواخر التسعينات. ومع ذلك، فقد تجاوزت في الوقت الحالي سرعة إنشاء البعثات الجديدة وتوسيعها سرعة إنهاء العمليات القائمة، بحيث تكاد تكون قاعدة الأمم المتحدة للسوقيات في برينديزي قد استنفدت تماما من أصناف الفترات الأولية الطويلة اللازمة لنشر بعثات بالكامل. وما لم تغلق اليوم عملية كبيرة قائمة حاليا، ويتم شحن معداتها إلى قاعدة الأمم المتحدة للسوقيات في برينديزي بحالة جيدة، لن يكون في متناول الأمم المتحدة المعدات اللازمة لدعم مرحلة البدء والنشر الكامل السريع لبعثة كبيرة في المستقبل القريب.

١٥٧- وهناك بطبيعة الحال حدود لكمية المعدات التي يمكن بل وينبغي للأمم المتحدة أن تحتفظ بها كاحتياطي في قاعدة الأمم المتحدة للسوقيات في برينديزي أو في أي مكان آخر. فالمعدات الميكانيكية المخزونة تحتاج إلى صيانة، وهي مسألة يمكن أن تكون مكلفة، وإذا لم تعالج على النحو الصحيح، يمكن أن تؤدي إلى حصول بعثات على أصناف طال

٥ - عرض الحالات على لجنة العقود في المقر.

٦ - منح العقد وإصدار أمر بالإنتاج.

٧ - انتظار إنتاج الصنف.

٨ - تسليم الصنف إلى البعثة.

١٥٣- وتتبع المنظمات الحكومية والشركات التجارية في معظمها إجراءات مماثلة وإن كانت لا تستغرق جميعها نفس الفترة الزمنية التي تستغرقها الأمم المتحدة. فمثلا يمكن أن تستغرق هذه العملية بأسرها في الأمم المتحدة ٢٠ أسبوعا في حالة أثاث المكاتب، ومن ١٧ إلى ٢١ أسبوعا للمولدات، ومن ٢٣ إلى ٢٧ أسبوعا للمباني السابقة التجهيز، و ٢٧ أسبوعا للمركبات الثقيلة؛ ومن ١٧ إلى ٢١ أسبوعا لمعدات الاتصالات. وبطبيعة الحال، لا تتيح الفترات الأولية هذه النشر الكامل للبعثة في حدود الأطر الزمنية المقترحة إذا كان معظم الإجراءات لا يبدأ إلا بعد إنشاء العملية.

١٥٤- وقد أطلقت الأمم المتحدة مفهوم "مجموعة مرحلة البدء" خلال فترة تعاظم عمليات حفظ السلام في منتصف التسعينات، لمعالجة هذه المشكلة جزئيا. وتحتوي مجموعة مرحلة البدء على المعدات الأساسية اللازمة لإنشاء وإبقاء مقر بعثة تتألف من ١٠٠ شخص لفترة الـ ١٠٠ يوم الأولى لنشر البعثة، مشتراة مسبقا، ومعبأة، ومنتظرة وجاهزة للنشر بإشعار لحظي في برينديزي. وبعد ذلك تستخدم الاشتراكات المقررة من البعثة التي تم نشر تلك المجموعات إليها لإعادة تكوين مجموعات بدء جديدة، وبمجرد تصفية البعثة، تعاد المعدات القابلة للاستخدام والمعمرة إلى برينديزي ويحتفظ بها كاحتياطي، بالإضافة إلى مجموعات مرحلة البدء.

١٥٥- بيد أن عوامل الاستعمال والاستهلاك في المركبات الخفيفة وغيرها من الأصناف في بيئات ما بعد الحرب قد تجعل أحيانا تكاليف شحنها وخدمتها تفوق تكلفتها بيعها أو تفكيكها لاستخدامها كقطع غيار، ثم شراء صنف جديد

يتعلق بطلبات الالتزام التي تفوق قيمتها ٥٠ مليون دولار، تلزم موافقة الجمعية العامة.

١٦٠- وفي حالات إستثنائية، منحت الجمعية العامة الأمين العام، بناء على مشورة اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، الإذن بالالتزام بمبلغ يصل إلى ٢٠٠ مليون دولار لينفقه على تيسير بدء البعثات الكبيرة (إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية، وبعثة الأمم المتحدة في كوسوفو، وبعثة مراقبي الأمم المتحدة في الكونغو)، ريثما يتم تقديم المقترحات التفصيلية الضرورية المتعلقة بالميزانية، والتي يمكن أن تتطلب شهورا من الإعداد. وجميع هذه التطورات إيجابية وتدلل على دعم الدول الأعضاء لتعزيز قدرات المنظمة على الانتشار السريع.

١٦١- وفي الوقت نفسه، لا يمكن تطبيق جميع هذه التطورات إلا بعد أن يتخذ مجلس الأمن قرارا يأذن فيه بإنشاء بعثة أو عناصرها المتقدمة. وما لم تطبق بعض هذه التدابير قبل الموعد المستصوب لنشر البعثة بوقت طويل، أو تعدل بهدف المحافظة على احتياطي أدنى من المعدات التي يستلزم اقتناؤها آجالا زمنية طويلة، فإن الأهداف المقترحة المتعلقة بالنشر السريع والفعال لا يمكن أن تتحقق.

١٦٢- ولذلك ينبغي للأمانة العامة أن تقوم بصياغة استراتيجية شاملة لدعم النواحي التعبوية لتيسير النشر السريع والفعال للبعثات ضمن الحدود الزمنية المقترحة للنشر. وينبغي صياغة هذه الاستراتيجية على أساس تحليل المنافع والتكاليف للمستوى المناسب للمواد التي تتطلب مهلة تحضيرية طويلة وينبغي الاحتفاظ بها في الاحتياطي، والمواد التي يكون من الأفضل اقتناؤها من خلال العقود الدائمة، مع تبيان تكلفة آجال التوريد المختصرة، حسب الاقتضاء، وذلك كأسانيد لهذه الاستراتيجية. وسيكون من الضروري أن تعطي العناصر الفنية في إدارتي السلام والأمن إلى مخططي

انتظارها ولكنها غير صالحة للتشغيل. وعلاوة على ذلك، فإن القطاعين التجاري والعام على الصعيد الوطني قد تحولوا بصورة متزايدة إلى اتباع سياسة الرصيد "الجاهز على الفور" و/أو "التسليم على الفور"، بسبب ارتفاع تكاليف الفرص الضائعة الناجمة عن ربط الأموال في معدات قد لا يتم نشرها لبعض الوقت. وعلاوة على ذلك، فالسرعة الحالية التي يحدث بها التقدم التكنولوجي تجعل أصنافا معينة، مثل معدات الاتصال ومعدات نظم المعلومات، يتجاوزها الزمن في غضون أشهر، وليس سنوات.

١٥٨- وقد تحركت الأمم المتحدة بناء على ذلك في هذا الاتجاه خلال السنوات القليلة الأخيرة، وأبرمت نحو ٢٠ عقدا من العقود الإطارية التجارية الدائمة لتوفير المعدات العادية اللازمة لعمليات السلام، لا سيما المعدات التي تلزم لبدء البعثات وتوسيعها. وتمكنت الأمم المتحدة، بموجب العقود الإطارية من تقليص آجال التنفيذ إلى حد كبير عن طريق اختيار البائعين في وقت مبكر وإبقائهم على أهبة الاستعداد لتلبية طلبات الإنتاج. ومع ذلك، فإن إنتاج العربات الخفيفة بموجب عقود النظم الحالية يتطلب ١٤ أسبوعا ويستلزم أربعة أسابيع إضافية للتسليم.

١٥٩- واتخذت الجمعية العامة عددا من الخطوات لمعالجة مسألة مهلة التنفيذ. وسيتيح إنشاء الصندوق الاحتياطي لعمليات حفظ السلام، الذي سيبلغ رأسماله عند الاكتمال ١٥٠ مليون دولار، وجود مجمع نقود دائم يمكن سحب الأموال منه بسرعة. وباستطاعة الأمين العام الحصول على موافقة اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية لسحب مبلغ يصل إلى ٥٠ مليون دولار من الصندوق تيسيرا لبدء أي بعثة جديدة أو لتغطية تكاليف توسيع غير متوقع لأي بعثة قائمة. ثم يعاد المبلغ إلى رأس مال الصندوق من ميزانيات البعثات حالما تتم الموافقة عليها أو زيادتها. وفيما

إن سلطة الشراء الممنوحة للبعثات عموماً لا تزيد على ٢٠٠ ٠٠٠ دولار لكل طلب شراء. أما المشتريات التي تفوق قيمتها هذا المبلغ فإنها تحال إلى المقر وتخضع لعملية اتخاذ القرار ذات الخطوات الثماني (انظر الفقرة ١٥٢ أعلاه).

١٦٦ - ويؤيد الفريق التدابير التي تخفف من أعباء الإدارة الجزئية للبعثات الميدانية في المقر وتزودها بالصلاحيات والمرونة اللازمتين للمحافظة على مصداقية البعثات وفعاليتها، مع مساءلتها في الوقت نفسه. ولأن مشاركة المقر تضفي قيمة حقيقية على الأمور، فإنه ينبغي، مع ذلك، أن يحتفظ بالمسؤولية عن عمليات الشراء فيما يتعلق بالعقود الدائمة.

١٦٧ - وتوضح الإحصاءات الواردة من شعبة المشتريات أن ٩٣ في المائة من طلبات الشراء البالغ عددها ١٨٤ طلباً قدمها المقر في عام ١٩٩٩ دعماً لعمليات حفظ السلام لاقتناء سلع وخدمات تتراوح قيمتها بين ٢٠٠ ٠٠٠ دولار و ٥٠٠ ٠٠٠ دولار تتعلق بخدمات الطائرات والشحن، والمركبات والحواسيب، وقد لبيت عن طريق المناقصات الدولية أو هي مشمولة حالياً بالعقود الإطارية. وإذا نفذت العقود الإطارية بسرعة وأدى ذلك إلى توفير السلع والخدمات في الوقت المناسب، فإن تدخل المقر في هذه الحالات يكون مفيداً فيما يبدو. ومن المفروض أن تيسر العقود الإطارية والمناقصات الدولية اقتناء المواد والخدمات بالجملة وتكلفة أقل مما لو اشترت محلياً، كما أنها تشمل في العديد من الحالات السلع والخدمات التي لا تتوفر في مناطق البعثة من الأساس.

١٦٨ - بيد أنه ليس واضحاً تماماً تحديد القيمة الحقيقية التي يمكن أن يضيفها تدخل المقر في عملية الشراء المتعلقة بهذه السلع والخدمات غير المشمولة بالعقود الإطارية أو عقود الخدمات التجارية الدائمة التي يمكن بالفعل الحصول عليها

الشؤون التعبوية تقديراً لعدد وأنواع العمليات التي قد تدعو الحاجة إلى إنشائها خلال فترة تتراوح بين ١٢ و ١٨ شهراً. وينبغي أن يقدم الأمين العام دورياً إلى الجمعية العامة اقتراحاً مفصلاً لتنفيذ هذه الاستراتيجية يمكن أن تترتب عليه آثار مالية كبيرة، لاستعراضه والموافقة عليه.

١٦٣ - وفي غضون ذلك، ينبغي أن تأذن الجمعية العامة بإنفاق غير متكرر وتوافق عليه من أجل إنشاء ثلاث مجموعات جديدة في برينديزي لبدء البعثات (ليصل المجموع إلى خمس مجموعات)، يعاد بعد ذلك تلقائياً من ميزانيات البعثات التي استخدمت المجموعات.

١٦٤ - وينبغي الإذن للأمين العام بسحب مبلغ يصل إلى ٥٠ مليون دولار من الصندوق الاحتياطي لعمليات حفظ السلام قبل أن يتخذ مجلس الأمن قراراً يأذن فيه بإنشاء بعثة، ولكن بموافقة اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، تيسيراً للنشر السريع والفعال للعمليات ضمن الحدود الزمنية المقترحة. ثم ينبغي إعادة المبلغ إلى الصندوق تلقائياً من الاشتراكات المقررة للبعثة التي استخدمت أموالاً من الصندوق. وينبغي أن يطلب الأمين العام إلى الجمعية العامة أن تنظر في زيادة مبالغ الصندوق، وذلك إذا رأى أنه استنفد بسبب إنشاء عدد من البعثات متتالية بسرعة.

١٦٥ - وبعد بدء البعثات بوقت طويل، كثيراً ما تنتظر البعثات الميدانية عدة أشهر للحصول على المواد التي تحتاجها، لا سيما إذا اتضح أن افتراضات التخطيط الأولية ليست دقيقة أو أن احتياجات البعثة تغيرت لمواجهة التطورات الجديدة. وحتى وإن كانت هذه المواد متاحة محلياً، فإن هناك معوقات كثيرة تحول دون اقتنائها محلياً. أولاً، إن البعثات الميدانية محدودة المرونة والصلاحيات، من ذلك على سبيل المثال أنها لا يمكنها التعجيل بنقل وفورات من بند إلى آخر من بنود الميزانية لتلبية الطلبات غير المتوقعة. وثانياً،

(د) تستعرض الأمانة العامة كامل السياسات والإجراءات المتعلقة بالشراء (مع تقديم مقترحات إلى الجمعية العامة تتعلق بتعديل النظامين الأساسي والإداري الماليين، حسب الاقتضاء)، وذلك بوجه خاص لتيسير النشر السريع والكامل لأي عملية ضمن الحدود الزمنية المقترحة؛

(هـ) تستعرض الأمانة العامة السياسات والإجراءات التي تنظم إدارة الموارد المالية في البعثات الميدانية، بهدف إتاحة قدر أكبر من المرونة للبعثات الميدانية في إدارة ميزانيتها؛

(و) تزيد الأمانة العامة مستوى سلطة الشراء المخولة للبعثات الميدانية (من ٢٠٠ ٠٠٠ دولار إلى مليون دولار، حسب حجم البعثة واحتياجاتها) لاقتناء جميع السلع والخدمات المتاحة محليا وغير المشمولة بالعقود الإطارية أو عقود الخدمات التجارية الدائمة.

رابعا - موارد وهياكل المقر اللازمة لتخطيط ودعم عمليات حفظ السلام

١٧٠ - يتطلب إنشاء قدرات دعم فعالة للمقر لأغراض عمليات السلام معالجة المسائل الثلاث المتعلقة بالكمية والهيكلية والنوعية، أي عدد الموظفين اللازمين لإنجاز العمل؛ والهياكل والإجراءات التنظيمية التي تيسر الدعم الفعال؛ والأشخاص الأكفاء وطرائق العمل ضمن هذه الهياكل. وفي هذا الفرع يبحث الفريق أساسا المسألتين الأولى والثانية ويقدم توصيات بشأنهما؛ وفي الفرع رابعا أدناه يعالج مسألة نوعية الموظفين والثقافة التنظيمية.

١٧١ - ويرى الفريق أن هناك حاجة واضحة لزيادة الموارد لدعم عمليات حفظ السلام. وتدعو الحاجة بوجه خاص إلى زيادة الموارد في إدارة عمليات حفظ السلام، الإدارة الرئيسية

بسهولة أكبر محليا وبأقل تكلفة. وفي مثل هذه الحالات، يكون من المجدي تفويض السلطة إلى الميدان لاقتناء هذه المواد، ثم رصد العملية وضوابطها المالية من خلال آلية مراجعة الحسابات. وبناء على ذلك، ينبغي للأمانة العامة أن تعطي الأولوية لبناء القدرات في الميدان حتى يتحمل مستوى أعلى من سلطة الشراء في أقرب وقت ممكن (على سبيل المثال، من خلال تعيين وتدريب الموظفين الميدانيين المناسبين وإصدار وثائق توجيهية سهلة الاستعمال) من أجل اقتناء جميع السلع والخدمات المتاحة محليا وغير المشمولة بالعقود الإطارية أو عقود الخدمات التجارية الدائمة (بما يصل قيمته إلى مليون دولار، حسب حجم البعثة واحتياجاتها).

١٦٩ - موجز التوصيات الرئيسية المتعلقة بالدعم التعبوي وإدارة النفقات:

(أ) تعد الأمانة العامة استراتيجية شاملة للدعم التعبوي لتيسير نشر البعثات بسرعة وفعالية ضمن الحدود الزمنية المقترحة وبما يتطابق مع افتراضات التخطيط التي تضعها المكاتب الفنية التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام؛

(ب) تأذن الجمعية العامة بانفاق غير متكرر وتوافق عليه للمحافظة على الأقل على خمس مجموعات لمرحلة بدء البعثات في برينديزي، ينبغي أن تشمل معدات اتصالات الانتشار السريع. ويعاد تمويل "مجموعات مرحلة بدء البعثات" بصورة روتينية من الأنصبة المقررة للعمليات التي استخدمتها؛

(ج) منح الأمين العام سلطة أن يسحب ما يصل إلى ٥٠ مليون دولار من الصندوق الاحتياطي لعمليات حفظ السلام، حالما يتبين احتمال إنشاء عملية لحفظ السلام، وذلك بموافقة اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية ولكن قبل أن يتخذ مجلس الأمن قرارا؛

تُشغّل عناصر فنية منشورة في الميدان، أن يخلص إلى أن أي منظمة تحاول إدارة مؤسسة ذات وجهة ميدانية بنسبة ٢ في المائة من تكاليف الدعم المركزية، لا تدعم موظفيها في الميدان دعما كاملا ومن المرجح أن تستنفد في أثناء ذلك هياكلها الداعمة.

١٧٣ - ويورد الجدول ٤-١ إجمالي ميزانيات عمليات حفظ السلام من منتصف عام ١٩٩٦ حتى منتصف عام ٢٠٠١. (تبدأ دورات ميزانيات حفظ السلام من تموز/يوليه إلى حزيران/يونيه، أي بعد ستة أشهر من بدء دورة الميزانية العادية للأمم المتحدة). وهو يتضمن أيضا إجمالي تكاليف المقر في دعم حفظ السلام، سواء داخل إدارة عمليات حفظ السلام أو خارجها، وسواء كانت ممولة من الميزانية العادية أو من "حساب دعم عمليات حفظ السلام" (تغطي الميزانية العادية فترة سنتين، وتوزع تكاليفها على الدول الأعضاء وفقا للجدول العادي للأصبة المقررة؛ أما حساب الدعم فهو يغطي سنة واحدة والقصد من ذلك أن تزيد وتنقص مستويات التوظيف في الأمانة العامة حسب مستوى العمليات الميدانية وتوزع تكاليفه وفقا للجدول الأنصبة المقررة لحفظ السلام).

المسؤولة عن تخطيط ودعم عمليات الأمم المتحدة الميدانية الأكثر تعقيدا والهامة.

ألف - مستويات التوظيف والتمويل اللازمة لدعم المقر لعمليات حفظ السلام

١٧٢ - يمكن اعتبار النفقات المتعلقة بتزويد المقر بالموظفين والتكاليف ذات الصلة اللازمة لتخطيط جميع عمليات حفظ السلام ودعمها في الميدان تكاليف الدعم المباشر وغير الميداني لعمليات حفظ السلام التي تتكبدتها الأمم المتحدة. ولم تتجاوز هذه النفقات نسبة ٦ في المائة من إجمالي تكاليف حفظ السلام خلال نصف العقد الأخير (انظر الجدول ٤ (١)). وهي تناهز حاليا نسبة ٣ في المائة وستنخفض إلى ما دون ٢ في المائة خلال السنة الحالية لميزانية حفظ السلام، وذلك استنادا إلى الخطط الحالية لتوسيع بعض البعثات مثل بعثة مراقبي الأمم المتحدة في الكونغو في جمهورية الكونغو الديمقراطية، والنشر الكامل لبعثات أخرى مثل بعثة الأمم المتحدة في سيراليون، وإنشاء عملية جديدة في إريتريا/إثيوبيا. وبإمكان أي محلل إداري له إلمام بالاحتياجات التشغيلية للمنظمات الكبيرة سواء كانت حكومية أو خاصة، والتي

الجدول ٤-١

نسبة إجمالي تكاليف دعم المقرر إلى إجمالي ميزانيات عمليات حفظ السلام
١٩٩٦-٢٠٠١
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

تموز/يوليه ٢٠٠٠-	تموز/يوليه ١٩٩٩-	تموز/يوليه ١٩٩٨-	تموز/يوليه ١٩٩٧-	تموز/يوليه ١٩٩٦-	ميزانيات حفظ السلام
حزيران/يونيه ٢٠٠١ ^(١)	حزيران/يونيه ٢٠٠٠	حزيران/يونيه ١٩٩٩	حزيران/يونيه ١٩٩٨	حزيران/يونيه ١٩٩٧	تكاليف دعم المقرر ذات الصلة ^(٢)
٥٨٢ ٢ ^(ب)	٤١٧	٨١٢,٩	٩١١,٧	١ ٢٦٠	
٥٠,٢	٤١,٧	٤١,٠	٥٢,٨	٤٩,٢	
% ١,٩٤	% ٢,٩٥	% ٥,٠٥	% ٥,٧٩	% ٣,٩٠	المقرر: نسبة تكاليف الميدان

(أ) استنادا إلى تقارير الأمين العام المتعلقة بالتمويل؛ ومع استبعاد البعثات التي انتهت في ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٠؛ وبما يشمل تقديرا إجماليا للنشر الكامل لبعثة مراقبي الأمم المتحدة في الكونغو التي لم تعد لها بعد ميزانية.

(ب) تقديرية.

