

Distr.: General  
30 June 2015  
Arabic  
Original: English

# الجمعية العامة مجلس الأمن



مجلس الأمن  
السنة السبعون

الجمعية العامة  
الدورة التاسعة والستون

البندان ١٣ و ١١٥ من جدول الأعمال  
التنفيذ والمتابعة المتكاملان والمنسقان لنتائج المؤتمرات  
الرئيسية ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة  
في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما  
متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية

رسالتان متطابقتان مؤرختان ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠١٥ موجهتان إلى رئيس  
الجمعية العامة ورئيس مجلس الأمن من رئيس فريق الخبراء الاستشاري المعني  
باستعراض هيكل الأمم المتحدة لبناء السلام

أُتشرّف بالإشارة إلى الرسالة المؤرخة ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ الموجهة  
إلى الأمين العام من رئيس الجمعية العامة ورئيس مجلس الأمن والتي اقترحا فيها معاً،  
عقب مشاورات أجراها مكتبهما مع الدول الأعضاء، إطاراً مرجعياً لاستعراض هيكل الأمم  
المتحدة لبناء السلام في عام ٢٠١٥ (A/69/674-S/2014/911).

وكما تعلمون، يتألف الاستعراض الشامل من مرحلتين. قام الأمين العام في الأولى  
بتعيين فريق استشاري من سبعة خبراء لإعداد تقرير استعراضي. وسيجري في الثانية دراسة  
التقرير واتخاذ الإجراءات المناسبة بواسطة عملية حكومية دولية. وفي ٢٢ كانون الثاني/يناير  
٢٠١٥، عين الأمين العام الأعضاء التالية أسماؤهم في الفريق الاستشاري: أنيس باجوا  
(باكستان)، وساراسواثي مينون (الهند)، وفونمي أولونيساكين (نيجيريا)، وأحمد ولد عبد الله  
(موريتانيا)، وتشارلز بيتري (فرنسا)، وخيرت روستنتال (غواتيمالا)، وإيديث غريس  
سيمبالا (أوغندا).



ويسرني بصفتي رئيس الفريق الاستشاري وباسم جميع أعضائه أن أبلغكم بأننا قد اختتمنا عملنا في غضون الوقت المحدد وفي إطار من الالتزام التام بالاختصاصات المخولة للفريق. وقد أجرى الفريق الاستشاري مشاورات ومناقشات موسعة وقام بتحليل عدد وفير من وثائق المعلومات الأساسية وبإجراء خمس دراسات حالة تناولت بوروندي وتيمور - ليشتي وجمهورية أفريقيا الوسطى وجنوب السودان وسيراليون، وذلك كأساس عملي لتوصياته.

وفي وقت إعداد هذا التقرير، كانت هيتان أخريان تقومان باستكشاف أبعاد حيوية ذات صلة لركيزة السلام والأمن، إحدى ركائز عمل الأمم المتحدة، وهما الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام الذي أنشأه الأمين العام في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، والفريق الاستشاري الرفيع المستوى المعني بالدراسة العالمية لتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، المنشأ بموجب قرار مجلس الأمن ٢١٢٢ (٢٠١٣). وجرت مشاورات بين الهيئات الثلاث جميعها ابتغاء الاتساق والتكامل، دون مساس بالطابع المستقل لعمل كل منها.

ولقد كان من دواعي اعتزازنا أن نعمل مع هؤلاء الزملاء الموقرين في إعداد هذا التقرير. وأود أيضا أن أنوه بالدعم الممتاز الذي تلقيناه من الأمانة المكلفة بخدمة الفريق ومن العديد من الشركاء في جميع أنحاء العالم. ويحدونا أمل قوي، إذ تمضون الآن قدما بالمرحلة الثانية من الاستعراض، في أن تنتج عن تقريرنا قرارات محددة من جانب الهيئات الرئيسية للأمم المتحدة لمساعدة المنظمة على الوفاء بإحدى أسمى المهام التي أسندها ميثاق الأمم المتحدة إليها وهي الحفاظ على السلام في العالم.

وأرجو ممتناً التكرم بتعميم هذه الرسالة والتقرير باعتبارهما وثيقة من وثائق الجمعية العامة، في إطار البندين ١٣ و ١١٥ من جدول الأعمال، ومن وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) غرت روستال

رئيس فريق الخبراء الاستشاري

المعني باستعراض هيكل

الأمم المتحدة لبناء السلام

## تحدي الحفاظ على السلام

### تقرير فريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل الأمم المتحدة لبناء السلام

موجز

بناء على طلب من رئيس الجمعية العامة ورئيس مجلس الأمن، أعد هذا التقرير فريق خبراء استشاري مكون من سبعة أعضاء شكله الأمين العام. وهو يمثل المرحلة الأولى من استعراض ذي مرحلتين لدور ووضع لجنة بناء السلام وصندوق بناء السلام ومكتب دعم بناء السلام، فضلا عن كيانات الأمم المتحدة التشغيلية العاملة في مجال بناء السلام. ويهدف التقرير إلى إثراء المرحلة الثانية، وهي المرحلة الحكومية الدولية، التي يؤمل في أن تؤدي إلى إجراءات محددة لتعزيز النهج الذي تسلكه المنظمة في الحفاظ على السلام.

ويرى الفريق الاستشاري أن هيكل المنظمة لبناء السلام ينبغي ألا يفهم على أنه يقتصر على لجنة بناء السلام وصندوق بناء السلام وصندوق دعم بناء السلام. ذلك أن أوجه القصور التي تعترى الجهود الرامية إلى سد الفجوة الكبيرة في أجهزة المنظمة المؤسسية لبناء السلام هي أوجه قصور هيكلية في طابعها. وهي نتاج لسوء فهم سائد لطبيعة بناء السلام، وحصاذاً، وهو الأدهى، لتفتت الأمم المتحدة إلى أجزاء منفصلة كل منها متوقع على ذاته.

وفيما يتعلق بالنقطة الأولى، فإن بناء السلام، بالنسبة لكثير من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وكيانات المنظمة على السواء، هو فكرة تخطر على البال متأخراً: إذ لا يكون له موقع مناسب في سلم الأولويات ولا تخصص له الموارد الكافية ولا يُضطلع به إلا عندما يصمت صوت المدافع. ولكن الحفاظ على السلام هو إحدى المهام الأساسية التي أوكلتها إلى المنظمة الرؤية المتوخاة في ميثاق الأمم المتحدة والمتمثلة في إنقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب. ويجب أن يكون هو المبدأ الساري في كل ما تأخذ الأمم المتحدة على عاتقها القيام به وأن تهتدي به المنظمة في كل ما تضطلع به من أنشطة، قبل التفاعلات العنيفة وأثناءها وبعدها، لا أن يكون حظه التهميش.

وفيما يتعلق بالنقطة الثانية، فإن هناك عدة هيئات حكومية دولية رئيسية، وخصوصاً مجلس الأمن، تمتلك قطعاً من "أحجية" بناء السلام، وكل منها يتعامل مع الأمر من زاوية ما يقع عليه من مسؤوليات خاصة بموجب الميثاق. والتفتت فيما بينها موجود أيضاً في جميع أنحاء الأمم المتحدة: داخل الأمانة العامة وبين الأمانة العامة وباقي أجزاء المنظمة، وفي العمليات الميدانية، حيث يحدث حفظ السلام فعلاً. ورغم الاعتراف بهذه المشكلة منذ أمد

بعيد، فقد جانب التوفيق المحاولات الدورية للتعامل معها. لقد باتت التكاليف البشرية والمالية للوقوع في النزاع والعودة إلى الوقوع فيه تفوق طاقة التحمل وتحتاج إلى حل عاجل.

ويُعرض في الفرع الأول من التقرير مفهوم "sustaining peace" (الحفاظ على السلام). وفي الفرع الثاني، يصف الفريق الاستشاري، بشكل عام، السياق العالمي المتغير للنزاعات وبناء السلام. وقد أخذت النزاعات الأهلية الرئيسية تتراد من جديد بعد عقدين من التراجع المطرد. والأدهى من ذلك أن هذه النزاعات قد غدت أكثر تعقيدا وبتات يتزايد تفتتها واستعصاؤها على الحل. والعوامل الدافعة إلى العنف - وبعضها جديد تماما وبعضها قائم منذ وقت طويل - لها تبعات خطيرة على الأمم المتحدة وعلى الجهود الدولية والإقليمية الهادفة إلى دعم العمليات الوطنية الرامية إلى تجاوز النزاعات. لذا فقد أضحت هناك حاجة إلى اتباع نهج شامل وأوسع نطاقا في الحفاظ على السلام، يمتد على طول كامل المسار المؤدي من منع نشوب النزاعات (الذي يحتاج، على وجه الخصوص، إلى أن تزيد منظومة الأمم المتحدة كثيرا من التشديد عليه) مرورا بصنع السلام وحفظ السلام، وحتى مرحلة الإنعاش وإعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع. ويتوقف نجاح هذا النهج على اتحاد ركائز المنظمة المتمثلة في السلام والأمن، وحقوق الإنسان، والتنمية.

وهناك عامل ثان يتوقف عليه النجاح وهو تعزيز المسؤولية الوطنية الشاملة للجميع. فلما كان من المتعذر التسليم بأنه ستوجد، بعد انتهاء العنف، دولة قومية متماسكة أو نظام حكم يستوعب الجميع، فقد بات واجبا أن يتم تقاسم المسؤولية الوطنية عن بذل الجهود للحفاظ على السلام على نطاق واسع بين جميع الطبقات والشرائح الاجتماعية الرئيسية. ويجب الاستماع إلى طائفة عريضة من الآراء السياسية والفاعلين الوطنيين، وخاصة المرأة والشباب.

ويتوقف النجاح أيضا على تحديد أطر زمنية واقعية لعمليات الأمم المتحدة للسلام وغيرها من أنشطة بناء السلام والالتزام بها، ويسري ذلك - بدرجة أكبر - على المساعدة الإنمائية. فالحفاظ على السلام بعد انتهاء النزاع تحد باهظ التكلفة يستغرق التصدي له وقتا طويلا جدا. وتشير الأدلة بقوة إلى أن الاستعجال غير المبرر والتركيز الضيق على وقف القتال بدلا من معالجة الأسباب الجذرية للنزاع من العوامل المسهمة بقوة في تجده.

وفي الفرع الثالث من التقرير، يورد الفريق الاستشاري تقييما لا يتناول فقط ما أجادت المنظمة عمله، بل أيضا، وهو الأهم، ما لم تُحسِّن فعله. وقد خلص التقييم إلى استنتاج رئيسي، جرى التعبير عنه بصراحة تامة، وهو أن سماح الدول الأعضاء باستمرار التفتت العام للمنظمة يجعل هذه الدول ذاتها جزءا من المشكلة، مع أن بإمكانها - ويجب عليها - أن تكون جزءا من الحل. إنها ببساطة ملزمة بتقبل الحاجة إلى أن تعمل أجزاء مختلفة

من الأمم المتحدة معاً من أجل بناء السلام وبتيجاد السبل الكفيلة بمساعدة هذه الأجزاء المختلفة على ذلك. فبدون صيغة ناجحة لتوحيد الجهود المشتركة للركائز الثلاث، سيستمر إخفاق الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة للحفاظ على السلام.

ويعرض الفريق الاستشاري، في الفرع الرابع، مقترحات محددة لتحقيق الاتساق في جهود بناء السلام المستدام، يرد بياها أدناه.

### تعزيز الاتساق على المستوى الحكومي الدولي

ينبغي أن تصبح لجنة بناء السلام الجسر الاستشاري بين الهيئات الحكومية الدولية المعنية، الذي أريد لها دائماً أن تكونه. وستظل مهامها الرئيسية ممثلة في القيام بالدعوة، وتقديم المساعدة في تعبئة الموارد، وتقديم المساعدة في تحسين التنسيق داخل الأمم المتحدة وخارجها، والانخراط في التفكير الاستراتيجي، ووضع توصيات السياسة العامة، وتوفير مكان تجتمع فيه الأطراف المهتمة بالأمر. غير أنه ينبغي للجنة أن تؤدي المزيد من عملها من خلال أعضائها كافة وأن تزيد كثيراً من مرونة ممارستها العملية وشفافيتها وأن تركز بدرجة أكبر على تقديم المشورة والدعوة. كما ينبغي لها أن تخضع، من خلال جميع أعضائها، للمساءلة أمام الهيئات الحكومية الدولية الرئيسية المعنية وأن تُقيم جسراً بينها على هذا النحو.

وسيتوقف النجاح في تحقيق ذلك بشكل خاص على وجود التزام أعمق لدى الجهة الحكومية الدولية الفاعلة الرئيسية في مجال بناء السلام، وهي مجلس الأمن، الذي ينبغي أن يطلب بانتظام مشورة لجنة بناء السلام بشأن الأبعاد المتصلة ببناء السلام في الولايات التي يقررها وأن يستند إلى تلك المشورة، على أن تتلقى اللجنة بدورها الدعم من مكتب دعم بناء السلام الذي يجب تعزيزه وتطويره وأن يعمل على نحو وثيق مع كيانات الأمم المتحدة المعنية. وينبغي لمجلس الأمن أيضاً أن ينظر في تسليم اللجنة مهمة المتابعة المستمرة للبلدان المدرجة في جدول أعماله حيثما وعندما يكون قد أحرز تقدم كاف في توطيد دعائم السلام في تلك البلدان.

### تحسين قدرة منظومة الأمم المتحدة على بناء السلام

هناك طائفة من التدابير لا غنى عنها لتحسين الأداء على الأرض. فمنظومة الأمم المتحدة يلزمها أن تولي مزيداً من الاهتمام لتوقيت وإدارة عمليات الانتقال بين الأشكال المختلفة للجهود الذي تقوم به: أي الانتقال بين الأنواع المختلفة من البعثات، ومن الأفرقة القطرية للأمم المتحدة إلى البعثات والعكس. وتعزيز سلطات وقدرات مسؤولي الأمم المتحدة الميدانيين في البلدان المعرضة للنزاع والمتضررة منه، والتأكد من استمرارية القيادة في مختلف

أشكال الجهد المبذول، وتزويد مسؤولي الأمم المتحدة بالموارد اللازمة للقيام بالولايات الموكولة إليهم، كل هذه الأمور لا غنى عنها لخدمة المحتاجين من الناس وتعزيز مصداقية الأمم المتحدة.

وأخيراً، يجب فهم الحفاظ على السلام - الذي يُعنى أساساً بتحقيق المصالحة وبناء رؤية مشتركة لمجتمع ما - على أنه مهمة لا يمكن أن يقوم بها إلا أصحاب المصلحة في البلد المعني ذاته. ويمكن للأمم المتحدة والجهات الفاعلة الدولية متابعة العملية وتيسيرها، لا قيادتها.

### إقامة الشراكات من أجل الحفاظ على السلام

إن حجم التحدي الذي يمثله الحفاظ على السلام معناه أن الأمم المتحدة لا يمكنها أن تنجح بمفردها. فهذا النجاح يتوقف على إقامة شراكات استراتيجية وعملية مع المؤسسات المالية الدولية ومع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية. ويجب على الأمم المتحدة أن تعطي الأولوية لتطوير هذين النوعين من الشراكات وتعميقهما.

### ضمان تمويل بناء السلام بموارد يمكن التنبؤ بها بقدر أكبر

رغم استمرار التركيز على تمويل جهود الحفاظ على السلام عقداً من السنين، فإن هذا التمويل ما زال شحيحاً وينقصه الاتساق وإمكانية التنبؤ به. وهنا أيضاً ستؤدي الشراكات الاستراتيجية وتعبئة أموال مشتركة بين الأمم المتحدة والبنك الدولي وغيره من المؤسسات الثنائية والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف إلى تعظيم الأثر وتقاسم المخاطر.

وينبغي لصندوق بناء السلام أن يستثمر ميزته النسبية المتمثلة في كونه "مستثمراً يُلجأ إليه قبل غيره" في جهود الحفاظ على السلام ويتميز بالسرعة والفعالية وبساطة الإجراءات وتقبُّل المخاطرة. ومن شأن تزويد الصندوق سنوياً بنسبة مئوية رمزية قدرها ١ في المائة من مجموع ميزانيات الأمم المتحدة المخصصة لعمليات السلام باعتبارها تمويلاً أساسياً من الأنصبة المقررة أن يساعد في سد الفجوة بين الولايات والموارد البرنامجية. وسيساعد في سدها أيضاً تقديم أموال من الأنصبة المقررة لتمويل الأبعاد البرنامجية لولايات عمليات السلام.

### تحسين القيادة وتوسيع نطاق الاستيعاب

يشكل بناء قيادة وطنية جزءاً لا يتجزأ من خطط المصالحة وبناء الأمة. ويجب أن توفر الأمم المتحدة دعماً خاصاً لهذا المسعى. وينبغي لها أيضاً أن تعطي الأولوية لدعم توسيع نطاق الاستيعاب حتى تكون عمليات بناء السلام خاضعة للمسؤولية الوطنية بكل معنى الكلمة. ويجب تسريع وتيرة الجهود بدرجة كبيرة لبلوغ ثم تجاوز الهدف الذي

حدده الأمين العام المتمثل في تخصيص نسبة ١٥ في المائة من الأموال التي تديرها الأمم المتحدة لمشاريع بناء السلام بعد انتهاء النزاع التي تعزز المساواة بين الجنسين وتعمل على تمكين المرأة وتلبية احتياجاتها الخاصة في سياقات بناء السلام.

فإذا ما نفذت كل هذه التدابير معاً، فإنها ستمثل تحولاً أساسياً في تعريف وتوجُّه عمل المنظمة: تحولٌ يتم من خلاله حقاً النظر إلى تحدي الحفاظ على السلام على أنه عنصر محوري في الرؤية المنصوص عليها في الميثاق والمتمثلة في إنقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب.

## المحتويات

### الصفحة

٩	.....	أولا - مقدمة
١٢	.....	ثانيا - السياق العالمي المتغير لبناء السلام
١٢	.....	ألف - النزاع المعاصر: الاستمرارية والتغيير
١٧	.....	باء - مراحل التطور في فهم التحدي الذي يشكله بناء السلام
١٩	.....	جيم - نماذج بناء السلام وأطره الزمنية
٢١	.....	دال - الصلات القائمة بين السلام والتنمية وحقوق الإنسان في سياق بناء السلام
٢٣	.....	هاء - المشاركة الواسعة النطاق والشاملة
٢٦	.....	واو - مشاركة المرأة في الحفاظ على السلام
٢٧	.....	ثالثا - تقييم أنشطة الأمم المتحدة لبناء السلام
٢٧	.....	ألف - تعليقات عامة
٢٩	.....	باء - تفتت جهاز الأمم المتحدة وأثر ذلك على بناء السلام
٣٣	.....	جيم - كفالة اتساق الأداء في جميع إجراءات الأمم المتحدة في الميدان
٣٧	.....	دال - الأمم المتحدة ومشاركة المرأة في بناء السلام
٤٠	.....	هاء - مصداقية الأمم المتحدة وقيادتها
٤٣	.....	واو - شراكات الأمم المتحدة وبناء السلام
٤٧	.....	زاي - لجنة بناء السلام ومكتب دعم بناء السلام
٥٢	.....	حاء - تمويل بناء السلام وصندوق بناء السلام
٥٧	.....	رابعا - الطريق إلى الأمام: الاستنتاجات والتوصيات
٥٧	.....	ألف - الاستنتاجات
٦٠	.....	باء - التوصيات



## أولا - مقدمة

١ - إذا كان هناك سبب رئيسي لإنشاء الأمم المتحدة، فهو الحفاظ على السلام الدولي بجميع أبعاده. وذلك هو الهدف النبيل الذي اختُصر في ميثاق الأمم المتحدة بالعزم على إنقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب وإعادة تأكيد الإيمان بالحقوق الأساسية للإنسان والدفع بالرقي الاجتماعي قدما ورفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح. ويتحقق هدف الحفاظ على السلام ما دام يُمنع نشوب النزاعات بين الدول والنزاعات الأهلية. وفي الحالات التي تنشب فيها نزاعات عنيفة، يستلزم تحقيقه اتخاذ إجراءات سريعة وحازمة سعياً لوقفها. وقبل كل شيء، يجب معالجة الأسباب الجذرية للنزاعات المصحوبة بالعنف.

٢ - وفي الوقت الذي كان يوضع فيه هذا التقرير في صيغته النهائية، كانت الأمم المتحدة تقوم بإعداد خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. ويدعو الهدف ١٦ من الأهداف المقترحة للتنمية المستدامة إلى التشجيع على إقامة مجتمعات تعيش في سلام ولا يُهمَّش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وتتاح فيها إمكانية وصول الجميع إلى العدالة وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات. وتفترض تلك الصيغة الجامعة مجتمعات لا وجود فيها للنزاعات المصحوبة بالعنف وذات قدرة على التحكم بأسباب العنف. وهي متوائمة تماما مع الميثاق؛ بل إنها تمثل جهدا كبيرا للإبقاء على رؤية الميثاق وتعميقها.

٣ - وقد تطور على مر الزمن النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة في مواجهة تحدي الحفاظ على السلام. وظهر مفهوم بناء السلام لأول مرة في تقرير الأمين العام المعنون "خطة للسلام" والصادر في عام ١٩٩٢ (A/47/277-S/24111). وعاد المفهوم إلى دائرة الضوء في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥. ففي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، اعتمد مجلس الأمن (القرار ١٦٤٥ (٢٠٠٥)) والجمعية العامة (القرار ١٨٠/٦٠) بشكل متزامن التوصيات الواردة في هذه الوثيقة الختامية والتي أنشئت بموجبها ثلاثة كيانات جديدة تقع مقارها في نيويورك، هي لجنة بناء السلام، وصندوق بناء السلام، ومكتب دعم بناء السلام. وقد تمثل الغرض من هذه الكيانات في سد ما اعتبره الأمين العام آنذاك "قصورا هائلا" في القدرة المؤسسية والهيكيلية للمنظمة على دعم البلدان التي تمر بمرحلة انتقال من النزاع المتسم بالعنف إلى السلام المستدام (انظر A/59/2005، الفقرة ١١٤).

٤ - وفي ذلك الوقت، قوبل ذلك التطور بالترحيب بصفته معلما مهما. ولكن، في عام ٢٠١٠، خلص استعراض أجري للمرة الأولى لعمل الكيانات الجديدة بعد إنشائها بخمس سنوات إلى أن الآمال التي صاحبت قرارات إنشائها ما زالت بعيدة عن التحقق، وتضمن ذلك الاستعراض عددا من التوصيات المفصلة بشأن الكيفية التي يمكن بها تحسين

عمل لجنة بناء السلام، وصندوق بناء السلام، ومكتب دعم بناء السلام (انظر A/64/868-S/2010/393). وأعرب عن الأمل في أن يأتي هذا الاستعراض على شكل جرس إنذار يساعد في تعزيز العزم الجماعي على التعامل مع بناء السلام بطريقة أكثر شمولاً وأمضى تصميمًا.

٥ - وبعد خمس سنوات من ذلك، في عام ٢٠١٥، لم يطرأ على تلك الآمال إلا مزيد من التضاؤل<sup>(١)</sup>. ومع مرور الوقت، أصبح من الواضح بشكل متزايد أن المطلوب هو إلقاء نظرة جديدة، ليس على الهيكل المتخصص نفسه فحسب، ولكن أيضا على كل نهج بناء السلام الذي تتبعه الأمم المتحدة عموما. وبالرغم من الوعد الذي حملته معها الكيانات الجديدة، فقد خلص الفريق الاستشاري إلى استنتاج رئيسي هو أن المهمة الرئيسية التي ينص عليها الميثاق وهي الحفاظ على السلام لا زالت بعيدة جدا عن أن تقدر حق قدرها أو تولى لها الأولوية المناسبة أو ترصد لها الموارد الكافية على الصعيد العالمي وداخل منظومة الأمم المتحدة.

٦ - وإذا ما أريد تحقيق الهدف المحوري المتمثل في الحفاظ على السلام، يتعين فهمه على أنه مسؤولية مشتركة رئيسية تقع على عاتق المنظمة بأسرها، أي بوصفه خيطا يمتد بقوة عبر كل ما تضطلع به المنظمة عمل في مجالات الوقاية وصنع السلام وإنفاذ السلام وحفظ السلام، وكذلك عبر التعافي وإعادة البناء بعد انتهاء النزاع. ويشكل تحسين أداء المنظمة في مجال الحفاظ على السلام تحديا عاما بحق، تحديا يتجاوز كثيرا النطاق المحدود للكيانات المنشأة في عام ٢٠٠٥ التي دعيت باسم "هيكل بناء السلام". وهو يتطلب مشاركة جميع الأجهزة الحكومية الدولية الرئيسية الثلاثة، إضافة إلى الأمانة العامة، وبرامج المنظمة ووكالاتها المتخصصة، وبالطبع، عمليات الأمم المتحدة في الميدان.

٧ - ويترتب على هذه الرؤية الكلية للحفاظ على السلام آثار عميقة على صعد الهياكل والسياسات والإدارة والميزانية، وهي آثار تشكل الخيوط الجامعة الرئيسية للتقرير:

- (أ) ينبغي أن يفهم الحفاظ على السلام باعتباره لا يشمل الجهود الرامية إلى منع تجدد النزاع فحسب، بل أيضا الجهود الرامية إلى منع الدخول في النزاع من الأصل؛
- (ب) عند النظر في أنشطة السلام والأمن التي تضطلع بها الأمم المتحدة، يجب التأكيد بشدة على منع نشوب النزاعات؛

(١) في دراسة استقصائية نشرها مشروع منظومة الأمم المتحدة الإنمائية في المستقبل، لم ير إلا ٢٠ في المائة من المستطلعين أن لجنة بناء السلام تؤدي عملها بفعالية ولم ير إلا ٥٢ في المائة منهم أن الأمم المتحدة تؤدي أداء جيدا في مجال بناء السلام والتنمية (63?newsid=www.futureun.org/en/Publications-Surveys/Article).

- (ج) يتطلب الحفاظ على السلام نهجا متكاملا تماما على المستوى الاستراتيجي ومستوى وضع السياسات وكذلك على المستوى التنفيذي؛
- (د) على مستوى وضع السياسات، يجب أن يكون مفهوما أن الأجهزة الحكومية الدولية الرئيسية للأمم المتحدة تضطلع بدور في الحفاظ على السلام، كل منها في حدود اختصاصه؛
- (هـ) يلزم أن تتبع الأمم المتحدة نفس النهج الكلي والمتكامل على المستويين الإداري والتنفيذي، سواء في المقر أو في الميدان حيث يجري بالفعل بناء السلام؛
- (و) منع الدخول في النزاع أو تجدد النزاع هما أقل تكلفة بكثير، من الناحيتين البشرية والمالية، من الاستجابة للأزمات؛
- (ز) في المقابل، يؤدي الإخفاق الحالي في إعطاء الأولوية للجهود الرامية إلى الحفاظ على السلام وتوفير الموارد اللازمة للاضطلاع بها إلى الحكم على العالم وشعوبه بدورات مأساوية وعنيفة من تجدد النزاع، حسبما تبين بجلاء دراسات الحالة الإفرادية الخاصة بالاستعراض؛
- (ح) لئن كان بناء القدرات وبناء الدول وبناء المؤسسات والتنمية عمليات تتطلب جميعها قدرا كبيرا من الخبرة التقنية، يجب أولا وقبل كل شيء فهم بناء السلام بوصفه عملية سياسية في جوهرها؛
- (ط) تتقاسم جهات معنية عديدة ومتنوعة - عامة وخاصة، وطنية وإقليمية ودولية - المسؤولية عن بناء السلام. ويتسم الطابع المتعدد الأبعاد لعملية الحفاظ على السلام بأنه حتمي مما يطرح تحديات كبيرة أمام تحقيق الاتساق؛
- (ي) يؤثر النزاع والسلام في كل فرد من أفراد المجتمع. ويتطلب التوصل إلى المصالحة وتحقيق السلام المستدام المشاركة الواسعة والشاملة، بما يشمل طيفا يمتد من أصحاب المصلحة من الدولة والمجتمع المدني إلى مستوى القواعد الشعبية؛
- (ك) تتطلب معالجة الأسباب الجذرية للنزاع التزامات طويلة الأجل وأن تتوافر على المدى البعيد إمكانية الحصول على تمويل منتظم وكاف ويمكن التنبؤ به.
- ٨ - وتستمد التقييمات والتوصيات المقدمة في هذا التقرير من دراسات الحالة الإفرادية الخمس التي أجريت (بوروندي، وتيمور - ليشتي، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجنوب السودان، وسيراليون). ولم تصمم الدراسات كتحليلات متعمقة، بل كجهود ترمي إلى استخلاص بعض الدروس الرئيسية التي بدا أن لها أهمية عامة فيما يتعلق بالحفاظ على السلام.

وهذه الدراسات هي المصدر المباشر للعديد من النقاط الأساسية المفصلة في هذا التقرير والتي يرد بيان لأهمها في أطر موجزة تتخلل نص التقرير.

٩ - وينقسم التقرير إلى أربعة أجزاء:

(أ) هذه المقدمة؛

(ب) في الجزء الثاني، يحدد الفريق الاستشاري بشكل عام عناصر السياق العالمي المتغير الذي يؤثر بشكل أساسي في كيفية اضطلاع الأمم المتحدة ببناء السلام. والغرض منه هو أن يكون خلفية يجري في ضوءها تقييم أداء المنظمة وإبراز المناقشات الرئيسية المتعلقة بالحفاظ على السلام؛

(ج) يتضمن الجزء الثالث تقييما للأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة في مجال بناء السلام، على النحو المطلوب في الاختصاصات التي اقترحها رئيس الجمعية العامة ورئيس مجلس الأمن؛

(د) في الجزء الأخير، يقدم الفريق الاستشاري استنتاجات وتوصيات، استنادا إلى النتائج الواردة في التقرير.

## ثانيا - السياق العالمي المتغير لبناء السلام

### ألف - النزاع المعاصر: الاستمرارية والتغيير

١٠ - شهدت فترة العقدين ونصف العقد الممتدة منذ نهاية الحرب الباردة استمرارية وتغيرا في الديناميات العالمية للنزاع بالتلازم مع طغيان مسببات العنف الجديدة والناشئة على مسبباته القائمة منذ أمد بعيد. فقد انهارت بعض الإيديولوجيات؛ وتجددت حيوية بعضها الآخر بشكل كبير. وظهرت قوى عالمية جديدة، كما ظهرت نزعات تسلطية جديدة وحركات متطرفة جديدة. وساعد النمو المتسارع بشدة لوسائل التواصل الاجتماعي على الدفع قدما بتلك الحالات الناشئة ومقاومتها في آن واحد. وغدت النزاعات أكثر تعقيدا والعناصر التي تحدد طابعها أكثر تفتتا.

١١ - وبعد الانخفاض الذي طرأ على الحروب الأهلية الكبرى في جزء كبير من أواخر تسعينيات القرن الماضي ومطلع العقد الأول من هذا القرن، ازداد عددها ثلاثة أمثال تقريبا

من ٤ حروب في عام ٢٠٠٧ إلى ١١ حربا في عام ٢٠١٦<sup>(٢)</sup>. وتتسبب عوامل شتى في جعل النزاعات أكثر استعصاء على الحل، ومن هذه العوامل ازدياد التطرف المصحوب بالعنف، والصلات بالأسواق غير المشروعة والجريمة المنظمة، وانتشار الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة. ويعمل اليوم نحو ثلثي أفراد حفظ السلام التابعين للأمم المتحدة وما يقارب ٩٠ في المائة من موظفي البعثات السياسية الخاصة في بلدان يجتدم فيها النزاع أو يعالجون مسائل تتعلق بها<sup>(٣)</sup>.

١٢ - وتؤدي الأسباب الوطنية للنزاع دورا هاما في تأجيج النزاعات الحالية. وكثيرا جدا ما يؤدي ضعف القيادة والإدارة إلى هشاشة المؤسسات، وانعدام الكفاءة في الإدارة العامة وانتشار الفساد، وهو أمر يتفاقم بفعل تكميم أفواه المعارضة السياسية ووسائل الإعلام وتسييس أجهزة أمن الدولة. وقد عمِد بعض قادة البلدان، من بينها بلدان كان للأمم المتحدة انخراط فيها مؤخرا، مدفوعين بعدم تقبلهم لانتهاج سلطتهم، إلى الدفع في اتجاه إصدار تشريعات تخدم مصالحهم أو تعديلات دستورية مثيرة للجدل تفيدهم أو تفيد أحزابهم. وكثيرا ما كانت تتبّع في ذلك عمليات سياسية أو انتخابية مستصحبة لتنازع عنيف.

١٣ - وتوفر سياسة الإقصاء مجموعة متصلة بذلك من أسباب النزاع. إذ تهيمن مجموعة أو أخرى من مجموعات المصالح الإثنية أو الدينية أو القبلية على السلطة بما يؤدي إلى إقصاء المجموعات الأخرى. وتُضطهد الأقليات أو تُتخذ ككبش فداء أو تستهدف بأعمال عنف، وتوظّف النخب العداء تجاهها سياسيا لتحافظ على قبضتها على السكان.

١٤ - وقد كان للوجه المتغير للنزاع العالمي تأثير خاص وكبير على المرأة. فأوجه عدم المساواة بين الجنسين تتعمق وتتفاقم بسبب العنف. ونصف المشردين قسرا في العالم الذين يبلغ عددهم ٥٩,٥ مليون شخص (١٩,٥ مليون لاجئ، و ١,٨ مليون طالب لجوء، و ٣٨,٢ مليون من المشردين داخليا) هم من النساء<sup>(٤)</sup>. ويستخدم العنف الجنسي كتكتيك

(٢) يمثل هذا العدد مزيجا من النزاعات الجديدة والنزاعات التي كانت منخفضة الحدة في أوقات سابقة و "تصاعدت" إلى "حرب أهلية" (انظر Sebastian von Einsiedel, "Major recent trends in violent conflict", Occasional Paper (Tokyo, United Nations University, Centre for Policy Research, 2014).

(٣) Rahul Chandran, "The changing terrain for peacebuilding" (Tokyo, United Nations University, Centre for Policy Research, 2015) و Sebastian von Einsiedel, "Major recent trends in violent conflict".

(٤) مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، "UNHCR global trends: forced displacement in 2014" (جنيف، ٢٠١٥)، وهو متاح على [www.unhcr.org/556725e69.html](http://www.unhcr.org/556725e69.html). وتقدر اللجنة المعنية باللاجئين أن ٨٠ في المائة من المشردين بسبب النزاع في العالم الذين يبلغ عددهم ٥١ مليون شخص هم من النساء والأطفال والشباب (انظر <http://womensrefugeecommission.org/resources/document/883-women-s-refugee-commission-fact-sheet?catid=234>).

لتشريد فئات من السكان، في حين أن المعارضة الإيديولوجية التي يمارسها الكثير من الجماعات المتطرفة لدخول البنات إلى المجالات العامة، بما في ذلك المؤسسات التعليمية، تؤدي بشكل أعم إلى تعرضهن إلى مخاطر شديدة (انظر S/2015/203). ويشاهد العالم استخدام العنف الجنسي والعنف المرتكب على أساس نوع الجنس ليس كاستراتيجية حرب فحسب، ولكن أيضا كتكتيك أساسي للإرهاب. ويكون النساء والمراهقات في البلدان المتضررة من النزاعات عرضة أكثر للوقوع ضحايا للاتجار بمن لا استغلاهن جنسيا أو تشغيلهن، كما يشكلن معظم ضحايا الاتجار بالأشخاص عموما (انظر S/2014/693). وفي مقابل ذلك، بات الدور البالغ الأهمية للنساء بوصفهن عناصر فاعلة في عمليات بناء السلام يكتسب اعترافا ودعما دوليين، أو هو - على الأقل - في مستهل اكتساب هذا الاعتراف والدعم، كما سيناقتش لاحقا في هذا التقرير.

١٥ - ويوفر القطاعان الاقتصادي والبيئي أيضا أسبابا للعنف. فغياب سبل كسب الرزق والحرمان الاجتماعي الاقتصادي، لا سيما عندما يتلازم معهما شعور بتهميش تاريخي، يؤديان إلى تأجيج المظالم. وعندما تدار الموارد الطبيعية بشكل جيد، يمكن أن تكون مصدرا لتقدم الأمم وراثتها واستقرارها. وعندما تدار هذه الموارد على نحو سيء أو تحتلس، يمكن أن يكون لها آثار اقتصادية واجتماعية وبيئية شديدة السلبية وأن تشكل خسارة جسيمة لبناء السلام والتنمية. وقد أشير في دراسة بارزة أجرتها الأمم المتحدة إلى أن الفترة منذ عام ١٩٩٠ قد أجم فيها استغلال الموارد الطبيعية بشدة ما لا يقل عن ١٨ من النزاعات المتسمة بالعنف وأن احتمال تجدد النزاعات المتعلقة بالموارد الطبيعية أعلى وأسرع تحققا من احتمال تجدد النزاعات الأخرى<sup>(٥)</sup>.

١٦ - ويمكن أن تكون الأراضي والمياه، على وجه الخصوص، أسبابا بنيوية للنزاع. وكثيرا ما تتسم الدول المتضررة من النزاعات والدول الخارجة من النزاعات بالضعف في مجال إدارة الأراضي والسجلات العقارية وبالتوتر المتكرر بين نظام الحقوق العرفية والنظام القانوني الرسمي<sup>(٦)</sup>، حيث يستخدم هذا الأخير في بعض الأحيان كأداة لتشريد فئات سكانية

Silja Halle, ed., *From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment* (٥)  
(Nairobi, United Nations Environment Programme, 2009).

J. Unruh and R. C. Williams, "Lessons learned in land tenure and natural resource management in post-conflict societies", in *Land and Post-Conflict Peacebuilding*, J. Unruh and R. C. Williams, eds.  
(London, Earthscan, 2013).

أو تجريدها من ممتلكاتها<sup>(٧)</sup>. وتطرق العديد من اتفاقات السلام التي عقدت مؤخرا إلى ضرورة ضمان الحقوق في الأراضي واستحداث أساليب فعالة لتسجيل الأراضي، ولكن لم ينجز إلا القليل في كثير من الأحيان<sup>(٨)</sup>. وقد تبين أيضا أن حالات التدهور في كمية المياه ونوعيتها، بسبب تغير المناخ، والتلوث، والخصخصة وحالات عدم المساواة في الإمداد، تشكل أسبابا للتراع على الصعيدين المحلي والإقليمي على السواء. ويقع العديد من الأحواض المائية العابرة للحدود في مناطق ذات تاريخ من التوتر بين الدول، مما يولد خطر أن تصبح المياه أحد العوامل الهامة التي تتسبب في نشوب النزاعات الإقليمية في المستقبل<sup>(٩)</sup>.

١٧ - ويضيف النمو السكاني والتدهور البيئي تعقيدات جديدة إلى البيئة الأمنية العالمية. وثمة صلات معقدة بين انخفاض نصيب الفرد من الموارد الطبيعية (لا سيما الأراضي والمياه)، وهجرة السكان، ونشوء النزاعات المتسمة بالعنف<sup>(١٠)</sup>. وقد دعا مجلس الأمن إلى تحسين فهم الصلات بين المناخ والضعف، ولكن لا يوجد إلا قدر محدود من التوجيه بشأن كيفية أن تأخذ سياسات أو مشاريع التكيف مع تغير المناخ التراع في الحسبان<sup>(١١)</sup>.

١٨ - وتُبدى النزاعات المعاصرة ميلا قويا نحو الانتشار خارج الحدود، لتكتسي بذلك بُعدا عابرا للأوطان بعد أن تكون قد اندلعت كمنازعات محلية. وتشهد أقلمة النزاعات تدخل الدول عسكريا خارج حدودها، سواء بصورة مباشرة أو بالوكالة، وتأجج نار الدوافع المحلية للنزاعات. أما الفارون من انعدام الأمن ومن الحرمان (الذين كثيرا ما يكونان متلازمين) فهم يسهمون بدورهم في زيادة تدويل الآثار المترتبة على هذه النزاعات. وفي عام ٢٠١٣، شهد

---

(٧) برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية وفريق الأمم المتحدة الإطاري المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات الوقائية، "Toolkit and guidance for preventing and managing land and natural resources conflict: land and conflict" (٢٠١٢).

(٨) إدارة الشؤون السياسية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، "Natural Resources and Conflict: A Guide for Mediation Practitioners" (٢٠١٥).

(٩) انظر، على سبيل المثال، برنامج الأمم المتحدة للبيئة، *Vital Water Graphics: An Overview of the State of the World's Fresh and Marine Waters, 2<sup>nd</sup> ed* (نيسروي، ٢٠٠٨). وهو متاح على [www.unep.org/dewa/vitalwater/index.html](http://www.unep.org/dewa/vitalwater/index.html).

(١٠) انظر، على سبيل المثال، Henrik Urdal، "Demographic aspects of climate change, environmental degradation, and armed conflict" ورقة أعدت لاجتماع فريق الخبراء المعني بتوزيع السكان والتحضّر والهجرة الداخلية والتنمية، نيويورك، ٢١-٢٣ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨ (UN/POP/EGM-URB/2008/18).

(١١) Lukas Rüttinger and others, *A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks* (2015). وهو متاح على [www.newclimateforpeace.org/](http://www.newclimateforpeace.org/).

أكثر من ربع النزاعات المندلعة داخل الدول تدخّل أطراف خارجية تؤيد هذا الطرف أو ذاك من الأطراف المتحاربة<sup>(١٢)</sup>.

١٩ - وتُسهّم الشبكات الإجرامية، المحلية منها والوطنية والدولية، في تكثيف موجة العنف. فهي تعمل على "تجويف" الهياكل الحكومية وجعلها في غاية الضعف حتى بعد انتهاء النزاع<sup>(١٣)</sup>. أما الانخراط في اقتصادات الجريمة فهو يقلل من "الحوافز القائمة في وجه" حركات التمرد، ويحدّ من حوافز انخراطها في عمليات أو اتفاقات للسلام، ويُضعف من قدرة زعمائها على ضمان امتثال قواتهم عندما يُباشرون هؤلاء الزعماء مثل هذه العمليات والاتفاقات<sup>(١٤)</sup>. وتتسبب الإيديولوجيات المتطرّفة بشكل متزايد في أن تكتسب ديناميات العديد من النزاعات العنيفة أشكالاً جديدة. وأصبح بالإمكان أيضاً، في ظل غياب الاهتمام من جانب الحكومات، اجتذاب الأطياف الساحطة من السكان، ولا سيما الشباب، نحو الرؤى القائلة بوجود صراع عالمي.

٢٠ - وحتى مفهوم الدولة القومية ووظيفتها قد أصبحا، في عدة سياقات، محلّ شكّ. ويمكن الاستشهاد في هذا المقام بالتجارب التي مرّت بها في الآونة الأخيرة الصومال وليبيا وجمهورية أفريقيا الوسطى والعراق (كلٌّ حسب خصوصياته) (وجنوب السودان يشترك أيضاً في بعض السمات المماثلة). وفي هذه الحالات، أفضى انهيار أو غياب السلطة المركزية المهيمنة إلى تمزيق أوصال الدولة وفق أسس عرقية أو طائفية في الكثير من الأحيان، وإلى أن تظهر - من خلال موجات العنف الكبيرة بل وحتى الفظائع الجماعية - مناطق تتسم بقدر أكبر من وحدة العرق أو الدين.

٢١ - وما تواجهه السلطة المركزية، ضمن هذه السياقات، من تصدّع وغياب للمصادقية قد أصبح يدفع أكثر فأكثر نحو مواجهة معضلة شائكة. فالدول القومية المستقلة ذات السيادة هي التي تشكّل لبنات النظام الدولي ولبنات الأمم المتحدة بالأخصّ. لذلك، تميل الدول الأعضاء بصورة طبيعية إلى اتباع النسق الدولي السائد المتمثل في إعادة إنتاج سلطة مركزية قوية. بيد أن محاولة بناء أو توسيع السلطة المركزية، في أجواء تتسم بالتفتت، قد تفضي

---

(١٢) انظر: Simon Fraser University, Canada, Human Security Report Project, *Human Security Report 2013: The Decline in Global Violence — Evidence, Explanation, and Contestation* (Vancouver, Human Security Press, 2014)؛ انظر أيضاً D. Cunningham, "Blocking resolution: how external States can prolong civil wars", *Journal of Peace Research*, vol. 47, No. 2 (2010).

(١٣) World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development* (Washington, D.C., 2011).

(١٤) .Von Einsiedel, "Major recent trends in violent conflict"



لا إلى السلم وإثما إلى تعميق هوة النزاع. لذلك يتطلّب الأمر في هذه الحالات إيجاد نُهج جديدة تُسَلِّم بأنّ بناء السلام، على الأقل في مراحله المبكّرة، له صلة بتعزيز الفضاءات المحلية للحكومة أكثر مما له صلة بالسعي إلى إعادة إرساء سلطة مركزية قوية.

## باء - مراحل التطوّر في فهم التحدي الذي يشكله بناء السلام

٢٢ - إنّ كلّ هذه الأبعاد المعقدة للنزاعات المعاصرة، التي منها ما هو جديد تماما وما هو قائمٌ منذ أمد بعيد، تفضي إلى تداعيات خطيرة على الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة وسائر الأطراف الفاعلة الدولية والإقليمية من أجل دعم العمليات الوطنية لحل النزاعات العنيفة. فمن منظور استدامة السلام، كثيرا ما تعيّن أن يُفسح النموذج القديم المتبع في إنهاء النزاعات بواسطة اتفاق سلام شامل بين أعداء الأمس المعروفين، المجال أمام العمل بترتيبات أقل صرامة وبمشاركة أطراف ذات هويات أقل وضوحا. وهذا الأمر بدوره يزيد كثيرا من احتمالات السقوط مجدّداً في أتون النزاعات.