(ج) تم الحصول على هذه الأرقام من المراقب المالي للأمم المتحدة وتشمل جميع الوظائف في الأمانة العامة (لا سيما في إدارة عمليات حفظ السلام) الممولة من الميزانية العادية لفترة السنتين وحساب الدعم، وتراعي أيضا في الأرقام قيمة التكاليف المتعلقة بالمساهمات النوعية، أو "الموظفين المتقدمين دون مقابل"، لو كانت ممولة تمويلًا كاملاً.

دعم حفظ السلام، مثل شعبة تمويل حفظ السلام وأجزاء من شعبة المشتريات في إدارة الشؤون الإدارية، ومكتب الشؤون القانونية، وإدارة شؤون الإعلام.

١٧٥ - وحتى منتصف العقد، كان حساب الدعم يحسب بوصفه نسبة ٨,٥ في المائة من إجمالي تكاليف الموظفين المدنيين العاملين في عمليات حفظ السلام، غير أنه لم تراعى فيه تكاليف أفراد الشرطة المدنية ومتطوعي الأمم المتحدة الداعمين، ولا تكاليف المتعاقدين الخاصين الداعمين ولا القوات العسكرية. واستعيض عن نهج النسبة المئوية الثابتة بالمرر السنوي لكل وظيفة تمول من الحساب.

١٧٤ - ويمول حساب الدعم ٨٥ في المائة من ميزانية إدارة عمليات حفظ السلام، أو نحو ٤٠ مليون دولار سنويا. وتحصل إدارة عمليات حفظ السلام على مبلغ آخر قدره ٦ ملايين دولار من الميزانية العادية لفترة السنتين. وهذا المبلغ المقدر مجموعه بـ ٤٦ مليون دولار يمول إلى حد كبير المرتبات والتكاليف المرتبطة بموظفي الفئة الفنية من المدنيين والأفراد العسكريين وأفراد الشرطة البالغ عددهم ٢٣١ موظفا و ١٧٣ موظفا من فئة الخدمات العامة يعملون في إدارة عمليات حفظ السلام (غير أنه لا يشمل دائرة الأعمال المتعلقة بالألغام، التي تمول من التبرعات). كما يمول حساب الدعم وظائف في مواقع أخرى من الأمانة العامة تعمل في

١٧٨ - وقد أدركت الدول الأعضاء والأمانة العامة منذ زمن طويل ضرورة تحديد مستوى أساسي للتوظيف/التمويل وبالحاجة إلى آلية مستقلة لتمكين إدارة عمليات حفظ السلام من زيادة عدد الموظفين وتخفيضه استجابة للاحتياجات المتغيرة. بيد أنه من الصعب تحديد خط أساسي مناسب دون إجراء استعراض لاحتياجات إدارة عمليات حفظ السلام من الموظفين على أساس معايير إدارية وإنتاجية موضوعية. وفي حين أن الفريق لا يمكنه إجراء مثل هذا الاستعراض الإداري المنهجي لإدارة عمليات حفظ السلام، فإنه يعتقد بوجوب إجرائه. ويرى الفريق في الوقت نفسه أن بعض حالات النقص الحالي في الموظفين واضحة تماما ولا بد من تسليط الأضواء عليها.

١٧٩ - ويقدر القوام المأذون به لشعبة الشؤون العسكرية والشرطة المدنية في إدارة عمليات حفظ السلام، التي يرأسها مستشار عسكري من الأمم المتحدة، بـ ٣٢ ضابطا عسكريا وتسعة ضباط شرطة مدنيين. وقد عُهد إلى وحدة الشرطة المدنية بدعم جميع جوانب عمليات الشرطة الدولية التابعة للأمم المتحدة، ابتداء من تلقين الضباط المبادئ ومرورا بانتقائهم ونشرهم في العمليات الميدانية. وليس باستطاعتها في الوقت الراهن أن تفعل إلا ما هو أكثر بقليل من مجرد تحديد الأفراد اللازمين، ومحاولة فرزهم عن طريق أفرقة المساعدة على الانتقاء (وينكب على هذا العمل نصف الموظفين تقريبا) ثم العمل على إرسالهم إلى الميدان. وعلاوة على ذلك، ليس هناك وحدة داخل إدارة عمليات حفظ السلام (أو أي جهة أخرى في منظومة الأمم المتحدة) مسؤولة عن تخطيط ودعم العناصر المتعلقة بسيادة القانون في أي عملية تدعم بدورها عمل الشرطة الفعلي سواء كان عملا استشاريا أو تنفيذيا.

١٨٠ - ويعمل في مكتب المستشار العسكري أحد عشر ضابطا يدعمون تحديد الوحدات العسكرية ومناوبتها في

وازدادت مستويات التوظيف في إدارة عمليات حفظ السلام قليلا في إطار النظام الجديد، غير أن ذلك كان يعزى جزئيا إلى تكييف الأمانة العامة لطلباتها مع ما يتوافق والسوق السياسية حسب رأيها.

١٧٦ - وواضح أن إدارة عمليات حفظ السلام والمكاتب الأخرى التابعة للأمانة العامة الداعمة لحفظ السلام ينبغي أن تتوسع وتتعاقد إلى حد يتناسب مع مستوى النشاط في الميدان، غير أن مطالبة إدارة عمليات حفظ السلام بأن تبرر من جديد كل سنة سبع وظائف من كل ثماني وظائف يعني معاملتها كما لو كانت إدارة مؤقتة وكما لو كانت مسؤولة حفظ السلام مسؤولة مؤقتة في المنظمة. غير أن اثنتين وخمسين سنة من العمليات تشهد على خلاف ذلك كما أن التاريخ الحديث يؤيد أيضا أن استمرار التأهب ضروري حتى خلال فترات انخفاض النشاط الميداني لأن الأحداث لا يمكن التنبؤ بها إلا بدرجة محدودة كما أن إعادة بناء قدرات الموظفين وخبرتهم، إذا ما فقدت، تتطلب وقتا طويلا وهو ما كلف إدارة عمليات حفظ السلام ثمنا باهظا في السنتين الماضيتين.

١٧٧ - ونظرا لأن حساب الدعم يمول بالفعل جميع وظائف إدارة حفظ السلام على أساس كل سنة على حدة، فإن هذه الإدارة وغيرها من المكاتب التي يمولها حساب الدعم ليس لها مستوى أساسي للتمويل والوظائف يمكن التنبؤ به ويمكن على أساسه تعيين الموظفين والاحتفاظ بهم. ولا يدري الموظفون الذين يجلبون من الميدان لشغل الوظائف الممولة من حساب الدعم ما إذا كانت تلك الوظائف ستظل قائمة بعد سنة من الزمن أم لا. ونظرا لظروف العمل السائدة حاليا وحالة عدم اليقين التي تخيم على الحياة الوظيفية والترتبة على تمويل الوظائف من حساب الدعم فإن بقاء إدارة عمليات حفظ السلام متماسكة أمر يبعث على الدهشة.

شرطي وتكلف ٩ موظفين فقط في المقر ليقدموا لهم الدعم الفني والتشغيلي في مجال حفظ الأمن.

الجدول ٤-٢

نسبة الموظفين من أفراد الشرطة العسكرية والشرطة المدنية في المقر إلى أفراد الشرطة العسكريين والشرطة المدنية في الميدان^(أ)

الشرطة المدنية	الأفراد العسكريين	
٨ ٦٤١	٢٧ ٣٦٥	عملية حفظ السلام
٩	٣٢	المقر
% ٠,١	% ٠,١	المقر: نسبة الميدان

(أ) الحجم العسكري المأذون به في ١٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٠، والشرطة المدنية في ١ آب/أغسطس ٢٠٠٠.

١٨٢ - ومن المجالات الأخرى التي تواجه نقصا كبيرا في الموظفين مكتب العمليات في إدارة عمليات حفظ السلام، حيث يعمل موظفو المكاتب أو مراكز الاتصال الفنية الخاصة بعمليات حفظ سلام معينة. ويضم المكتب حاليا ١٥ موظفا من الفئة الفنية يعملون كمحاور اتصال لـ ١٤ عملية من عمليات حفظ السلام الجارية وعمليات محتلمتين جديدتين، أو أقل من ضابط واحد لكل بعثة في المتوسط. وفي حين يمكن أن يكون موظف واحد قادرا على معالجة احتياجات بعثة واحدة أو بعثتين صغيرتين، فإن هذا يبدو متعذرا في حالة البعثات الكبيرة مثل إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية (تيمور الشرقية)، وبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو (كوسوفو)، وبعثة الأمم المتحدة في سيراليون (سيراليون) وبعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو (جمهورية الكونغو الديمقراطية). وتنطبق ظروف مماثلة على موظفي الشؤون التعبوية وموظفي شؤون الموظفين

جميع عمليات حفظ السلام، ويقدمون المشورة العسكرية للمسؤولين عن الشؤون السياسية في إدارة عملية حفظ السلام. ومن المفروض أيضا أن يتوفر للضباط العسكريين في إدارة عمليات حفظ السلام الوقت اللازم "لتدريب المدربين" على مستوى الدول الأعضاء، ولصياغة المبادئ التوجيهية، والأدلة والمواد الإعلامية الأخرى والتعاون مع شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات لتحديد الاحتياجات التعبوية وسائر الاحتياجات التنفيذية لعنصري الشرطة العسكرية والشرطة المدنية في البعثات الميدانية. بيد أن وحدة التدريب تتكون، في ظل مستويات التوظيف الحالية، من خمسة ضباط عسكريين فقط. ويعمل في دائرة التخطيط العسكري عشرة ضباط هم مخططو البعثات العسكريين الرئيسيون على المستوى التنفيذي داخل إدارة عملية حفظ السلام؛ وتم الإذن بإنشاء ست وظائف أخرى غير أنه لم تشغل كلها حتى الآن. ويمثل موظفو التخطيط الـ ١٦ هؤلاء مجتمعين المجموعة الكاملة من الموظفين العسكريين المتاحين لتحديد الاحتياجات من القوة العسكرية اللازمة لبدء البعثات وتوسيعها، والمشاركة في الدراسات الاستقصائية التقنية، وتقييم مدى استعداد الدول التي يحتمل أن تشارك بقوات. ومن بين المخططين العسكريين العشرة المأذون بهم أصلا، كُلف واحد بصياغة قواعد الاشتباك والتوجيهات لقادة القوات في جميع العمليات. وليس هناك سوى ضابط واحد يعمل بعض الوقت ويتولى إدارة قاعدة بيانات اللجنة الاستشارية العلمية التابعة للأمم المتحدة.

١٨١ - ويتضمن الجدول ٤ ٢ مقارنة لقوام القوات العسكرية ووحدات الشرطة المنشورة والقوام المأذون به لموظفي الدعم في المقر التابعين لكل منها. ولا يمكن أن ترسل أي حكومة ٢٧ ٠٠٠ جندي للميدان وتُبقى ٣٢ ضابطا فقط بمقر القيادة ليقدموا التوجيه العسكري الفني والتشغيلي لتلك القوة. ولا يمكن أن تنشر أي مؤسسة للشرطة ٨ ٠٠٠

البعثة دون ترك مهام الدعم غير مغطاة إلى حد كبير. وفي ظل الترتيبات الحالية يتحتم التوفيق بين المطالب الملحة، ولكن الدعم المقدم للميدان يمكن أن يضعف نتيجة لذلك. وفي نيويورك بدأت المهام ذات الصلة بالمقر، مثل التزامات الإبلاغ إزاء الهيئات التشريعية، تحظى بالأولوية لأن ممثلي الدول الأعضاء يمارسون الضغط من أجل اتخاذ الإجراء اللازم، وكثيرا ما يفعلون ذلك شخصيا. وعلى العكس من ذلك فإن الميدان ممثل في نيويورك ببريد إلكتروني، ووحدة برق، أو ملاحظات مقتضبة من خلال محادثة هاتفية. لذلك ففي الصراع الذي يدور من أجل الفوز بوقت الموظف المكتبي، كثيرا ما تخفق العمليات الميدانية ويترك لها أمر حل مشاكلها بنفسها. ومع ذلك ينبغي إعطاؤها الأولوية القصوى. ويواجه العاملون في الميدان ظروفًا صعبة ويعرضون أحيانا حياتهم للخطر. وهم يستحقون أفضل من ذلك، وكذلك الشأن بالنسبة للموظفين العاملين في المقر الذين يرغبون في دعمهم بمزيد من الفعالية.

العاملين في شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام، وكذلك على موظفي الدعم العاملين في إدارة الشؤون الإدارية، ومكتب الشؤون القانونية، وإدارة شؤون الإعلام، وسائر المكاتب التي تدعم عملها. ويورد الجدول ٤ ٣ العدد الإجمالي للموظفين العاملين في إدارة عمليات حفظ السلام وخارجها في الأمانة العامة الذين يكرسون عملهم كامل الوقت لدعم البعثات الكبيرة، إلى جانب ميزانيتها السنوية ومستويات التوظيف المأذون بها فيها.

١٨٣- ويترتب على النقص العام في الموظفين غياب الدعم اللازم للموظفين الرئيسيين في العديد من الحالات، إذ لا سبيل إلى تغطية أكثر من نوبة واحدة في اليوم عندما تنشأ أزمة في مكان يبعد مسافة تتراوح بين ست مناطق وإثنى عشرة منطقة إلا بقيامهم هم أنفسهم بتغطية نوبتين، ويعني ذلك أيضا أنه لا سبيل لأخذ الإجازات أو للمرض أو زيارة

الجدول ٤ ٣

مجموع الموظفين العاملين وقتنا كاملا لدعم عمليات حفظ السلام المعقدة المنشأة في عام ١٩٩٩

بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو (جمهورية الكونغو الديمقراطية)	إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية (تيمور الشرقية)	بعثة الأمم المتحدة في سيراليون (سيراليون)	بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو (كوسوفو)	الميزانية (تقديرات) تموز/يوليه ٢٠٠٠ حزيران/يونيه ٢٠٠١
٥٣٥ مليون دولار	٥٤٠ مليون دولار	٤٦٥ مليون دولار	٤١٠ ملايين دولار	
٥٣٧ فردا عسكريا؛ ٥٠٠ مراقب عسكري	٨٩٥ فردا عسكريا؛ ١٦٤٠ شرطيا؛ ١١٨٥ موظفا مدنيا دوليا؛	١٣٠٠٠ فرد من العسكريين	٤٧١٨ شرطيا؛ أكثر من ١٠٠٠ موظف مدني دولي	قوام العناصر الرئيسية المأذون به حاليا

بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو (جمهورية الكونغو الديمقراطية)	إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية (تيمور الشرقية)	بعثة الأمم المتحدة في سيراليون (سيراليون)	بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو (كوسوفو)	موظفو الفئة الفنية في المقر العاملون وقتاً كاملاً لدعم العمليات
موظف سياسي واحد؛ ثلاثة أفراد عسكريين؛ شرطي مدني واحد؛ منسق سوقيات واحد؛ اختصاصي واحد في توظيف الموظفين المدنيين؛ اختصاصي واحد في الشؤون المالية	موظف سياسي واحد؛ فردان عسكريان؛ شرطي مدني واحد؛ منسق سوقيات واحد؛ اختصاصي واحد في توظيف الموظفين المدنيين؛ اختصاصي واحد في الشؤون المالية	موظف سياسي واحد؛ فردان عسكريان؛ منسق سوقيات واحد؛ اختصاصي واحد في الشؤون المالية	موظف سياسي واحد؛ شرطيان مدنيان؛ منسق سوقيات واحد؛ اختصاصي واحد في توظيف الموظفين المدنيين؛ اختصاصي واحد في الشؤون المالية	
٨	٧	٥	٦	مجموع موظفي دعم المقر

التغلب عليها. وبدلاً من ذلك فإنهم ينغمسون في العمليات التي تشغل وقت الموظفين المكتبيين التابعين لهم، لأن أولئك يحتاجون إلى دعم.

١٨٦ - وربما تكون هذه المطالب أكثر إلحاحاً بالنسبة لوكيل الأمين العام والأمين العام المساعد لعمليات حفظ السلام. ويقدم وكيل الأمين العام والأمين العام المساعد المشورة إلى الأمين العام، ويقومان بالاتصال بوفود الدول الأعضاء وعواصمها كما يقوم أحدهما أو الآخر بتدقيق كل تقرير بشأن عمليات حفظ السلام (٤٠ تقريراً في النصف الأول من عام ٢٠٠٠) يقدم إلى الأمين العام للموافقة عليه وتوقيعه، وذلك قبل تقديمه إلى الهيئات التشريعية. ومنذ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠ قدم كلاهما شخصياً إلى مجلس الأمن ما يزيد على ٥٠ إحاطة في جلسات تصل مدتها إلى ثلاث ساعات ويستلزم إعدادها ساعات كثيرة من الموظفين في الميدان وفي المقر. وتستهلك جلسات التنسيق المزيد من الوقت على حساب الحوار الفني مع البعثات الميدانية، وعلى حساب الزيارات الميدانية والتفكير في أساليب تحسين إدارة الأمم المتحدة لحفظ السلام، وعلى حساب الإدارة اليقظة.

١٨٤ - وعلى الرغم أنه يبدو أن هناك بعض الازدواجية في المهام التي يضطلع بها الموظفون المكتبيون في إدارة عمليات حفظ السلام ونظراً لهم العاملون في الشعب الإقليمية التابعة لإدارة الشؤون السياسية غير أنه بإمعان النظر يتضح أن الأمر بخلاف ذلك. فعلى سبيل المثال نجد أن نظير الموظف المكتبي التابع لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو العامل في إدارة الشؤون السياسية يتابع التطورات في كامل جنوب شرقي أوروبا، كما أن نظير العامل في مكتب منسق الشؤون الإنسانية يغطي جميع مناطق البلقان بالإضافة إلى أجزاء من رابطة الدول المستقلة. وفي حين أنه من الضروري إعطاء الموظفين العاملين في إدارة الشؤون السياسية ومكتب منسق الشؤون الإنسانية الأولوية للمساهمة قدر استطاعتهم، فإن ثمرة جهودهم المشتركة أقل من ثمرة جهود موظف واحدة يعمل كامل الوقت لدعم بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو.

١٨٥ - وينبغي للمديرين الإقليميين الثلاثة العاملين في مكتب العمليات أن يزوروا البعثة بانتظام ويجروا حواراً سياسياً دائماً مع الممثلين الخاصين للأمين العام ورؤساء العناصر بشأن العوائق التي يمكن أن يساعدهم المقر على

ببعثتين للإدارة المدنية تحتاجان إلى مئات من المديرين ذوي الخبرة في العديد من المجالات والتخصصات. وبعد مضي تسعة أشهر إلى ١٢ شهرا على بدء بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو وإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية، لم يتم بعد نشر أي منهما بالكامل.

١٨٩ - ولا بد أن تتيح الدول الأعضاء للأمين العام قدرا من المرونة فضلا عن الموارد المالية اللازمة لجلب من يحتاجهم من الموظفين، بما يكفل عدم تآكل مصداقية المنظمة بسبب فشلها في الاستجابة لحالات الطوارئ على النحو الذي ينبغي أن تستجيب به منظمة فنية. ويجب منح الأمين العام الموارد اللازمة لزيادة قدرة الأمانة العامة على الاستجابة الفورية للمطالب غير المتوقعة.

١٩٠ - ومسؤولية تزويد العاملين في الميدان بما يحتاجونه من سلع وخدمات لأداء وظائفهم تقع في المقام الأول على عاتق دائرة السوقيات والاتصالات بشعبة الإدارة الميدانية والسوقيات. ويمكن أن يصور توصيف وظيفة أحد منسقي الشؤون التبعية الـ ١٤ في دائرة السوقيات والاتصالات عبء العمل الذي تتحمله الدائرة برمتها حاليا. وهذا الموظف هو كبير مخططي السوقيات المسؤول عن عملية توسيع نطاق كل من البعثة الموجودة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وقوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان. فنفس الشخص مسؤول أيضا عن وضع سياسات وإجراءات السوقيات المتعلقة بقاعدة الأمم المتحدة للسوقيات في برينديزي وبتنسيق إعداد تقارير الميزانية السنوية للدائرة كلها.

١٩١ - وبناء على هذا الاستعراض السريع، وفي ضوء أن مجموع تكلفة الدعم لإدارة عمليات حفظ السلام ومكاتب دعم حفظ السلام ذات الصلة بالمقر لا تتجاوز حتى ٥٠ مليون دولار في السنة، تولّد لدى الفريق اقتناع بأن

١٨٧ - وقد يفوق النقص في الموظفين في مجالات الدعم الإداري والتعبوي، لا سيما في الشعبة الميدانية للإدارة والسوقيات، النقص الذي يواجهه الجانب الفني في إدارة عمليات حفظ السلام. وفي هذه الظروف، تقدم شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات الدعم ليس فقط لعمليات حفظ السلام بل وكذلك إلى بقية المكاتب الميدانية مثل مكتب منسق الأمم المتحدة الخاص في الأراضي المحتلة في غزة، وبعثة التحقق من حقوق الإنسان في غواتيمالا، وإلى عدد من المكاتب الصغيرة الأخرى، فضلا عن المشاركة المتواصلة في عملية إدارة وتسوية تصفية البعثات المنتهية. وتضيف شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات بكاملها قرابة ١,٢٥ في المائة إلى التكلفة الإجمالية لعملية حفظ السلام والعمليات الميدانية الأخرى. ولو قررت الأمم المتحدة التعاقد من الباطن على مهام الدعم الإداري والتعبوي التي تضطلع بها شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات، فإن الفريق مقتنع بأن سيكون من الصعب العثور على شركة تجارية تضطلع بنفس المهام بالتكاليف نفسها.