٢٣ - وفي التقرير المعنون "خطة للسلام" (A/47/277-S/24111)، عُرض بناء السلام على أنه تنمة منطقية لصنع السلام وحفظ السلام. وكان الهدف الرئيسي من ذلك هو منع تجدد النزاع بعد التوصل إلى اتفاق للسلام. وتم التأكيد ضمناً أيضاً على أنّ البلدان الخارجة من النزاع المسلح ينبغي أن تُعامل على أنّها تنتمي إلى فئة متميزة تتطلّب اهتماماً خاصاً.

٢٤ - وبعد مضي نحو عشرين عاماً على صدور ذلك التقرير، ما تزال هناك أسباب وجيهة لمنح اهتمام خاص للبلدان المتأثرة بالنزاعات أو التي هي بصدد التعافي منها. فالبلدان المتضررة من النزاعات، على سبيل المثال، تخلّفت كثيراً عن ركب البلدان الأخرى في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية<sup>(١٥)</sup>. وكمثال مأسويّ وحيد على هذا التخلّف يمكن ذكر أنّ البلدان العشرة الأسوأ أداءً في مجال منع وفيات الأمومة على الصعيد العالمي هي كلّها بلدان متضررة من النزاعات أو خارجة منها<sup>(١٦)</sup>.

٢٥ - ورغم أنّ فكرة تنابعية بناء السلام ما تزال سائدة، فقد اقترح مفهوم شامل في زمن مبكر يعود إلى عام ١٩٩٥ في ورقة الموقف المقدمة من الأمين العام والمعنونة "ملحق لخطة للسلام". والأهم من ذلك أن مجلس الأمن سلّم في شباط/فبراير ٢٠٠١ بأنّ بناء السلام

(١٥) انظر Organization for Economic Cooperation and Development, *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions* (Paris, OECD Publishing, 2015).

(١٦) انظر Save the Children, *State of the World's Mothers 2014: Saving Mothers and Children in Humanitarian Crises* (Westport, Connecticut, 2014).

يهدف إلى منع نشوب الصراعات المسلحة أو تجددها أو استمرارها وأنه لذلك يضم مجموعة واسعة من البرامج والآليات السياسية والإنمائية والإنسانية والمتعلقة بحقوق الإنسان، مشيراً إلى أن ذلك يتطلب اتخاذ إجراءات على الصعيدين القصير الأجل والطويل الأجل تخصص لتلبية الاحتياجات الخاصة للمجتمعات التي تتلقى في طريق الصراعات أو الخارجة لتوها منها (انظر S/PRST/2001/5).

٢٦ - إن هذا التهجّح الواسع هو ما يتبناه الفريق الاستشاري في هذا التقرير. ذلك أن "بناء السلام" - الذي يُقترح له في هذا التقرير مصطلح آخر هو "الحفاظ على السلام" - ينبغي أن يتحرر من الانحصار في سياقات ما بعد انتهاء النزاعات. فأولويات وأدوات منع الوقوع في النزاع يتشابه كثير منها مع أولويات وأدوات منع تجدد، ومن ثم فلا داعي إلى التقسيم المصطنع للطاقت والموارد المحدودة. ومن المفارقات أن مجلس الأمن، الذي اقترح هو ذاته نهجاً شاملاً في عام ٢٠٠١، ما زال يُطلق على البند المتعلق بهذه المسألة في جدول أعماله "بناء السلام بعد انتهاء النزاع".

٢٧ - وقد تطورت أيضاً على مر الزمن الأفكار المتعلقة بالتركيز المناسب على المؤسسات لأغراض بناء السلام. فالنزاعات العنيفة والمطوّلة تُحدث صدمات وتعمّق هوة الانقسامات المجتمعية، ولكنها تُلحق أيضاً أضراراً جسيمة بالمؤسسات. وتفترق المجتمعات التي ليست لديها مؤسسات قوية إلى القنوات التي تمكنها من أن تسيطر سلمياً على التوترات التي تظهر بصورة طبيعية والتي قد تنقلب إلى عنف أو تعود إليه. لذا فقد جرت العادة على أن تتلازم الجهود الرامية إلى هئية بيئة رحيمة مواتية للمصالحة، مع التركيز على إعادة بناء المؤسسات الرئيسية وتعزيز صلابتها<sup>(١٧)</sup>.

٢٨ - ولا يزال النقاش دائراً بشأن المؤسسات والقطاعات التي ينبغي أن تحظى بالاهتمام على سبيل الأولوية، وإن كانت السنوات الأخيرة قد شهدت نشوء بعض التوافق في الآراء. إذ دعت مثلاً البلدان المتضررة من النزاعات والبلدان تمر بمرحلة ما بعد النزاعات التي شكّلت معاً مبادرة "مجموعة الدول الهشة السبع الموسعة" إلى التركيز على خمسة قطاعات ذات أولوية في مبادرات بناء السلام، وهي: النشاط السياسي المشروع، والأمن، والعدالة، والأسس الاقتصادية، والإيرادات والخدمات. وهناك تقارب كبير بين هذا التحليل والتحليل

(١٧) وفقاً لما ذكره فريق الأمم المتحدة المعني بعمليات السلام فإن "بناء السلام... هو 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... لأن بناء السلام الفعال هو في واقع الأمر مزيج بين الأنشطة السياسية والإنمائية التي تستهدف مصادر الصراع" (A/55/305-S/2000/809، الفقرتان ١٣ و ٤٤).

الذي أورده البنك الدولي في منشوره تقرير التنمية في العالم ٢٠١١ (وفي الدراسات الاستقصائية القطرية التي استند إليها).

٢٩ - وتورد دراسات الحالة التي أجريت لهذا التقرير النجاحات والإخفاقات المرتبطة بهذا النوع من بناء المؤسسات. ففي جمهورية أفريقيا الوسطى، تعزى أسباب تجدد النزاعات، في جزء كبير منها، إلى عدم إضفاء الطابع المؤسسي على الحوار وإلى عدم النهوض بعملية إصلاح قطاع الأمن ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وعلى النقيض من ذلك، تم في تيمور - ليشتي، وفي بوروندي إلى حد ما، إنشاء مؤسسات راسخة البنين. وقد نجحت بوروندي حتى الآن، إذا استثنينا الأزمة السياسية الحادة التي كانت تحتاحها وقت إعداد هذا التقرير، في تفادي السقوط مجددا في أتون العنف الجماعي بين الفئات العرقية. وهو نجاح لا بُدَّ أنه يعود جزئيا إلى التماسك النسبي لمؤسساتها المنشأة بموجب اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي.

## جيم - نماذج بناء السلام وأطره الزمنية

٣٠ - من المسائل المتصلة بتطور الفكر المتعلق ببناء السلام مسألة الأطر الزمنية، وهي تتصل تحديدا بأن نجاح حفظ السلام يتطلب زمنا أطول بكثير مما كان يُتَوَقَّع في السابق. فتغيير المواقف من المواجهة إلى تبني قدر من التسامح والقبول بالآخر هو عملية بطيئة الخطى. أما إنشاء المؤسسات الشرعية التي قد تساعد على منع تجدد النزاع فهو من العمليات التي تستغرق جيلا، وذلك على حد ما أثبتته موجة جديدة من بحوث المقارنة. فحتى أسرع البلدان تحولا في القرن الماضي استغرق بها الزمن ما بين ١٥ إلى ٣٠ سنة لكي ترتقي بأداء مؤسساتها من المستوى الذي يسود اليوم في العديد من الدول الهشة<sup>(١٣)</sup>. ويحدث كل هذا في سياق لا تمضي فيه خطى التقدم لا في مسار خطي ولا أحادي الاتجاه.

٣١ - ومع ذلك، يبدو أن الجدول الزمني لبعثات الأمم المتحدة الحالية لا تأخذ ذلك في الحسبان، ولا تراعيه كذلك معظم برامج المساعدة الإنمائية في العالم. وما تزال الأطر الزمنية الموضوعية في كلا النوعين من الأنشطة غير واقعية بالمرّة. بل إن هناك نموذجا تقريبا للتعامل الدولي مع تحديات مرحلة ما بعد النزاع يبدو أنه ظهر خلال العقدين الماضيين. إذ يتوصل الوسطاء في البداية إلى اتفاق سلام يكون عادة هشا ولا يجسّد بما فيه الكفاية الأبعاد المحلية للنزاع. ثم تكون بعد ذلك مرحلة انتقالية محدودة، كثيرا ما تكون مصحوبة بترتيبات مؤقتة لتقاسم السلطة و/أو بشكل ما من أشكال الحوار الوطني. ثم يُصاغ ويُعتمد، في غضون سنة تقريبا من هذه المرحلة، دستور جديد. ويتوّج كل ذلك بإجراء انتخابات جديدة وديمقراطية، عادة ما تشكّل عملا لوجستيا هائلا.

٣٢ - ومن الواضح أنّ هذا التتابع يُقصد به تضميد الجراح المجتمعية والتنصيب المتأني سلطات وطنية جديدة مخوّلة ديمقراطياً لتعمل بمثابة التّظهير الأولي للشركاء الدوليين فيما يتعلق بمرحلة بناء السلام اللاحقة. بيد أنّ هذا النموذج كثيراً جداً ما ينهار.

٣٣ - أما الأسباب فهي عديدة، ولكنّ الأدلة تُشير إلى أنّ العامل المشترك بين جميع المراحل هو الاستعجال غير المبرر القائم على أطر زمنية غير عملية. إذ كثيراً ما يتم التعجيل بإبرام اتفاقات السلام، فيما يخضع سير العمليات عادةً للتدخل أو للتوجيه من قبل مجموعات الوسطاء الخارجيين الذين تتفاوت درجات مشروعاتهم الدولية. ثم تُجرى بعد ذلك عمليات استطلاع الآراء الوطنية التي تُصرف فيها أموالٌ وجهود كبيرة، ولكن ينتهي الأمر بالكثير منها إلى إعادة تدوير أفكار نفس الطبقة السياسية الضيقة التي كانت تتصارع بكل الوسائل لكسب السلطة خلال فترات العنف. ونادراً ما يتم تخصيص ما يكفي من الوقت والمساحة لتنظيم حوار ميداني جامع على مستوى القواعد الشعبية وفي المقاطعات. وفيما تسعى الدساتير الجديدة جاهدة إلى تضمين النسيج السياسي والقضائي الوطني التوافقات المحرزة بصعوبة في اتفاقات السلام، فإن الاستعجال في هذه العملية قد يجعل محصلة هذا السعي مشوبة بالعيوب أو قد يعوقه عن إزالة المظالم التي أفضت إلى نشوب الصراع في بادئ الأمر. وفي خضم هذا الاستعجال، لا تحظى الجهود المبذولة لاستعادة الخدمات الرئيسية أو استحداث موارد رزق جديدة للفئات السكانية المتضررة بالقدر الذي تستحقه من العناية.

٣٤ - بيد أنّ الانتخابات التي تجري في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع هي التي تهدد أكثر من غيرها في معظم الأحيان بتجدد النزاع<sup>(١٨)</sup>. إذ أن الانتخابات، التي يُنظر إليها على أنها وسيلة "لطي صفحة" العنف، كثيراً جداً ما تصبح، بدلا من ذلك، بمثابة اللحظة التي ينجح فيها العنف إلى الظهور مجدداً. وتُصبح الحملات الانتخابية فرصةً متاحة للمناورات الإقصائية (من له حوض الانتخابات والتصويت فيها ومن ليس له ذلك). وهكذا تتحول هذه الحملات المثيرة للنزاع إلى عنف أو تنكأ جراح الانقسام. أما اللجان الانتخابية فكثيراً ما تُعتبر متحيزة ومحايية لمن هم في السلطة. ولئن كانت فترة الانتقال تشهد واقعا هشاً وحذراً من تقاسم السلطة والمواءمات، فإن فترة ما بعد الانتخابات كثيراً ما تطغى عليها عقلية "الفائز يظفر بكل شيء" وتكون مصدر تهديد أساسي لكل ما سبق إحرازه من تقدّم. ثم بعد إجراء الانتخابات، كثيراً جداً ما تسارع السلطات الجديدة، بذريعة السيادة والاستقلال، إلى رفض أي متابعة دولية.

(١٨) انظر، مثلاً، Dawn Brancati and Jack L. Snyder, "Time to kill: the impact of election timing on post-conflict stability", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 57, No. 5 (2013); and Marco Pfister and Jan Rosset, *What Makes for Peaceful Post-Conflict Elections?*, Swisspeace Working Paper 2/2013 (Bern, 2013).

٣٥ - وما زالت الانتخابات الديمقراطية هدفا محمودا. غير أنه لا بدّ من توخي العناية والحكمة في تنظيم العملية المُفضية إلى إجرائها، ومن اكتساب ثقة ودعم السّكان من خلال الحوارات والاتّصالات الموسّعة. ويجب أن تُبذل قبل عمليات الحوار الوطني وبالتزامن معها جهود دؤوبة لاستطلاع آراء المجتمعات المحلية بشأن المسائل المحددة التي تدور بشأنها المناقشات على الصعيد الوطني.

## دال - الصلات القائمة بين السلام والتنمية وحقوق الإنسان في سياق بناء السلام

٣٦ - يكتسي التّقدم في تحقيق التنمية أهمية حاسمة في منع نشوب النزاعات وتجنّبها. وتبيّن البحوث بالدليل القاطع أنّ عدم تحقيق التنمية الاقتصادية يشكّل خطرا للسقوط في النزاعات في بادئ الأمر<sup>(١٩)</sup>. وكما ذكر آنفا، تندرج المظالم الاقتصادية والاجتماعية في كثير من الأحيان ضمن جملة الأسباب الجذرية المؤدية للنزاع، ولا سيما في ضوء تزايد التطلّعات التي باتت لدى الناس بسبب وصولهم بأعداد كبيرة إلى وسائط التواصل الاجتماعي، وعدم قدرة الحكومات على الوفاء بتلك التطلّعات.

٣٧ - أما إذا حصل النزاع، فإن هناك الكثير من الدلائل التي تُشير إلى أنّ احتمالات السقوط مجدّداً تتقلّص كثيرا عندما يُعاد تنشيط الاقتصادات. والواقع أنّ "التنمية الاقتصادية"، وفقاً لما ذكره أحد الباحثين المرموقين، "قد تكون بمثابة 'استراتيجية خروج' حقيقية لحفظ السّلام على المستوى الدولي"<sup>(٢٠)</sup>. ويشكّل إنهاء المظالم الاجتماعية والاقتصادية، وتمكين السّكان من وسائل كسب العيش، وهيئة الأسس اللازمة لتحقيق النمو الاقتصادي الجامع والعريض القاعدة، جزءا لا يتجزأ من أي انتقال من حالة النزاع إلى حالة الأوضاع الطبيعية.

٣٨ - ومع ذلك، لا يوجد حتى الآن أي توافق واضح في الآراء بشأن كيفية القيام بذلك. والجهود المبذولة حاليا لتعزيز التعافي الاقتصادي بعد انتهاء النزاع متواضعة نسبيا ويبدو أنّها تتجمع حول "نهج ثلاثي المسارات"<sup>(٢١)</sup> وهي: استخدام حلول مؤقتة فورية (مثل برامج

---

(١٩) Paul Collier and others, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (١٩٩٠). (Washington, D.C., World Bank; New York, Oxford University Press, 2003).

(٢٠) Paul Collier, "The political economy of fragile States and implications for European development policy", paper prepared for the Conference on "The challenges of fragility to development policy", Barcelona, Spain, May 2009.

(٢١) Nadia F. Piffaretti, "Economic recovery and peacebuilding", paper for the 2015 review of the United Nations peacebuilding architecture (March 2015).

توفير فرص العمل في حالات الطوارئ)، والإنعاش المبكر (يهدف عموماً إلى استعادة القدرة على توليد الدخل) والإنعاش الاقتصادي الأطول أجلاً (مثل إدخال إصلاحات على نطاق الاقتصاد بكامله لتحقيق النمو). إلا أن البحوث والممارسات في مجال تنشيط الاقتصادات تفتقر إلى الوضوح. وقد اتضح أنه من الصعب الحفاظ على المرحلة المعتادة من حيوية الانتعاش الاقتصادي بعد انتهاء النزاع. حيث أنه من بين أوائل ضحايا النزاع الثقة في المؤسسات التي من المرجح أن تكون حاسمة لتحقيق الإنعاش على المدى الطويل. ولهذا، يجب منح الأولوية لإيجاد سبل لاستعادة مصداقية هذه المؤسسات.

٣٩ - وتندرج انتهاكات حقوق الإنسان والإفلات من العقاب ضمن الأسباب الجذرية أيضاً للنزاعات ويجب التصدي لها بأسرع ما يمكن. ولكن ذلك يثير معضلات صعبة. فبينما تستدعي خطورة العديد من النزاعات شكلاً من أشكال العدالة الانتقالية، فإن توقيت هذه العمليات قد يثير الاستقطاب، وقد يبدو غير ملائم لإقامة علاقات خالية من العنف بشكل دائم. وبالمثل، إذا لم يتم التصدي للإفلات من العقاب فقد يؤدي ذلك إلى تقليص الثقة في عملية السلام والدعم المقدم لها. وأحياناً تُوجّه انتقادات إلى النهج المؤسسية وغير السياسية إزاء العدالة الانتقالية تصفها بأنها خارجية ومعادية لروح الإمساك بزمam الأمور على الصعيد المحلي. وفي المقابل، يؤخذ أحياناً على النهج المحلية أنها لا تستوفي المعايير الدولية الناشئة. وقد انتقدت الأمم المتحدة والمجتمع الدولي بشدة تيمور - ليشتي بسبب رفضها إقامة محكمة دولية وإنشائها، بدلا من ذلك، لجنة لتقصي الحقائق والصدّاقة مع إندونيسيا. ومع ذلك اتضح أن هذا النهج قد ساهم إلى حد كبير في بناء السلام في وقت مبكر.

٤٠ - ومن منظور الأمم المتحدة، تتطلّب العلاقة الثلاثية بين السلام والتنمية وحقوق الإنسان أن تعمل الركائز الثلاث للمنظمة بشكل وثيق مع بعضها البعض. ولكن لا تزال هذه المسألة تثير تحديات هائلة، وذلك انعكاس مؤلم لتفتت الأمم المتحدة النابع من توزيع المسؤوليات المنصوص عليها في الميثاق بين مجلس الأمن والجمعية العامة، ووجود المجلس الاقتصادي والاجتماعي في مكان يكتنفه الغموض نوعاً ما في الوسط بينهما<sup>(٢٢)</sup>. وتخصّص لحقوق الإنسان وحمايتها مساحة ما في أعمال مجلس الأمن، ولكن هذه المسألة تُعالج بصورة أكثر منهجية في مجلس حقوق الإنسان، وهو هيئة فرعية تابعة للجمعية العامة.

(٢٢) تعترف بعض أجزاء الميثاق بوضوح بأن المجلس الاقتصادي والاجتماعي هيئة رئيسية، بينما توحى أجزاء أخرى بأنه هيئة فرعية تابعة للجمعية العامة والمجلس الأمن.

## هاء - المشاركة الواسعة النطاق والشاملة

٤١ - أصبح من الشائع التأكيد أن نجاح بناء السلام يتوقف أساساً على المسؤولية الوطنية (انظر، مثلاً، A/67/499-S/2012/746). وعادة ما يُفهم من ذلك أنه لا يمكن فرض السلام من الخارج، ولكن يجب أن يستند حقاً وبشكل تدريجي إلى عملية توفيقية من جانب الأطراف المعنية المحلية، العامة والخاصة، لكونها أقدر من غيرها على فهم الديناميات المحلية التي تحدد شروط تحقيق أهداف بناء السلام.

٤٢ - ومن الواضح أنه يجب أن ينبثق السلام عضويًا من داخل المجتمعات، وأن يُعنى بالشواغل والتطلعات المتنوعة لمختلف القطاعات، وأن يسعى إلى إيجاد أرضية مشتركة لكي تشعر جميع القطاعات بأنها شريكة في الاستراتيجيات والسياسات والآليات التي ترسم خطوات المستقبل. على أن المسؤولية الوطنية تعرّف في أحيان كثيرة جدًا بشكل ضيق جدًا ودون تفكير. وينبغي ألا يُسمح إطلاقاً بأن تُصبح مبرراً للامبالاة أو التقاعس الدوليين. ولا يقل أهمية عن ذلك إدراك أنه، في أعقاب أعمال العنف، ينبغي ألا يعتبر وجود دولة قومية متماسكة أو نظام حكم فعّال يشمل الجميع أمراً مسلماً به. وكما لا يمكن فرض السلام من الخارج، لا يمكن أن تفرض نخب محلية أو حكومات مستبدة السلام على سكان مشاكسين يفتقرون إلى الحد الأدنى من الثقة في قيادتهم أو في بعضهم البعض. وفي كثير من الأحيان، تصبح المسؤولية الوطنية مرادفاً للموافقة على استراتيجيات وأولويات الحكومات الوطنية. وفي المجتمعات المقسّمة الخارجة من النزاع، قد يستصحب اتباع هذا النهج معه خطر إدامة الإقصاء.

٤٣ - ولا توجد حلول سهلة لهذه المعضلة، نظراً إلى أن الأمم المتحدة تتألف من حكومات تمثل الدول الأعضاء، وهي تشكل جماعياً جهات التحكيم الأخيرة في المنظمة. إلا أن عدم التجاوب مع تطلعات الشعوب أو توفير ولو حد أدنى من مقومات الحكم الرشيد والثقة في الحكومات قد يعصف بذات مفهوم تحقيق استدامة السلام.

٤٤ - ولهذا يدافع الفريق الاستشاري عن فكرة المسؤولية الوطنية الشاملة في بناء السلام، حيث يتم تقاسم المسؤولية الوطنية عن دفع وتوجيه الجهود بين الحكومات الوطنية وجميع الطبقات والفئات الاجتماعية الرئيسية، وبمشاركة طائفة واسعة من الآراء السياسية والجهات الفاعلة المحلية، بما فيها الأقليات. ويعني ذلك ضمناً إشراك الجماعات المحلية والمنابر النسائية وممثلي المرأة، والشباب، والمنظمات العمالية، والأحزاب السياسية، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني المحلي، بما في ذلك الفئات غير الممثلة بالقدر الكافي.

٤٥ - ويمكن للأمم المتحدة وسائر الجهات الفاعلة الدولية أن تضطلع بدور مهم في التيسير والمتابعة (أو بإعادة صياغة تعبير منظمة غير حكومية محترمة، هي منظمة Interpeace، ينبغي أن يصدر عن الأمم المتحدة "فعل أقل وتمكين أكثر"). ويعني ذلك على المستوى العملي دعم العمليات التي تساعد الحكومات على توسيع نطاق المسؤولية لتشمل أكبر مجموعة ممكنة من الجهات المعنية المحلية، حتى يتسنى لهذه الجهات أن تتواصل مع الحكومات وتشارك إلى أقصى حد ممكن في جميع مراحل بناء السلام، بدءاً من مرحلة وضع السياسات وحتى مراحل اتخاذ الإجراءات وإطلاق المشاريع وتحديد الأولويات وتنفيذ النتائج ورصدها وتقييمها.

٤٦ - وللمجتمع المدني دور حيوي في هذا الصدد، ولكنه نادراً ما يكون، في المجتمعات الخارجة من النزاعات، محكم التنظيم في قدرته على صياغة مطالبه. بل إنه قد يكون هو أيضاً منقسماً ومشتتاً وضعيفاً. ومن المرجح أن يكون خاضعاً لسيطرة نخب، سواء كانت من الجاليات في الخارج أو من داخل البلد، وعادة ما يُجيد هؤلاء أكثر من غيرهم الحديث عن التنمية الدولية والدبلوماسية. ولذلك، من المهم للغاية أن تعثر مختلف الأصوات على وسيلة تعبر بها عن نفسها عن طريق المنظمات على جميع مستويات المجتمعات المتضررة من النزاعات.

٤٧ - ويثير ضمان إسماع أصوات الجماعات الأكثر تضرراً من النزاعات تحدياً خاصاً. فهذه الجماعات هي عادة الأكثر ضعفاً. والواقع القاسي الذي تواجهه للبقاء على قيد الحياة يزيد من صعوبة حفاظها على استقلالها وعدم تأثرها بتيارات الاستقطاب العنيفة التي تكون قد اجتاحت مجتمعاتها. ومع ذلك يجب إشراك هذه الجماعات.

٤٨ - ويستحق الشباب المتضررون من النزاعات أيضاً إيلاء اهتمام خاص لهم. فخلال العقدين الماضيين، ازداد عدد السكان في البلدان المتضررة من النزاعات بسرعة تعادل تقريباً ضعف سرعة ازدياد السكان في البلدان النامية غير المتضررة من النزاعات. وتشير التقديرات المتصلة بعام ٢٠١٥ إلى أن نصف السكان في البلدان المتضررة من النزاعات هم دون سن العشرين<sup>(٢٣)</sup>. ودون إتاحة فرص تعليمية وفي ظل ارتفاع معدلات البطالة في صفوف الشباب، يمكن أن ينجذب الشباب إلى أنشطة معادية للمجتمع وإلى أنشطة عنيفة أحياناً. إلا أن الشباب لا يُنظر إليهم، في أحيان كثيرة جداً، إلا على أنهم تحدٍ أمام الحفاظ على

(٢٣) بلغ متوسط معدلات النمو السنوي في الفترة ما بين عام ١٩٩٥ وعام ٢٠١٥ نسبة ٢,٥ في المائة مقابل ١,٣ في المائة تبعاً. استُقيت أرقام السكان من منشور التوقعات السكانية في العالم: تنقيح عام ٢٠١٢ (ST/ESA/SER.A/336)؛ ويستند تصنيف البلدان إلى قائمة الحالة والتوقعات السكانية في العالم (www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/)؛ واستُقيت البيانات المتعلقة بالبلدان المتضررة من النزاعات من قائمة مكتب دعم بناء السلام بالاستناد إلى البلدان التي بها عمليات حفظ سلام/بعثات سياسية خاصة و/أو الدول المؤهلة للحصول على تمويل من صندوق بناء السلام.



السلام أو على أنهم، وهو الأسوأ، تهديد للحفاظ عليه. ويجب أن تعترف الجهات الفاعلة المحلية والدولية على السواء بإمكانات الشباب باعتبارهم قادرين على إحداث تغييرات إيجابية. ولتحقيق ذلك، يجب إعادة بناء النظم التعليمية وإشراك الشباب وتمكينهم من أن يكون لهم صوت في إعادة بناء مجتمعاتهم. ويمكن أن يكون لإطلاق مشاريع متناهية الصغر ومشاريع صغيرة أثر إيجابي على توفير فرص للعمل<sup>(٢٤)</sup>، ولا سيما للشباب، كما يمكنها تنشيط القطاع الزراعي.

٤٩ - وكان للنمو السريع الذي طرأ على تكنولوجيات المعلومات والاتصالات الجديدة تداعيات فيما يخص النزاعات والسلام وهي تداعيات نحن في أولى مراحل التعامل معها وهي تتيح إمكانيات لتوسيع نطاق المشاركة فيما يتعلق ببناء السلام. وتشكل شبكات التواصل الاجتماعي، بما أتاحتها من وجود أكثر من ٢٠٠ مليون مدونة، و ١٢٠ مليون فيديو على موقع يوتيوب، و ٥٠٠ مليون مستخدم لموقع فيسبوك في جميع أنحاء العالم<sup>(٢٥)</sup>، تحولا جذريا في التفاعل بين البشر. ويمكن تسخير وسائل التواصل الاجتماعي الجديدة للتقريب بين الناس، وتعزيز الحوار بين الفئات، والترويج لإدارة النزاعات وحلها، وحشد الإرادة الشعبية لتغيير المواقف والسلوك. ويمكن أن تدعم وسائل التواصل الاجتماعي الإصلاحات السياسية وأن توسع نطاق الحوكمة القائمة على المشاركة: ففي كل من الانتخابات الأخيرة وانتخابات عام ٢٠١١ التي دارت في نيجيريا، لعرض مثال واحد، تم استخدام وسائل التواصل الاجتماعي بشكل موسع لفضح أي مخالفات انتخابية<sup>(٢٦)</sup>. ولكن كما برهنت على ذلك الأحداث التي وقعت مؤخرا في الجمهورية العربية السورية والعراق، يمكن كذلك استخدام وسائل التواصل الاجتماعي لتأجيج النزاعات ونشر الكراهية والانقسامات. وبسرعة كبيرة، يمكن لهذه الوسائل أن تصبح قنوات سهلة لحشد المُنحدين للانضمام إلى الجماعات المسلحة، أو لتمويل أعمال العنف التي تقوم بها والدعاية لها.

(٢٤) انظر World Bank, IFC Jobs Study: Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction (Washington, D.C., 2013).

(٢٥) Sheldon Himelfarb, "Media, technology and peacebuilding", *www.buildingpeace.org/think-global-conflict/issues/media-technology-and-peacebuilding* .التالي:

(٢٦) انظر André-Michel Essoungou, "Social media boosts Nigeria's polls: elections redefined, as candidates and voters go online", *Africa Renewal*, vol. 25, Nos. 2-3 (August 2011) .التالي: Jennifer Ehidiemen, "Leveraging technology in the Nigerian elections", *Harvard Africa Policy Journal*, 13 May 2015 .التالي: <http://apj.fas.harvard.edu/leveraging-technology-in-the-nigerian-elections/>

٥٠ - وأصبحت وسائل الإعلام التقليدية أدوات أساسية في برامج بناء السلام. فقد أدت الإذاعات الأهلية، مثلا، دورا رئيسيا في توطيد السلام في سيراليون على مدى العقد الماضي. ولكن يجب أن ينتقل الاهتمام إلى ما تعد به التكنولوجيات الجديدة من إحداث تحولات فعلية. فقد كانت وسائل الإعلام التقليدية تنظر إلى السكان على أنهم متلقون سلبيون لرسائل صيغت بعناية. أما مستخدمو الوسائط الجديدة فهم يميلون إلى مقاومة إلقاء محاضرات عليهم. ويجب أن يصبح الإعلام الهادف إلى الحفاظ على السلام تفاعليا وأن يفتح آفاقا جديدة لتوسيع نطاق المشاركة والمسؤولية الوطنية.

## واو - مشاركة المرأة في الحفاظ على السلام

٥١ - يمثل إشراك المرأة بعدا في غاية الأهمية لتوسيع نطاق المشاركة من أجل الحفاظ على السلام. وبتحفيز من القيادات الشعبية النسائية التي شكّلت منظمات تهدف لتحقيق السلام في جميع أنحاء العالم، بدأ بفضل اعتماد قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠) التاريخي بشأن المرأة والسلام والأمن، ضمان التلازم بين التركيز الضروري على النساء والفتيات بوصفهن ضحايا للتزاع في العالم والتركيز المهم عليهن باعتبارهن عناصر حيوية فاعلة في صنع السلام وبناء السلام. ولكن، وعلى نحو ما سترد مناقشته لاحقا، لا يزال هناك الكثير الذي يتعين فعله لضمان توسيع نطاق نُهج الأمم المتحدة لبناء السلام في هذا البعد البالغ الأهمية.

٥٢ - ولكن للأسف، كما ذكر سابقا، فإن أشكال التمييز والإقصاء المتداخلة تؤثر بشكل خاص على النساء أثناء النزاعات العنيفة، مما يضع عقبات خطيرة في طريق ضمان المشاركة الكاملة. ونظرا إلى المعايير الاجتماعية السائدة في العديد من المجتمعات المتضررة من النزاعات، تتسبب أعمال العنف الجنسي التي تتعرض لها النساء والفتيات في صدمات تتجاوز كثيرا حدود أعمال العنف. وإذا كانت الأماكن العامة، مثل الأسواق، أو الأنشطة التي من قبيل جلب الماء والحطب، تغدو مصدر خطر على النساء، فإن بيوتهن قد تمثل خطرا عليهن أيضا. ويزيد النزاع من عبء أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر التي تقوم بها النساء في البلدان التي ليست لديها هياكل أساسية اجتماعية وتكون فيها إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية محدودة.

٥٣ - وتقوم العديد من الحركات المتطرفة العنيفة الحالية بالاعتداء بوحشية على النساء والفتيات وتعتدي بشكل سافر على حقوق المرأة. ولكن من المفارقات أنها أصبحت تستقطب أيضا النساء بشكل متزايد في استراتيجيات التجنيد التي تتبعها. وأصبحت النساء مقاتلات في عدد من النزاعات الأخيرة، ويجب التفكير بعناية في كيفية معاملتهن في فترات ما بعد

التزايدات. وقد يكون تمكين المرأة وكل المجموعات المعنية في المجتمع المدني، وتعزيز الإدماج والتماسك الاجتماعيين أفضل استراتيجية لمواجهة المقولات والأعمال العنيفة للمتطرفين.

٥٤ - ولا تأخذ جهود المصالحة في الحسبان دائما الصدمات الطويلة المدى التي يعاني منها النساء والرجال، وخاصة الشباب. وفي العديد من الحالات، تفاقمت أيضا ظاهرة العنف الأسري، مما يعكس ميلا اجتماعيا إلى العنف وعدم التعافي من الصدمات النفسية. وتطرح إمكانية لجوء النساء إلى القضاء، ولا سيما النساء المتدمات إلى جماعات محلية مهمشة، مشاكل باستمرار وقد تعزز العدالة التقليدية المعايير الأبوية وترسخ التمييز.

٥٥ - ويتطلب إدراج احتياجات المرأة في بناء السلام مراعاة عدد من الأبعاد الخاصة الأخرى. فإدخال إصلاحات مراعية للاعتبارات الجنسانية على قطاع الأمن يكتسي أهمية حاسمة لتمكين المرأة من العودة إلى الأماكن العامة بأمان. ويجب أن تأخذ استراتيجيات الإنعاش الاقتصادي في الاعتبار أعمال المرأة المدفوعة الأجر وغير المدفوعة الأجر على حد سواء. ويجب إعطاء الأولوية لإصلاح الهياكل الأساسية الاجتماعية وتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية - وإلا فإن المرأة ستواصل تحمل عبء مفرط من الرعاية، في سياقات يؤدي فيها التزايد إلى زيادة عدد المعالين والأشخاص ذوي الإعاقة. ويجب أن تكون مكافحة الإفلات من العقاب على جرائم العنف ضد المرأة أثناء التزايد (وبعد انتهائه أيضا) في مقدمة أولويات نظام العدالة أثناء التزايد وبعده.

٥٦ - وإذا كانت مسألة ضمان المشاركة الكاملة للمرأة في عمليات بناء السلام هي مسألة حق من حقوقهن، فإنها لا تقف عند هذا الحد. فقد غدا، أخيرا، يُعترف على نطاق واسع بأن مشاركة المرأة حاسمة أيضا في نجاح الإنعاش الاقتصادي وإضفاء الشرعية السياسية وتحقيق التماسك الاجتماعي (انظر [A/65/354-S/2010/466](#)). ولذلك، إذا لم يتم إشراك المرأة منذ الساعات الأولى للمساعدة الهادفة لإنهاء العنف إلى المراحل الأخيرة من توطيد السلام، فإن احتمال الانتكاس يصبح أرجح كثيرا.

## ثالثا - تقييم أنشطة الأمم المتحدة لبناء السلام

### ألف - تعليقات عامة

٥٧ - في الفرع السابق، عرض الفريق الاستشاري البيئة المعقدة والمتغيرة للجهود المبذولة من المنظمة للحفاظ على السلام. وباتت ديناميات التزايد تمتزج فيها عوامل التزايد الجديدة بعوامل أخرى قائمة منذ وقت طويل. ومن ثم، تغدو التزايدات أكثر تعقيدا واستعصاء، وتزداد عمليات بناء السلام عرضة للفشل (يمكن اعتبار حوالي نصف البنود المخصصة

للنزاعات والمدرجة حالياً في جدول أعمال مجلس الأمن. بمثابة حالات انتكاس أعقبت جولات سابقة من النزاع<sup>(٢٧)</sup>. وقد بدأ يطرأ تطور على نماذج بناء السلام السائدة، ولكنها ما زالت غير كافية من حيث الشمول أو منع نشوب النزاع أو الاستدامة أو الموارد. ولا تتواءم بعد مع رؤية الحفاظ على السلام باعتبارها خيطاً لا ينقطع يجب أن يتخلل جميع أعمال الأمم المتحدة.

٥٨ - والأمم المتحدة، بحكم تعريفها، هي جهة فاعلة خارجية، تقبل بها بعض العناصر الوطنية الفاعلة، في أفضل الظروف، باعتبارها وسيطاً نزيهاً ومحايداً، ومصدراً مفيداً للمساندة السياسية والتقنية والمالية. ولهذا ينبغي للأمم المتحدة ولغيرها من الجهات الدولية صاحبة المصلحة أن تراعي بالشكل الملائم الشعب والثقافة في كل حالة بعينها. ولا يمكن أن يحدث بناء السلام إلا على الأرض، ولا يمكن أن يتحقق ذلك في نهاية المطاف إلا بواسطة أصحاب الشأن في البلد المعني. ويتطلب التحليل المحدد للوضع، وللبيئات والتطلعات التي تحفز الجهات الفاعلة، وللظروف المحيطة المتغيرة، ولديناميات التعاون بين تلك الجهات الفاعلة، معرفة جيدة وفهماً عميقاً لا يمكن أن يحققهما إلا وجود فعلي للأمم المتحدة (وحتى مع هذا الوجود، لن يتحقق ذلك إلا جزئياً).

٥٩ - وانطلاقاً من الرؤية الشاملة التي يدعو إليها هذا التقرير والقائلة بأن مسؤولية الحفاظ على السلام هي مسؤولية مشتركة، يُستنتج مباشرة أنه لا يمكن اعتبار أن المسؤولية، في إطار الأمم المتحدة، تقتصر على الكيانات الثلاثة الجديدة التي أنشئت في عام ٢٠٠٥ (لجنة بناء السلام وصندوق بناء السلام ومكتب دعم بناء السلام). وفضلاً عن ذلك، فإنه لا يمكن التأكيد بالقدر الكافي على أن هذه الكيانات تتخذ من نيويورك مقراً لها وقد أنشئت لتحقيق هدف بالغ الأهمية ولكنه محدد بدقة في دعم جهود الأمم المتحدة. ويُعهد بتنفيذ تكليفات وأنشطة حيوية متعلقة ببناء السلام إلى عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة، وكذلك إلى إدارات المقر التي تدعمها. وعلاوة على ذلك، يتزايد الطلب إلى منسقي الأمم المتحدة المقيمين والأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة سواء في سياق البعثات أو في غير سياق البعثات الاضطلاع بأدوار رئيسية في الحفاظ على السلام. وتشكل كل هذه الأمور عناصر حاسمة في هيكل المنظمة لبناء السلام.

(٢٧) يشير التقدير التقريبي لسياقات النزاع التي كانت (في أيار/مايو ٢٠١٥) تشكل بنوداً في جدول أعمال مجلس الأمن إلى أن ما يزيد قليلاً على نصفها يمكن منطقياً اعتباره بمثابة حالات انتكاس.

٦٠ - ويتعين بالتالي على جهات الأمم المتحدة الفاعلة بكامل نطاقها - من صانعي السلام إلى حفظته والوكالات المتخصصة - أن تعترف بدورها المركزي في الحفاظ على السلام وأن تقبل القيام به، وأن تعمل معاً لتحقيق ذلك. غير أن الأمر ليس دائماً على هذا النحو حالياً.

## باء - تفتت جهاز الأمم المتحدة وأثر ذلك على بناء السلام

٦١ - أحد أهم استنتاجات الفريق الاستشاري هو أنه رغم الجهود العديدة الهامة المبذولة للإصلاح وتعزيز التنسيق، مثل الجهود المبذولة من مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، وإنشاء الفريق التوجيهي للتكامل، ووضع مبادرة "توحيد الأداء" - ما زال التفتت الشديد لمنظومة الأمم المتحدة قائماً. وتتجلى أبرز صور هذا التفتت في توزيع المسؤوليات بين الهيئات الحكومية الدولية الرئيسية للمنظمة. كما يتجلى في توزيع المسؤوليات بين مختلف الإدارات التي تقسم إليها الأمانة العامة، وبين الأمانة العامة والوكالات والصناديق والبرامج، وبين المقر والمستوى الميداني.

٦٢ - ويكمن أحد الجوانب البالغة الأهمية لهذا التحدي في التصورات المختلفة للحالات التي تفي بمعيار الأخطار التي تهدد السلام والأمن الدوليين. فمعظم أعضاء الجمعية العامة يعتبرون نظر مجلس الأمن في الأبعاد الأمنية للقضايا الإنمائية والبيئية تعدياً من المجلس على مواضيع تخرج عادة عن نطاق صلاحياته. وفي الوقت نفسه، يشعر مجلس الأمن (أو على الأقل بعض أعضائه) بعدم الارتياح إزاء ما يعتبرونه محاولات من الجمعية العامة للتعدي على مسائل تتصل بحفظ السلام الدولي من خلال ما يدعى بـ "الالتفاف" على بناء السلام. إن الجمع بين هذه القضايا هو بالضبط ما يتطلبه الحفاظ على تحقيق السلام.

٦٣ - والجزر المنعزلة التي كرسها الميثاق بتوزيعه المسؤوليات بين الأجهزة الحكومية الدولية الرئيسية تنعكس بشكل مباشر وبلا جدوى في توزيع المسؤوليات بين كيانات الأمم المتحدة. فهذه الكيانات تتصل فيما بينها بطرق مختلفة وعلى مستويات شتى، ولكن هناك إدراكاً عاماً بأن التفتت العميق ما زال قائماً، بالنظر إلى أن كل كيان يركز على ولايته المحددة الخاصة به على حساب الاتساق العام، ناهيك عن عدم وجود ثقافة أكثر فعالية للتنسيق تبدأ من القمة. وينضاف إلى ذلك بعدد آخر للتفتت ذو طبيعة خاصة وهو التفتت بين الأمانة العامة والوكالات والصناديق والبرامج الذي تلازمه عوامل تثبيط هيكلية بل وموانع للمزج بين مصادر تمويلها أو تجميعها.

٦٤ - وينعكس هذا التفتت، بطبيعة الحال، في الميدان. فعلى الرغم من بعض التقدم الملموس الذي أحرز تحت شعار "توحيد الأداء"، تفيد دراسات الحالة الإفرادية في هذا التقرير بأنه ما زال هناك الكثير مما ينبغي عمله لمنع التفتت الحاصل في المقر

من الاستنساخ في الميدان. وما تزال العقلية السائدة في أوساط قادة الأمم المتحدة وموظفيها في الميدان تستنسخ في كثير من الأحيان التفتت التكتوني ذاته المشهود على مستوى الهيئات الحكومية الدولية، وعلى مستوى منظومة الأمم المتحدة بوجه عام.

٦٥ - إن تحدي الحفاظ على السلام يكمن بالضبط في تجاوز كل ذلك التفتت. وستظل الأمم المتحدة عاجزة عن بناء السلام ما لم تتوصل إلى صيغة ناجحة تستطيع من خلالها توحيد جهود الركائز الثلاث. وتمثل عواقب هذا العجز - التي ظهرت بشكل بيّن في عدة دراسات حالة إفرادية - في تجدد النزاعات المتسمة بالعنف، وإعادة نشر عمليات متكررة لمواجهة الأزمات، وخسائر بشرية ومالية باهظة. ومن المؤكد أنه ستكون هناك خدمة أفضل للمصلحة العامة للأمم المتحدة ودولها الأعضاء عندما يُسلم عموماً، على الأقل في مجال الحفاظ على السلام، بأنه يمكن لهيئات الأمم المتحدة الحكومية الدولية الرئيسية المعنية - بل ويجب عليها - أن تتعاون، كل في نطاق اختصاصه المحدد ودون تجاوز قواعد نظامه الداخلي وأساليب عمله، وبأن ذلك ينبغي أن يجد انعكاساً له في التعاون التنفيذي الوثيق في الميدان. ولم يكن هناك دليل واضح على أن ذلك تحقق بصورة ناجحة وبشكل متواصل إلا في بلد واحد من البلدان الخمسة المشمولة بدراسات الحالة الإفرادية، وهو: سيراليون (وبدرجة أقل، بوروندي).

٦٦ - ويعتقد الفريق الاستشاري اعتقاداً راسخاً أنه يتعين، في مجال الحفاظ على السلام، أن يصبح كل من مجلس الأمن والجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي شركاء، كل في نطاق الاختصاص الذي أُسند إليه. بموجب الميثاق. وفي سياق تعزيز هذه الشراكة وتوطيدها، يقع على عاتق لجنة بناء السلام دور فريد ينبغي أن تقوم به بصفتها الجهة التي تقدم المشورة إلى كل الهيئات الحكومية الدولية الثلاث المعنية من خلال ولايتها المحددة التي تنص على تقديم التوصيات والمعلومات لتحسين التنسيق بين جميع الجهات الفاعلة المعنية داخل الأمم المتحدة وخارجها في مواجهة تحديات بناء السلام.

٦٧ - ومما يدعو للأسف أن مجلس الأمن لا يُعتبر دائماً جهة فاعلة رئيسية لبناء السلام. فبالنظر بإمعان في القرارات التي اتخذها خلال العقد الماضي يتبين أنه كثيراً جداً ما يكلف بعمليات سلام معقدة ومتعددة الأبعاد على "شاكلة عمليات بناء السلام" في عدد كبير من البلدان. ومن الواضح أيضاً أن المجلس أصبح مثقلاً أكثر فأكثر بالأعباء<sup>(٢٨)</sup>. وسيقر بعض

(٢٨) على سبيل المثال، عقد المجلس ١٩٣ اجتماعاً، واتخذ ٤٧ قراراً، وأصدر ٣ بياناتٍ رئاسيةٍ في عام ٢٠١٣. وفي عام ٢٠١٤، عقد المجلس ٢٦٣ اجتماعاً، واتخذ ٦٣ قراراً وأصدر ٢٨ بياناً رئاسياً - بزيادة تتراوح بين ٣٠ و ٤٠ في المائة في إجمالي عبء العمل خلال عام واحد فقط، (انظر: لحة عامة عن ممارسات مجلس الأمن في عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٤ على التوالي، يمكن الاطلاع عليها بالنقر على هذا الرابط: <http://www.un.org/en/sc/documents/highlights.shtml>. وقد كانت سنة ٢٠١٤ السنة أكثر السنوات التي كان المجلس فيها مثقلاً بالأعباء منذ عام ٢٠٠٦، في حين أن سنة ٢٠١٥ كانت، وقت كتابة هذا التقرير، بسبيلها إلى أن تصبح مثل سابقتها تقريبا من حيث حجم الأعباء.