١٨٨ - وهناك أمثلة قليلة تصور النقص الواضح في موظفي شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات. فقسم ملاك الموظفين بدائرة إدارة شؤون الموظفين والدعم في شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات، الذي يعنى بتوظيف وسفر جميع الموظفين المدنيين، فضلا عن سفر الشرطة المدنية والمراقبين العسكريين، يضم عشرة موظفين فنيين فقط لشؤون التوظيف، منهم أربعة مكلفون باستعراض ١٥٠ طلب توظيف يتلقاها المكتب يوميا في الوقت الحالي والإقرار باستلامها. ويتولى الموظفون الستة الآخرون عملية الاختيار الفعلي: موظف متفرغ وموظف غير متفرغ لكوسوفو، وموظف متفرغ وموظف غير متفرغ لتيمور الشرقية، وثلاثة لتغطية جميع البعثات الميدانية الأخرى مجتمعة. ويقوم ثلاثة موظفين لشؤون التوظيف بمحاولة تحديد المرشحين المناسبين للالتحاق

آلية ميزانية المنظمة البرنامجية العادية لفترة السنتين. وفي انتظار إعداد الميزانية العادية التالية، يوصي الفريق أن يعرض الأمين العام على الجمعية العامة في أقرب وقت ممكن طلب زيادة تكميلية طارئة عما قدمه في تقريره الأخير عن حساب الدعم.

١٩٤ - وينبغي أن يتحدد تخصيص اعتمادات الموارد وفقا لاستعراض فني وموضوعي للاحتياجات، على أن تعبر المستويات الإجمالية عن التجربة التاريخية لحفظ السلام. ويمكن أن يكون أحد النهج المتبعة هو حساب خط الأساس للميزانية العادية لدعم المقر لحفظ السلام كنسبة مئوية من متوسط تكلفة حفظ السلام على مدى الأعوام الخمسة السابقة. وستعكس ميزانية خط الأساس الناتجة المستوى المتوقع من الأنشطة الذي ينبغي أن تكون الأمانة العامة مستعدة له. وعلى أساس الأرقام التي قدمها المراقب المالي (انظر الجدول ٤-١) بلغ متوسط الأعوام الخمسة الأخيرة (عما في ذلك سنة الميزانية الحالية) ١,٤ بليون دولار. وبتحديد خط الأساس بنسبة خمسة في المائة، سيعطينا متوسط التكلفة، مثلا، ميزانية خط أساس تبلغ ٧٠ مليون دولار، بزيادة ٢٠ مليون دولار تقريبا عن ميزانية دعم المقر السنوية الحالية لحفظ السلام.

١٩٥ - ولتمويل مستويات الأنشطة الأعلى من المتوسط، أو "الزيادة" في الأنشطة، ينبغي النظر في فرض رسوم بنسبة مئوية بسيطة مقابل البعثات التي تتضمن ميزانيتها إنفاقا على عمليات حفظ السلام أعلى من مستوى خط الأساس. فمثلا نشاط حفظ السلام المقدر لسنة الميزانية الحالية بمبلغ ٢,٦ بليون دولار تقريبا يتجاوز خط الأساس الافتراضي بمقدار ١,٢ بليون دولار. وإذا فرضت رسوم إضافية بنسبة واحد في المائة مقابل مبلغ الـ ١,٢ بليون دولار هذا سينتج مبلغ ١٢ مليون دولار إضافي يتيح للمقر معالجة تلك الزيادة

توفير موارد بشرية إضافية لتلك الإدارة والمكاتب الأخرى التي تدعمها هو استثمار ضروري لكفالة حسن استخدام أكثر من بليون دولار ستنفقها الدول الأعضاء على عمليات حفظ السلام في عام ٢٠٠١. ومن ثم يوصي الفريق بزيادة كبيرة في الموارد من أجل هذا الغرض، ويحث الأمين العام على تقديم اقتراح إلى الجمعية العامة يحدد احتياجات المنظمة بالكامل.

١٩٦ - ويعتقد الفريق أنه ينبغي الكف عن معاملة حفظ السلام على أنه حاجة مؤقتة ومعاملة إدارة عمليات حفظ السلام على أنها هيكل تنظيمي مؤقت. فهي تحتاج إلى خط تمويل ثابت ويمكن التنبؤ به للقيام بما هو أكثر من مجرد إبقاء البعثات دون مواجهة صعوبات في تنفيذ أنشطتها. فهي تحتاج إلى موارد لكي تخطط للطوارئ المحتملة قبل حدوثها بفترة تتراوح بين ستة أشهر وعام؛ وتستحدث وسائل إدارية لمساعدة البعثات على تحسين أدائها في المستقبل؛ وتدرس أثر التكنولوجيا الحديثة المحتمل على الجوانب المختلفة لحفظ السلام؛ وتطبق الدروس المستفادة من العمليات السابقة؛ وتنفذ التوصيات الواردة في تقارير التقييم المقدمة من مكتب خدمات الرقابة الداخلية على مدى الأعوام الخمسة الماضية. وينبغي إعطاء موظفي الإدارة الفرصة لإعداد وإدارة برامج تدريبية للموظفين المعينين حديثا بالمقر وفي الميدان. وينبغي إكمال المبادئ التوجيهية وكتيبات المعلومات التي يمكن أن تساعد موظفي البعثات الجدد على أداء أعمالهم على مستوى فني أعلى ووفقا للقواعد والنظم والإجراءات المعمول بها في الأمم المتحدة، ولكنها تنتظر الإكمال في بضعة مكاتب في أجزاء من إدارة عمليات حفظ السلام لأن واضعيها مشغولون بتلبية احتياجات أخرى.

١٩٣ - ومن ثم يوصي الفريق بمعاملة دعم المقر لحفظ السلام على أنه نشاط أساسي من أنشطة الأمم المتحدة، وبذلك الصفة تمويل أغلبية احتياجاته من الموارد المستقاة من خلال

والمساعدة الانتخابية وحقوق الإنسان والتنمية والمساعدة الإنسانية واللاجئين والمشردين وشؤون الإعلام والشؤون التعبوية والمالية وتعيين الموظفين، من بين أمور أخرى. بل على العكس، لا يوجد لدى إدارة عمليات حفظ السلام، على نحو ما سبق بيانه، سوى القليل من الموظفين المتفرغين المكرسين لتخطيط ودعم حتى العمليات الكبيرة المعقدة، مثل تلك التي في سيراليون (بعثة الأمم المتحدة في سيراليون)، وكوسوفو (بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو)، وتيمور الشرقية (إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية). وإذا تعلّق الأمر ببعثة سلام سياسية أو مكتب لبناء السلام، يُضطلع بهذه المهام في إدارة الشؤون السياسية، بموارد بشرية محدودة بالمثل.

١٩٩ - ومكتب العمليات بإدارة عمليات حفظ السلام مسؤول عن تنسيق مفهوم شامل لعمليات بعثات حفظ السلام الجديدة. وفي هذا الصدد، يتحمل عبئا مزدوجا ثقيلًا للتحليل السياسي والتنسيق الداخلي مع العناصر الأخرى في إدارة عمليات حفظ السلام المسؤولة عن الشؤون العسكرية والشرطة المدنية والشؤون التعبوية والمالية وشؤون الأفراد ولكن كلا من هذه العناصر الأخرى يتبع تسلسلا تنظيميا مستقلا للإبلاغ، وكثيرا منها في الواقع موزع على عدة مبان مختلفة. فضلا عن ذلك فإن إدارة الشؤون السياسية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومفوضية حقوق الإنسان وإدارة شؤون الإعلام وعدة إدارات ووكالات وصناديق وبرامج أخرى عليها القيام بدور متزايد الأهمية في التخطيط لأية عملية مقبلة، خاصة العمليات المعقدة، وهناك حاجة لإشراكها رسميا في عملية التخطيط.

٢٠٠ - ويوجد تعاون عبر الشعب والإدارات والوكالات، ولكنه يعتمد بشدة على الاتصالات الشخصية والدعم المرحلي. وهناك فرق عمل تنعقد للتخطيط لعمليات حفظ

بفعالية. وسيدر فرض رسوم إضافية بنسبة ٢ في المائة ٢٤ مليون دولار.

١٩٦ - وينبغي أن تحل هذه الطريقة المباشرة للنهوض بأعباء ازدياد الأنشطة محل التبرير السنوي الحالي المطلوب في تقارير حساب الدعم فيما يتعلق بكل وظيفة. وينبغي أن تُكفل للأمين العام مرونة تحديد الكيفية المثلى للاستفادة بهذه الاعتمادات في مواجهة ازدياد الأنشطة، على أن تطبق في تلك الحالات تدابير للتوظيف الطارئ، بحيث يمكن على الفور شغل الوظائف المؤقتة المرتبطة بزيادة الاحتياجات.

١٩٧ - موجز أهم التوصيات المتعلقة بدعم المقر لعمليات حفظ السلام:

(أ) يوصي الفريق بزيادة كبيرة في موارد دعم المقر لعمليات حفظ السلام، ويحث الأمين العام على تقديم اقتراح إلى الجمعية العامة يحدد احتياجاته بالكامل؛

(ب) ينبغي أن يعتبر دعم المقر لحفظ السلام نشاطا أساسيا من أنشطة الأمم المتحدة، وتلك الصفة تمول أغلبية احتياجاته من الموارد اللازمة لهذا الغرض من خلال آلية ميزانية المنظمة البرنامجية العادية لفترة السنتين؛

(ج) إلى حين إعداد تقرير الميزانية العادية التالي، يوصي الفريق بأن يعرض الأمين العام على الجمعية العامة طلب زيادة تكميلية طارئة في حساب الدعم لإتاحة التوظيف الفوري لموظفين إضافيين، خاصة في إدارة عمليات حفظ السلام.

باء - الحاجة إلى فرق عمل متكاملة لشؤون البعثات واقتراح إنشائها

١٩٨ - لا توجد حاليا خلية تخطيط أو دعم متكاملة في إدارة عمليات حفظ السلام، يمثّل فيها المسؤولون عن التحليل السياسي والعمليات العسكرية والشرطة المدنية

لغرض البعثة، الآتين من مجموعة كبيرة من عناصر المقر تعكس مهام البعثة نفسها. وبميل الفريق إلى تسمية ذلك الكيان "فرقة العمل المتكاملة لشؤون البعثات".

٢٠٣ - ويقوم هذا المفهوم على التدابير التعاونية الواردة في المبادئ التوجيهية لتنفيذ مفهوم الإدارة الرئيسية التي اتفقت عليها إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية في حزيران/يونيه ٢٠٠٠ في اجتماع مشترك بين الإدارتين برئاسة الأمين العام، ولكنه يوسع نطاق التدابير إلى حد كبير. ويوصي الفريق بأن تقوم، على سبيل المثال، إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية معا بتعيين قائدا كل فرقة عمل جديدة على ألا تقصرا اختيارهما بالضرورة على الموظفين الحاليين في أي من الإدارتين. فرما يحدث أحيانا أن يحول عبء العمل المطروح دون اضطلاع المديرين الإقليميين أو موظفي الشؤون السياسية في أي من الإدارتين بأدوارهم على سبيل التفرغ. وقد يكون من الأفضل في تلك الحالات الاستعانة بأشخاص من الميدان لهذا الغرض. وتلك المرونة، بما في ذلك مرونة إسناد المهمة إلى أكفأ الأشخاص لتأدية العمل، ستقتضي الموافقة على آليات تمويل لتلبية الطلبات المتزايدة، حسب التوصية الواردة أعلاه.

٢٠٤ - وينبغي أن تقوم اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن أو فريق فرعي مسمى تابع لها بشكل مشترك بالبت في التشكيل العام لفرقة العمل المتكاملة للبعثة، التي يتوخى الفريق تشكيلها في مرحلة مبكرة جدا من عملية اتقاء الصراع وصنع السلام وحفظ السلام الوقائي، أو النشر المتوقع لمكتب لدعم بناء السلام. أي أن فكرة الدعم المتكامل المدمج لأنشطة حفظ السلام والأمن الميدانية التي تقوم بها الأمم المتحدة ينبغي أن تمتد عبر النطاق الكامل لعمليات السلام وتتناسب من حيث حجمها وتشكيلها الفني ومكان اجتماعها وقيادتها مع احتياجات العملية.

السلام الرئيسية وتجمع في انسجام بين أقسام مختلفة من المنظومة ولكنها تعمل كأداة توجيه أكثر من كونها هيئات تنفيذية. فضلا عن ذلك يغلب على فرق العمل الحالية أسلوب الاجتماع بصفة غير منتظمة، بل متفرقة، بمجرد بدء نشر إحدى العمليات، وقبل أن يكتمل نشرها تماما بوقت طويل.

٢٠١ - وإذا عكسنا المنظور، يكون للممثلين الخاصين للأمين العام في الميدان، بمجرد نشر إحدى العمليات، سلطة التنسيق الشامل لأنشطة الأمم المتحدة في منطقة بعثتهم. ولكن لا يوجد مسؤول تنسيق واحد لهم بالمقر على مستوى العمل يمكنه معالجة جميع شواغلهم بسرعة. فمثلا موظف المكتب المسؤول في إدارة عمليات حفظ السلام أو مديره الإقليمي يجب على الأسئلة السياسية المتعلقة بعمليات حفظ السلام، ولكن لا يمكنه عادة الإجابة على الاستفسارات التي تثار بشأن العناصر العسكرية والإنسانية والانتخابية والقانونية والمتعلقة بالشرطة وحقوق الإنسان وغيرها من عناصر إحدى العمليات ولا يوجد بالضرورة نظير له جاهز للرد في كل من تلك المجالات. وفي النهاية تعثر البعثة التي تكون في حاجة ماسة إلى أجوبة على جهات الاتصال الأولى الصحيحة بنفسها، وربما تقوم بذلك في عشرات الحالات، فتقيم شبكات الاتصال الخاصة بها في أنحاء مختلفة من الأمانة العامة والوكالات ذات الصلة.

٢٠٢ - ولا ينبغي أن تشعر البعثات بالحاجة إلى إقامة شبكات اتصال خاصة بها، بل ينبغي أن يتاح لها أن تعرف على وجه التحديد الجهة التي تلجأ إليها للحصول على ما تحتاجه من الإجابات والدعم، لا سيما في الشهور الحرجة الأولى عندما تعمل على الانتشار الكامل والتغلب على الأزمات اليومية. فضلا عن ذلك، ينبغي أن يكون بمقدورها الاتصال بجهة واحدة فقط للحصول على تلك الإجابات، أي الاتصال بكيان يضم جميع موظفي الدعم والخبرة الفنية

نفس المكان، ويعمل أعضاؤها من مكاتب عملهم اليومي وترتبط بينهم تكنولوجيا المعلومات الحديثة. ودعما لعملهم يتاح لكل منهم الحصول على البيانات والتحليلات الموضوعية في شبكة الإنترنت للأمم المتحدة بواسطة الأمانة التنفيذية للمعلومات والتحليل الاستراتيجي التابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن المقترحة في الفقرات ٦٥ إلى ٧٥ أعلاه، كما يقومون بتغذية تلك البيانات والتحليلات.

٢٠٨- ويمكن أن تبدأ أيضا فرق العمل المتكاملة المنشأة للتخطيط لعمليات السلام المحتملة كهيئات اعتبارية وإذا ما بدا من المرجح المضي قدما في إحدى العمليات، تتخذ فرقة العمل شكلا ماديا، حيث يتواجد جميع أفرادها في مكان واحد، مستعدين للعمل معا كفريق على أساس مستمر ما دامت هناك حاجة للنشر الكامل لبعثة جديدة. وقد تصل تلك الفترة إلى ستة أشهر، بافتراض تنفيذ إصلاحات الانتشار السريع الموصى بها في الفقرات ٨٤ إلى ١٦٩ أعلاه.

٢٠٩- وينبغي إعارة أعضاء فرقة العمل المتكاملة رسميا إلى الفرقة لتلك الفترة من قبل شعبتهم أو إدارتهم أو الوكالة أو الصندوق أو البرنامج حيث يعملون أصلا. ويعني ذلك أن فرقة العمل المتكاملة ينبغي أن تكون أكثر من مجرد لجنة تنسيق أو فرقة عمل من النوع القائم حاليا في المقر، فهي ينبغي أن تكون مؤقتة ومنشأة لغرض محدد ولكن متجانسة من حيث الموظفين وقابلة للزيادة أو النقصان من حيث الحجم والتشكيل تلبية لاحتياجات البعثة.

٢١٠- ويؤذن لكل من أعضاء فرقة العمل بأن يعمل لا كمجرد موظف اتصال بين البعثة وقاعدته الأصلية وإنما كصانع قرار رئيسي على مستوى العمل بالبعثة المعنية. ويخول قائد فرقة العمل المتكاملة الذي يقدم تقاريره إلى الأمين العام المساعد للعمليات بإدارة عمليات حفظ السلام

٢٠٥- وقد طرح مفهوم القيادة والإدارة الرئيسية بعض المشاكل في الماضي عندما تغير المنظور الرئيسي لوجود الأمم المتحدة على أرض الواقع من السياسة إلى حفظ السلام أو العكس، مما سبب تحولا ليس فقط في الجهة الأولى التي يتصل بها الميدان في المقر، وإنما أيضا في كامل هيئة الدعم بالمقر. ويتطلب عمل فرقة العمل المتكاملة كما يراه الفريق أن تظل هيئة الدعم كما هي إلى حد كبير أثناء ذلك التحول وبعده، مع إضافة أو حذف تبعاً لتغير طبيعة العملية ولكن دون تغيير في الموظفين الأساسيين لفرقة العمل الذين تتعلق وظائفهم بسد فجوة التحول. ويجوز أن تنتقل قيادة فرقة العمل من عضو إلى عضو آخر (كأن تنتقل مثلا من مدير إقليمي بإدارة عمليات حفظ السلام إلى نظيره في إدارة الشؤون السياسية).

٢٠٦- وسيكون حجم فرقة العمل وتشكيلها متناسبا مع طبيعة النشاط الميداني المقدم له الدعم والمرحلة التي يمر بها. وسيقتضي العمل الوقائي المتصل بالأزمات دعما سياسيا واعيا بحيث يبقى مبعوث الأمم المتحدة على علم بالتطور السياسي داخل المنطقة والعوامل الرئيسية الأخرى لنجاح جهوده. وسيحتاج صانعو السلام الذين يعملون على إنهاء الصراع إلى زيادة معرفتهم بخيارات حفظ السلام وبناء السلام، لكي يعبر أي اتفاق سلام يشرك الأمم المتحدة في التنفيذ عن إمكاناتهم ونواحي قصورهم على السواء. وسيلحق بفرقة العمل المتكاملة التي تدعم المفاوضات مستشارون مراقبون من الأمانة العامة يعملون مع صانعي السلام ويقومون فرقة العمل على علم بالتقدم المحرز. ويمكن لقائد فرقة العمل بدوره أن يعمل كمسؤول اتصال منتظم من قبل صانعي السلام لدى المقر، يتاح له سرعة الوصول إلى المستويات الأعلى بالأمانة العامة للحصول على إجابات للاستفسارات السياسية الحساسة.

٢٠٧- ويمكن أن تكون فرقة العمل التي ورد توصيفها أعلاه هيئة اعتبارية، تجتمع بصفة دورية دون أن تتواجد ماديا في

٢١٣ - وتوفر فرق العمل المتكاملة نمجا مرنا للتعامل مع الاحتياجات الحرجة التوقيت الكثيفة الموارد ولو أهما مؤقتة في النهاية مما يستلزمه دعم تخطيط البعثة وانطلاقها واستمرارها المبدئي. والمفهوم يعول كثيرا على فكرة "إدارة المصفوفة"، التي تستخدمها على نطاق واسع المنظمات المحتاجة إلى التمكن من إسناد المهبة اللازمة إلى مشاريع معينة دون أن تعيد تنظيم نفسها في كل مرة ينشأ فيها أحد المشاريع. وهذه الفكرة التي تستخدمها كيانات مختلفة مثل مؤسسة راند والبنك الدولي توفر لكل موظف من الموظفين إدارة "أم" ولكنها تتيح بل وتتوقع في الممارسة أن يعمل الموظفون دعما للمشاريع حسب الحاجة. ومن شأن استخدام نمج إدارة المصفوفة في التخطيط بالمقر لعمليات السلام ودعمها أن يتيح للإدارات والوكالات والصناديق والبرامج المنظمة داخليا بما يلائم احتياجاتها العامة - المساهمة بالموظفين في فرق عمل متماسكة مشتركة بين الإدارات والوكالات يتم تشكيلها لتقديم ذلك الدعم.