أعضاء المجلس بأن عبء العمل الثقيل قد يؤدي إلى لحظات تُزيج فيها ضرورة التركيز على أزمات الانتشار الاهتمام المطلوب توجيهه إلى ما يمكن تسميته بسياقات بناء السلام "الأقل إلحاحاً". ومن الناحية المثالية، ينبغي منذ البداية الاهتمام في وضع الولاية برؤية استراتيجية للوضع النهائي المنشود للبلد المتضرر. ولكن وضع رؤية كهذه يتطلب وقتاً كافياً للتداول - كما أنه بسبب ما يستلزمه من الجمع بين وجهات النظر السياسية والأمنية والمتعلقة بحقوق الإنسان والتنمية، يتطلب القدرة على التشاور مع مجموعة مختلفة من الجهات الفاعلة التي تتجاوز مجال السلام والأمن التقليدي وعلى استخلاص آرائها. ويندر أن يكون ذلك هو الحال على المستوى الحكومي الدولي للمنظمة، مما يشير إلى سنوح فرصة للمساعدة قد تكون لجنة بناء السلام مهياًة بشكل جيد لاغتنامها.

### سيراليون: الجمع بين السلام والتنمية من أجل بناء السلام

أحرزت سيراليون تقدماً هاماً في انتقالها من مرحلة تناحر داخلي على درجة غير عادية من العنف إلى سلام يتزايد الأمل في استدامته. وكان للقيادة الوطنية والمجتمع المدني، ولا سيما المنظمات النسائية، دور بالغ الأهمية في بناء السلام، شأنهم في ذلك شأن التقدم الذي تم إحرازه في عملية تقصي الحقائق والمصالحة (وإن كان العفو غير المشروط الممنوح قد انتُقد بشدة في بعض الدوائر). وقد بذلت الأمم المتحدة طوال الوقت جهوداً هامة بالاشتراك مع جهات معنية وطنية. وفي المراحل الأولية، انصب تركيز الأمم المتحدة على حفظ السلام، الذي اقترن بانتقال مدروس إلى مرحلة بناء السلام في عام ٢٠٠٨. غير أن التقدم المحرز على مستوى جميع ركائز الأمم المتحدة الثلاث وهي - السلام والأمن، وحقوق الإنسان، والتنمية - لم يكن على الإطلاق بنفس القدر.

وتم بوجه عام تعزيز المؤسسات الرئيسية للحكم الديمقراطي والمصالحة، مثل البرلمان، واللجنة الانتخابية الوطنية، ولجنة حقوق الإنسان، ولجنة مكافحة الفساد، وقطاع الأمن. وما زالت هناك تحديات حتى في هذه المجالات، بما في ذلك الافتقار إلى الشفافية والفساد وضعف الخدمة المدنية. والأهم من ذلك هو أن التقدم المحرز في المجالات الاقتصادية والقضائية والاجتماعية لم يف بتطلعات الشعب. ولم يترجم النمو الاقتصادي الهائل بعد إلى تحسين سبل العيش والحد من الفقر أو توفير ما يكفي من الخدمات الاجتماعية الأساسية مثل التعليم والصحة - ويعود ذلك جزئياً إلى عدم إيلاء العناية الكافية للتدفقات المالية غير المشروعة، بما فيها تلك الآتية من الاتجار بالمخدرات أو الاستغلال غير المشروع للموارد الطبيعية. وقد أكدت أزمة فيروس إيبولا التي اندلعت في عام ٢٠١٤ بشكل مأساوي مدى هشاشة النظام الصحي العام. وفي الوقت نفسه، ما زالت هناك بعض الأسباب الجذرية الاقتصادية والاجتماعية للتزاع التي لم تعالج بعد، مثل ارتفاع معدلات البطالة في صفوف

الشباب وتفشي الفقر.

وقد يكون لكل من التقدم والتحديات صلة جزئية بطبيعة تعامل الأمم المتحدة مع سيراليون على مر الزمن، الذي كان له بعض الخصائص الفريدة التي تجلت في استنتاجات الفريق الاستشاري. وقد حول مجلس الأمن بشكل أساسي، بقراره ١٨٢٩ (٢٠٠٨)، مكتب الأمم المتحدة المتكامل في سيراليون، الذي كان إحدى عمليات السلام، إلى مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون. وظهرت في ذلك سمتان بارزتان هما: التعاون الكبير (وغير العادي) بين مجلس الأمن ولجنة بناء السلام؛ وقدرة الأمم المتحدة على العمل ككيان واحد في الميدان، بالتنسيق مع الجهات المعنية الأخرى. ومن بين الملاحظات الملحوظة للقرار ما يلي:

(أ) تضمنت مهام البعثة أنشطة تقليدية لبناء السلام (مثل توطيد إصلاحات الحكم الرشيد وتعزيز سيادة القانون) بالإضافة إلى الولاية السياسية القوية؛

(ب) أعيد تأكيد مسؤولية حكومة سيراليون الرئيسية عن بناء السلام والأمن والتنمية الطويلة الأجل في البلد؛

(ج) وجهت دعوة صريحة للتنسيق عن كثب مع لجنة بناء السلام ودعم العمل الذي تقوم به بالإضافة إلى تنفيذ إطار ومشاريع التعاون لبناء السلام التي تلقى الدعم من صندوق بناء السلام؛

(د) أوفد أحد الممثلين التنفيذيين للأمين العام، وكُلف بالعمل أيضاً منسقاً مقيماً وممثلاً مقيماً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبتيسير اضطلاع الأمم المتحدة بعملها على نحو سلس في الميدان؛

(هـ) جرى تأكيد أهمية وجود مكتب متكامل تماماً يضطلع بعملية تنسيق فعالة للاستراتيجية والبرامج في جميع أنحاء أسرة الأمم المتحدة، مع التماس الخبرات المناسبة والموارد المادية الكافية التي تمكن مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون من تنفيذ ولايته بفعالية وكفاءة؛

(و) تم السعي أيضاً إلى إقامة شراكات أوثق مع منظمات إقليمية منها الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا واتحاد نهر مانو.

و بموجب ذلك القرار، تحرك بالتالي مجلس الأمن في الاتجاه المقترح في هذا التقرير من خلال التوجيه الذي وفره لكل من السلطات الوطنية والأمم المتحدة. ومن جهة أخرى،



لم يشارك المجلس الاقتصادي والاجتماعي ولا الجمعية العامة في هذا المسعى. وكان يمكن للولايات الصادرة عن هاتين الهيئتين الرئيسيتين اللتين تتعاملان مع ركيزة الأمم المتحدة للتنمية أن تعزز الاهتمام المبكر بالتنمية باعتبارها جزءا من بناء السلام في الميدان. والتحديات التي ما زالت قائمة تستوجب بصورة ملحة تحفيز جميع الشركاء لدعم سيراليون في معالجة أوجه القصور في الحوكمة والتنمية من أجل الحفاظ على السلام.

## جيم - كفاءة اتساق الأداء في جميع إجراءات الأمم المتحدة في الميدان

٦٨ - يتجلى التفتت على المستوى الحكومي الدولي للأمم المتحدة المبين أعلاه في الأعمال الميدانية للمنظمة، وهو ما يؤدي إلى ما يمكن تسميته بـ "حرف الـ U المقلوب" حيث لا تبدي المنظمة سوى القليل من الاهتمام الفعال للوقاية، فيما تولى لمواجهة الأزمات اهتماما كبيرا (وإن كان هذا الاهتمام ما زال في كثير من الأحيان أقل من اللازم)، وتبدي كذلك اهتماماً ضعيفاً نسبياً في مرحلة التعافي وإعادة البناء.

٦٩ - وفي السنوات السابقة، وانعكاساً كذلك لتفتت الولايات والنهج، كانت وكالات التنمية التابعة للمنظمة، ولا سيما الأفرقة القطرية للأمم المتحدة، تميل إلى إيلاء اهتمام غير كاف لمنع نشوب النزاعات. وتسليماً من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة الشؤون السياسية بهذا الوضع، فقد أطلقا في عام ٢٠٠٤ برنامجاً مشتركاً لبناء القدرات الوطنية على منع نشوب النزاعات. وقد أسهم هذا البرنامج إسهاماً إيجابياً في الجمع بين الإجراءات الإنمائية والسياسية لصالح بناء السلام (في المرحلة الوقائية ومرحلة ما بعد النزاع معاً)، غير أن توسيع البرنامج ما زال يجد منه عدم التيقن من توافر التمويل. وفي الوقت نفسه، تنص سياسة "حقوق الإنسان أولاً" التي أصدرها الأمين العام مؤخراً على إجراء استعراضات فصلية إقليمية تُعدها البلدان، وتحمل في طياتها إمكانية كبيرة لإشراك منظومة الأمم المتحدة بنطاقها الأوسع في استعراض جماعي له أبعاد وقائية.

٧٠ - بيد أنه في حالات كثيرة جداً، تأتي الجهود الوقائية بعد فوات الأوان ولا يحالفها النجاح، فتضطر الأمم المتحدة إلى النظر في خيارات سياسية أخرى أكثر فعالية. وهنا أيضاً يكون التفتت ملموساً. ففي بعض الحالات، ولا سيما في أفريقيا، يفضي قرار مجلس الأمن إلى نشر بعثة سياسية خاصة أو عملية من عمليات حفظ السلام، يرأسها ممثل خاص للأمين العام يرفع تقاريره مباشرة إلى الأمين العام. إلا أنه في العديد من الحالات الأخرى (بل ربما في معظم الحالات)، يتوقع من فريق قطري تابع للأمم المتحدة، يرأسه منسق مقيم، مواصلة

المشاركة في خضم الأزمة، ربما بالتلازم مع قدر إضافي من المشاركة السياسية من جانب مبعوث جوال للأمم المتحدة أو لإحدى المنظمات الإقليمية. والفرق الموضوعي بين الأزمة في سياق معين والأزمة في سياق آخر لا يكون دائما واضحا للوهلة الأولى. إلا أن الفرق في الاستجابة تترتب عليه آثار كبيرة في ما يولى من اهتمام وما يُخصَّص من موارد، إذ يكون من حظ سياق البعثة عادةً ضمان مستوى أعلى بكثير من الدعم المقدم من الذراع السياسية للأمانة العامة.

٧١ - ويعتمد الأمين العام مباشرة منسقا مقيما لدى البلد المعني، على أن يرفع تقاريره إلى الأمين العام عن طريق مدير البرنامج الإنمائي، الذي يرأس مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. وفي حين أن مركز "الأول بين الأنداد" الذي يتمتع به المنسق المقيم ضمن فريق الأمم المتحدة القطري قد يكون صالحا في ما يمكن الاصطلاح عليه بسياقات التنمية "العادية" (وحتى هذا الأمر مشكوك فيه)، فإنه يثير تساؤلات في سياقات التضمر بالتزاع وبناء السلام بعد انتهاء النزاع. ويتعين في السياقات المعقدة إضفاء طابع رسمي على العلاقة القائمة بين المنسق المقيم ورؤساء الوكالات بأن يكون هؤلاء الرؤساء تابعين إداريا أيضا للمنسق المقيم، كما يتعين دعم وجود الأمم المتحدة في الميدان بإطار خاص للأمانة العامة تجتمع فيه الوحدات ذات الصلة (مثل إدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام، ومكتب الشؤون القانونية، وإدارة شؤون السلامة والأمن، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية) ويكيّف بما يلائم السياق القطري.

٧٢ - وكخيار خاص في السياقات المعقدة، يمكن إعادة تفعيل نموذج الممثل التنفيذي للأمين العام الذي يجمع بين أدوار الممثل الخاص للأمين العام والمنسق المقيم والممثل المقيم للبرنامج الإنمائي، علما بأنه نموذج نادرا ما يُستخدم ومن الواضح أنه محدود زمنيا. وقد ثبتت في بلدين من البلدان المشمولة بدراسات الحالة الإفرادية لأغراض الاستعراض (بوروندي وسيراليون) فعالية هذا النموذج في تعزيز التكامل الذي يتمحور حول تنفيذ أهداف بناء السلام أثناء مرحلة وجود البعثة.

٧٣ - وعند نشر عمليات السلام في ظل تكليفها بولايات طموحة ومتعددة الأبعاد من قبل مجلس الأمن، لا يدرك الكثيرون أن هذه الولايات تصدر دون أي ضمان يكفل التمويل اللازم للنهوض بما تستتبعه من أنشطة مبرمجة في مجال بناء السلام. فالأمم المتحدة تكلف بانتظام، مثلا، بتقديم الدعم في قطاعات حيوية من قبيل إصلاح قطاع الأمن أو سيادة القانون. وحتى وإن كانت ميزانيات البعثات تبدو كبيرة من الخارج، فإن فحصها عن قرب يكشف أمرا يدعو إلى الاستغراب إلى حد ما وهو أنها لا تضم أيًا من الموارد اللازمة للبرمجة

في تلك القطاعات الحيوية. وتعتمد الموارد البرنامجية، بدلا من ذلك، على سخاء الجهات المانحة، وهو سخاء لا يمكن التنبؤ به. وتكشف دراسات الحالات الفردية لأغراض الاستعراض عن الفجوة الهائلة بين التوقعات التي تنشأ نتيجة هذه الولايات وندرة الموارد السياسية والتقنية والمالية المتاحة. وفي ظل الغياب المعتاد للحوافز المشجعة على انخراط مجموعة أوسع من الجهات الفاعلة في جهود بناء السلام، فإن هذه الجهود تبدو عن غير قصد ماضية صوب الفشل في العديد من السياقات. فلا بد إذن من إيجاد حل لكفالة تمويل يمكن التنبؤ به للجهود البرنامجية الحاسمة الرامية إلى الحفاظ على السلام.

٧٤ - ويواصل كل من المنسق المقيم وفريق الأمم المتحدة القطري مهامه طيلة مدة البعثة وولاية الممثل الخاص للأمين العام، إلا أن إدماج الفريق القطري في البعثة عادة ما يكون هشا، وهو أمر له عواقب طويلة الأجل فيما يخص الانتقال من عملية سلام صادر بها تكليف من مجلس الأمن للعودة إلى إدارة الفريق القطري بمفرده حالما يطرأ استقرار كاف على الوضع. وتبين دراسات الحالات الفردية لأغراض الاستعراض ضرورة إيلاء مزيد من الاعتبار لكيفية عمل الفريق القطري وتمويله من أجل الحفاظ على السلام قبل بدء ولاية البعثة وأثناءها وبعد انتهائها.

٧٥ - وفي الحالات التي يتركز فيها النزاع في مناطق قليلة من البلد المعني، يتعذر على الأمم المتحدة في كثير من الأحيان مواصلة الأنشطة الإنمائية في المناطق المتبقية التي تحظى بسلم نسبي، بل إنها لا تنظر في ذلك من الأساس، على الرغم من الأثر الإيجابي لهذا الخيار، ليس فقط بسبب ما ينطوي عليه من قيمة جوهرية، بل باعتباره أيضا حافزا للأطراف المتحاربة لالتماس عائد مماثل من عوائد السلام. ومرة أخرى، فإن دراساتي الحالة الفردية لكل من جنوب السودان وجمهورية أفريقيا الوسطى تشكلان اثنتين من الأمثلة على هذه الظاهرة.

٧٦ - وفي شكل آخر من أشكال التفتت، تبرز دراسات الحالة الفردية مخاطر الانتقال المفاجئ للغاية فيما بين مختلف تشكيلات عمليات الأمم المتحدة. فبمجرد تصفية عملية من عمليات السلام من جديد، يقل بشكل ملحوظ الاستثمار في ما تبذله المنظمة من جهود لبناء السلام من قبل الجانب السياسي في الأمانة العامة. وحتى عهد قريب، لم يكن توصيف وظيفة المنسقين المقيمين يأخذ في الاعتبار الحاجة إلى أن يكون المنسق المقيم قادرا على الاضطلاع بدور سياسي استراتيجي في بناء السلام عندما يُطلب منه ذلك في سياق بناء السلام. وفي نفس الوقت، فإن أفرقة الأمم المتحدة القطرية، من جانبها، لا تزود بانتظام بالموارد اللازمة لإيلاء الاهتمام الكافي للبعدين السياسي والاستراتيجي لبناء السلام. وبالموازاة مع تضاؤل الاهتمام السياسي بعد انتهاء الأزمة، يتراجع التمويل بسرعة - وهو ما يعد مرة أخرى جانبا

من جوانب ظاهرة الجزر المنعزلة حيث يكون لأشكال التعامل المختلفة طرق تمويل تختلف عن بعضها اختلافا جذريا (وهي نقطة سيجري تناولها أدناه).

### جمهورية أفريقيا الوسطى: تكاليف عدم اتساق الاهتمام الدولي

تمثل جمهورية أفريقيا الوسطى حالة مأساوية غنية بالدروس من حالات الفشل في بناء السلام. وهي حالة نجمت، بدرجة كبيرة، عن الانتقال المفاجئ والسابق لأوانه من مرحلة حفظ السلام في عام ٢٠٠٠، وما تلا ذلك من نقص كبير ومستمر في الاهتمام، وفشل الشركاء الدوليين بشكل خاص في حشد الموارد بأي قدر يكون لازما، وفشل النظر الوطني في الوفاء بالتزاماته.

وما زالت جمهورية أفريقيا الوسطى دولةً بحاجة إلى بناء. فمنذ نشأتها، اتسمت بغياب شبه كامل للسلطة المركزية خارج العاصمة، بانغي. وكان يُنظر إلى قادة الفترة الاستعمارية وفترة ما بعد الاستعمار إلى حد بعيد على أن ما يجمع بينهم هو الاهتمام حصرا بالأنشطة الاستخراجية في الإقليم. وقد حُي البلد بتربة خصبة للغاية وبأمطار منتظمة وبكميات هائلة من الرواسب المعدنية، بما فيها الماس والذهب والنفط. ولم تُظهر النخب الحاكمة المتعاقبة وحاشياتها أي روح للمسؤولية أو المساءلة إزاء السكان الذين كان يفترض فيها أن تدير شؤونهم. ومن ثم وجب اعتبار ضعف القيادة والحكم وإهمال المناطق بمثابة الأسباب الرئيسية وراء النزاع الحالي. وإذا كان الأصل العرقي قد أصبح محالا محل استثمار في الثمانينات من القرن الماضي، فإن الدين لم يصبح كذلك إلا في الآونة الأخيرة، خلال الأزمة التي اندلعت في الفترة ٢٠١٣-٢٠١٤، وقد استغلَّ كلاهما بصورة عنيفة.

ومنذ بداية أحداث العنف تقريبا (في عام ١٩٩٦)، نشرت الأمم المتحدة عمليات للسلام تباعا بوتيرة متفاوتة، بدءا بعملية لحفظ السلام، وهي بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى في عام ١٩٩٨. لكن يبدو أن أنواع الأنشطة التي أُذن بها مجلس الأمن كان يُستَرشد فيها بشواغل تتصل بالميزانية عموما بدلا من احتياجات الحالة في البلد. فعلى سبيل المثال، بينما كان تقرير الأمين العام يحذر في تموز/يوليه ١٩٩٩ من زيادة مفاجئة في أحداث العنف ومن أثر النزاع في جمهورية الكونغو الديمقراطية وعدم استقرار الحالة الأمنية، فقد وقع اختيار مجلس الأمن على سحب البعثة رغم أن السلطات الوطنية طلبت رسميا الإبقاء عليها. ويبدو أن القرار لم يكن نابعا من تحليلٍ واعٍ للاحتياجات على أرض الواقع بقدر ما كان مدفوعا برغبةٍ في تقليص ميزانية حفظ السلام على الصعيد العالمي. ويمكن وصف الأنشطة التي اضطلع بها في الخمسة عشر عاما اللاحقة بأنها تعاقب لولايات الأمم المتحدة لبناء السلام ولمكاتب صغيرة تسعى بيأس إلى التعامل مع حالة سياسية وأمنية لا مهرب من تدهورها.

وخلال تلك الفترة، اتضح بشكل جلي التباين بين الولايات والوسائل الموفّرة لتحقيقها: فقد كلفت قرارات المجلس المتعاقبة مكاتب الأمم المتحدة لبناء السلام بالقيام بدور في إصلاح قطاع الأمن وفي عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، إلا أن التبرعات لم تتوافر قط بالقدر الكافي للقيام بذلك.

وحتى بعد أن اجتازت جمهورية أفريقيا الوسطى بالكاد أكبر أزمة شهدتها حتى الآن - باستثناء الانزلاق إلى أعمال الإبادة الجماعية الشاملة في الفترة بين عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٤ - ما زالت لا توجد على ما يبدو رغبة تُذكر في أن تقدم الجهات المانحة الدعم المنطوي على مجازفة الذي يستلزمه بناء حقيقي للسلام. بل يبدو أن هناك افتراضا في بعض أوساط المانحين أن إنشاء عملية جديدة ومتعددة الأبعاد لحفظ السلام، وهي بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى، يشكل في حد ذاته مساعدة كافية، وأن بناء السلام سيأتي إثر ذلك تلقائيا بطريقة ما.

وفي الوقت نفسه، وفيما يخص آحر ولاية للبعثة، فإن حاجة بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى إلى بسط السلطة المركزية يعقدها كون هذه السلطة لم توجد قط في العديد من مناطق البلد، بل والظعن في شرعية تلك السلطة في بعض المناطق. ومما زاد من حدة المشاكل التي تواجهها الأمم المتحدة عجزها عن اجتذاب موظفين مؤهلين للعمل في ذلك البلد الذي يشكل مركز عمل شاق، بالإضافة إلى أن النظام الأمني الذي باتت تستخدمه المنظمة في البلد بعد انتهاء النزاع قد فرضت قيود على تعامله المباشر مع المجتمعات المحلية.

## دال - الأمم المتحدة ومشاركة المرأة في بناء السلام

٧٧ - وفقا لما تقدمت الإشارة إليه، فقد شهدت السنوات الـ ١٥ التي مضت منذ اتخاذ مجلس الأمن القرار التاريخي ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، نقلة نوعية من النظر إلى النساء باعتبارهن من ضحايا النزاعات المتسمة بالعنف فحسب، إلى الاعتراف بالدور الحيوي الذي تؤديه بوصفهن من عوامل التغيير في مجالات منها، على وجه الخصوص، مجال بناء السلام. ووضعت معظم البلدان خطط عمل وطنية في إطار ذلك القرار، تلازمت مع تعاون الحكومات وعناصر المجتمع المدني فيما بينها وقيامها بتحديد استراتيجيات خاصة وإنشاء آليات رصد مستقلة، وقيامها في حالات عديدة بتخصيص ميزانية مكرسة لهذا الغرض.

٧٨ - بيد أنه زال يتعين ترجمة كل هذه العوامل إلى القدر الكافي من التغييرات الجوهرية في حياة المرأة، أو حتى في العمليات التي تضطلع بها المنظمة في مجالي صنع السلام وبناء السلام. وأثبتت الأبحاث أن اتفاقات السلام التي تُدمج المجتمع المدني، بما فيه المرأة، إدماجاً حقيقياً يرحب باستمرار العمل بها بنسبة لا تقل عن ٥٠ في المائة مقارنة بالاتفاقات التي لا تنص على ذلك<sup>(٢٩)</sup>. ومع ذلك، لا تؤدي عمليات السلام في كل الحالات إلى تعظيم طرق إسماع أصوات المنظمات النسائية والمجتمع المدني، وإن كانت الأمم المتحدة بدأت تخرز تقدماً متواضعاً في تعيين وسيطات وكفالة انضمام نساء إلى أفرقة دعم الوساطة، وتشجيع وجود نساء في وفود التفاوض التي ترسلها أطراف النزاع، وكفالة مشاركة المرأة في عمليات السلام عموماً<sup>(٣٠)</sup>. وكما أظهرت الأمثلة التي تتراوح من كولومبيا والفلبين (حيث شهدت محادثات السلام الأخيرة تمثيلاً متوازناً لكلا الجنسين في أفرقة التفاوض) إلى الدعم المقدم من المنظمة فيما يخص اليمن (حيث تقيدت عملية الحوار الوطني قبل حدوث الأزمة الراهنة تقيداً صارماً بحصص المشاركة المطلوبة لكفالة تمثيل المرأة على جميع المستويات)، من الممكن والمفيد في آن واحد إشراك المرأة بصورة مجدية في الجهود الرامية إلى صنع السلام وتوطيده.

٧٩ - ومع ذلك، يجب أن تتيح جهود المنظمة الرامية إلى الحفاظ على السلام فرصة لتوسيع نطاق المشاركة السياسية والدور القيادي للمرأة ليتجاوز مفاوضات السلام. وينبغي أن يراعى في الدعم المقدم لإصلاح هياكل الإدارة العامة والحكم الحاجة إلى الاستجابة لتطلعات المرأة وإلى إشراكها بشكل فعلي. ويمكن للإصلاحات الانتخابية أن تستحدث تدابير خاصة مؤقتة لبناء قدرات النساء كمواطنات وكقائدات، وحصصاً لزيادة تمثيلهن في الهيئات المنتخبة على جميع المستويات. وأثبتت الأبحاث أن استحداث مثل هذه التدابير في العملية الانتخابية الأولى بعد انتهاء النزاع يؤدي إلى زيادات في أعداد النساء المنتخبات في الانتخابات اللاحقة<sup>(٣١)</sup>. وقد أظهرت مشاركة المنظمة في أنحاء العالم فوائد جهود الدعوة المبذولة في هذا الصدد.

(٢٩) Desirée Nilsson, "Anchoring the peace: civil society actors in peace accords and durable peace", *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, vol. 38, No. 2 (2012).

(٣٠) وفقاً لما خلص إليه تقييم داخلي وجاء في ورقة مناقشة أعدتها إدارة الشؤون السياسية في آذار/مارس ٢٠١٥، أُدمجت المرأة في جميع أفرقة دعم الوساطة التي شاركت الأمم المتحدة في قيادتها في عام ٢٠١٤، وعددها ١٢ فريقاً، وشهدت مشاركة المرأة في وفود الأطراف المتفاوضة ارتفاعاً مطرداً حيث شاركت نساء من أصحاب المناصب العليا في ١٧ وفداً من الوفود المشاركة في ١٠ عمليات في مقابل ٤ وفود في ١٤ عملية في عام ٢٠١١.

(٣١) Rachel Dore-Weeks, "Post-conflict countries, women's political participation and quotas: a research brief", [www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures](http://www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures); background paper; انظر أيضاً الموقع: [www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures](http://www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures).

٨٠ - بيد أنه عموماً، مما يؤسف له أن مسألة تفتت الأمم المتحدة ذاتها تظهر بوضوح عندما يتعلق الأمر بالجهود التي تبذلها المنظمة فيما يخص المرأة وبناء السلام. وكشفت دراسات الحالة الإفرادية لأغراض هذا الاستعراض عموماً عن عجز فيما يتعلق بالجمع بين بعدي السلام والأمن والبعدين الاجتماعي والاقتصادي لمشاركة المرأة. وكانت عناصر البعثات تنزع إلى التركيز على مسائل المشاركة السياسية ومنع العنف الجنسي والجنساني المرتبط بالتراعات، وهي مسائل هامة على ضيق نطاقها، في حين اشتغلت أفرقة الأمم المتحدة القطرية بالنهج المراعية للاعتبارات الجنسانية إزاء الانتعاش الاقتصادي والإدماج دون أن تطبق دوماً على ذلك منظور بناء السلام تطبيقاً كاملاً. وهنا أيضاً، أدت جزر التمويل المنعزلة والمقتضيات المؤسسية إلى تعزيز هذه الترتعات. ولهذا، لا بد من القيام على وجه السرعة بتحسين مستوى الاتساق والتكامل بين البعثات والأفرقة القطرية في تنفيذ أنشطة الأمم المتحدة لبناء السلام التي تركز على المنظور الجنساني.

٨١ - ومما يدل على أهمية كل تلك الأبعاد اعتماد الأمين العام في عام ٢٠٠٩ هدفاً تمويلياً (في إطار خطة عمله ذات النقاط السبع بشأن بناء السلام المراعي للاعتبارات الجنسانية لعام ٢٠١٠) فيما يتعلق بالتمويل المخصص لنهج بناء السلام التي تستهدف تحقيق المساواة بين الجنسين. وقد كان الهدف من ذلك ضمان تخصيص ما لا يقل عن ١٥ في المائة من نفقات الأمم المتحدة في مجال بناء السلام للأنشطة التي تلبى الاحتياجات الخاصة بالمرأة أو تؤدي إلى النهوض بالمساواة بين الجنسين أو تمكين المرأة باعتبارها أهدافاً رئيسية. وفي عام ٢٠١١، ولتعزيز الجهود الرامية إلى بلوغ الهدف المذكور، قام صندوق بناء السلام بإطلاق أول مبادرة لتعزيز المساواة بين الجنسين، وهي المبادرة التي تدعو إلى تنفيذ مشاريع محددة الأهداف فيما يخص تمكين المرأة والمساواة بين الجنسين<sup>(٣٢)</sup>. ويجري حالياً تنفيذ مبادرة ثانية من هذا القبيل.

٨٢ - وعلى الرغم من ذلك، لم تحقق الأمم المتحدة هدفها المتواضع البالغ ١٥ في المائة في أي بلد من البلدان التي لها نشاط فيها، ناهيك عن تجاوزه. ففي عام ٢٠١٤، لم تكن مخصصات المشاريع الممولة من صندوق بناء السلام التي تستهدف مباشرة تحقيق المساواة بين الجنسين والتمكين الجنساني (المعروفة باسم "المؤشر الجنساني ٣") تتجاوز ٩,٣ في المائة من مجموع المخصصات. أما مخصصات الصندوق للمشاريع التي تستهدف عموماً "تعميم مراعاة" المنظور الجنساني (المعروفة باسم "المؤشر الجنساني ٢")، فقد طرأت عليها زيادة أكبر: من ١٠ في المائة في عام ٢٠٠٨ إلى ٨١,٣ في المائة

(٣٢) خصصت هذه المبادرة مبلغ ٦,١ ملايين دولار لثمانية مشاريع (في أوغندا، وجنوب السودان، والسودان، وسيراليون، وغواتيمالا، وغينيا، وغينيا - بيساو، ونيبال)، وكان معظمها لا يزال قيد التنفيذ في آب/أغسطس ٢٠١٤.

في عام ٢٠١٤ (حقق البنك الدولي في عام ٢٠١٤ هدفه المشابه عموماً وهو أن تكون نسبة العمليات المسترشدة بالاعتبارات الجنسانية ٦٠ في المائة من جميع عمليات إقراض المؤسسة الدولية للتنمية و ٥٥ في المائة من جميع عمليات إقراض البنك الدولي)<sup>(٣٣)</sup>. إلا أن تباطؤ كيانات الأمم المتحدة في الميدان في تقديم مقترحات ببرامج تتصل بالمساواة الجنسانية تركز حقاً على بناء السلام، واكتفاءها باستنساخ المبادرات القائمة بعد إدخال تعديلات طفيفة عليها (وهي ظاهرة تتجاوز مجرد قضية نوع الجنس لتمس قضايا أخرى) قد حداً من التقدم والأثر على السواء. والأدهى من ذلك أن كيانات الأمم المتحدة لم تبرز سوى تقدم محدود في تتبع تخصيص الموارد للأنشطة التي تركز على الاعتبارات الجنسانية: فربح هذه الكيانات فقط لديه حالياً نظم لتتبع الموارد المخصصة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. ومن الواضح أن هناك حاجة إلى إعطاء دفعة كبيرة إضافية من أجل تحقيق الأهداف التي سطرها الأمين العام في هذا المجال البالغ الأهمية ثم تجاوزها.

## هاء - مصداقية الأمم المتحدة وقيادتها

٨٣ - تترتب على الفشل المتكرر في الحفاظ على السلام عواقب وخيمة من حيث الأرواح البشرية والإنفاق العالمي. غير أن هذا الفشل يُضرب أيضاً بمصداقية المنظمة من وجهة النظر الميدانية. وينطوي هذا الأمر على عدة أبعاد. أحدها يتعلق بـ "فجوة التوقعات" في كثير من البلدان المنكوبة بالتراعات، حيث تجد الدولة المضيفة ومجتمعها صعوبة في فهم أوجه القصور التي تعترى ولايات الأمم المتحدة أو بنود ميزانيتها. فتنتاب الحيرة المجتمعات المحلية مثلاً إزاء سبب عدم إمكانية استخدام قوات الأمم المتحدة لصد الهجمات المسلحة، أو هي لا تفهم السبب في عدم إمكانية استخدام الميزانيات المخصصة لبناء قواعد عمليات الأمم المتحدة أو مكاتبها الإقليمية لشراء معدات مكتبية أساسية للمسؤولين المحليين الذين يكافحون من أجل إعادة بسط وجود الدولة في نفس المناطق. وكثيراً ما توجد فجوة بين التوقعات وبين قدرة الأمم المتحدة على الإنجاز في الميدان.

٨٤ - ويتعلق البعد الثاني بنوعية موظفي الأمم المتحدة وكفاءتهم في الميدان. وإذا أرادت المنظمة تحقيق النجاح فيجب عليها أن تنشر موظفين ذوي قدرات ملائمة. وللأسف يبدو موظفو الأمم المتحدة في الميدان في كثير من الأحيان وكأنهم دون مستوى الكفاءة المطلوب بدرجة كبيرة. وقد تجلت هذه التحديات بوضوح في جميع دراسات الحالة الإفرادية

(٣٣) World Bank and International Monetary Fund, Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries, "Update on the implementation of the gender equality agenda at the World Bank Group" (Washington, D.C., 2014)



والمشاورات التي أجريت من أجل هذا التقرير. وأعربت الإدارة في عدد من بعثات الأمم المتحدة عن قلقها إزاء صعوبة العثور على أفراد مؤهلين ومتحمسين لشغل الوظائف ذات الأهمية الحاسمة. وذكرت العقبات الإدارية والبيروقراطية في كثير من الأحيان كسبب لهذا الوضع. وفي نفس الوقت كثيرا ما اعتُبر موظفو الأمم المتحدة من وجهة نظر الشركاء المحليين أناسا متعاليين ومنعزلين، بل وحتى غير مبالين أحيانا بالسكان الذين يفترض أنهم يسعون لمساعدتهم.

٨٥ - أما البعد الثالث فيشير إلى كيفية تعاطي الأمم المتحدة مع الزعماء الوطنيين. ففي بعض الحالات موضوع الدراسة، وأيضا في بعض السياقات الأخرى، يبدو أن اندلاع أعمال العنف أو عودتها إلى الاندلاع مرتبط جزئيا بقرب الأمم المتحدة من بعض الزعماء الذين ثبت أن استراتيجياتهم ومصالحهم لا تتسجم مع بناء السلام. وفي كثير من حالات الانتكاس، تبين أن الزعماء الذين تتمحور حولهم اتفاقات السلام ليس لديهم إحساس بوحدة الهدف مع المجتمع على نطاق أوسع، بما يتجاوز مصالحهم الشخصية أو مصالح جماعتهم الضيقة. وإذا اعتبر السكان الأمم المتحدة "قرية" أكثر من اللازم من هذا النوع من الزعماء وغير قادرة بالقدر الكافي على إشراك الفئات الوطنية المعنية في قضايا المسؤولية الوطنية على نطاق أوسع، فإن ذلك سينتقص من مصداقية المنظمة.

٨٦ - وهناك بُعد آخر ذو صلة بهذا الأمر يتعلق بتركيز جهود حفظ السلام تركيزا مُفرطا على الأطراف المتنازعة أو الأفراد من حملة السلاح، مما يؤدي إلى إغارة بقية المجتمع اهتماما أقل. وفي أحيان كثيرة لا يخصص أي حيز للحوار المجتمعي بشأن الأسباب الجذرية للتراع والتطلعات الجماعية إلى بناء أمة أكثر انسجاما (وهو انتقاد يُوجه بصورة خاصة من منظور التنظيمات النسائية العاملة من أجل السلام). وبدون اتباع نهج حيال القيادة يحاول تشجيع الإحساس بوحدة الهدف بين النخبة والمجتمع ككل، فستظل الأمم المتحدة والجهات المعنية بالاستجابة للتراعات معرضة لخطر استمرار دوامة الصراع. وعندما يعاني السكان بصورة منتظمة على أيدي زعماء يتصورون أن الأمم المتحدة تدعمهم، فإن ذلك ينطوي على خطر الانتقاص من مصداقية المنظمة. ولكي تستعيد المنظمة مصداقيتها، يجب أن تبذل وسعها للتمسك بمعايير أخلاقية عالية - وهو العامل الرئيسي الذي يميزها عن الجهات الفاعلة العالمية الأخرى - وأن تكسب مجدا ثقة السكان الذين تسعى إلى حمايتهم.

٨٧ - ومن الثابت أن النجاح في إيجاد الصيغة المثلى لعامل القيادة هذا سيكون له تأثير على مدى طلب بناء السلام الشامل للجميع وعلى مسألة الإحساس بالملكية. فالحجج ضد السلام المستورد والسلام لصالح النخبة هي حجج صحيحة. وتدلل التجربة على أن أيا من

هذين الشكلين من أشكال السلام لا يحقق الشمولية ولا الاستدامة. فخطط السلام يجب أن تعكس تطلعات الأطراف المتنازعة والمجتمع برمته. وهو شرط لن يكون بدونه صنع السلام أو بناء السلام شاملين للجميع أو دائمين. فتي مور - ليشتي مثلا تشكل قصة نجاح في مجال بناء السلام، ليس فقط بسبب العمل الذي قامت به الأمم المتحدة والدعم المستمر من المجتمع الدولي، بل وعلى الأخص بسبب حكمة زعمائها الوطنيين وما أبدوه من تمكُّن في تفاعلهم مع الشعب.

### تي مور - ليشتي: القيادة الوطنية ضرورة حاسمة لتحقيق السلام المستدام

أدى التاريخ الاستعماري الطويل الذي تبعه ربع قرن من الكفاح ضد الاحتلال الإندونيسي إلى تكوين جيل قوي من الزعماء السياسيين في تيمور - ليشتي، أحدثوا فرقا كبيرا فيما يتعلق بالحفاظ على السلام بالبلد في منعطفات حاسمة وبطرق مختلفة.

وأدى استفتاء أشرفت عليه الأمم المتحدة إلى استقلال البلد في عام ١٩٩٩. وأفضت أعمال العنف التي تلت ذلك إلى نشر قوة دولية في إطار ولاية للأمم المتحدة، تلتها بعثات متعاقبة للأمم المتحدة تحولت ولاياتها من تولي السلطة الانتقالية إلى حفظ السلام، ثم إلى بناء السلام، ثم عادت إلى حفظ السلام مرة أخرى في أعقاب قتال داخلي اندلع في عام ٢٠٠٦.

وعقب الاستقلال اختار القادة الوطنيون إنشاء لجنة لتقصي الحقائق والصدقة بالاشتراك مع إندونيسيا، على الرغم من نصيحة الأمم المتحدة بالامتناع عن ذلك. وأثبتت اللجنة فعاليتها في معالجة قضايا المصالحة وتوطيد السلام والتنمية بأسلوب سلس. ولبناء أسس المصالحة الوطنية، استخدم زعماء البلد بفعالية نظمهم التقليدية المتجذرة في ثقافتهم لمعالجة التوترات المتكررة. وتمكنت تيمور - ليشتي بفضل هذه الجهود من معالجة المشاكل على الصعيد الإنساني، بما في ذلك تفكك شمل الأسر وقلّة سبل كسب العيش، وإلى حد ما على الأقل الصدمات التي يعاني منها الأفراد.

وأظهر الزعماء الوطنيون بُعد نظرٍ مماثلا في التعامل مع الموارد الطبيعية. ووفر اكتشاف النفط مكسبا غير متوقع أدير إدارة سليمة بواسطة اتفاق متفاوض عليه مع أستراليا لتأجيل ترسيم الحدود البحرية وإنشاء صندوق نفط على غرار النموذج النرويجي. وفُرضت قيود حصيفة على قدرة الحكومة على سحب الأموال من الصندوق لأغراض الميزانيات السنوية.

وكان المثال الثالث على القيادة الحكيمة بذل جهود فعالة للمشاركة في البرامج الإقليمية والعالمية. فتيemor - ليشتي عضو في جماعة البلدان الناطقة بالبرتغالية وتتولى حاليا رئاستها، وعضو مؤسس في أمانة مجموعة الدول الهشة السبع الموسعة) التي تضم البلدان الهشة بغرض تبادل التجارب والمشورة، والبلد المضيف لأمانتها، كما أنها تقدمت بطلب للانضمام إلى عضوية رابطة أمم جنوب شرق آسيا. واستفادت تيمور - ليشتي في كل ذلك من النهج الإيجابي الذي اتبعته البلدان المجاورة لها، ولا سيما إندونيسيا، التي قدمت مساعدة كبيرة لتحقيق الاستقرار في البلد بسرعة.

وأحدث الدعم الذي قدمته مجموعة واسعة من الشركاء والأمم المتحدة فرقا بالغ الأهمية في تيمور - ليشتي، إلا أنه يمكن عزو معظم النجاح المحقق إلى قيام الزعماء على نحو مدروس بإعطاء الأولوية للعناصر الأساسية في بناء السلام المستدام.

## واو - شراكات الأمم المتحدة وبناء السلام

٨٨ - بيد أن تحدي بناء السلام، في جوانبه السياسي والتقني والمالي، بلغ درجة من الأهمية جعلت إقامة الشراكات الفعالة في غاية الأهمية، أولا وقبل كل شيء مع الجهات الفاعلة الوطنية، ولكن أيضا مع المجموعات الجديدة والجهات الفاعلة الإقليمية والدولية والمنظمات غير الحكومية. ومع ذلك فقد حدد هذا الاستعراض عوائق خطيرة أمام قدرة المنظمة على إقامة الشراكات من أجل بناء السلام.

٨٩ - فأولا، ينحصر جزء كبير من المناقشات المكرسة لبناء السلام في نيويورك وفي كيانات بناء السلام الجديدة المنشأة في عام ٢٠٠٥. ويظل صدق هذه المناقشات خافتا للغاية بين أوساط أصحاب المصلحة التابعين للأمم المتحدة وغيرهم من الجهات الفاعلة في الميدان، حيث تظل المنطقة الوسطى بين الاستجابة للأزمات والتنمية الطويلة الأجل غير مستكشفة في معظمها.

٩٠ - ثانيا، ظهرت على الساحة الدولية مبادرات دولية جديدة نشطة جدا تعالج أوضاع البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات<sup>(٣٤)</sup>. فعلى النحو المشار إليه سابقا، تضم مجموعة الدول

(٣٤) من الأمثلة على ذلك الحوار الدولي بشأن بناء السلام وبناء الدول؛ والخطة الجديدة للانخراط في مساعدة الدول الهشة (المنبثقة عن المنتدى الرفيع المستوى الرابع المعني بفعالية المعونة المعقود في بوسان بجمهورية كوريا في عام ٢٠١١)؛ والشبكة الدولية المعنية بمجالات النزاع والمشاركة التي أنشئت في عام ٢٠٠٩ باعتبارها هيئة فرعية للجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ ومنتدى جنيف لبناء السلام، وهو شراكة بين المركز المعني بالنزاعات والتنمية وبناء السلام والتحالف الدولي لبناء السلام ومركز جنيف للسياسات الأمنية؛ ومكتب كويكر لدى الأمم المتحدة (في كل من جنيف ونيويورك).

الهشة السبع المزیدة مثلا ٢٠ بلدا تتبادل التجارب وتمارس الدبلوماسية الناعمة في مجالي منع نشوب النزاعات وبناء السلام. وكثيرا ما تنصح هذه البلدان، بناء على تجاربها هي بنفسها، باتباع نهج أكثر تدرجا في تنفيذ الإجراءات التي ينادي بها المجتمع الدولي والأمم المتحدة، بما يتيح الثقة والقدرات، قبل الاستعجال بإجراء انتخابات على سبيل المثال. كما توجه الانتباه بقوة إلى الصلة بين بناء السلام والتنمية.

٩١ - ثالثا، كما هو معروف جيدا، يورد ميثاق الأمم المتحدة مسألة الترتيبات الإقليمية في الفصل الثامن بخصوص الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولي. وقد أقيمت شراكات أكثر عمقا مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية بشأن صنع السلام وحفظ السلام، سواء على الصعيد الحكومي الدولي (مثلا بين مجلس الأمن ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي)، وبين الأمانات والوحدات التنفيذية<sup>(٣٥)</sup> في آسيا والشرق الأوسط وأمريكا اللاتينية وأوروبا الوسطى، ولا سيما في أفريقيا. ولم يتحقق بعد تعاون مماثل في مجال بناء السلام. وقد تتمكن لجنة بناء السلام من أداء دور في الجهود الرامية إلى إقامة شراكات من هذا القبيل.

٩٢ - ويصدق القول بصفة عامة بأن المنظمات الشريكة الإقليمية ودون الإقليمية مهيأة بدرجة جيدة لفهم تفاصيل الوضع الميداني في الدول الأعضاء فيها، كما يفترض أنها تتمتع بشيء من النفوذ للتأثير على النتائج. بيد أن هنالك استدرাকা مهما على ذلك، وهو أن هذا السبب ذاته، المتمثل في القرب والاعتماد المتبادل، قد يجعل الجهات الفاعلة الإقليمية ودون الإقليمية متورطة أيضا بشكل مباشر أو غير مباشر في النزاع، خاصة عندما يتعلق الأمر بدول مجاورة. ولهذا السبب ينبغي تحليل كل حالة على حدة قبل الخلوص إلى أن المزايا النسبية المتصورة تفوق في أهميتها أية جوانب سلبية محتملة. ولا تزال الأمم المتحدة تتمتع بمزايا نسبية مسلم بها عموما هي الحياد، والطابع العالمي، والنطاق العالمي، والمسؤوليات التي أناطها بها الميثاق، وسهولة حصولها على الموارد نسبيا (المالية والبشرية معا).