٢١٤ - ويمكن أن تترتب على هيكل فرق العمل المتكاملة آثار هامة بالنسبة للتشكيل الحالي لإدارة عمليات حفظ السلام، وأن يحل بالفعل محل هيكل الشعب الإقليمية. فمثلا تستدعي كل من العمليات الأكبر حجما مثل العمليات المنفذة في سيراليون وتيمور الشرقية وكوسوفو فرق عمل متكاملة مستقلة يرأسها موظفون برتبة مدير. ويمكن تجميع بعثات أخرى مثل عمليات حفظ السلام التقليدية الطويلة الأمد في آسيا والشرق الأوسط في فرقة عمل متكاملة أخرى. وسيعتمد إلى حد كبير عدد فرق العمل التي يمكن تشكيلها على حجم الموارد الإضافية المخصصة لإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية والإدارات والوكالات والصناديق والبرامج ذات الصلة. ومع ازدياد عدد فرق العمل المتكاملة، سيصبح الهيكل التنظيمي لمكتب العمليات أبسط. ويمكن أن تترتب آثار مماثلة بالنسبة

بالنسبة لعمليات حفظ السلام، والأمين العام المساعد ذي الصلة بإدارة الشؤون السياسية بالنسبة لجهود صنع السلام ومكاتب دعم بناء السلام والمهمات السياسية الخاصة سلطة الإشراف التنفيذي على أعضاء فرقة العمل طوال فترة إعارتهم، ويعتبر ذلك بمثابة المستوى الأول من الاتصال لعمليات السلام بجميع جوانب عملها. وينبغي أن تعالج المسائل المتصلة بالاستراتيجية والسياسة في الأجل الطويل في اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن على مستوى الأمين العام المساعد ووكيل الأمين العام، بدعم من الأمانة التنفيذية للمعلومات والتحليل الاستراتيجي.

٢١١ - ولكي تكون منظومة الأمم المتحدة مستعدة للمساهمة بالموظفين في فرقة العمل المتكاملة، تدعو الحاجة إلى تحديد مركز المسؤولية لكل من العناصر الموضوعية الرئيسية لعمليات السلام، وإلى اتفاق الإدارات والوكالات مسبقا على إجراءات الإعارة وعلى الدعم الذي ستقدمه لمفهوم فرقة العمل المتكاملة، خطيا إذا دعت الضرورة.

٢١٢ - وليس بإمكان الفريق أن يقترح المكاتب الرئيسية لكل من العناصر المحتملة لإحدى عمليات السلام، ولكنه يرى أن فرقة العمل المتكاملة ينبغي أن تفكر خلال ذلك بشكل جماعي وتسد إلى أحد أعضائها مسؤولية المحافظة على مستوى من الاستعداد لكل عنصر محتمل في إحدى عمليات السلام بخلاف العنصرين العسكري والقضائي وعناصر الشرطة والسوقيات والإدارة، التي ينبغي أن تظل من مسؤولية إدارة عمليات حفظ السلام. وينبغي أن تكون الوكالة الرئيسية مسؤولة عن استنباط مفاهيم عامة للعمليات، وتوصيف الوظائف وتوفير الاحتياجات من الموظفين والمعدات، ووضع الجداول الزمنية للتحرك الحيوي والنشر، وقواعد البيانات الموحدة، والترتيبات الاحتياطية المدنية وقوائم المرشحين المحتملين لذلك العنصر وكذلك ترتيبات وقوائم الاشتراك في فرق العمل المتكاملة.

إشراف تنفيذي مؤقتة على الموظفين المعارين، وفقا لاتفاقات بين إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية، والإدارات والبرامج والصناديق والوكالات المساهمة الأخرى.

جيم - التعديلات الهيكلية الأخرى المطلوبة في إدارة عمليات حفظ السلام

٢١٨ - سيعزز مفهوم فرق العمل المتكاملة قدرة مكتب العمليات التابع لإدارة عمليات حفظ السلام على أن يكون جهة محورية حقا لجميع جوانب عمليات حفظ السلام. غير أن التعديلات الهيكلية المطلوبة أيضا في عناصر أخرى من إدارة عمليات حفظ السلام، لا سيما شعبة الشؤون العسكرية والشرطة المدنية وشعبة الإدارة الميدانية والسوقيات، ووحدة الدروس المستفادة.

١ - شعبة الشؤون العسكرية والشرطة المدنية

٢١٩ - أعرب جميع موظفي الشرطة المدنية الذين أجريت مقابلات معهم في المقر وفي الميدان عن شعورهم بالإحباط لإدراج مهام الشرطة في إدارة عمليات حفظ السلام ضمن سلسلة قيادات عسكرية. ويوافق الفريق على ضالة القيمة الإدارية أو الموضوعية التي يضيفها هذا الترتيب.

٢٢٠ - ويلتحق الضباط العسكريون وضباط الشرطة المدنية بالخدمة في إدارة عمليات حفظ السلام لفترة ثلاث سنوات لأن الأمم المتحدة تشترط بقاءهم في صفوف الخدمة العاملة. وحتى إذا رغبوا في البقاء لفترة أطول، أو حتى ترك الخدمة العسكرية أو دوائر الشرطة التابعين لها من أجل ذلك البقاء، تحول سياسة شؤون الموظفين بالأمم المتحدة دون تعيينهم في مراكزهم السابقة. ومن هنا يكون معدل الحراك بين الضباط العسكريين وضباط الشرطة في إدارة عمليات حفظ السلام مرتفعا. وحيث أن الدروس المستفادة من الممارسة في المقر لا يُنتفع بها بشكل معتاد، وحيث لا توجد برامج تدريب

للأمينين العامين المساعدين بإدارة الشؤون السياسية، اللذين سيقدّم إليهما رؤساء فرق العمل المتكاملة التقارير أثناء مرحلة صنع السلام أو عند بدء عملية كبيرة لدعم بناء السلام إما في شكل وجود يعقب مباشرة إحدى عمليات حفظ السلام أو كمبادرة مستقلة.

٢١٥ - وبينما سيكون المديرون الإقليميون بإدارة عمليات حفظ السلام (وإدارة الشؤون السياسية في الحالات التي يعينون فيها رؤساء لفرق العمل المتكاملة) مسؤولين عن الإشراف على عدد من البعثات أقل من العدد الذي يشرفون عليه حاليا، فإنهم سيقومون في الواقع بإدارة عدد أكبر من الموظفين، مثل الموظفين المعارين على سبيل التفرغ من مكاتب المستشار العسكري ومستشار الشرطة المدنية، وشعبة الإدارة المدنية والسوقيات (أو الشعب التي تخلفها)، ومن الإدارات والوكالات والصناديق والبرامج الأخرى حسب الحاجة. كما سيتوقف حجم فرق العمل المتكاملة على حجم الموارد الإضافية المقدمة، التي لن تتمكن بدورها الكيانات المشاركة من إعارة موظفيها على أساس التفرغ.

٢١٦ - وينبغي أيضا ملاحظة أنه لكي يفلح مفهوم فرق العمل المتكاملة بشكل فعال، لا بد أن يتواجد أعضاء الفريق معا أثناء مرحلتها التخطيط والنشر الأولي. ولن يتسنى هذا في الوقت الحاضر بدون تعديلات كبيرة في المساحات المخصصة للمكاتب حاليا بالأمانة العامة.

٢١٧ - موجز التوصيات الرئيسية بشأن التخطيط والدعم المتكاملين للبعثات: ينبغي أن تكون فرق العمل المتكاملة لشؤون البعثات التي يعار أعضاءها من جميع أجزاء منظومة الأمم المتحدة، حسب اللزوم، هي الوسيلة النموذجية للتخطيط والدعم الخاصين بالبعثات. ويجب أن تكون فرق العمل المتكاملة بمثابة مركز الاتصال الأول لكل ذلك الدعم، وأن تكون لقادة فرق العمل سلطة

الشؤون العسكرية والشرطة المدنية في إدارة عمليات حفظ السلام مكلف حاليا بمعالجة هذه المسائل.

٢٢٢ - ويوصي الفريق بتقسيم شعبة الشؤون العسكرية والشرطة إلى كيانين منفصلين، يختص أحدهما بالقوات العسكرية والآخر بالشرطة المدنية. كما ينبغي توسيع نطاق مكتب المستشار العسكري التابع لإدارة عمليات حفظ السلام وإعادة تنظيم هيكله حتى يتمشى على نحو أوثق مع طريقة تنظيم هيكل المقار العسكرية في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، وذلك لزيادة فعالية الدعم المقدم إلى الميدان، وتحسين المعرفة التي تستند إليها المشورة العسكرية المسداة إلى كبار المسؤولين في الأمانة العامة. وينبغي أيضا تزويد وحدة الشرطة المدنية بموارد إضافية كبيرة والنظر في رفع رتبة مستشار الشرطة المدنية ودرجته.

٢٢٣ - وضمنا لتوافر حد أدنى من الاستمرارية لقدرة وحدتي القوات العسكرية والشرطة المدنية التابعتين لإدارة عمليات حفظ السلام، يوصي الفريق بتخصيص نسبة من الوظائف التي يجري إضافتها إلى هاتين الوحدتين بحيث يعين فيها بصفة دائمة موظفون عسكريون وموظفون من الشرطة المدنية ممن يتمتعون بخبرة سابقة في الأمم المتحدة وتركوا العمل في الخدمة الوطنية لبلادهم مؤخرا. وهذا على غرار السابقة التي نشأت في دائرة السوقيات والاتصالات التابعة لشعبة الإدارة الميدانية والسوقيات التي تضم عددا من الموظفين العسكريين السابقين.

٢٢٤ - وتضطلع الشرطة المدنية في الميدان على نحو متزايد بالمشاركة في إعادة تنظيم هيكل قوات الشرطة المحلية وإصلاحها، وقد أوصى الفريق بإجراء تغيير مفهومي من شأنه أن يجعل من هذه الأنشطة بؤرة تركيز أساسية للشرطة المدنية في عمليات السلام المقبلة (انظر الفقرات ٣٩ و ٤٠ و ٤٧ (ب) أعلاه). بيد أن وحدة الشرطة المدنية تقوم في

شاملة للوافدين الجدد، وحيث لا تزال الأدلة الميسورة الاستخدام وإجراءات التشغيل القياسية غير مكتملة، فإن هذا الحراك يعني الضياع المنظم للذاكرة المؤسسية التي يستغرق إحلالها شهورا من التعلم من خلال العمل. كما يعني النقص الحالي في الموظفين أن يجد الضباط العسكريون وضباط الشرطة المدنية أنفسهم مكلفين بوظائف لا تتفق بالضرورة مع خبرتهم الفنية. فقد يجد المتخصصون في العمليات (J3) أو الخطط (J5) أنفسهم منخرطين في عمل أو أداء شبه دبلوماسي أو في العمل كمسؤولي شؤون موظفين أو شؤون إدارية (J1)، يديرون أمر التسيير الميداني المستمر للأفراد والوحدات، بما يضر بقدرتهم على رصد أنشطة العمليات الميدانية.

٢٢١ - وافتقار إدارة عمليات حفظ السلام إلى الاستمرارية في هذه المجالات ربما يفسر أيضا لماذا لا توجد بعد لدى إدارة عمليات حفظ السلام وبعد مرور أكثر من ٥٠ عاما من نشر المراقبين العسكريين لرصد انتهاكات وقف إطلاق النار قاعدة بيانات موحدة يمكن توفيرها للمراقبين العسكريين في الميدان لتوثيق انتهاكات وقف إطلاق النار ولاستنباط الإحصاءات. وإذا أراد المرء حاليا معرفة كم عدد الانتهاكات التي وقعت على مدى فترة ستة أشهر في بلد ما نشرت فيه إحدى العميات، يتعين عليه أن يقوم بنفسه بإحصاء كل انتهاك ورد في النسخ الورقية للتقارير اليومية عن الحالة في تلك الفترة. وفي حالة وجود قواعد البيانات تلك، تكون البعثات نفسها قد أوجدتها بصفة مخصصة. وينطبق نفس الشيء على مجموعة متنوعة من إحصاءات الجريمة والمعلومات الأخرى المشتركة بين معظم بعثات الشرطة المدنية. وقد أحدثت أوجه التقدم التكنولوجي ثورة في الطريقة التي يمكن بها رصد انتهاكات وقف إطلاق النار والتحركات التي تشهدها في المناطق المجردة من السلاح ونقل الأسلحة من مواقع تخزينها. غير أنه ما من أحد في شعبة

الدعم، هم يقومون بإعداد العقود الكبيرة (التي بلغ عددها في عام ١٩٩٩ نحو ٣٠٠ عقد) من أجل عرضها على لجنة العقود في المقر، وبالتفاوض بشأن عقود السلع والخدمات التي لا تقوم البعثات الميدانية بشرائها محليا ومنح هذه العقود، ووضع سياسات الأمم المتحدة وإجراءاتها المتصلة بمشتريات البعثات العالمية والمحلية. ويبدو أن وجود المعوقات المتصلة بالموظفين إلى جانب الخطوات الإضافية التي تنطوي عليها هذه العملية يسهم في حالات التأخير التي تبلغ عنها البعثات الميدانية فيما يتصل بالمشتريات.

٢٢٧ - ويمكن تحسين كفاءة عمليات الشراء عن طريق تفويض سلطة وضع ميزانيات عمليات حفظ السلام وعرضها وصرف المخصصات والشراء إلى إدارة عمليات حفظ السلام لمدة عامين على سبيل التجربة، مع إجراء ما يلزم لذلك من نقل للوظائف وللموظفين. وضمانا للمساءلة والشفافية، ينبغي لإدارة الشؤون الإدارية أن تحتفظ لنفسها بالسلطة فيما يتصل بالحسابات والأنصبة المقررة على الدول الأعضاء ومهام الخزانة. كما ينبغي لها أن تحتفظ بدورها في وضع السياسات العامة ورصدها، كما تفعل في حالة السياسات المتعلقة بتعيين وإدارة الموظفين الميدانيين الذين تم بالفعل تفويض السلطة والمسؤولية المتصلة بهم إلى إدارة عملية حفظ السلام.

٢٢٨ - وفضلا عن ذلك يوصي الفريق، تحاشيا للادعاءات التي قد تنشأ بوقوع مخالفات نتيجة لعمل المسؤولين عن وضع الميزانية وعن المشتريات في نفس الشعبة التي يعمل بها المسؤولون عن تحديد الاحتياجات، بتقسيم شعبة الإدارة المالية والسوقيات إلى شعبتين هما: شعبة للخدمات الإدارية تتولى المهام المتصلة بالموظفين والميزانية/الشؤون المالية، والمشتريات، وشعبة أخرى لخدمات الدعم المتكاملة (على سبيل المثال السوقيات، والنقل، والاتصالات).

الوقت الحاضر بوضع الخطط وتحديد الاحتياجات اللازمة لعناصر الشرطة الخاصة بعمليات حفظ السلام دون أن تتلقى المشورة القانونية المطلوبة بشأن الهياكل القضائية المحلية، والقوانين الجنائية، والمدونات والإجراءات السارية في البلدان المعنية. ورغم أهمية هذه المعلومات الحيوية للقائمين بالتخطيط في الشرطة المدنية، فإنها ليست حتى الآن من المهام التي تخصص لها موارد من حساب الدعم، سواء كان ذلك لمكتب الشؤون القانونية، أو لإدارة عمليات حفظ السلام، أو لأي إدارة أخرى في الأمانة العامة.

٢٢٥ - ومن ثم، يوصي الفريق بإنشاء وحدة جديدة مستقلة في إدارة عمليات حفظ السلام، يعين بها الخبراء اللازمون في مجال القانون الجنائي، ويكون الغرض المحدد لها هو إسداء المشورة لمكتب مستشار الشرطة المدنية بشأن المسائل المتصلة بسيادة القانون التي تؤثر بصورة بالغة على فعالية الاستعانة بالشرطة المدنية في عمليات حفظ السلام. وينبغي لهذه الوحدة أيضا أن تعمل عن كثب مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، في جنيف، ومع مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة في فيينا، وغيرهما من أجزاء منظومة الأمم المتحدة التي تركز على إصلاح مؤسسات سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان.

٢ - شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات

٢٢٦ - لا تملك شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات سلطة وضع ميزانيات العمليات الميدانية التي تخططها في صورتها النهائية أو عرضها، كما أن ليست لديها السلطة لأن تقوم فعلا بشراء السلع والخدمات التي تحتاجها. فهذه السلطة مخولة لشعبة تمويل عمليات حفظ السلام وشعبة المشتريات التابعتين لإدارة الشؤون الإدارية. ويتولى تجهيز جميع طلبات الشراء على صعيد المقر موظفو المشتريات العاملون في شعبة المشتريات، البالغ عددهم ١٦ موظفا ممولاً من حساب

٣ - وحدة الدروس المستفادة

السلام بالنسبة لجميع هذه الكيانات، فتتولى الحفاظ على الذاكرة المؤسسية التي يمكن لكل من البعثات وفرق العمل الاعتماد عليها في حل المشاكل، والتعرف على أفضل الممارسات، والوقوف على الممارسات التي ينبغي تحاشيها، كما تتولى تحديث هذه الذاكرة.

٤ - الإدارة العليا

٢٣١ - في إدارة عمليات حفظ السلام يوجد في الوقت الراهن أمينان عامان مساعداً: يعمل أولهما في مكتب العمليات والآخر في مكتب السوقيات والإدارة والأعمال المتعلقة بالألغام (شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات ودائرة الأعمال المتعلقة بالألغام). ويقوم حالياً المستشار العسكري، الذي يعمل في نفس الوقت مديراً لشعبة الشؤون العسكرية والشرطة المدنية، بتقديم التقارير إلى وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام عن طريق أحد الأمينين العامين المساعدين، أو إلى وكيل الأمين العام مباشرة، وفقاً لطبيعة المسألة المعنية.

٢٣٢ - وفي ضوء المقترحات المختلفة التي قدمت في الفروع السابقة بشأن زيادة عدد الموظفين وإجراء تعديلات هيكلية، يرى الفريق أن ثمة أسباباً قوية تستدعي تزويد الإدارة بأمين عام مساعد ثالث. وفضلاً عن ذلك، يرى الفريق أنه ينبغي اختيار أحد الأمناء العامين المساعدين الثلاثة ليكون "الأمين العام المساعد الرئيسي"، أي بمثابة نائب لوكيل الأمين العام.

٢٣٣ - موجز التوصيات الرئيسية المتعلقة بالتعديلات الهيكلية الأخرى في إدارة عمليات حفظ السلام:

(أ) ينبغي إعادة تنظيم هيكل شعبة الشؤون العسكرية والشرطة المدنية الحالية، وإخراج وحدة الشرطة المدنية من سلسلة القيادات العسكرية. وينبغي النظر في رفع رتبة مستشار الشرطة المدنية ودرجته؛

٢٢٩ - يتفق الجميع على ضرورة استغلال الخبرة الميدانية المتراكمة، ولكن لم تتخذ إجراءات كافية لتحسين قدرة المنظومة على الاستفادة من تلك الخبرة أو استخدامها لتغذية عملية وضع المبادئ أو الخطط أو الإجراءات أو الولايات التنفيذية. ولا يبدو أن الأعمال التي تضطلع بها وحدة الدروس المستفادة القائمة ضمن إدارة عمليات حفظ السلام قد أحدثت أثراً كبيراً على ممارسات عمليات السلام، كما يبدو أن تجميع الدروس المستفادة يجري في معظم الأحيان بعد انتهاء البعثة. وهذا أمر يؤسف له لأن نظام حفظ السلام يفرز يومياً خبرات - أو دروساً - جديدة. وينبغي استخلاص تلك الخبرات والاحتفاظ بها حتى يستفيد منها المشتركون حالياً في هذه العمليات وتستفيد منها العمليات المقبلة. وينبغي النظر إلى الدروس المستفادة باعتبارها أحد أوجه إدارة المعلومات التي تسهم في تحسين العمليات بصفة يومية. وعندئذ تُصبح التقارير اللاحقة مجرد جزء من عملية تعلم أثنى، وخلاصة تتوج العملية برمتها بدلاً من أن تُشكل الهدف الرئيسي من ورائها.

٢٣٠ - ويرى الفريق أن ثمة حاجة ملحة إلى تحسين هذه المهمة، ويوصي بإسنادها إلى جهة تهيئ لها فرصة المشاركة عن كثب والمساهمة بفعالية في العمليات الجارية، وفي تخطيط البعثات ووضع قواعدها المبدئية / مبادئها التوجيهية. ويشير الفريق إلى أن الجهة المثلى لذلك قد تكون مكتب العمليات الذي سيتولى الإشراف على مهام فرق العمل المتكاملة المعنية بشؤون البعثات التي يقترح الفريق أن يدمج فيها تخطيط ودعم عمليات السلام على صعيد المقر (انظر الفقرات ١٩٨ إلى ٢١٧ أعلاه). وبالنظر إلى أن هذه الوحدة ستلحق بأحد عناصر إدارة عمليات حفظ السلام التي ستضم بانتظام في صفوفها ممثلين من إدارات ووكالات كثيرة، فسيكون وسعها العمل بمثابة "مدير للتعليم" على صعيد عمليات

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على تخطيط ودعم العناصر المتصلة بحقوق الإنسان في عمليات السلام.

١ - الدعم التنفيذي لشؤون الإعلام

٢٣٥ - على خلاف القوات العسكرية، والشرطة المدنية، والأعمال المتعلقة بالألغام، والسوقيات، والاتصالات السلوكية واللاسلكية، والعناصر الأخرى في البعثات، لا تتولى أي وحدة في المقر مسؤولية تنفيذية محددة فيما يتعلق بالاحتياجات التنفيذية للعناصر المتصلة بالإعلام في عمليات السلام. وتقع المسؤولية الأكثر تركيزاً على الإعلام المتصل بالبعثات على عاتق مكتب الناطق باسم الأمين العام والمتحدثون المعينون ومكاتب الإعلام في البعثات نفسها. وفي المقر يتولى أربعة موظفين فنيين في قسم السلام والأمن، وهو ضمن دائرة التعزيز والتخطيط التابعة لشعبة الشؤون العامة في إدارة شؤون الإعلام، مسؤولية إنتاج المنشورات، ووضع واستكمال محتوى المواقع الشبكية المتعلقة بعمليات السلام، ومعالجة قضايا أخرى تتراوح ما بين نزع السلاح وتوفير المساعدة الإنسانية. وفي حين يضطلع القسم بتوفير وإدارة المعلومات المتعلقة بحفظ السلام، فإنه لا يتمتع بالقدرة على وضع القواعد المبدئية أو الاستراتيجيات أو إجراءات التشغيل الموحدة المتصلة بالمهام الإعلامية في الميدان، إلا بصورة متقطعة وخدمة أغراض خاصة.

٢٣٦ - ويجري إلى حد ما توسيع قسم السلام والأمن التابع لإدارة شؤون الإعلام، عن طريق نقل موظفي الإدارة داخلياً، بيد أنه ينبغي إما توسيع القسم بصورة كبيرة ودفع عجلة العمل به، وإما نقل مهمة الدعم إلى إدارة عمليات حفظ السلام، مع إمكان إعاره بعض الموظفين المسؤولين عن هذه المهمة من إدارة شؤون الإعلام.

٢٣٧ - وبصرف النظر عن الجهة التي تتولى هذه المهمة، فلا بد من وضع توقعات للاحتياجات الإعلامية ولما يلزم من

(ب) ينبغي إعادة تنظيم هيكل مكتب المستشار العسكري التابع لإدارة عمليات حفظ السلام بحيث يتمشى على نحو أوثق مع الطريقة التي تنظم بها هيكل المقار الميدانية العسكرية في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام؛

(ج) ينبغي إنشاء وحدة جديدة ضمن إدارة عمليات حفظ السلام وتزويدها بموظفين لديهم الخبرة اللازمة لتقديم المشورة بشأن المسائل المتصلة بالقانون الجنائي التي تؤثر بصورة بالغة على فعالية الاستعانة بالشرطة المدنية في عمليات الأمم المتحدة للسلام؛

(د) ينبغي لوكيل الأمين العام للشؤون الإدارية أن يقوم بتفويض السلطة والمسؤولية فيما يتعلق بمهام الميزنة والمشتريات المتصلة بحفظ السلام إلى وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام لمدة عامين على سبيل التجربة؛

(هـ) ينبغي إجراء تحسينات كبيرة في وحدة الدروس المستفادة ونقلها إلى مكتب العمليات التابع لإدارة عمليات حفظ السلام بعد تجديده؛

(و) ينبغي النظر في زيادة عدد الأمناء العاملين بالمساعدين بإدارة عمليات حفظ السلام من أميين إلى ثلاثة أمناء، مع اختيار أحدهم ليكون "الأمين العام المساعد الرئيسي" ويصبح نائباً لوكيل الأمين العام.

دال - التعديلات الهيكلية اللازمة خارج إدارة عمليات حفظ السلام

٢٣٤ - يلزم تعزيز التخطيط والدعم الإعلاميين على صعيد المقر، وكذلك تعزيز العناصر المسؤولة في إدارة الشؤون السياسية عن دعم وتنسيق أنشطة بناء السلام وتوفير الدعم للانتخابات. كما يلزم خارج الأمانة العامة تعزيز قدرة

مسؤولاً عن عقد اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن وجهة التنسيق لاستراتيجيات بناء السلام أن يضطلع بتنسيق هذه الاستراتيجيات مع أعضاء اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن وغيرها من عناصر منظومة الأمم المتحدة، ولا سيما العناصر العاملة في ميدان التنمية والميدان الإنساني، وذلك بالنظر إلى طابع الشمول الذي تتسم به عملية بناء السلام ذاتها. وتحقيقاً لذلك، تعكف الأمانة العامة على جمع التبرعات من عدد من الجهات المانحة من أجل مشروع تجريبي مدته ثلاث سنوات يقام دعماً لهذه الوحدة. ومع تطور التخطيط الخاص بهذه الوحدة التجريبية، يحث الفريق إدارة الشؤون السياسية على التشاور مع الدوائر المعنية في منظومة الأمم المتحدة التي يمكنها المساهمة في نجاح الوحدة، وبخاصة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي جدد التركيز على الديمقراطية/شؤون الحكم، وغير ذلك من مشاكل الفترات الانتقالية.

٢٤١ - ويقوم المكتب التنفيذي لإدارة الشؤون السياسية بدعم بعض الجهود التنفيذية التي تقع مسؤوليتها على عاتق الإدارة بيد أنه ليس مصمماً أو مهيباً لأن يكون مكتباً للدعم الميداني. كما تقوم شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات بتقديم الدعم لبعض البعثات الميدانية التي تديرها الإدارة، بيد أنه لا يجري تخصيص موارد إضافية للشعبة لهذا الغرض في ميزانيات هذه البعثات أو في ميزانية الإدارة. وتسعى الشعبة إلى تلبية طلبات عمليات بناء السلام الصغيرة الحجم، ولكنها تعترف بأن العمليات الكبيرة تفرض طلبات ملحة تتسم بأولوية عليا على الموظفين العاملين بها في الوقت الحالي. ومن ثم، تدفع البعثات الصغيرة عادة ثمن ذلك من احتياجاتها. وتشعر الإدارة بالارتياح إزاء الدعم الذي تتلقاه من مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهو فرع عمره خمس سنوات تابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يتولى إدارة البرامج والمشاريع لكثير من العملاء ضمن منظومة الأمم

تكنولوجيا وأفراد للوفاء بهذه الاحتياجات، ولا بد من وضع الأولويات، وإجراءات التشغيل الميدانية الموحدة، وتوفير الدعم في مرحلة بدء البعثات الجديدة، ومواصلة الدعم والتوجيه من خلال المشاركة في فرق العمل المتكاملة المعنية بشؤون البعثات.

٢٣٨ - موجز التوصيات الرئيسية المتعلقة بالتعديلات الهيكلية في مجال الإعلام: ينبغي إنشاء وحدة تتولى التخطيط التنفيذي وتوفير الدعم فيما يتعلق بالإعلام ضمن عمليات السلام، إما داخل إدارة عمليات حفظ السلام، أو ضمن دائرة جديدة للسلام والأمن تنشأ داخل إدارة شؤون الإعلام وتكون مسؤولة مباشرة أمام وكيل الأمين العام للاتصال وشؤون الإعلام.

٢ - دعم بناء السلام في إدارة الشؤون السياسية

٢٣٩ - إدارة الشؤون السياسية هي الجهة المسماة لتنسيق الجهود المبذولة لبناء السلام والمهام السياسية الخاصة، وهي تضطلع حالياً بمسؤولية إقامة مكاتب لبناء السلام ودعمها و/أو تقديم المشورة لها في عدة بلدان، وذلك بالإضافة إلى تنظيم و/أو دعم و/أو تقديم المشورة إلى الأنشطة التي يضطلع بها خمسة مبعوثين وممثلين للأمين العام أسندت إليهم مهام تتعلق بصنع السلام أو اتقاء نشوب الصراع. ومن المتوقع للأموال المخصصة من الميزانية العامة لدعم هذه الأنشطة حتى نهاية السنة التقويمية المقبلة أن تقل عن الاحتياجات بمبلغ ٣١ مليون دولار، أي بنسبة ٢٥ في المائة. وهذا النوع من التمويل عن طريق الحصص المقررة هو في الحقيقة أمر نادر نسبياً في ميدان بناء السلام الذي تمول معظم أنشطته عن طريق التبرعات.

٢٤٠ - ومن هذه الأنشطة وحدة دعم بناء السلام التي أنشئت حديثاً في إدارة الشؤون السياسية. ولا بد أن يكون في وسع وكيل الأمين العام للشؤون السياسية، بصفته

على بناء السلام، ينبغي عرضه على الأمين العام حسب التوصية الواردة في الفقرة ٤٧ (د) أعلاه؛

(ب) يوصي الفريق بزيادة الموارد المقدمة من الميزانية العامة لنفقات برامج شعبة المساعدة الانتخابية زيادة كبيرة لمواجهة النمو السريع في الطلب على خدمات هذه الشعبة، بدلا من الاعتماد على التبرعات؛

(ج) في سبيل تخفيف الطلب على شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات والمكتب التنفيذي لإدارة الشؤون السياسية، وتحسين خدمات الدعم المقدمة للمكاتب الميدانية الصغيرة المختصة بالشؤون السياسية وبناء السلام، يوصي الفريق بأن يتولى مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع تزويد جميع هذه البعثات الميدانية الصغيرة غير العسكرية بخدمات المشتريات والخدمات التعبوية والخدمات المتصلة بتعيين الموظفين وغيرها من خدمات الدعم.

٣ - دعم عمليات السلام في مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

٢٤٤ - يلزم زيادة المشاركة الوثيقة من جانب مفوضية حقوق الإنسان في تخطيط وتنفيذ عناصر عمليات السلام التي تعالج قضايا حقوق الإنسان، ولا سيما العمليات المعقدة. وفي الوقت الحالي، لا تكفي الموارد المتاحة للمفوضية لهذه المشاركة أو لتوفير الموظفين للعمل في الميدان. وإذا كان لعمليات الأمم المتحدة أن تشمل على عناصر فعالة تتصل بحقوق الإنسان، ينبغي أن تكون المفوضية قادرة على تنسيق العمل الميداني المتعلق بحقوق الإنسان وإضفاء الطابع المؤسسي عليه ضمن عمليات السلام؛ وعلى إعاره الموظفين لفرق العمل المتكاملة المعنية بشؤون البعثات في نيويورك؛ وتعيين موظفين ميدانيين لحقوق الإنسان؛ وتنظيم التدريب في مجال حقوق الإنسان لجميع العاملين في عمليات السلام،

المتحدة مستعينا في ذلك بممارسات الإدارة الحديثة، ويستمد تمويله الأساسي برمته من تحصيل رسم للإدارة تصل نسبته إلى ١٣ في المائة. وفي وسع هذا المكتب أن يقوم على نحو سريع نسبيا بتقديم الدعم للبعثات الصغيرة فيما يتعلق بالسوقيات والإدارة والتعيينات.

٢٤٢ - كما تعتمد شعبة المساعدة الانتخابية التابعة لإدارة الشؤون السياسية على أموال التبرعات في تلبية الطلب المتزايد على مشورتها التقنية وعلى البعثات التي توفدها لتقييم الاحتياجات، وغير ذلك من الأنشطة التي لا تتصل مباشرة بمراقبة الانتخابات. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٠، بلغ عدد الطلبات المعلقة المقدمة من الدول الأعضاء للحصول على المساعدة ٤١ طلبا، بيد أن الصندوق الاستئماني الذي يدعم هذه الأنشطة "غير المخصص لها أموال" لم يكن مجوزته سوى ٨ في المائة من التمويل اللازم لتلبية الطلبات الحالية حتى نهاية سنة ٢٠٠١. وبالتالي، يتحتم على موظفي الشعبة، مع ارتفاع الطلب على واحد من العناصر الرئيسية لبناء المؤسسات الديمقراطية التي أقرتها الجمعية العامة في قرارها ١٣٧/٤٦، أن يبدأوا بجمع أموال البرامج اللازمة لأداء أعمالهم.

٢٤٣ - موجز التوصيات الرئيسية المتعلقة بدعم بناء السلام في إدارة الشؤون السياسية:

(أ) يؤيد الفريق الجهود التي تبذلها الأمانة العامة لإنشاء وحدة تجريبية لبناء السلام ضمن إدارة الشؤون السياسية، بالتعاون مع العناصر الأساسية الأخرى في الأمم المتحدة، ويقترح أن يقوم الأعضاء بمراجعة الدعم المقدم لهذه الوحدة من الميزانية العادية في حالة نجاح البرنامج التجريبي. وينبغي أن يجري تقييم البرنامج في سياق التوجيه المقدم من الفريق في الفقرة ٤٦ أعلاه، فاذا رئي أنه أفضل الخيارات المتاحة لتعزيز قدرة الأمم المتحدة

موحدة لاستخدام تكنولوجيا المعلومات في عمليات السلام وفي وحدات المقر التي تدعم هذه العمليات. ويمكن لدائرة الاتصالات التابعة لشعبة الإدارة الميدانية والسوقيات أن توفر حلقات الاتصال عن طريق الأقمار الاصطناعية والربط المحلي مما يتيح للبعثات أن تستند إليها في إنشاء شبكات فعالة لتكنولوجيا المعلومات وقواعد للبيانات، إلا أنه يلزم تحسين عملية وضع الاستراتيجيات والسياسات لأوساط المستعملين من أجل مساعدتهم على الاستفادة من أسس التكنولوجيا التي يجري حالياً إرساؤها.

٢٤٨ - ومن الأهمية بمكان عند نشر الأمم المتحدة لإحدى البعثات في الميدان أن تكون عناصر هذه البعثة قادرة على تبادل البيانات بسهولة. فعمليات السلام المعقدة تضم جميعاً بين صفوفها الكثير من الجهات الفاعلة المتنوعة، مثل: الوكالات، والصناديق، والبرامج القائمة في مختلف أنحاء منظومة الأمم المتحدة، فضلاً عن الإدارات التابعة للأمانة العامة؛ والأفراد المعيّنين في البعثات من حديثي العهد بمنظومة الأمم المتحدة؛ وفي بعض الأحيان المنظمات الإقليمية؛ كما تضم في أحيان كثيرة وكالات المعونة الثنائية؛ وفي جميع الأحيان تشمل ما يتراوح بين عشرات ومئات المنظمات غير الحكومية الإنسانية والإنمائية. وجميع هؤلاء يلزمهم آلية تيسر الكفاءة لعملية تبادل المعلومات والأفكار، خاصة وأن ما يظهر من كل واحد من هذه الكيانات ليس إلا نقطة صغيرة تخفي وراءها جبلاً ضخماً من البيروقراطية التي لها فكرها وأساليب عملها وأهدافها الخاصة بها.

٢٤٩ - ويمكن نتيجة لسوء التخطيط وضعف التكامل في مجال تكنولوجيا المعلومات أن تنشأ عراقيل تحول دون تحقيق هذا التعاون. فعند انعدام المعايير المتفق عليها بشأن تنظيم البيانات وتبادلها على الصعيد التطبيقي يصبح التسجيل اليدوي المرهق هو "الصلة البيئية" بين هذين العنصرين، مما ينفي الغرض من الاستثمار في تهيئة بيئة للعمل تستند إلى

بما في ذلك العناصر المتصلة بإقرار القانون والنظام؛ ووضع قواعد بيانات نموذجية للعمل الميداني في مجال حقوق الإنسان.

٢٤٥ - موجز للتوصية الرئيسية المتعلقة بتعزيز مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: يوصي الفريق بإحداث تحسين جوهري في قدرة مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على التخطيط والإعداد للبعثات الميدانية، عن طريق تمويل يستمد جزء منه من الميزانية العادية والجزء الآخر من ميزانيات بعثات عمليات السلام.

خامساً عمليات السلام وعصر المعلومات

٢٤٦ - في أجزاء كثيرة من هذا التقرير ترد إشارات إلى ضرورة تحسين الربط بين عناصر نظام السلام والأمن؛ وتسهيل الاتصالات وتبادل البيانات؛ وتزويد الموظفين بالأدوات التي تلزمهم لأداء أعمالهم؛ وإفساح المجال في نهاية المطاف أمام زيادة فعالية الأمم المتحدة في الحيلولة دون نشوب الصراعات، وفي مساعدة المجتمعات على العودة إلى الطريق السليم بعد انتهاء الحرب. ويشكل الاستخدام الجيد لتكنولوجيا المعلومات الحديثة عنصراً رئيسياً يتيح بلوغ كثير من هذه الأهداف. ويشير هذا الفرع إلى الفجوات القائمة في مجال الاستراتيجيات والسياسات والممارسات التي تحول دون استعانة الأمم المتحدة على نحو فعال بتكنولوجيا المعلومات، ويقدم توصيات لسد هذه الفجوات.

ألف تكنولوجيا المعلومات في عمليات حفظ السلام:

المسائل المتصلة بالاستراتيجيات والسياسات

٢٤٧ - إن مشكلة استراتيجيات وسياسات تكنولوجيا المعلومات تتجاوز حدود عمليات السلام، فهي تمتد لتشمل منظومة الأمم المتحدة برمتها. ويتجاوز هذا السياق الأعم لتكنولوجيا المعلومات نطاق ولاية الفريق بصفة عامة، بيد أن هذه المسائل الأعم لا ينبغي أن تحول دون اعتماد معايير

المعلومات، وعلى التدريب الميداني، وهم يكملون بذلك أعمال شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات وشعبة خدمات تكنولوجيا المعلومات التابعتين لإدارة الشؤون الإدارية، ويستندون إلى هذه الأعمال في توفير الهياكل والخدمات الأساسية المتصلة بتكنولوجيا المعلومات.

٢٥١ - موجز للتوصية المتعلقة باستراتيجيات وسياسات تكنولوجيا المعلومات: تحتاج الإدارات المعنية بالسلام والأمن في المقر إلى مركز للمسؤولية يكون مقره في أمانة تحليل المعلومات والاستراتيجيات التابعة للجنة التنفيذية للسلام والأمن، ويقوم بوضع استراتيجية موحدة لتكنولوجيا المعلومات وبرامج للتدريب عليها في عمليات السلام، والإشراف على تنفيذها. وينبغي أيضا أن يعين في البعثات نظراء لمركز المسؤولية المذكور يعملون في مكاتب الممثلين الخاصين للأمين العام في عمليات السلام المعقدة من أجل الإشراف على تنفيذ هذه الاستراتيجية.

باء الأدوات اللازمة لإدارة المعلومات

٢٥٢ - يمكن للتكنولوجيا أن تساعد في استقاء المعلومات وتجميع الخبرات ونشرها. ويمكن إلى حد بعيد تحسين الاستفادة منها بفضل مساعدة طائفة واسعة من الجهات الفاعلة التي تعمل في منطقة العمليات الخاصة بإحدى بعثات الأمم المتحدة على استقاء البيانات وتبادلها على نحو منهجي ومتداعم. فأوساط الأمم المتحدة المعنية بالتنمية والإغاثة الإنسانية، على سبيل المثال، تعمل في معظم المواقع التي تستعين فيها الأمم المتحدة بعمليات للسلام. وتصل هذه الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة، بالإضافة إلى المنظمات غير الحكومية التي تضطلع بأعمال تكميلية على الصعيد الشعبي، إلى المنطقة قبل قدوم عملية السلام المعقدة بوقت طويل وتظل باقية في المنطقة بعد رحيل هذه العملية. ويجمع هذان العنصران فيما بينهما ثروة من المعرفة والخبرة المحلية بما

التواصل الشبكي، وتعتمد اعتمادا كثيفا على الحاسوب. كما أن العواقب المترتبة على هذه المسألة يمكن أن تكون أكثر خطورة من مجرد إهدار العمل، فتتراوح ما بين الخطأ في نقل رسائل واضحة عن السياسات وبين عدم "الإبلاغ" عن التهديدات الأمنية أو غيرها من التغييرات الرئيسية في مناخ التنفيذ.

٢٥٠ - ومن المفارقات التي ترتبط بنظم البيانات الموزعة لا مركزيا أن هذه النظم تحتاج في عملها إلى هذه المعايير الموحدة. بيد أنه من الصعب التوصل إلى حلول موحدة للمشاكل المشتركة في مجال تكنولوجيا المعلومات عند المستويات العليا أي بين العناصر الفنية لإحدى العمليات، أو بين المكاتب الفنية في المقر، أو بين المقر وبقية أجزاء منظومة الأمم المتحدة الأمر الذي يعزى جزئيا إلى التفتت الذي يعيب حاليا عملية صياغة السياسات التنفيذية لنظم المعلومات. فالمقر يفتقر إلى وجود مركز قوي بدرجة كافية يتولى المسؤولية فيما يتعلق باستراتيجيات وسياسات تكنولوجيا المعلومات على مستوى المستعملين في عمليات السلام على وجه الخصوص. وهذه المسؤولية يتولاها، على صعيد الحكومات أو دوائر الصناعة "كبير موظفي المعلومات". ولذا، يرى الفريق أن الأمم المتحدة بحاجة إلى من يؤدي هذا الدور في المقر، والأصلح أن يعمل هذا الشخص في أمانة تحليل المعلومات والاستراتيجيات التابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن، فيتولى الإشراف على وضع وتنفيذ استراتيجية تكنولوجيا المعلومات ومعايير استعمالها. وينبغي أن يضطلع هذا الشخص أيضا بوضع برامج التدريب على تكنولوجيا المعلومات، سواء الأدلة الميدانية أو التدريب العملي، والإشراف على هذه البرامج التي تمس الحاجة بشدة إليها. وينبغي أن يقوم النظراء في مكتب الممثل الخاص للأمين العام في كل بعثة ميدانية بالإشراف على تنفيذ الاستراتيجية الموحدة لتكنولوجيا

المشاكل بصورة جماعية، وأن تكشف للأطراف المحلية العواقب التي تترتب على خيارات السياسة التي يقدمون عليها، والتي قد تكون غير مقصودة في بعض الأحيان. ويمكن، باستخدام حلقات الوصل العريضة النطاق على شبكة الإنترنت، أن تصبح هذه البرامج جزءاً من مجموعات للتعلم عن بُعد، تجري تهيئتها لتناسب العمليات الجديدة، وتستخدم في توفير التدريب للمعينين حديثاً في البعثات قبل إلحاقهم بها.