٩٣ - وفي سياق التعاون المتزايد بين الجهات الفاعلة الإقليمية والعالمية ظهرت مسائل أخرى، لا سيما فيما يتصل بتوزيع المسؤوليات ("من يفعل ماذا" ومن هي الجهة الرئيسية في صنع القرار)، والاختلافات الممكنة في الاستراتيجيات والسياسات، والمسائل المتعلقة بتوزيع التكاليف والتمويل. وقد برزت هذه المسائل جميعا إلى السطح في ميدان صنع السلام

(٣٥) يحتفظ الاتحاد الأفريقي ببعثة مراقبة لدى الأمم المتحدة، فيما أنشأت الأمم المتحدة مكتب اتصال هاماً لدى الاتحاد الأفريقي.

وحفظ السلام، وستظهر مرة أخرى على الأرجح مع تكثف التعاون في عمل المنظمة في مجال بناء السلام.

٩٤ - ولذلك فمن ضمن الدروس الهامة المستخلصة ضرورة أن تحدد الأمم المتحدة نطاق الشراكات مع الجهات الرئيسية الأخرى صاحبة المصلحة ومحتوى هذه الشراكات والقواعد التي تحكمها تحديدا أفضل، سواء كانت تلك الجهات عالمية أو إقليمية أو محلية، وسواء كانت عامة أو خاصة. وتستحق الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي اهتماما خاصا في ذلك السياق، لأنها تنطوي من جهة على مساعي مشتركة بين كيان عالمي وكيان إقليمي، وهي من جهة أخرى شراكة بين جهتين فاعلتين عالميتين. ومما لا شك فيه أن للاتحاد الأوروبي نطاقا عالميا، وأنه أصبح طرفا فاعلا عالميا رئيسيا في مجال السلام والأمن، فضلا عن مجال التنمية. وقد طور كل من الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي أدوات محددة للتعامل مع البلدان الخارجة من النزاع والبلدان المتضررة من النزاع. ويشار هنا إلى أن صندوق بناء السلام له نظير في الاتحاد الأوروبي هو أداة الاتحاد المساهمة في تحقيق الاستقرار والسلام، التي تمثل إحدى المبادرات الرئيسية للمساعدة الخارجية التي تسمح للاتحاد الأوروبي بالاستجابة للأزمات القائمة أو الناشئة في جميع أنحاء العالم.

#### جنوب السودان: مأساة النّعم المقترنة بانعدام الرؤية؟

أسفر استفتاء عام ٢٠١١، الذي أدى إلى ميلاد جنوب السودان عقب فترة انتقالية دامت ست سنوات واستُرشد فيها باتفاق سلام شامل، عن احتفالات واسعة النطاق بظهور بلد جديد غني بالنفط بعد عقود من الحرب الأهلية. والواقع أن ذلك عزز التوقعات الكبيرة فعلا لبناء جنوب السودان يمتلك مقومات البقاء وينعم بالاستقرار والرخاء. غير أن تلك التوقعات تحطمت بصورة مأساوية عندما وقع سكان جنوب السودان مرة أخرى في براثن صراع عنيف في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، وبات الاستقطاب العرقي يفرق فئات المجتمع.

وتكمن وراء هذه الأزمة عدة أسباب جذرية. أولها أن خطوط التصدع في مجتمع جنوب السودان لا تزال دون رآب. فقبائل البلد البالغ عددها ٦٤ قبيلة ليس لديها تاريخ وطني مشترك، وقد كان شعب جنوب السودان بعيدا عن التوحد حتى في عشية الاستقلال. والسبب الثاني الذي يمت بصلة للأول هو تجاهل مشكلة انعدام هذه الأواصر المشتركة في اتفاق السلام الشامل وخلال الفترة الانتقالية التي تلت توقيع الاتفاق. وفي الفترة التي أعقبت الاستقلال، لم تحظ مسائل بناء رؤية وطنية وتلاحم وطني وهوية وطنية

إلا باهتمام محدود. وكانت البنى التحتية في الإقليم المترامي الأطراف، الذي يتعذر أحيانا الوصول إلى بعض أنحائه، على درجة كبيرة من التخلف، وكان البلد وسكانه في حاجة ماسة إلى الطرق والمدارس والمستشفيات والبنى التحتية الأساسية الأخرى التي كان من شأنها أن تساعد على وضع أساس مادي يسمح للبلد بالمضي قُدُما على أساس وحدوي، وهي إنجازات كان الكثيرون يتوقعون أن تصاحب إحلال السلام.

كذلك لم يكن النهج المتبع في بناء السلام بالمستوى الذي يسمح له بعلاج أوجه القصور الحادة في مجال القيادة - سواء على الصعيد الخارجي أو الوطني. وقد نشرت الأمم المتحدة بعثتها في جنوب السودان لكفالة أمن الدولة الوليدة ومساعدتها على بناء السلام ومؤسسات الدولة والقدرات، وأنيط بالبعثة ولاية مختلطة لحفظ السلام وبناء السلام. غير أنه لم توضع خطة لإرشاد خطى زعماء جنوب السودان وسكانه الخاضعين لسلطتهم نحو بلورة رؤية وطنية مشتركة، لا في اتفاق السلام الشامل ولا في جهود بناء السلام. وكان قادة جنوب السودان المستقل يركزون اهتمامهم ومواردهم على النزاع مع السودان وعلى السعي لتحقيق مصالح ضيقة. وتُركت للمجتمع الدولي أغلبية التحديات المتعلقة ببناء القدرة على صون الأمن الداخلي في مواجهة النزاعات القبلية المستمرة في عدة أنحاء من البلد، أو التصدي للوجود المستمر للجماعات المسلحة، أو إدارة موارد البلد الكبيرة من أجل تقديم أدنى حد من الخدمات الأساسية لشعبه.

والواقع أن جنوب السودان كان يفتقر إلى المقومات الأساسية للدولة القومية. فهناك عدد كبير من الميليشيات المتفرقة لسنوات ما قبل الاستقلال، بما فيها الميليشيات التي كانت تحارب الجيش الشعبي لتحرير السودان، لم يُدمج إلا إدماجا ضعيفا في ذلك الجيش، إذ بقيت هياكلها التنظيمية وقياداتها دون تغيير فعلي. وظلت وحدات شتى تابعة للجيش الشعبي لتحرير السودان مجزأة حسب انتماءاتها الإثنية والطائفية، وأصبح زعماء ميليشياتها قادة عسكريين لها. وعلاوة على ذلك، لا تزال الحركة الشعبية لتحرير السودان تتخذ قالب حركة تحرير، ولم تتحول بعدُ بصورة فعالة إلى حزب سياسي. ولا تزال الحركة، بصفتها تلك، مرتبطة ارتباطا وثيقا بجناحها العسكري وهو الجيش الشعبي لتحرير السودان.

وتسهم المصالح المتباينة لمجموعة من الجهات الفاعلة الخارجية، ليس أقلها الدول المجاورة، في صعوبة التوصل إلى السلام في جنوب السودان. وفي الوقت نفسه، تُظهر جهود السلام الإقليمية المتضاربة - ومنها العملية التي تضطلع بها الهيئة الحكومية الدولية في أديس أبابا بقيادة إثيوبيا، وعملية أروشا بقيادة جمهورية تنزانيا المتحدة وجنوب

أفريقيا - أن الجهات الإقليمية الفاعلة الثنائية والمؤسسات المتعددة الأطراف بإمكانها الاضطلاع بأدوار هامة وبارزة في بناء السلام.

وعموما لا يزال السلام المستدام بعيد المنال في جنوب السودان. فقد بات من الصعب على الجهات الفاعلة، داخلية كانت أو خارجية، في غياب قيادة أكثر فعالية ورؤية مناسبة للحفاظ على السلام، توحيد صفوفها حول استراتيجية للمضي قدما بمساعي تحقيق هذا السلام. ويبدو أن ما كان يُتوقع باجتهاج تحقيقه من إقامة دولة تمتلك إمكانيات الاستقرار والرخاء، أصبح الآن نعمة مقترنة بمأساة.

## زاي - لجنة بناء السلام ومكتب دعم بناء السلام

٩٥ - شكّل المشهد الجزأ للأمم المتحدة الميّن أعلاه الخلفية التي أنشئت الكيانات الجديدة لبناء السلام على أساسها في عام ٢٠٠٥. فقد كان القصد وراء إنشاء لجنة بناء السلام بالتحديد أن تعمل هذه اللجنة على بناء جسور بين الركائز الثلاث المتمثلة في السلام والأمن، والتنمية، وحقوق الإنسان؛ بل كان من المأمول أن تساعد على تجاوز الفجوة التقليدية بين مجلس الأمن والجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، نظرا إلى أن كل هيئة من هذه الهيئات الحكومية الدولية الرئيسية الثلاث تُرشد، بنسبة متساوية، ٢١ عضوا من أعضاء اللجنة<sup>(٣٦)</sup>.

٩٦ - وعوضا عن ذلك، سرعان ما حُكم على اللجنة بأن تشغل ما يعتبر بمثابة منطقة حرام ضمن المشهد الجزأ الذي أصبحت تنتمي إليه. وقد تعذّر على اللجنة، بعد أن أنشئت وأسند إليها دور هيئة فرعية للهيئات الحكومية الدولية الرئيسية، وبخاصة مجلس الأمن (اللجنة هيئة استشارية حكومية دولية، وحتى في هذه الحالة، يجب أن تصاغ توصياتها على أساس توافق الآراء)، أن تجد جهات متلهفة للأخذ بمشورتها<sup>(٣٧)</sup>. وتفاقم هذا الوضع كذلك بسبب الانفصال الحاصل بين أعضاء اللجنة والهيئة الرئيسية التي تُرشد لهم لعضويتها، مما أدى إلى إحباط الغرض الأصلي وهو ضرورة أن يتكوّن لدى أعضائها الإحساس بالملكية الجماعية لهذه الهيئة الجديدة.

(٣٦) يطرح إدراج خمسة ممثلين للبلدان الرئيسية المساهمة بقوات وخمسة ممثلين لكبار المساهمين في ميزانية الأمم المتحدة بعض المسائل الإضافية المتصلة بمصالحهم الخاصة.

(٣٧) مع أن مجلس الأمن يتلقى بانتظام التقارير السنوية للجنة بناء السلام ويدعو أحيانا رئيسها إلى صياغة البيانات في المناقشات المفتوحة، يترع التفاعل بين المجلس واللجنة عادة إلى اتخاذ طابع شكلي أكثر منه موضوعي.

٩٧ - ويتوافر من المقاييس ما يكفي لتأكيد الانطباع بأن الأثر المتوقع أن تحدثه اللجنة لم يتحقق بعد (انظر A/64/868-S/2010/393). وأهم مثال على ذلك العدد المحدود من البلدان المدرجة على جدول أعمال اللجنة، وما تبديه الدول الأخرى من ممانعة في ما يبدو للانضمام إلى ذلك العدد، مقارنةً بعدد السياقات التي يمكن منطقيًا اعتبارها مرشحة لجهود بناء السلام على الصعيد العالمي. ولقد تمَّ تحديد نحو ٣٢ بلدا بوصفها مستفيدة من تمويل صندوق بناء السلام على مدى السنوات العشر منذ إنشائه، على سبيل المثال، الأمر الذي حجب الضوء عن البلدان الستة التي لم تبرح قط مكائها الرسمي على جدول أعمال اللجنة.

٩٨ - وبالإضافة إلى ذلك، من الواضح أن اللجنة هيئة يوجد مقرها في نيويورك، وبالتالي لا يُسند إليها سوى مهام معينة يمكن تنفيذها في مقر الأمم المتحدة لدعم عملية تجري، بحكم تعريفها، على أرض الواقع. وتشمل هذه المهام المشاركة في أنشطة الدعوة، وتقديم المساعدة لحشد الموارد، وتوفيرها لتحسين التنسيق داخل الأمم المتحدة وخارجها، والانخراط في عملية التفكير الاستراتيجي، وتقديم توصيات السياسة العامة، وإتاحة مكان لاجتماع الأطراف المعنية. غير أن تقسيم الأدوار بين ما يمكن إنجازه في المقر وما يمكن تنفيذه في الميدان أصبح يتسم نوعا ما بالغموض نظرا إلى أن التشكيلات القطرية المخصصة التابعة للجنة استقلت تدريجيا من جهتها وشغلت الحيز الذي كان بإمكانه، لولا ذلك، أن يكون للجنة ككل.

٩٩ - وتتصل بذلك أساليب عمل اللجنة. فهناك تساؤلات مستمرة بشأن أهمية الاجتماعات الدورية التي تعقدها لجننتها التنظيمية التي تبين حتى وقت قريب جدا بأنها شكلية للغاية - على الرغم من أن بعض اللقاءات الأخيرة كانت أعمق في محتواها واعتبرت إحدى نفعاً. ولقد قام الفريق العامل المعني بالدروس المستفادة، وهو هيئة فرعية غير منصوص عليها في القرارات التأسيسية للجنة، بالمبادأة ببعض العمليات المثيرة للاهتمام، بما فيها تلك المتصلة بإدارة العمليات الانتقالية في بعثات الأمم المتحدة وبناء المؤسسات. ولكن الشعور العام السائد هو أن المناقشات لم تضيف كلاً ما بوسعها أن تضيفه إلى الحكمة الجماعية إزاء بناء السلام.

١٠٠ - ومن السهل إيجاد أمثلة إيجابية على المجالات التي أسهمت فيها اللجنة وتشكيلاتها القطرية المخصصة، ومن بينها الأعمال الجديرة بالثناء التي أنجزتها اللجنة مؤخراً في تسليط الضوء على ما خلفته أزمة فيروس إيبولا من أثر على التنمية في العديد من بلدان غرب أفريقيا، والطريقة التي استطاعت بها أن تعقد مناقشات بين مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة حول الأزمة الدائرة حالياً في بوروندي أو حول ضرورة تأمين تمويل يمكن التنبؤ به لأنشطة بناء السلام. ومن جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى أنه لم يكن بوسع جميع التشكيلات



القطرية المخصصة، في كافة المراحل على امتداد نطاق عملها، التوصل إلى تقسيم الأدوار والمسؤوليات تقسيماً مجدياً مع الفروع التنفيذية للمنظمة على أرض الواقع. وظلت اللجنة أيضاً لا تُستخدم بما فيه الكفاية نوعاً ما ولا تتلقى الدعم الكافي من إدارات الأمم المتحدة وبرامجها التي تتولى المهام التنفيذية المباشرة في مجال بناء السلام وفي مقدمتها إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

١٠١ - ويدفع العمل الذي قامت به اللجنة في تناول الأبعاد دون الإقليمية لأزمة فيروس إيبولا إلى الاعتقاد أن بوسعها - وقد أضفي عليها مزيداً من الزخم مؤخراً - أن تسهم كثيراً في تعزيز الاتساق الاستراتيجي على الصعيد الإقليمي بشأن بناء السلام. ومع ذلك، ففي الوقت الراهن، لم تكن اللجنة دائماً قادرة على تكييف هياكلها وآلياتها وأساليب عملها لتيسير الانخراط بعمق مع المنظمات الإقليمية، على الرغم من الإمكانية البديهية لتعزيز التعاون إلى حد كبير مع الاتحاد الأفريقي بشأن بناء السلام، على سبيل المثال. وفي حين يتوافر للاتحاد إطار لإعادة الإعمار والتنمية بعد انتهاء النزاع إلى جانب مبادرة التضامن الأفريقي التي تشجّع التعاون بين بلدان الجنوب، لم يُنجز حتى الآن سوى القليل من جانب اللجنة أو الاتحاد لتحقيق المزيد من التآزر في الأنشطة التي يضطلع بها كلٌّ منهما لبناء السلام في أفريقيا.

١٠٢ - ولقد استطاع رؤساء التشكيلات القطرية المخصصة في بعض الأحيان أن يضيفوا قيمة على المستوى الفردي. غير أنه تبين على العموم أن أهداف التشكيلات ونتائجها تستغرق وقتاً طويلاً، وتفتقر إلى الوضوح، وتتسم بالطابع الارتجالي لأهدافها ونتائجها، ولا تتصف بأهمية كافية للبلدان كل في إطار خطته الوطنية. وأصبحت هذه التشكيلات التي أنشئت أصلاً كبديل عن صيغة "أصدقاء..." التي نفذتها الأمم المتحدة بنجاح في إطار جهودها لإحلال السلام بدءاً من ثمانينيات القرن الماضي، عبارة عن منتديات مفتوحة تجتمع بصورة متكررة، وغالبا ما يحضرها عدد كبير من المشاركين ولكن بمستويات منخفضة من التمثيل الدبلوماسي، وأحيانا بدون مشاركة البلدان المضيفة. ومع أنه كان من المأمول أن تصبح هذه التشكيلات وسيلة لتوثيق التنسيق مع المؤسسات المالية الدولية بشأن البلدان التي تستقطب الاهتمام، فإن هذه المؤسسات تفيد بصفة عامة أن الاجتماعات التي تعقدتها التشكيلات برأيها لا تجدي نفعا بالقدر الكافي لإثارة اهتمامها.

١٠٣ - وثمة سمة أخرى تحدُّ من فعالية اللجنة ككل وهي أن أداء التشكيلات القطرية المخصصة أصبح يعتمد بشدة على الصفات الشخصية لرؤسائها وتفانيهم (والعديد منهم يعملون فيها منذ أمد طويل) وعلى الموارد المتاحة لهم. وفي الواقع، يبدو العمل الذي تؤديه

التشكيكات حالياً وكأنه يصرف الانتباه عن صدارة اللجنة وقدرتها على الحشد عموماً. وتجدد الإشارة إلى أنه لا يرد ذكر لإنشاء التشكيكات في القرارات التأسيسية للجنة. وعضواً عن ذلك، كان من المتوخى أن تعقد اللجنة التنظيمية اجتماعات لجنة بناء السلام المخصصة لبلدان بعينها التي يمكن أن تدعو إليها، بالإضافة إلى أعضاء اللجنة، ممثلي البلد المعني، وبلدان المنطقة، والمساهمين الماليين، والبلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة، وكبار ممثلي الأمم المتحدة على المستوى الميداني وغيرهم من ممثليها، والمؤسسات المالية الدولية والمنظمات الإقليمية الرئيسية. ورغم النجاح الذي أحرزه بعض التشكيكات في عمله، فلعل ذلك قد حصل إلى حد ما على حساب المرونة واستقطاب اهتمام اللجنة ككل.

١٠٤ - وتعتمد اللجنة على أمانتها، وهي مكتب دعم بناء السلام، لدعم أنشطتها الفنية. ويعاني المكتب من نقص في عدد الموظفين منذ البداية<sup>(٣٨)</sup>، ولقد اضطر إلى تخصيص معظم موارده الشحيحة لتوفير الدعم بأعمال السكرتارية إلى اجتماعات اللجنة والتشكيكات القطرية المخصصة، دون أن يتوفر لديه وقت يُذكر لإجراء تحليلات معمّقة بشأن سياسة التعامل مع الدول المتضرّرة من النزاعات أو بشأن أسباب تجدد النزاعات.

١٠٥ - ولا يفسر أي من مكامن الضعف المتصورة تلك، بحدّ ذاتها، أسباب عدم تحقق التوقعات التي كانت معلقة على اللجنة أو الكيانات الجديدة الأخرى لبناء السلام التي أنشئت عام ٢٠٠٥. غير أنها تبيّن، مجتمعةً، لا سيما في سياق التجزؤ الأثمل نطاقاً المذكور أعلاه، بعض الصعاب التي تحول دون تحقيق مستوى أعلى من الجدوى. ومرة أخرى، فإن العديد من هذه الملاحظات قد أدرجت بالفعل في استعراض عام ٢٠١٠، ولكن لم ينجز إلا القليل نسبياً في الفترة التي أعقبته استجابةً لما صدر عنه من توصيات.

---

(٣٨) طُلب إلى الأمين العام في الفقرة ٢٣ من قرار مجلس الأمن ١٦٤٥ (٢٠٠٥) وفي قرار الجمعية العامة ١٨٠/٦٠ إنشاء مكتب صغير لدعم بناء السلام.

### دراسة حالة إفرادية: بوروندي: بناء القدرة على الصمود؟

إن التقدم العام نحو إحلال السلام الذي أحرز في بوروندي حتى اندلاع الأزمة الأخيرة هو ثمرة تضافر فريد بين استعداد وطني لقبول الحلول التوفيقية ودعم ومشاركة منسقين من جانب المنطقة والمجتمع الدولي، بما في ذلك الأمم المتحدة. وخلافا لعدد من البلدان الأخرى التي تشهد أزمات، يمكن القول إن بوروندي تتمتع منذ وقت طويل بمؤسسات قوية نسبيا وبخصائص الدولة القومية (مثلة في تاريخ ثقافي وسياسي طويل وسابق للحقبة الاستعمارية ضمن حيز جغرافي محدد). وبناء عليه، كان النزاع في بوروندي في معظمه محصورا ضمن حدودها وكانت أسباب العنف ترتبط بالظلم وسوء استغلال السلطة السياسية أكثر مما ترتبط بضعف الهياكل الإدارية أو نظام الحكم. ولقد جاءت بداية نهاية النزاع بتوقيع اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي في عام ٢٠٠٠، وهو بمثابة خارطة طريق سياسية للبلد تستند إلى تقاسم السلطة والحوار.

ولقد أرسى اتفاق أروشا أيضا إطارا للدعم المقدم من المجتمع الدولي، وأعقبت ذلك سلسلة من عمليات نشر بعثات الأمم المتحدة. وفي عام ٢٠٠٦، أصبحت بوروندي من أوائل البلدان التي يحيلها مجلس الأمن إلى جدول أعمال لجنة بناء السلام المنشأة حديثا. ولقد وجدت قيادة الأمم المتحدة المتكاملة على أرض الواقع، ممثلة في شخص ممثل تنفيذي للأمين العام (يجمع بين مسؤوليته عن البعثة ومسؤوليته عن الفريق القطري للأمم المتحدة على حد سواء) انعكاسا لها في إنشاء تشكيلة قطرية مخصصة تابعة للجنة بوصفها محورا إضافيا لتركيز العمل المضطلع به على الصعيد الحكومي الدولي. ووفر صندوق بناء السلام موارد كبيرة أتاحت تمويل أنشطة رئيسية، وغير تقليدية في بعض الحالات، دعما لتوطيد السلام، بما في ذلك تعزيز الحوار بين الأطراف والمضي قدما في نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج/إصلاح قطاع الأمن. وتكفلت اللجنة باستمرار تركيز الاهتمام من جانب نيويورك، واستطاعت أن تساعد في حشد أموال كبيرة أخرى، وأقامت، ولا سيما في المراحل الأخيرة من الجهد المبذول، شراكة مثمرة مع قيادات المنظمة في الميدان.