٢٥٥ - ومن شأن توفير موقع معزز للسلام والأمن على شبكة الأمم المتحدة الداخلية (وهي شبكة معلومات المنظمة المفتوحة أمام مجموعة محددة من المستخدمين) أن يشكل إضافة قيمة لتخطيط عمليات السلام وتحليلها وتنفيذها. ويقوم هذا الموقع، الذي سيكون فرعاً من الشبكة الأكبر، بالتركيز على تجميع المسائل والمعلومات المتصلة اتصالاً مباشراً بالسلام والأمن، بما في ذلك التحليلات التي تضعها أمانة تحليل المعلومات والاستراتيجيات، وتقارير الحالة، وخرائط نظم المعلومات الجغرافية، وحلقات الربط بالدروس المستفادة. ويمكن تيسير عملية تبادل المعلومات الحساسة فيما بين الفئات المحددة عن طريق توفير مستويات أمن متفاوتة للوصول إلى هذا الموقع.

٢٥٦ - وينبغي ربط البيانات المتوافرة على الشبكة الداخلية بشبكة خارجية لعمليات السلام تستخدم الاتصالات المتاحة عن طريق شبكة المنطقة الواسعة، سواء القائمة بالفعل أو المزمع إنشاؤها، للربط بين قواعد بيانات المقر المتوافرة في أمانة تحليل المعلومات والاستراتيجيات وفي المكاتب الفنية وبين الميدان، ثم لربط البعثات الميدانية ببعضها البعض. ويمكن بسهولة أن تشمل هذه الشبكة على كافة المعلومات الإدارية والإجرائية والقانونية المتصلة بعمليات السلام، وأن تشكل منفذاً واحداً للحصول على المعلومات التي يجري توفيرها من مصادر كثيرة، وأن تزود القائمين على التخطيط

يمكن أن تساعد في تخطيط عمليات السلام وتنفيذها. ويمكن لإنشاء غرفة مقاصة خاصة بالبيانات الإلكترونية، تديرها أمانة تحليل المعلومات والاستراتيجيات التابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن بغرض تبادل هذه البيانات، أن يساعد في تخطيط البعثات وتنفيذها، وكذلك في منع نشوب الصراعات وتقييمها. وبفضل المزج السليم بين هذه البيانات وبين المعلومات التي تجمعها مختلف عناصر عمليات السلام بعد نشرها، مع استخدام هذه البيانات مع نظم المعلومات الجغرافية، يمكن أن تنشأ أدوات فعالة لتتبع الاحتياجات والمشاكل في منطقة البعثة وتقصي الأثر المترتب على خطط العمل. وينبغي إلحاق متخصصين في نظم المعلومات الجغرافية بكل فريق من أفرقة البعثات، مع إمدادهم بموارد للتدريب على هذه النظم.

٢٥٣ - وتشكل الأنشطة الإنسانية وأعمال التعمير التي تجري في كوسوفو منذ عام ١٩٩٨ أمثلة قائمة على تطبيقات نظم المعلومات الجغرافية. فقد اضطلع المركز الإعلامي للجمعيات الإنسانية بتجميع بيانات نظم المعلومات الجغرافية التي وفرتها مصادر من قبيل مركز الأقمار الاصطناعية لاتحاد غرب أوروبا، ومركز جنيف المعني بإزالة الألغام للأغراض الإنسانية، والقوة الأمنية الدولية في كوسوفو، والمعهد اليوغوسلافي للإحصاءات، وفريق الإدارة الدولي. ثم قام بتجميع هذه البيانات في صورة أطلس أتاحه للجمهور على موقعه الشبكي، كما أتاحه على شكل أقراص حاسوبية لمن لا يتاح لهم سبل سريعة للوصول إلى شبكة الإنترنت أو من ليست لديهم أي سبل للوصول إليها، كما أتاحه في شكل مطبوع.

٢٥٤ - ويمكن لبرامج المحاكاة الحاسوبية أن تشكل أدوات قوية للتعلم لموظفي البعثات وللأطراف المحلية. فمن حيث المبدأ، يمكن وضع مثل هذه البرامج لأي عنصر من عناصر العمليات. وتستطيع هذه البرامج أن تسهل عملية حل

الشرطة المدنية، وتسجيل الناخبين، ورصد حقوق الإنسان، والتعمير؛

(ج) ينبغي وضع توقعات بالاحتياجات المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات اللازمة لعناصر البعثات ذات الاحتياجات الفريدة من تكنولوجيا المعلومات، مثل الشرطة المدنية وحقوق الإنسان، وتبليتها بصورة أكثر انتظاما في سياق التخطيط للبعثات وتنفيذها.

جيم تحسين توقيت الإعلام القائم على شبكة الإنترنت

٢٥٩ - حسبما ذكر الفريق في الفرع الثالث أعلاه، فإن نقل الرسالة الصحيحة عن أعمال بعثات السلام التابعة للأمم المتحدة إلى الجمهور على نحو فعال هو أمر ضروري لإيجاد الدعم للبعثات الحالية والمقبلة والحفاظ على استمراره. ولا يلزم فقط رسم صورة إيجابية في مرحلة مبكرة من أجل تهيئة بيئة مؤاتية للعمل، بل من المهم أيضا الاستمرار في تنفيذ حملة إعلامية قوية لكسب التأييد من المجتمع الدولي والحفاظ عليه.

٢٦٠ - والمسؤولية الرسمية عن الإبلاغ عن أعمال عمليات الأمم المتحدة للسلام تقع حاليا على عاتق قسم السلام والأمن التابع لإدارة شؤون الإعلام في المقر، على النحو الذي جرت مناقشته في الفرع الرابع أعلاه. ويتولى شخص واحد في إدارة شؤون الإعلام مسؤولية القيام فعلا بوضع جميع المحتويات المتعلقة بالسلام والأمن على الموقع الشبكي، وكذلك عن وضع جميع المدخلات المقدمة من البعثات على الشبكة، وذلك لضمان اتساق هذه المعلومات وتمشيها مع المعايير الشبكية للمقر.

٢٦١ - ورغم موافقة الفريق على تطبيق المعايير، فإن التوحيد لا يجب أن يعني المركزية. فالعملية المتبعة حاليا لإنتاج الأخبار ووضع البيانات على الموقع الشبكي للأمم المتحدة

بالقدرة على سرعة إنتاج التقارير الشاملة، وتختصر الفترة اللازمة للاستجابة لحالات الطوارئ.

٢٥٧ - وتحتاج بعض عناصر البعثات، مثل الشرطة المدنية، والوحدات المتصلة بها المعنية بالعدالة الجنائية، والمحققين في مجال حقوق الإنسان، إلى درجة إضافية من الأمن الشبكي، وكذلك إلى المعدات والبرامج الحاسوبية التي يمكنها دعم المستويات اللازمة من تخزين البيانات ونقلها وتحليلها. ومن التكنولوجيات الرئيسية اللازمة للشرطة المدنية نوعان هما نظم المعلومات الجغرافية وبرمجيات بيان توزيع الجرائم، اللذان يستخدمان لتحويل البيانات الخام إلى عروض جغرافية توضح اتجاهات الجرائم وغيرها من المعلومات الأساسية، أو لتسهيل الوقوف على أنماط الأحداث، أو تسليط الضوء على السمات الخاصة بالمناطق التي تسبب المشاكل، مما يحسّن قدرة الشرطة المدنية على محاربة الجريمة أو إسداء المشورة إلى نظرائها المحليين.

٢٥٨ - موجز التوصيات الرئيسية المتعلقة بأدوات تكنولوجيا المعلومات في عمليات السلام:

(أ) ينبغي لأمانة تحليل المعلومات والاستراتيجيات التابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن أن تتعاون مع شعبة خدمات تكنولوجيا المعلومات على إنشاء عنصر معزز لعمليات السلام على الشبكة الداخلية الحالية للأمم المتحدة، وأن تقوم بربطها بالبعثات عن طريق شبكة خارجية لعمليات السلام؛

(ب) يمكن لعمليات السلام أن تستفيد إلى حد كبير من التوسع في استخدام تكنولوجيا نظم المعلومات الجغرافية، التي يمكنها بسرعة أن تدمج ما بين المعلومات التشغيلية والخرائط الإلكترونية لمنطقة البعثة، من أجل الاستعانة بها في تطبيقات شتى من قبيل التسريح، وأعمال

سادسا - التحديات التي تواجه التنفيذ

٢٦٥ - يستهدف هذا التقرير ففتين لدى طرح توصياته من أجل الإصلاح: الدول الأعضاء والأمانة العامة. ونحن ندرك أن الإصلاح لن يتم إلا إذا عملت الدول الأعضاء بصدق على دفع مسيرته. وفي الوقت نفسه نحن نعتقد أن التغييرات التي نوصي بها الأمانة العامة لا بد وأن يعززها الأمين العام وينفذها بواسطة كبار موظفيه.

٢٦٦ - ينبغي للدول الأعضاء أن تدرك أن الأمم المتحدة هي حاصل جمع أجزائها وأن تقبل بأن المسؤولية الأساسية عن الإصلاح إنما تقع على عاتقها هي. وأوجه الفشل التي مُنيت بها الأمم المتحدة ليست هي عوامل الفشل التي صادفتها الأمانة وحدها ولا قادة القوات ولا القادة في البعثات الميدانية. فمعظمها قد حدث لأن مجلس الأمن والدول الأعضاء عمدوا إلى وضع ودعم تكاليفات غامضة وغير متسقة ومنقوصة التمويل وبعد ذلك وقفوا يتفرجون عليها وهي تمنى بالفشل بل أحيانا كانوا يضيفون إلى ذلك تعليقات علنية انتقادية فيما كانت مصداقية الأمم المتحدة تواجه أفسى اختبار لها.

٢٦٧ - ومشاكل القيادة والسيطرة التي نجمت مؤخرا في سيراليون هي أقرب الأمثلة التي توضح ما الذي لا يمكن السكوت عليه. فالمساهمين بقوات لا بد وأن يكفلوا للقوات التي يقدمونها أن تفهم فهما كاملا أهمية السلسلة المتكاملة للقيادة والسيطرة في العملية التي يتولاها الأمين العام وكذلك إجراءات التشغيل المعيارية وقواعد الاشتباك للبعثة. ولا غنى عن فهم هذه السلسلة القيادية في ظل عملية يتم القيام بها، وعن احترامها، ومن ثم تقع على عاتق العواصم الوطنية مسؤولية أن تتجنب إصدار تعليمات إلى قادة وحداتها بشأن الأمور التشغيلية.

تبطئ من دورة إصدار النشرات المتعلقة بآخر التطورات، رغم أن هذه النشرات اليومية قد تم البعثات العاملة وسط أوضاع سريعة التغير. وتحد هذه العملية أيضا من حجم المعلومات التي يمكن تقديمها عن كل بعثة.

٢٦٢ - وقد أعربت إدارة شؤون الإعلام والموظفون الميدانيون عن الاهتمام بتخفيف هذا الاختناق عن طريق وضع نموذج "للإدارة المشتركة على موقع شبكة الويب". ويبدو للفريق أن هذا حل مناسب لمشكلة الاختناق الإعلامي الموضحة أعلاه.

٢٦٣ - موجز التوصية الرئيسية المتعلقة بحسن توقيت الإعلام القائم على شبكة الإنترنت: يشجع الفريق على أن يضطلع المقر والبعثات الميدانية بعملية إدارة مشتركة لمواقع شبكة الويب بحيث يحتفظ المقر بمهمة الإشراف، في حين يؤذن لموظفين في فرادى البعثات بإنتاج المحتويات الشبكية ووضعها على المواقع على نحو يتماشى مع معايير وسياسات العرض الأساسية.

* * *

٢٦٤ - وقد أكد الفريق في هذا التقرير على ضرورة تغيير هيكل المنظمة وممارساتها من أجل تمكينها من مواصلة مسؤولياتها بمزيد من الفعالية دعما للسلام والأمن الدوليين واحترام حقوق الإنسان. ولكن يتعذر إجراء بعض هذه التغييرات دون الاستعانة بالقدرات الجديدة التي توفرها تكنولوجيا المعلومات المستندة إلى التواصل الشبكي. وحتى هذا التقرير ذاته كان سيستحيل إنتاجه دون توافر التكنولوجيا القائمة بالفعل في مقر الأمم المتحدة، التي يمكن لأعضاء الفريق الوصول إليها في جميع مناطق العالم. فالناس يلجأون إلى الاستعانة بالأدوات الفعالة، كما أن تكنولوجيا المعلومات الفعالة يمكن الاستعانة بها على نحو أفضل كثيرا من أجل خدمة السلام.

إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية وغيرهما من الإدارات المعنية. وتصدق هذه الملاحظة على المدنيين الذين عينتهم الأمانة العامة وكذلك على الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة المدنية الذين تقترح تشغيلهم الدول الأعضاء. وهذه التباينات يعرفها على نطاق واسع الذين يعملون في المنظومة. والحاصل أن المجيدين يكلفون بأعباء عمل غير معقولة من أجل التعويض عن هم أقل قدرة في العمل مما قد يخلف بطبيعة الحال أثرا سلبيا على الروح المعنوية، بل ويخلق مشاعر من الرفض وخاصة بين صفوف الذين يقولون بحق إن الأمم المتحدة لم تكرر الاهتمام الكافي على مدى سنوات للتطوير الوظيفي وللتدريب والإشراف التعليمي وإقرار ممارسات حديثة في مجال الإدارة. وبعبارة أبسط فإن الأمم المتحدة أبعد ما تكون اليوم عن الاحتكام إلى عنصر الجدارة، وما لم يتم اتخاذ خطوات لكي تكون الأمم المتحدة جديرة بوظيفتها فلن تستطيع التصدي للاتجاه المنذر بالخطر الذي يدفع الموظفين الأكفاء، وخاصة العناصر الشبابية بينهم، إلى ترك الخدمة في المنظمة. وإذا كانت مسؤولية التوظيف والترقية وتفويض السلطة تعتمد بشدة على الأقدمية أو الاتصالات الشخصية أو السياسية، حينئذ تغيب الحوافز التي تدفع الأكفاء إلى الالتحاق بالمنظمة أو البقاء في خدمتها. وإذا لم يبادر المدبرون على جميع المستويات، ابتداء من الأمين العام وكبار موظفيه، إلى مواجهة جادة لهذه المشكلة على أساس من الأولوية ويعملوا على مكافأة الامتياز وإزاحة الموظفين غير الأكفاء، فلسوف يحدث إهدار لمزيد من الموارد بل ويصبح الإصلاح الدائم أمرا مستحيلا.

٢٧١ - ونفس المستوى من التمحيص لا بد وأن ينطبق على موظفي الأمم المتحدة العاملين في البعثات المدنية. إن فمعظمهم يُجسد روح ما يعنيه أن يكون موظفا مدنيا دوليا يسافر إلى أراض مزقتها الحرب وإلى بيئات خطيرة للمساعدة

٢٦٨ - ونحن مدركون أن الأمين العام يعمل على تنفيذ برنامج شامل للإصلاح كما نسلم بأن توصياتنا قد تكون بحاجة إلى تعديل يتناسب مع الصورة الأوسع للإصلاح. فضلا عن ذلك فالإصلاحات التي أوصينا بها الأمانة العامة ومنظومة الأمم المتحدة بشكل عام لن يتم تنفيذها بين عشية وضحاها رغم أن بعضها يتطلب إجراءات عاجلة. كما ندرك أن هناك مقاومة معتادة إزاء التغيير في أي نظام بيروقراطي وإن كان يشجعنا أن بعض التغييرات التي نادينا بها بوصفها توصيات تنبع من داخل المنظومة ذاتها. كما يشجعنا التزام الأمين العام بأن يقود الأمانة العامة نحو الإصلاح حتى إذا كان ذلك يعني خرق الخطوط التنظيمية والإجرائية التي طال عليها العهد وأن جوانب أولويات وثقافة الأمانة العامة سيلزم تحديها وتغييرها. وفي هذا الصدد فنحن نحث الأمين العام على تعيين موظف كبير تُسند إليه مسؤولية الإشراف على تنفيذ التوصيات الواردة في هذا التقرير.

٢٦٩ - ولقد دأب الأمين العام على التأكيد على الحاجة لأن تتواصل الأمم المتحدة مع المجتمع المدني وتدعم العلاقات التي تربطها مع المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية ووسائل الإعلام وكلها يمكن أن تكون من الشركاء الذين يستفاد منهم في تعزيز السلام والأمن للجميع. ونحن نهيى بالأمانة العامة أن تراعي هذا النهج الذي يتبعه الأمين العام وأن تنفذه في أعمالها فيما يتعلق بمجال السلام والأمن، كما ندعو العاملين فيها أن يضعوا باستمرار في اعتبارهم أن الأمم المتحدة التي يخدمونها هي المنظمة العالمية. والناس في كل مكان من حقهم تماما أن يروا أنها منظمتهم هم ومن ثم فمن حقهم إصدار الأحكام على أنشطتها وعلى الذين يخدمون فيها.

٢٧٠ - وثمة تباين واسع من حيث النوعية بين صفوف موظفي الأمانة العامة الذين يدعمون مهام السلام والأمن في

أو يفشل في إنجازها بضعة أفراد. وعليه فأبي فرد يثبت أنه غير ملائم للنهوض بالمهمة التي وافق على الاضطلاع بها ينبغي إزاحته من البعثة أيا كان موقعه رفيعا أو متدنيا في سلم المسؤولية.

٢٧٤ - والدول الأعضاء نفسها تعترف أنها بدورها بحاجة إلى الإمعان في التفكير في ثقافة وأساليب العمل التي تتبعها، على الأقل فيما يتعلق بإدارة الأمم المتحدة لأنشطة السلام والأمن. أما التقليد المعمول به، وهو سرد البيانات ثم يتبع ذلك عملية مؤلمة للتوصل إلى توافق في الآراء، فهو يضيء أهمية كبيرة على العملية الدبلوماسية بدلا من الناتج العملي المطلوب تحقيقه. وإذا كان من الفضائل الرئيسية التي تتحلى بها الأمم المتحدة دورها في إتاحة منبر لدولها الأعضاء الـ ١٨٩ لتبادل الآراء بشأن القضايا العالمية الملحة، فلاقتصر على الحوار وحده ليس كافيا في بعض الأحيان كي يكفل النجاح لعمليات تجرى لحفظ السلام بحجم بليون دولار، ولا للتدابير الحيوية لمنع الصراعات ولا لجهود صنع السلام الجوهرية إذا ما صادفت أوضاعا صعبة. فالتعبير عن التأيد العام الذي يأتي على شكل بيانات وقرارات لا بد وأن يتبعه إجراءات ملموسة عمليا.

٢٧٥ - وفضلا عن ذلك يمكن أن تبعث الدول الأعضاء برسائل متعارضة فيما يتعلق بالإجراءات التي تدعو إليها حيث يعبر ممثلوها عن التأيد السياسي في هيئة ما ثم يرفضون الدعم المالي في هيئة أخرى. وقد برزت أوجه تضارب من هذا القبيل بين اللجنة الخامسة المعنية بالمسائل الإدارية ومسائل الميزانية من ناحية وبين مجلس الأمن واللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام من ناحية أخرى.

٢٧٦ - وعلى الصعيد السياسي، فكثير من الأطراف المحلية التي تتعامل معها عناصر حفظ السلام وصنع السلام على أساس يومي قد لا تأبه بالإدانة الشفوية من جانب مجلس

على تحسين حياة أكثر مجتمعات العالم ضعفا. وهم يقومون بذلك من منطلق تضحية شخصية لا يستهان بها بل وفي بعض الأحيان في مواجهة مخاطر تهدد أمنهم البدني وصحتهم النفسية. وهم يستحقون بهذا اعتراف العالم وتقديره. وعلى مدار سنوات، جاد الكثيرون منهم بأرواحهم في خدمة السلام ونحن نغتني هذه الفرصة لتكريم ذكراهم.

٢٧٢ - وموظفو الأمم المتحدة في الميدان، ربما أكثر من غيرهم، ملتزمون باحترام الأعراف والثقافات والممارسات المحلية وعليهم أن يقطعوا أشواطاً بعيدة كيما يدلوا على هذا الاحترام كنقطة بداية من خلال حمل أنفسهم على التعرف على البيئة التي تستضيفهم والسعي جاهدين للتعلم كثيرا من الثقافة واللغة المحلية قدر إمكانهم. وينبغي أن يقوم مسلكهم على إدراك أنهم ضيوف في بيوت الآخرين مهما كانت هذه البيوت مدبرة وخاصة عندما تتولى الأمم المتحدة دورا إداريا في مرحلة انتقالية، وعليهم كذلك أن يعامل بعضهم بعضا في إطار من الاحترام والكرامة مع إظهار حساسية خاصة فيما يتعلق بالاختلافات بين الجنسين والاختلافات الثقافية.

٢٧٣ - خلاصة القول إننا نعتقد بضرورة الحفاظ على معيار رفيع للغاية في اختيار وإدارة شؤون الموظفين سواء في المقر أو الميدان. وعندما لا يلبي موظفو الأمم المتحدة هذه المعايير ينبغي مساءلتهم عن ذلك. ولقد صادفت الأمانة العامة في الماضي صعوبات في مساءلة كبار الموظفين في الميدان عن أدائهم إذ كان بوسع هؤلاء الموظفين أن يتذرعوا بقصور الموارد وغموض التعليمات أو غياب ترتيبات ملائمة للقيادة والسيطرة بوصفها العقبات الرئيسية التي حالت دون نجاح تنفيذ ولاية البعثة. وهذه السبلات ينبغي معالجتها لكن لا يجب السماح بأن تُتخذ ذريعة لتبرير سوء الأداء. فمستقبل الأمم وحياة هؤلاء الذين تأتي الأمم المتحدة لمساعدتهم وحمايتهم، فضلا عن نجاح أي بعثة ومن ثم مصداقية المنظمة، كل ذلك يتوقف على ما يمكن أن ينجزه

٢٨٠ - وفي إطار العمل على بناء توافق بين الآراء من أجل توصيات هذا التقرير توصلنا، نحن أعضاء فريق الأمم المتحدة المعني بعمليات السلام، إلى رؤية مشتركة للأمم المتحدة تمد يد العون قوية إلى المجتمعات أو البلدان أو الأقاليم من أجل تجنب الصراعات أو إنهاء ظاهرة العنف. ونحن نرى ممثلاً خاصاً للأمم المتحدة العام ينهي بعثة ما وقد حققت أهدافها حيث هيأت لشعب بلد ما الفرصة لكي يقوم بنفسه بما لم يستطع القيام به من قبل وهو بناء السلام والتمسك به والتماس سبل المصالحة ودعم الديمقراطية وكفالة حقوق الإنسان. وفوق هذا كله فنحن نرى أننا متحدة لا تملك فقط الإرادة ولكن تمتلك أيضاً القدرة على تبرير الثقة والأمانة التي أولتها إياها الغالبية العظمى من البشرية وأن تفي بالوعد العظيم الذي قطعت على نفسها.

الأمن، أو لا تخشاها. ومن ثم يتعين على أعضاء المجلس، بل وعلى مجمل الأعضاء بشكل عام أن يثبوا أنفاس الحياة في الكلمات الصادرة عنهم على نحو ما فعل وفد مجلس الأمن الذي طار إلى جاكرتا وديلي عشية أزمة تيمور الشرقية في العام الماضي وكان ذلك مثلاً على "إجراء" فعال اتخذه مجلس الأمن. بمعنى أنه أقوال وليست أفعالاً.

٢٧٧ - وفي الوقت نفسه فإن القيود المالية التي تعانيها الأمم المتحدة ما زالت تسبب ضرراً بالغاً يلحق بقدرتها على إدارة عمليات السلام بطريقة موثوقة وبكفاءة مهنية وعلى ذلك فنحن نحث الدول الأعضاء على أن تفي بالتزاماتها التعاهدية وأن تسدد المستحقات الواجبة عليها كاملة وفي موعدها ودون قيد أو شرط.

٢٧٨ - ونحن على بينة كذلك من أن هناك قضايا أخرى تعوق، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، اتخاذ الأمم المتحدة إجراءات فعالة في ميدان السلام والأمن، ومن بينها قضيتان لم تجدا بعد طريقهما إلى الحل وتتجاوزان نطاق ولاية الفريق رغم أهميتهما الفائقة لعمليات السلام ولا يمكن مواجهتهما إلا بواسطة الدول الأعضاء. وهما الاختلافات بشأن كيفية قسمة الأنصبة المدفوعة لدعم عمليات حفظ السلام والتمثيل العادل في مجلس الأمن. وكل ما نستطيعه هو أن نأمل أن تلتزم الدول الأعضاء سبيلاً لحل خلافاتها بشأن هاتين المسألتين لصالح تعزيز مسؤوليتها الدولية الجماعية على النحو الذي يقضي به الميثاق.

٢٧٩ ونحن نهيئ بزعماء العالم المجتمعين في قمة الألفية، وهم يجددون التزامهم بالمثل العليا التي تجسدها الأمم المتحدة، أن يلتزموا أيضاً بدعم قدرة الأمم المتحدة على أن تنهض كاملاً بمهمتها التي تمثل بالفعل سبب وجودها: وهو مساعدة المجتمعات التي غرقت في حمأة الصراع والعمل على حفظ السلام أو إعادته.

المرفق الأول

أعضاء فريق الأمم المتحدة المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام

السيد ج. بريان آتوود (الولايات المتحدة)، رئيس دولية المواطنين، الرئيس السابق للمعهد الديمقراطي الوطني؛ المدير السابق لو كالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية.

السيد الأخضر الإبراهيمي (الجزائر)، وزير الخارجية السابق؛ رئيس الفريق

السفير كولن غراندرسون (ترينيداد وتوباغو)، المدير التنفيذي لمنظمة الدول الأمريكية، بعثة الأمم المتحدة المدنية الدولية في هايتي، ١٩٩٣/٢٠٠٠؛ رئيس بعثات مراقبة الانتخابات التابعة لمنظمة الدول الأمريكية في هايتي (١٩٩٥ و ١٩٩٧) وسورينام (٢٠٠٠).

الليدي آن هيركوس (نيوزيلندا)، الوزيرة السابقة، والممثلة الدائمة لنيوزيلندا لدى الأمم المتحدة؛ رئيسة بعثة قوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص، ١٩٩٨/١٩٩٩.

السيد ريتشارد مونك (المملكة المتحدة)، العضو السابق في مفتشية صاحبة الجلالة للشرطة ومستشار الحكومة بشأن مسائل الشرطة الدولية؛ مفوض قوة عمل الشرطة الدولية التابعة للأمم المتحدة في البوسنة والهرسك، ١٩٩٨-١٩٩٩.

الجنرال (متقاعد) كلاوس نومان (ألمانيا)، رئيس الدفاع، ١٩٩١-١٩٩٦؛ رئيس اللجنة العسكرية التابعة لمنظمة معاهدة شمال الأطلسي (ناتو)، ١٩٩٦-١٩٩٩ مسؤول الإشراف على عمليات قوة التنفيذ/قوة تحقيق الاستقرار التابعة للئاتو في البوسنة والهرسك وحملة الناتو الجوية في كوسوفو

السيدة هيساكو شيمورا (اليابان)، رئيسة كلية تسودا، طوكيو، خدمت لمدة ٢٤ عاما في الأمانة العامة للأمم المتحدة وتفاعدت من خدمة الأمم المتحدة عام ١٩٩٥ كمديرة لشعبة أوروبا وأمريكا اللاتينية في إدارة عمليات حفظ السلام.

السفير فلاديمير شوستوف (الاتحاد الروسي)، سفير متحول ارتبط لمدة ٣٠ سنة بالأمم المتحدة؛ نائب سابق للممثل الدائم لدى الأمم المتحدة في نيويورك؛ ممثل سابق للاتحاد الروسي لدى منظمة الأمن والتعاون في أوروبا

الجنرال فيليب سياندا (زمبابوي)، رئيس الأركان، العمليات والتدريب في زمبابوي، قيادة الجيش في هراري، قائد القوة السابق في بعثة الأمم المتحدة للتحقق في أنغولا وبعثة الأمم المتحدة للمراقبة في أنغولا، ١٩٩٥-١٩٩٨.

الدكتور كورنيليو سوماروغا (سويسرا)، رئيس مؤسسة نزع السلاح الخلفي، كو، ومركز
جنيف الدولي للإزالة الإنسانية للألغام، الرئيس السابق للجنة الصليب الأحمر الدولية،
١٩٨٧-١٩٩٩.

* * * *

مكتب رئيس الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام

الدكتور وليام دورش، باحث منتسب أقدم، مدير مشاريع مركز هنري ل. ستيمسون

السيد سلمان أحمد، موظف شؤون سياسية، الأمانة العامة للأمم المتحدة

السيدة كلير كين، مساعد شخصي، الأمانة العامة للأمم المتحدة

السيدة كارولين إيرل، منتسب باحث، مركز ستيمسون

السيد ج. إدوارد بالميسانو، حاصل على زمالة هربرت سكوفيل الابن للسلام، مركز
ستيمسون.

المرفق الثاني

المراجع

وثائق الأمم المتحدة

- عنان، كوفي ع. منع اندلاع الحروب واثقاء الكوارث: تحد عالمي متنام. التقرير السنوي عن أعمال المنظمة، ١٩٩٩. (A/54/1)
- شراكة من أجل مجتمع عالمي. التقرير السنوي عن أعمال المنظمة، ١٩٩٨. (A/53/1)
- مواجهة التحدي الإنساني: نحو ثقافة وقائية. (ST/DPI/2070)
- نحن الشعوب: دور الأمم المتحدة في القرن الحادي والعشرين. تقرير الألفية. (A/54/2000)
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي. مذكرة من الأمين العام يحيل بها تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية المعنون "التقييم المتعمق لعمليات حفظ السلام: مرحلة البدء". (E/AC.51/1995/2 و Corr.1)
- مذكرة من الأمين العام يحيل بها تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية المعنون "التقييم المتعمق لعمليات حفظ السلام: مرحلة الإنهاء".
- مذكرة من الأمين العام يحيل بها تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية المعنون "الاستعراض الذي يجري مرة كل ثلاث سنوات لتنفيذ التوصيات التي اتخذتها لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها الخامسة والثلاثين بشأن تقييم عمليات حفظ السلام: مرحلة البدء". (E/AC.51/1998/4 و Corr.1)
- مذكرة من الأمين العام يحيل بها تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية المعنون "الاستعراض الذي يجري مرة كل ثلاث سنوات لتنفيذ التوصيات التي اتخذتها لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها السادسة والثلاثين بشأن تقييم عمليات حفظ السلام: مرحلة الإنهاء". (E/AC.51/1999/5)
- الجمعية العامة. مذكرة من الأمين العام يحيل بها تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن استعراض أوضاع شعبة شؤون الإدارة والسوقيات الميدانية بإدارة عمليات حفظ السلام. (A/49/959)
- تقرير الأمين العام المعنون "تجديد الأمم المتحدة: برنامج للإصلاح". (A/51/950)
- تقرير الأمين العام عن أسباب النزاع في أفريقيا وتعزيز السلم الدائم والتنمية المستدامة فيها. (A/52/871)
- تقرير اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام. (A/54/87)
- مذكرة من الأمين العام يحيل بها تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن مراجعة حسابات إدارة عقود الخدمة والتمويل في بعثات حفظ السلام. (A/54/335)
- مذكرة من الأمين العام يحيل بها التقرير السنوي لمكتب خدمات الرقابة الداخلية عن الفترة من ١ تموز/يوليه ١٩٩٨ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٩٩. (A/54/393)

تقرير الأمين العام عن حماية المدنيين في الصراع المسلح. (S/1999/957)

رسالة مؤرخة ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩ موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من الأمين العام يرفق بها تقرير لجنة التحقيق المستقل في الإجراءات التي اتخذتها الأمم المتحدة أثناء عملية الإبادة الجماعية التي وقعت في رواندا في عام ١٩٩٤. (S/1999/1257)

تقرير الأمين العام عن دور عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في نزع سلاح المقاتلين وتسريحهم وإعادة إدماجهم. (S/2000/101)

رسالة مؤرخة ١٠ آذار/مارس ٢٠٠٠ موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار ٨٦٤ (١٩٩٣) بشأن الحالة في أنغولا يرفق بها تقرير فريق الخبراء المعني بالانتهاكات الماسة بالجزءات التي فرضها مجلس الأمن على يونيتا. (S/2000/203)

نشرة صحفية للأمين العام. البيان الذي أدلى به الأمين العام في جامعة جورج تاون. (SG/SM/6901)

نشرة الأمين العام. تقييد قوات الأمم المتحدة بالقانون الإنساني الدولي. (ST/SGB/1999/13)

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
Governance foundations for
: ience:

ورقة مناقشة أعدتها شعبة تطوير الإدارة وشؤون الحكم التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠.

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. النداء السنوي لعام ٢٠٠٠: استعراض عام للأنشطة والاحتياجات المالية. جنيف

مذكرة من الأمين العام يحيل بها تقرير الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والصراع المسلح المعنون "حماية الأطفال المتأثرين بالصراع المسلح". (A/54/430)

تقرير الأمين العام المقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ٥٥/٥٣ والمعنون "سقوط سريريبييتسا". (A/54/549)

تقرير اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام. (A/54/839)

تقرير الأمين العام عن تنفيذ توصيات اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام. (A/54/670)

الجمعية العامة ومجلس الأمن. تقرير الأمين العام المقدم عملاً بالبيان الذي اعتمده اجتماع قمة مجلس الأمن المعقود في ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ والمعنون "خطة للسلام: الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وبناء السلام". (A/47/277-S/24111)

ورقة موقف مقدمة من الأمين العام بمناسبة الذكرى السنوية الخمسين لإنشاء الأمم المتحدة بعنوان "ملحق لخطة السلام". (A/50/60-S/1995/1)

تقرير الأمين العام عن الأطفال والصراع المسلح. (A/55/163-S/2000/712)

مجلس الأمن. تقرير الأمين العام عن توفير الحماية للمساعدة الإنسانية المقدمة إلى اللاجئين وغيرهم ممن يوجدون في حالات النزاع. (S/1998/883)

تقرير الأمين العام عن تعزيز قدرة أفريقيا على حفظ السلام. (S/1999/171)

التقرير المرحلي المقدم من الأمين العام بشأن الترتيبات الاحتياطية لحفظ السلام. (S/1999/361)

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. قائمة أدوات الاستجابة لحالات الطوارئ. وثيقة أعدها قسم التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ، جنيف، ٢٠٠٠.

معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (اليونيتار) ومعهد سنغافورة لدراسات السياسة العامة والمعهد الوطني الياباني للنهوض بالمرأة. تقرير مؤتمر سنغافورة لعام ١٩٩٧: العمل الإنساني وعمليات حفظ السلام، نيويورك، ١٩٩٧.

اليونيتار ومعهد سنغافورة لدراسات السياسة العامة والمعهد الياباني للشؤون الدولية. الصلة بين حفظ السلام وبناء السلام: معلومات مستخلصة ودروس. مشروع تقرير مؤتمر سنغافورة لعام ١٩٩٩. نيويورك، ٢٠٠٠.

Goulding, Marrack, Practical measures to enhance the United Nations' effectiveness in the field of peace and security تقرير مقدم إلى الأمين العام، نيويورك، ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٧٧.

مصادر أخرى

- Berdal, Mats, and David M. Malone, eds. *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Berman, Eric G., and Katie E. Sams. Peacekeeping in Africa: capabilities and culpabilities. (UNIDIR/2000/3)
- Bigombe, Betty, Paul Collier and Nicholas Sambanis. Policies for building post-conflict peace. Paper presented at an ad hoc expert group meeting on the economics of civil conflicts in Africa, 7 and 8 April 2000, organized by the Economic Commission for Africa.
- Blechman, Barry M., William J. Durch, Wendy Eaton and Julie Werbel. Effective transitions from peace operations to sustainable peace: final report. DFI International, Washington, D.C., September 1997.
- Childers, Erskine, and Brian Urquhart. *Towards a More Effective United Nations: Two Studies*. Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1992.
- Collier, Paul. Economic causes of civil conflict and their implications for policy. In Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson and Pamela Aall, *Managing Global Chaos*. Washington, D.C., United States Institute of Peace, forthcoming.
- Cousens, Elizabeth M., Donald Rothchild and Stephen John Stedman, eds. *Ending Civil Wars*, vol. II, *Evaluating Peace Implementation*. New York, Center for International Security and Cooperation of Stanford University and International Peace Academy, forthcoming.
- DeSoto, Alvaro, and Graciana del Castillo. Implementation of comprehensive peace agreements: staying the course in El Salvador. *Global Governance*, vol. 1, No. 2 (May-June 1995).
- Doyle, Michael W., and Nicholas Sambanis. International peacebuilding: a theoretical and quantitative analysis. Paper presented at a conference of the Center of International Studies and the World Bank, Princeton University, 17 and 18 March 2000.

Fafo Programme for International Cooperation and Conflict Resolution. Command from the saddle: managing United Nations peace-building missions. Recommendations report

t-
work, 1999.

Fainberg, Anthony, Alan Shaw, Dean Cheng, Xavier Maruyama and Donald Gallagher. Technology for international peace operations. Washington, D.C., Institute for Technology Assessment, March 1998.

Forman, Shepard, Stewart Patrick and Dirk Salomons. Recovering from conflict: strategy for an international response. New York University, Center on International Cooperation, February 2000.

Government of Canada. *Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations*. Ottawa, Department of Foreign Affairs and International Trade and Department of National Defence, 1995.

i-
rections, major challenges. *International Peacekeeping*, vol. 7, No. 3 (Summer 2000).

Henkin, Alice H., ed. *Honouring Human Rights and Keeping the Peace: Lessons from El Salvador, Cambodia and Haiti*. Washington, D.C., Aspen Institute, 1995.

Honouring Human Rights, from Peace to Justice: Recommendations to the International Community. Summary edition of Henkin, op. cit., Washington, D.C., Aspen Institute, 1999.

Holm, Tor Tanke, and Espen Barth Eide, eds. Peacebuilding and Police Reform. *International Peacekeeping*, vol. 6, No. 4 (Special issue, Winter 1999).

Humanitarian Community Information Centre, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, and Office for the Coordination of Humanitarian Affairs of the United Nations Secretariat. *Kosovo atlas*. Pristina, February 2000.

Jett, Dennis C. *Why Peacekeeping Fails*. New York, St. 2000.

- Latter, Richard. Monitoring and verifying peace agreements. Report based on a Wilton Park conference 597 on the monitoring and verification of peace agreements, 24-26 March 2000, April 2000.
- Lehman, Ingrid A. *Peacekeeping and Public Information: Caught in the Crossfire*. London, Frank Cass, 1999.
- Lord Christopher. Advisory note for Stimson Center/United Nations Panel on Peace Operations. Prague, Prague Project on Emergency Criminal Justice Principles, Institute of International Relations, 27 June 2000.
- Moore, Jonathan, ed. *Hard Choices*. Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield for the International Committee of the Red Cross, Geneva, 1998.
- Plunkett, Mark. Justice re-establishment in United Nations peacekeeping: methods and techniques for the re-establishment of the rule of law in United Nations peace operations. 18 April 2000.
- Salerno, Reynolds M., Michael G. Vannoni, David S. Barber, Randall R. Parish and Rebecca L. Frerichs. *Enhanced peacekeeping with monitoring technologies*. Sandia report. Albuquerque, Sandia National Laboratories, 2000.
- Smillie, Ian, Lansana Gberie and Ralph Hazleton. *The heart of the matter: Sierra Leone, diamonds and human security*. Ottawa, Partnership Africa Canada, January 2000.
- Stedman, Stephen John. Spoiler problems in peace processes. *International Security*, vol. 22, No. 2 (Fall 1997).
- Stewart, Frances and A. Berry. The real causes of inequality. *Challenge*, vol. 43, No. 1 (2000).
- Stewart, Frances, Frank P. Humphreys and Nick Lee. Civil conflict in developing countries over the last quarter of a century: an empirical overview of economic and social consequences. *Oxford Journal of Development Studies*, vol. 25, No. 1 (February 1997).
- Thant, Myint-U and Elizabeth Sellwood. *Knowledge and Multilateral Interventions: The United Nations Experiences in Cambodia and Bosnia and Herzegovina*. Royal Institute

of International Affairs Discussion Paper, No. 83. London, Royal Institute of International Affairs, 2000.

Wallensteen, Peter, and Margareta Sollenberg. Armed conflict and regional conflict complexes, 1989-1997. *Journal of Peace Research*, vol. 35, No. 5 (1998).

World Bank Institute and Interworks. *The Transition from War to Peace: An Overview*. Washington, D.C., 1999.

المرفق الثالث

موجز التوصيات

١ - العمل الوقائي:

(ج) يوصي الفريق بأن تنظر الهيئات التشريعية في

إدراج برامج التسريح وإعادة الدمج ضمن الميزانيات المقررة لعمليات السلام المعقدة في المرحلة الأولى من العملية المعنية، تسهيلاً لسرعة تشتيت الفصائل المتقاتلة وتقليصاً لاحتمال استئناف الصراع.

(د) يوصي الفريق بأن تبحث اللجنة التنفيذية

المعنية بالسلام والأمن خطة لتعزيز قدرة الأمم المتحدة الدائمة على إعداد استراتيجيات لبناء السلام وعلى تنفيذ برامج دعماً لتلك الاستراتيجيات، وبأن تقدم توصية بهذا الشأن إلى الأمين العام.

٣ - مبدأ واستراتيجية حفظ السلام:

يجب أن يكون حفظة السلام التابعون للأمم المتحدة قادرين، بمجرد نشرهم، على الاضطلاع بولايتهم بصورة دقيقة مهنية وناجحة وأن يكونوا قادرين على الدفاع عن أنفسهم وعن مكونات البعثة الأخرى وعن ولاية البعثة وفقاً لقواعد اشتباك صارمة، ضد الذين ينكصون عن التزاماتهم بشأن اتفاق للسلام، أو الذين يسعون بالعنف إلى انهياره.

٤ - ولايات واضحة ولها مصداقية وممكنة التحقيق:

(أ) يوصي الفريق مجلس الأمن بأن يتأكد، قبل

أن يوافق على تنفيذ اتفاق لوقف إطلاق النار أو اتفاق للسلام أو على عملية لحفظ السلام تقودها الأمم المتحدة، من أن الاتفاق يلبي شروطاً أساسية من قبيل الاتساق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان ومع توافر العنصر العملي من ناحية المهام المحددة والقيود الزمنية؛

(أ) يؤيد الفريق توصيات الأمين العام بشأن

اتقاء الصراعات الواردة في تقريره بمناسبة الألفية وفي الملاحظات التي أعرب عنها أمام جلسة مجلس الأمن المفتوحة الثانية بشأن اتقاء الصراعات، المعقودة في تمور/يوليه ٢٠٠٠، وبصفة خاصة مناشدته "جميع العاملين في مجال اتقاء الصراعات وفي مجال التنمية أي الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز والحكومات ومنظمات المجتمع المدني التصدي لهذه التحديات على نحو أكثر تكاملاً"؛

(ب) ويؤيد الفريق لجوء الأمين العام بشكل أكثر

تواتراً إلى إيفاد بعثات تقصي الحقائق إلى مناطق التوتر ويشدد على التزامات الدول الأعضاء، بموجب المادة ٢ (٥) من الميثاق، بتقديم "كل ما في وسعها من عون" لهذه الأنشطة التي تقوم بها الأمم المتحدة.

٢ - استراتيجية بناء السلام:

(أ) ينبغي أن تتوافر نسبة مئوية صغيرة من

ميزانية السنة الأولى للبعثة ليستخدمها ممثل الأمين العام أو ممثله الخاص الذي يتولى قيادة البعثة في تمويل المشاريع السريعة الأثر في منطقة عملياتها، بالتشاور مع منسق الأمم المتحدة المقيم للفريق القطري؛

(ب) يوصي الفريق بإجراء تحول مفهومي في

استخدام الشرطة المدنية وغيرها من عناصر توطيد سيادة القانون وخبراء حقوق الإنسان في عمليات السلام المعقدة بحيث ينعكس فيه زيادة التركيز على تعزيز مؤسسات انفاذ القوانين وتحسين الاحترام لحقوق الإنسان في بيئات ما بعد انتهاء حالات الصراع؛

إمكانية وجدوى وضع مدونة جنائية مؤقتة وأي تعديلات إقليمية قد تلزم، لكي تستخدمها هذه العمليات ريثما يعاد إقرار سيادة القانون المحلي وإنشاء القدرة المحلية على إنفاذ القوانين.

٧ - تحديد توقيت نشر البعثات:

على الأمم المتحدة أن تبين أن "قدرات النشر السريع والفعال" هي القدرة على القيام، من الناحية التشغيلية، بالنشر الكامل لعمليات حفظ السلام التقليدية خلال ٣٠ يوما من اتخاذ قرار من جانب مجلس الأمن، وخلال ٩٠ يوما في حالة بعثات حفظ السلام المعقدة.

٨ - قيادة البعثة:

(أ) يجب على الأمين العام أن ينظم طريقة اختيار قادة البعثات، مع البدء بتجميع قائمة شاملة. من المحتمل تعيينهم من ممثلي الأمين العام أو ممثليه الخاصين وقادة القوات ومفوضي الشرطة المدنية ونوابهم وسائر رؤساء العناصر الفنية والإدارية، على أساس تحقيق عدالة التوزيع على الصعيد الجغرافي وكذلك على صعيد نوع الجنس، وتلقي مدخلات من الدول الأعضاء في هذا الشأن.

(ب) ينبغي اختيار وتجميع قيادة البعثة بكاملها في المقر بأسرع ما يمكن، لإتاحة مشاركتها في الجوانب الأساسية لعملية تخطيط البعثة، ولتزويدها بمعلومات عن الحالة في منطقة البعثة، إلى جانب التقاء أعضاء القيادة بزملائهم والعمل معهم.

(ج) يجب على الأمانة العامة أن تقوم على نحو منظم بتزويد قيادة البعثة بالتوجيهات الاستراتيجية والخطط اللازمة لاستباق وتخطي التحديات التي تواجه تنفيذ الولاية، مع الاضطلاع حيثما أمكن بصياغة هذه التوجيهات والخطط على نحو مشترك مع قيادة البعثة.

(ب) ينبغي أن يترك مجلس الأمن القرارات التي تأذن بعثات ذات مستويات كبيرة من حيث حجم القوات لتظل على شكل مشاريع قرارات حتى يحين الوقت الذي يحصل فيه الأمين العام على التزامات مؤكدة من الدول الأعضاء بتقديم قوات وغير ذلك من العناصر الأساسية لدعم البعثة، بما في ذلك عناصر بناء السلام؛

(ج) ينبغي أن تلي قرارات مجلس الأمن متطلبات عمليات حفظ السلام عندما يُستعان بها في أحوال محتملة الخطر، وبخاصة الحاجة إلى تسلسل واضح للقيادة وتوحيد الجهود؛

(د) يتعين على الأمانة العامة إبلاغ مجلس الأمن بما يلزم منه أن يعرفه، لا بما يريد هو أن يسمعه، عند صياغة أو تغيير ولايات بعثة ما، وينبغي أن يتاح للبلدان التي التزمت بتقديم وحدات عسكرية إلى إحدى العمليات فرصة حضور الإحاطات التي تقدمها الأمانة العامة إلى المجلس بشأن المسائل التي تؤثر على سلامة وأمن موظفيها، وبخاصة الجلسات التي تؤثر على استعمال القوة من جانب البعثة.

٥ - المعلومات والتحليل الاستراتيجي:

ينبغي أن ينشئ الأمين العام كيانا، يشار إليه هنا بوصفه أمانة المعلومات والتحليل الاستراتيجي التابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن، لكي يدعم احتياجات جميع أعضاء اللجنة التنفيذية من المعلومات والتحليل؛ ولأغراض إدارية، ينبغي أن يدير هذا الكيان رئيسا إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام وأن يكون مسؤولا أمامهما.

٦ - الإدارة المدنية الانتقالية:

يوصي الفريق بأن يدعو الأمين العام فريقا من الخبراء القانونيين الدوليين، يضم أفرادا ذوي خبرة في عمليات الأمم المتحدة المضطلة بولايات للإدارة الانتقالية، إلى تقييم

٩ - الأفراد العسكريون:

(أ) يجب تشجيع الدول الأعضاء، حيثما كان ذلك مناسباً، على الدخول في شراكات مع بعضها البعض في سياق نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية، من أجل تشكيل قوات عديدة متماسكة يصل قوام كل منها إلى حجم اللواء، مع توفير القوات التمكينية الضرورية، وفي إطار الاستعداد للنشر خلال ٣٠ يوماً من اتخاذ قرار لمجلس الأمن يقضي بإنشاء عملية تقليدية لحفظ السلام، وخلال ٩٠ يوماً فيما يتصل بعمليات حفظ السلام المعقدة.

(ب) يجب أن يُمنح الأمين العام سلطة القيام رسمياً باستعراض مدروس للدول الأعضاء التي تشارك في نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية فيما يتعلق باستعدادها للإسهام بقوات في عملية محتملة، وذلك بمجرد ظهور احتمالات تشير إلى إمكانية التوصل إلى اتفاق لوقف إطلاق النار أو اتفاق يتوخى اضطلاع الأمم المتحدة بدور تنفيذي.

(ج) يجب على الأمانة العامة أن تقوم، كتمارس متبعة باستمرار، بإيفاد فريق للتأكد من تأهب كل مساهم محتمل بالقوات للوفاء بأحكام مذكرات التفاهم المتصلة بشروط التدريبات والمعدات اللازمة، قبل النشر؛ وعلى مَنْ لا يستوفون هذه الشروط ألا يقوموا بعملية النشر في هذا الصدد.

(د) يوصي الفريق بوضع قائمة متحددة من "الأفراد الموجودين تحت الطلب" تتضمن حوالي ١٠٠ من الضباط العسكريين الموجودين في نطاق نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية، مع إتاحتهم خلال سبعة أيام لدعم نويات مخططي إدارة عمليات حفظ السلام بأفرقة مدربة على إنشاء مقل للبعثات لصالح عملية جديدة من عمليات حفظ السلام.

١٠ - أفراد الشرطة المدنية:

(أ) تشجيع الدول الأعضاء على أن تنشئ كل منها مجموعة وطنية من ضباط الشرطة المدنية تكون متأهبة للانتشار، خلال فترة وجيزة، في عمليات السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة، وذلك في سياق نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية؛

(ب) تشجيع الدول الأعضاء على الدخول في شراكات إقليمية من أجل تدريب أفراد الشرطة المدنية الذين تتألف منهم المجموعة الوطنية الموجودة لدى كل منها، وعلى تحقيق مستوى عام من التأهب وفقاً للمبادئ التوجيهية وإجراءات التشغيل الموحدة ومعايير الأداء التي ستضعها الأمم المتحدة؛

(ج) تشجيع الدول الأعضاء على تسمية جهة اتصال واحدة داخل هيكلها الحكومية القائمة على توفير أفراد الشرطة المدنية لعمليات السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة؛

(د) يوصي الفريق بالقيام في إطار نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية، بوضع "قائمة احتياطي" متغيرة تضم ١٠٠ من ضباط الشرطة والخبراء المرتبطين بهم ليكونوا جاهزين، في غضون مهلة قدرها سبعة أيام بالإضافة إلى أفرقة مدربة من أجل إنشاء عنصر شرطة مدنية في عملية جديدة لحفظ السلام، وتدريب الأفراد الوافدين وتحقيق تماسك ذلك العنصر على وجه السرعة؛

(هـ) يوصي الفريق بإرساء ترتيبات موازية للتوصيات (أ) و (ب) و (ج) ينضم بموجبها إحصائيو الشؤون القضائية والجناحية وحقوق الإنسان وغيرهم من الإحصائيين في هذا المضمار، إلى إحصائيي الشرطة المدنية ليشكلوا معاً أفرقة جماعية تعنى بمسألة "سيادة القانون".

١١ - الإخصائون المدنيون:

(أ) ينبغي أن تنشئ الأمانة العامة قائمة مركزية على شبكتي الإنترنت/الإنترنت للمرشحين المدنيين الذين سبق اختيارهم والمتاحين للانتشار في عمليات السلام في غضون مهلة قصيرة. وينبغي أن يتاح للبعثات الميدانية سبل الوصول إلى المرشحين المسجلين في القائمة وتحويلها سلطة تعيينهم، وفقا للمبادئ التوجيهية التي تضعها الأمانة العامة والمتعلقة بالتوزيع الجغرافي العادل والتوزيع العادل بين الجنسين؛

(ب) ينبغي إصلاح فئة الخدمة الميدانية بحيث تكون قادرة على تلبية الطلبات المتكررة التي تواجهها جميع عمليات السلام، وبخاصة عند المستويات المتوسطة إلى العليا في المجالات الإدارية والتعبوية؛

(ج) ينبغي تنقيح شروط الخدمة للموظفين المدنيين المعينين من الخارج لكي يتسنى للأمم المتحدة أن تجتذب المرشحين الأعلى تأهيلا وأن تعرض بعد ذلك على من يخدمون بامتياز احتمالات وظيفية أفضل؛

(د) ينبغي أن تقوم إدارة عمليات حفظ السلام بوضع استراتيجية شاملة لملاك الموظفين اللازمين لعمليات السلام توضح، في جملة أمور، استخدام متطوعي الأمم المتحدة، والترتيبات الاحتياطية لتوفير موظفين مدنيين في غضون مهلة ٧٢ ساعة لتسهيل بدء البعثة، وتوزيع المسؤولية فيما بين أعضاء اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن لتنفيذ تلك الاستراتيجية.

١٢ - إنشاء قدرة إعلامية سريعة الانتشار:

ينبغي تخصيص موارد إضافية في ميزانيات البعثات للإعلام والأفراد المتصلين به وتكنولوجيا المعلومات اللازمة للتعريف برسالة عملية السلام وإقامة روابط فعالة للاتصالات الداخلية.

١٣ - الدعم التعبوي وإدارة النفقات:

(أ) تعد الأمانة العامة استراتيجية شاملة للدعم التعبوي لتيسير نشر البعثات بسرعة وفعالية ضمن الحدود الزمنية المقترحة وبما يتطابق مع افتراضات التخطيط التي تضعها المكاتب الفنية التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام؛

(ب) تأذن الجمعية العامة بإنفاق غير متكرر وتوافق عليه للمحافظة على الأقل على خمس مجموعات لمرحلة بدء البعثات في برينديزي، تشمل معدات اتصالات الانتشار السريع. ويعاد تمويل "مجموعات مرحلة بدء البعثات" بصورة روتينية من الأنصبة المقررة للعمليات التي استخدمتها؛

(ج) منح الأمين العام سلطة أن يسحب ما يصل إلى ٥٠ مليون دولار من الصندوق الاحتياطي لعمليات حفظ السلام، حالما يتبين احتمال إنشاء عملية لحفظ السلام، وذلك بموافقة اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية ولكن قبل أن يتخذ مجلس الأمن قرارا؛

(د) تستعرض الأمانة العامة كامل السياسات والإجراءات المتعلقة بالشراء (مع تقديم مقترحات إلى الجمعية العامة تتعلق بتعديل النظامين الأساسي والإداري الماليين، حسب الاقتضاء)، وذلك بوجه خاص لتيسير النشر السريع والكامل لأي عملية ضمن الحدود الزمنية المقترحة؛

(هـ) تستعرض الأمانة العامة السياسات والإجراءات التي تنظم إدارة الموارد المالية في البعثات الميدانية، بهدف إتاحة قدر أكبر من المرونة للبعثات الميدانية في إدارة ميزانيتها؛

(و) تزيد الأمانة العامة مستوى سلطة الشراء المخولة للبعثات الميدانية (من ٢٠٠.٠٠٠ دولار إلى مليون دولار، حسب حجم البعثة واحتياجاتها) لاقتناء جميع السلع

١٦ - التعديلات الهيكلية الأخرى في إدارة عمليات حفظ السلام:

(أ) ينبغي إعادة تنظيم هيكل شعبة الشؤون العسكرية والشرطة المدنية الحالية، وإخراج وحدة الشرطة المدنية من سلسلة القيادات العسكرية. وينبغي النظر في رفع رتبة مستشار الشرطة المدنية ودرجته؛

(ب) ينبغي إعادة تنظيم هيكل مكتب المستشار العسكري التابع لإدارة عمليات حفظ السلام بحيث يتمشى على نحو أوثق مع الطريقة التي تنظم بها هيكل المقار الميدانية العسكرية في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام؛

(ج) ينبغي إنشاء وحدة جديدة ضمن إدارة عمليات حفظ السلام وتزويدها بموظفين يتمتعون بالخبرة اللازمة لتقديم المشورة بشأن المسائل المتصلة بالقانون الجنائي التي تؤثر بصورة بالغة على فعالية الاستعانة بالشرطة المدنية في عمليات الأمم المتحدة للسلام؛

(د) ينبغي لوكيل الأمين العام للشؤون الإدارية أن يقوم بتفويض السلطة والمسؤولية فيما يتعلق بمهام الميزنة والمشتريات المتصلة بحفظ السلام إلى وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام لمدة عامين على سبيل التجربة؛

(هـ) ينبغي إجراء تحسينات كبيرة في وحدة الدروس المستفادة ونقلها إلى مكتب العمليات التابع لإدارة عمليات حفظ السلام بعد تجديده؛

(و) ينبغي النظر في زيادة عدد الأمناء العاميين المساعدين في إدارة عمليات حفظ السلام من أمينين إلى ثلاثة أمناء، مع اختيار أحدهم ليكون "الأمين العام المساعد الرئيسي" ويصبح نائبا لوكيل الأمين العام.

والخدمات المتاحة محليا غير المشمولة بالعقود الإطارية أو عقود الخدمات التجارية الدائمة.

١٤ - تمويل دعم المقر لعمليات حفظ السلام:

(أ) يوصي الفريق بزيادة كبيرة في موارد دعم المقر لعمليات حفظ السلام، ويحث الأمين العام على تقديم اقتراح إلى الجمعية العامة يحدد احتياجاته بالكامل؛

(ب) ينبغي أن يعتبر دعم المقر لحفظ السلام نشاطا أساسيا من أنشطة الأمم المتحدة، وتلك الصفة تمول أغلبية احتياجاته من الموارد اللازمة لهذا الغرض من خلال آلية ميزانية المنظمة البرنامجية العادية لفترة السنتين؛

(ج) إلى حين إعداد تقرير الميزانية العادية التالي يوصي الفريق بأن يعرض الأمين العام على الجمعية العامة طلب زيادة تكميلية طارئة في حساب الدعم لإتاحة التوظيف الفوري لموظفين إضافيين، خاصة في إدارة عمليات حفظ السلام.

١٥ - التخطيط والدعم المتكاملان للبعثات:

ينبغي أن تكون فرق العمل المتكاملة لشؤون البعثات التي يعار أعضاؤها من جميع أجزاء منظومة الأمم المتحدة، حسب اللزوم، هي الوسيلة النموذجية للتخطيط والدعم الخاصين بالبعثات. ويجب أن تكون فرق العمل المتكاملة بمثابة مركز الاتصال الأول لكل ذلك الدعم، وأن يكون لقادة فرق العمل سلطة إشراف تنفيذي مؤقتة على الموظفين المعارين، وفقا لاتفاقات بين إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية، والإدارات والبرامج والصناديق والوكالات المساهمة الأخرى.

١٧ - الدعم التنفيذي في مجال الإعلام:

ينبغي إنشاء وحدة تتولى التخطيط التنفيذي وتوفير الدعم فيما يتعلق بالإعلام ضمن عمليات السلام، إما داخل إدارة عمليات حفظ السلام، أو ضمن دائرة جديدة للسلام والأمن تنشأ داخل إدارة شؤون الإعلام وتكون مسؤولة مباشرة أمام وكيل الأمين العام للاتصال وشؤون الإعلام.

١٨ - دعم بناء السلام في إدارة الشؤون السياسية:

(أ) يؤيد الفريق الجهود التي تبذلها الأمانة العامة لإنشاء وحدة تجريبية لبناء السلام ضمن إدارة الشؤون السياسية، بالتعاون مع العناصر الأساسية الأخرى في الأمم المتحدة، ويقترح أن يقوم الأعضاء بمراجعة الدعم المقدم لهذه الوحدة من الميزانية العادية في حالة نجاح البرنامج التجريبي. وينبغي أن يجري تقييم البرنامج في سياق التوجيه المقدم من الفريق في الفقرة ٤٦ أعلاه، فاذا رئي أنه أفضل الخيارات المتاحة لتعزيز قدرة الأمم المتحدة على بناء السلام، ينبغي عرضه على الأمين العام حسب التوصية الواردة في الفقرة ٤٧ (د) أعلاه؛

(ب) يوصي الفريق بزيادة الموارد المقدمة من الميزانية العامة لنفقات برامج شعبة المساعدة الانتخابية زيادة كبيرة لمواجهة النمو السريع في الطلب على خدمات هذه الشعبة، بدلا من الاعتماد على التبرعات؛

(ج) في سبيل تخفيف الطلب على شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات والمكتب التنفيذي لإدارة الشؤون السياسية، وتحسين خدمات الدعم المقدمة للمكاتب الميدانية الصغيرة المختصة بالشؤون السياسية وبناء السلام، يوصي الفريق بأن يتولى مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع تزويد جميع هذه البعثات الميدانية الصغيرة غير العسكرية بخدمات المشتريات والخدمات التعبوية والخدمات المتصلة بتعيين الموظفين وغيرها من خدمات الدعم.

١٩ - دعم عمليات السلام في مفوضية الأمم المتحدة

لحقوق الإنسان:

يوصي الفريق بإحداث تحسين جوهري في قدرة مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على التخطيط والإعداد للبعثات الميدانية، عن طريق تمويل يستمد جزء منه من الميزانية العادية والجزء الآخر من ميزانيات بعثات عمليات السلام.

٢٠ - عمليات السلام وعصر المعلومات:

(أ) تحتاج الإدارات المعنية بالسلام والأمن في المقر إلى مركز للمسؤولية يكون مقره في أمانة تحليل المعلومات والاستراتيجيات التابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن، ويقوم بوضع استراتيجية موحدة لتكنولوجيا المعلومات وبرامج للتدريب عليها في عمليات السلام، والإشراف على تنفيذها. وينبغي أيضا أن يعين في البعثات نظراء لمركز المسؤولية المذكور يعملون في مكاتب الممثلين الخاصين للأمين العام في عمليات السلام المعقدة من أجل الإشراف على تنفيذ هذه الاستراتيجية؛

(ب) ينبغي لأمانة تحليل المعلومات والاستراتيجيات التابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن أن تتعاون مع شعبة خدمات تكنولوجيا المعلومات على إنشاء عنصر معزز لعمليات السلام على الشبكة الداخلية الحالية للأمم المتحدة، وأن تقوم بربطها بالبعثات عن طريق شبكة خارجية لعمليات السلام؛

(ج) يمكن لعمليات السلام أن تستفيد إلى حد كبير من التوسع في استخدام تكنولوجيا نظم المعلومات الجغرافية، التي يمكنها بسرعة أن تدمج ما بين المعلومات التشغيلية والخرائط الإلكترونية لمنطقة البعثة، من أجل الاستعانة بها في تطبيقات شتى من قبيل التسريح، وأعمال

الشرطة المدنية، وتسجيل الناخبين، ورصد حقوق الإنسان،
والتعمير؛

(د) ينبغي وضع توقعات بالاحتياجات المتعلقة
بتكنولوجيا المعلومات اللازمة لعناصر البعثات ذات
الاحتياجات الفريدة من تكنولوجيا المعلومات، مثل الشرطة
المدنية وحقوق الإنسان، وتليبيتها بصورة أكثر انتظاما في
سياق التخطيط للبعثات وتنفيذها؛

(هـ) يشجع الفريق على أن يضطلع المقرر
والبعثات الميدانية بالاشتراك في إدارة مواقع شبكة الويب
بحيث يحتفظ المقرر بمهمة الإشراف، في حين يؤذن لموظفين في
فرادى البعثات بإنتاج المحتويات الشبكية ووضعها على
المواقع على نحو يتمشى مع معايير وسياسات العرض
الأساسية.