وفي وقت إعداد هذا التقرير، كانت بوروندي تواجه توترات جديدة خطيرة. فلقد أثار قرار الرئيس بالترشح لولاية ثالثة انقسامات حادة داخل المجتمع والمؤسسات السياسية على حد سواء. ومن المفارقات، مع ذلك، أن الوضع حتى إعداد التقرير ما زال ينم عن النجاح النسبي الذي حققه اتفاق أروشا. فنشر القوات البوروندية في الصومال خلال السنوات الأخيرة - وهو دليل في حد ذاته على ديمومة ترتيبات تقاسم السلطة التي

توخَّاهَا اتفاق أروشا في المؤسسات الرئيسية مثل الجيش - ربما ساعد على تشكيل هوية قومية أشد رسوخا في صفوفه. وأثبت عدد من مؤسسات الدولة، في الواقع، رفض استدراجه مباشرة في المواجهات السياسية. كما أن التوترات الشديدة التي ظهرت في سياق الأزمة الراهنة ظلَّت سياسية، ولم تُؤدِّ لحسن الحظ حتى الآن إلى استئناف المواجهة بين المجموعات العرقية.

ومما يدعو للأسف أن الوجود الميداني للأمم المتحدة، حين اندلعت الأزمة الراهنة، كان قد أفقد نفسه الكثير من جدواه. فلم تستطع المنظمة أن تحافظ على دورها القيادي السياسي أثناء انتقالها من هيكل يتخذ صورة بعثة إلى هيكل أكثر جريا على المؤلف "ليس في صورة بعثة" يتألف من المنسَّق المقيم للأمم المتحدة وفريق الأمم المتحدة القطري (بالإضافة إلى بعثة مراقبة انتخابية صغيرة الحجم هي بعثة الأمم المتحدة لمراقبة الانتخابات في بوروندي). ومن الواضح أن التأخر في إيفاد فريق قيادي جديد وفي حشد الدعم اللازم قد أسهما في تراجع مصداقية المنظمة وتأثيرها. غير أن ما أحدث تأثيرا أشدَّ على الأرحح هو عجز الهيكل الجديد - أو حتى عزوفه - عن تنفيذ إصرار الحكومة على أنه لا شرعية ولا ولاية له في إثارة قضايا سياسية. وفي ضوء هذه الخلفية، فقد تبين أن لجنة بناء السلام، ومعها مجلس الأمن، كانت في الأشهر الأخيرة مكانا فعالا ومفيدا لإجراء مناقشات بشكل أوسع بين الشركاء الدوليين حول كيفية دعم الجهات التي تسعى للتوصل إلى حلٍّ سلمي للأزمة الراهنة.

## حاء - تمويل بناء السلام وصندوق بناء السلام

١٠٦ - تحتاج البلدان الخارجة من نزاعات إلى تمويل كبير على مدى فترات طويلة. غير أن هذا التمويل ما زال شحيحا ويفتقر إلى الاتساق ويتعذر التنبؤ به، رغم التركيز على بناء السلام طوال عقد من الزمن. ومع أن نصيب الفرد من المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى الدول التي يصنفها البنك الدولي بأنها دول هشة ومتضررة من النزاعات قد تضاعف تقريبا منذ عام ٢٠٠٠ (وأصبح يشكل الآن حوالي نصف مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية)، فقد حُصِّص ربع ذلك تقريبا لبلدين فقط هما أفغانستان والعراق. ومنذ عهد قريب لا يسبق عام ٢٠١٢، لم يكن يُخصَّص لمثل هذه البلدان سوى ٦ في المائة من الاستثمار المباشر الأجنبي المستخدم في سياقات البلدان النامية، وكان الجزء الأكبر منه مقصورا على عدد محدود من الدول الغنية بالموارد<sup>(١٥)</sup>.

١٠٧ - وفي الوقت نفسه، فإن التنبيه إلى التفاوت الملحوظ بين المخصصات المتاحة لبناء السلام من جهة، والتمويل العالمي المخصص إما للاستجابة الإنسانية (الذي كان يقدر بمبلغ ٢٤,٥ بليون دولار في عام ٢٠١٤، والذي تبلغ حصة المساعدات المقدمة من الحكومات منه ١٨,٧ بليون دولار<sup>(٣٩)</sup>)، بزيادة قاربت أربع مرات ونصف في غضون فترة مدتها ١٠ سنوات<sup>(٤٠)</sup>)، أو لعمليات حفظ السلام (الذي يُراوح حالياً الـ ٨ بلايين دولار سنوياً، وفق إدارة عمليات حفظ السلام)، من جهة أخرى، ليس معناه التشكيك في أهمية أي من شكلي الاستجابة هذين. غير أن هذا التنبيه هدفه إثارة سؤال بديهي هو: إذا كانت الأولوية تعطى بدرجة أكبر على الصعيد العالمي وباستمرار للجهود الرامية إلى الحفاظ على السلام، ألا ينبغي أن تقلص الحاجة إلى الاستجابة للأزمات مع مرور الوقت؟

١٠٨ - وحتى في المساعدة المقدمة لعمليات بناء السلام نفسها، هناك عدم تواكب بين الأولويات وتدفقات المساعدة. فالمساعدة المقدمة إلى القطاعات الرئيسية لبناء السلام التي حُدِّدت في الحوار الدولي بشأن بناء السلام وبناء الدول (العمل السياسي المشروع، والأمن، والعدالة، والأسس الاقتصادية، والإيرادات والخدمات) لا تزال ضئيلة. ففي عام ٢٠١٢، خُصصت نسبة ٤ في المائة فقط من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى الدول الهشة والمتأثرة بالتراعات للعمل السياسي المشروع، و ٢ في المائة للأمن (و ١,٢ في المائة فقط لإصلاح قطاع الأمن)، و ٣ في المائة للعدالة<sup>(٤١)</sup>. أما المساواة بين الجنسين، فخُصص لها ٦ في المائة فقط بوصفها هدفاً أساسياً<sup>(٤٢)</sup>. وخُصصت الغالبية العظمى من المساعدات للقطاعات الأخرى مجتمعة في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣. والأدهى من ذلك أنه حين يوضع العراق وأفغانستان في كفة واحدة، بوصفهما المستفيدين الرئيسيين، نجد أن النسبة المئوية المخصصة لقطاع الأمن لا تتجاوز ١ في المائة من إجمالي المساعدات. وباختصار، فإن سلوك المانحين لم يطرأ عليه تغير يُذكر، رغم الحاجة الواضحة لتوجيه المساعدة الإنمائية الرسمية إلى القطاعات الرئيسية.

(٣٩) انظر: *Global Humanitarian Assistance Report 2015*. متاح على الرابط الشبكي: [www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015\\_-\\_Interactive\\_Online.pdf](http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015_-_Interactive_Online.pdf)

(٤٠) انظر: Rahul Chandran, "It's broke, so fix it: humanitarian response in crisis" (Tokyo, United Nations University, Centre for Policy Research, 2015). متاح على الرابط الشبكي: <http://cpr.unu.edu/its-broke-so-fix-it-humanitarian-response-in-crisis.html>

(٤١) انظر: [www.oecd.org/dac/gender-development/financingunsecuritycouncilresolution1325aidinsupportofgenderequalityandwomensrightsinfdevelopment/agilecontexts.htm](http://www.oecd.org/dac/gender-development/financingunsecuritycouncilresolution1325aidinsupportofgenderequalityandwomensrightsinfdevelopment/agilecontexts.htm)

١٠٩ - ويمكن لشُح التمويل أن يشوه ترتيب أولويات الأمم المتحدة والمستفيدين على حد سواء. فالبلدان الخارجة من النزاعات قد تضطر إلى إخضاع أولوياتها الخاصة للنماذج التي تحددها المؤسسات المالية، بينما تتنافس البرامج والوكالات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة أحياناً على الموارد الشحيحة للنهوض بأنشطتها؛ وهو مظهر من مظاهر التفتت الذي تعاني منه منظومة الأمم المتحدة والذي يتفاقم بسبب التفتت في أوساط المانحين. وعلى الرغم من الاهتمام الكبير الموجه على ما يبدو لتحسين الممارسات السليمة لتقديم المنح، لا تزال المساعدة المقدمة في السياقات المتأثرة بالنزاعات تتسم بما سمي ”الانتقائية“، و”التنافس على دور الريادة“، وما يبدو أنه تفضيل طبيعي لتغطية التكاليف الثابتة (مثل إعادة بناء العيادات أو المدارس) عوض التكاليف المتكررة (دفع مرتبات المدرسين أو العاملين الصحيين)، ونفور واسع النطاق من تجشم المخاطر الكامنة في التمويل في هذه السياقات.

١١٠ - وقد أثبتت صناديق التمويل الجماعي جاذبيتها كوسيلة لتقاسم المخاطر بفضل ما توفره من إمكانية تجميع الموارد من جهات مانحة متعددة والجمع بين قدرات منفذي برامج متعددين. فعلى سبيل المثال، يجمع الصندوق الاستثماري المتعدد الشركاء الذي أنشئ في عام ٢٠١٤ في الصومال بين الحكومة والأمم المتحدة والبنك الدولي ومصرف التنمية الأفريقي ومرفق التمويل الخاص، في إطار ترتيبات للإدارة المشتركة للصندوق. ويشمل الصندوق نافذتي تمويل، الأولى لوكالات الأمم المتحدة، والثانية للكيانات الوطنية، وهو مجهز باستراتيجية لإدارة المخاطر. ولكن أداءه متفاوت نوعاً ما يشي بالتوتر القائم بين مبادئ السرعة، والحكومة التي لا تُقصي أحداً، والقدرة على تحمل المخاطر، والمسؤولية الوطنية. وفي حين هناك دائماً مُعاوضات بين هذه المبادئ، فإن ما يهم هو أن تتخذ الأمم المتحدة وشركاؤها قرارات اختيار واعية بشأن تلك المعاوضات وأن توظف مزيجاً حصيفاً من الأدوات في كامل نطاق أعمالها المتعلقة ببناء السلام، بما يتيح تقاسم المخاطر على أوسع نطاق ممكن.

١١١ - وفي سياق عالمي يطغى عليه نقص المعونة، ولا سيما تلك المخصصة لـ ”البلدان الأيتام المحتاجة إلى معونة“ المتأثرة بالنزاعات، فإن تعبئة الإيرادات الوطنية تعتبر بشكل متزايد مصدراً أساسياً للتمويل. وتمكنت بعض البلدان الخارجة من النزاعات من تحسين إيراداتها المحلية بدرجة لافتة من خلال الجهود المبذولة في بناء المؤسسات. فعلى سبيل المثال، حققت بوروندي نمواً قوياً في الإيرادات حتى عام ٢٠١٣، حين أدت تشريعات جديدة فحأة إلى تقليص الوعاء الضريبي مرة أخرى. وإذا كانت البلدان الغنية بالموارد الطبيعية تتمتع بميزة محتمة، فإن من الواضح أنها ميزة يعوقها سوء الإدارة المتواصل. وسجلت المنظمة في مساعدة تلك الجهود حتى الآن ليس كله إيجابياً. وقد أكد فريق رفيع المستوى أنشئ مؤخراً أن القارة

الأفريقية لا تزال تفقد في كل عام ٥٠ بليون دولار على الأقل بسبب التدفقات المالية غير المشروعة، وهي خسارة هائلة لجهود بناء السلام والتنمية<sup>(٤٢)</sup>. وما من سبيل إلى وقف هذا التريف سوى العمل المشترك بين البلدان المعنية والبلدان التي تودع لديها الأموال.

١١٢ - وحين أنشأت المنظمة كياناتها الجديدة لبناء السلام، كان دافعها الرئيسي إلى ذلك هو تناول مشكلة توفير التمويل في أعقاب النزاع. لذلك، أنشئ صندوق بناء السلام لتعبئة مصادر التمويل في حالات الطوارئ ولسد الفجوة الواسعة بين الاحتياجات من التمويل وما هو متاح منه. ومنذ ذلك الحين، اضطلع الصندوق بدور هام في توفير التمويل للبلدان الخارجة من النزاع أو البلدان المتأثرة بالنزاع، وكذلك في تعزيز المواءمة الاستراتيجية بين الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية. وفي عام ٢٠١٤، خصص الصندوق مبلغ ٩٩,٤ مليون دولار لفائدة ١٦ بلداً، مواصلاً بذلك اتجاهها تصاعدياً مقارنة بالسنوات السابقة، وحصل على إجمالي تبرعات من ٢١ دولة عضواً بلغ ٧٨,٢ مليون دولار.

١١٣ - وقد ظهر في دراسات الحالة الإفرادية التي يقوم عليها هذا التقرير أن التدخلات التي قام بها صندوق بناء السلام كان لها تأثير خاص، حيث تميزت بالسرعة والمرونة ووفرت التمويل لأنشطة حاسمة كانت محفوفة بدرجة من المخاطر (السياسية أو المالية) تفوق قدرة مصادر التمويل التقليدية على تحملها. وأثبت مرفق الاستجابة الفورية التابع للصندوق على الخصوص قدرته على الاستجابة في الوقت المناسب في عدة تدخلات، من قبيل المساعدة في الإبقاء على عناصر الشرطة في الشوارع في جمهورية أفريقيا الوسطى في عام ٢٠١٤ في وقت ذروة الأزمة، وذلك من خلال تحمل نسبة كبيرة من مرتبات القطاع العام، دامت ذات مرة لشهور متتالية. وحقق مرفق إحياء عملية بناء السلام، وهو نافذة التمويل الأخرى للصندوق، نجاحاً هو الآخر على مدى سنوات. ولكن عدداً من دراسات الحالة الإفرادية قد أظهر تشكيكاً من جانب السلطات الوطنية وشركاء آخرين في مدى نجاعة مبالغ التمويل التي يمكن تقديمها والتي لا تزال صغيرة نسبياً (خصوصاً حين تُقسّم بين شركاء الأمم المتحدة المنفذين المتعددين) إذا ما أخذت في الحسبان الإجراءات الإدارية المرهقة لهذا المرفق التمويلي.

١١٤ - ويضطلع صندوق بناء السلام بمهامه تحت المسؤولية المباشرة للأمين العام، وله مجلس إدارته الخاص (الذي يخضع لتأثير قوي من المانحين) وجهاز إداري تحت إشراف الصندوق

(٤٢) انظر: "التدفقات المالية غير المشروعة: تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا" (العنوان الأصلي: *Illicit Financial Flows: Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*). متاح على الرابط الشبكي: [www.uneca.org/publications/illicit-financial-flows](http://www.uneca.org/publications/illicit-financial-flows). جدير بالذكر أن الفريق يعزو معظم تلك التدفقات ليس إلى الفساد الداخلي، كما يُفترض عادة، ولكن إلى أنشطة الشركات المتعددة الجنسيات غير المنظمة أو غير المنظمة بطريقة كافية.

الاستثماني المتعدد الشركاء لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وفي وقت سابق، كان هناك تواكب نسبي بين البلدان المستفيدة من العناية والمتابعة اللتين توفرهما لجنة بناء السلام والبلدان التي تتلقى الدعم من الصندوق، ولكن السنوات الخمس الأخيرة شهدت تبايناً بين الفئتين.

١١٥ - وفي الوقت نفسه، لا يتعدى إجمالي موارد الصندوق حوالي ٦٥٠ مليون دولار، مع إجمالي مدفوعات في حدود ١٠٠ مليون دولار سنوياً موزعة على مجموعة من البلدان في حدود العشرين، وبالتالي فالصندوق ببساطة أصغر بكثير من أن يحقق الأثر المطلوب. وقد أخفق الصندوق إلى حد كبير في تحقيق هدف أن يحفز تمويله تدفق موارد أكبر من مصادر أخرى. وعليه، يستنتج الفريق الاستشاري أن الصندوق ينبغي أن يركز على مكان قوته وأن يواصل صقل نقطة قوته كمستثمر سريع وقوي الأثر وخفيف الإجراءات ومتقبل للمخاطرة، يمثل الملاذ الأول في الجهود الرامية إلى الحفاظ على السلام.

١١٦ - ومن غير المرجح أن يكون للأمم المتحدة ككل في المستقبل المنظور القدرة على الحصول على حجم الموارد المالية الضرورية لتغطية النطاق الكامل لاحتياجات بناء السلام على الصعيد العالمي. وهنا مرة أخرى تبرز أهمية الشراكات الفعالة كشرط مسبق للحفاظ على السلام، وهذه المرة مع المؤسسات المالية الدولية وغيرها من مصادر التمويل الجديدة. وقد أُنخذت خطوة هامة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ بالتوقيع على إطار شراكة بين الأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي بشأن حالات الأزمات وما بعدها. ورغم أن كلا الطرفين يسلمان بأن الأدوار والولايات المضطلع بها ونظم الحوكمة المتبعة لديهما تختلف، فإنهما يقران بأن الجهود التي يبذلها كل منهما مترابطة ويعزز بعضها بعضاً. ولم يكن أساس الشراكة محصوراً في النوايا الحسنة فحسب، ولكن في المزايا النسبية للمنظمتين: الأمم المتحدة بولاياتها السياسية ووجودها في الميدان وصدارتها للجهات التي تعنى بالسلم والأمن الدوليين، والبنك الدولي بولاياته الإنمائية وهيكله الأكثر مركزية نسبياً ودوره الأساسي في تمويل التنمية.

١١٧ - وفي حين لا تزال الدول التي يشير إليها البنك الدولي على أنها دول هشّة ومتأثرة بالتراعات تشكل جزءاً صغيراً نسبياً من حافظته، فقد أخذت هذه الدول تزداد أهمية في السنوات الأخيرة. وخلال آخر تجديد قام به البنك الدولي لموارد المؤسسة الدولية للتنمية التابعة له، وضع على وجه التحديد نظام مخصصات استثنائية للبلدان التي تواجه حالات تحول، بما فيها البلدان الخارجة من التراعات. وفي القيام بذلك، لاحظ البنك الدولي ما يلي:

يشكل العمل المنسق جانباً حيوياً من التزام [المؤسسة الدولية للتنمية] تجاه [الدول الهشة والدول المتأثرة بالتراعات]. وعلى وجه الخصوص، فإن البنك الدولي و[الأمم المتحدة] ملتزمان التزاماً قوياً بتبسيط وتعزيز شراكتهما من خلال زيادة



توثيق التعاون على مستوى البلدان، المقترن بتوسيع نطاق التعاون المواضيعي وتنسيق الدعم الذي يقدمه للقيادات الوطنية من خلال عملية الخطة الجديدة والتصدي للتحديات التي تعترض التنفيذ<sup>(٤٣)</sup>.

١١٨ - وتنفيذا لما جاء في تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠١١، فقد أنشأ البنك الدولي مركزاً بشأن النزاعات والأمن والتنمية، وهو وحدة متخصصة تتألف من خبراء يتقاسمون موقفاً واحداً في نيروبي وواشنطن العاصمة، مما يشير إلى زيادة الاهتمام داخل البنك الدولي بالدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات. كما تبرز زيارات الأمين العام ورئيس البنك الدولي المشتركة التي كثر الترويج لها إلى عدد من البلدان المتأثرة بالنزاعات تحركاً في الاتجاه الصحيح. ولكن، بوجه عام، يمكن عمل المزيد لجعل النتائج والتوصيات الهامة التي وردت في تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠١١ قابلة للتنفيذ، بل إن هناك شواغل مردها الشعور بأن هناك صعوبات تقف في سبيل ما يراد إنجازه في ظل عملية إعادة التنظيم الداخلي التي يجريها البنك الدولي حالياً.

١١٩ - وبالإضافة إلى ذلك، فإن الثقافة البيروقراطية التي تميز كلا من البنك الدولي والأمم المتحدة تواصل إعاقة تحقيق تقدم أسرع في التنسيق والتعاون، خصوصاً على المستوى التنفيذي. ومع ذلك، فإن في بناء السلام بالتحديد هو ما يجدان فيه حافزاً قوياً للتعاون، على نحو ما يظهر في قيامهما مؤخرًا بعمل ريادي يتمثل في إنشاء مرافق مشتركة وصغيرة النطاق في كل من اليمن والصومال؛ وهي أماكن يمكن فيها للانخراط السياسي الهام من جانب المنظمة والقوة المالية والبرنامجية للبنك الدولي أن يتحدا على نحو مثمر.

## رابعاً - الطريق إلى الأمام: الاستنتاجات والتوصيات

### ألف - الاستنتاجات

١٢٠ - يخلص الفريق الاستشاري إلى استنتاجات شاملة لها تداعيات على الأمم المتحدة والدول الأعضاء والجهود الدولية المبذولة على نطاق أوسع في سبيل الحفاظ على السلام، سواء من حيث التنفيذ أو من زاوية القواعد والمعايير والنُهُج.

١٢١ - أولاً، أصبحت النزاعات المتسمة بالعنف حول العالم أكثر تعقيداً على نحو كبير على مدى الخمسة عشر عاماً الأولى من القرن الحالي، مع ظهور دوافع جديدة للنزاع تنضاف

(٤٣) International Development Association, "IDA's support to fragile and conflict-affected States" (Washington, D.C., World Bank, March 2013). متاح على الرابط الشبكي: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/03/17427227/ida%20s-support-fragile-conflict-affected-states>

إلى الدوافع القديمة التي طال أمدها. ولم تستوعب الجهات الفاعلة الدولية، بما فيها منظومة الأمم المتحدة، بشكل كامل الكيفية التي ينبغي بها تكييف أدواتها وإجراءاتها، وهي بصفة عامة غالباً ما تفضل الاستجابات العسكرية. وفي حين أن هذه الاستجابات يمكن أن تكون فعالة في السياق المباشر المتصل بوقف العنف، فإنها عادةً لا تعالج سوى الأعراض عوضاً عن الأسباب الجذرية. ويمكن لطابع تلك الاستجابات ذاته، من حيث تركيزها على الجانب الأمني في الأجل القصير وما يتطلبه ذلك من احتياجات هائلة في الموارد، أن يجعلها تجور على الدعم والاهتمام المخصصين للجهود المبذولة للحفاظ على السلام.

١٢٢ - ثانياً، يجب على الأمم المتحدة أن تنظر إلى الحفاظ على السلام بوصفه المهمة الجوهرية التي أنيطت بها بموجب الميثاق، وبالتالي باعتباره الخيط الذي يجب أن يتخلل جميع مراحل عمل المنظمة، بدءاً من الإجراءات الوقائية إلى صنع السلام وإنفاذ السلام وحفظ السلام ثم الإنعاش وإعادة البناء بعد انتهاء الصراع. وينبغي أن يشمل الحفاظ على السلام تركيبة أساسية من الإجراءات تغطي المجالات الدبلوماسية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية وحقوق الإنسان، مع إيلاء اهتمام خاص للتصدي للأسباب الجذرية.

١٢٣ - ثالثاً، جرى بدلا من ذلك اعتبار بناء السلام نشاطاً هامشياً. فداخل الأمم المتحدة، ينبغي إعطاء أولوية كبيرة إلى جهود الحفاظ على السلام من حيث الموارد والقدرات والتسلسل الهرمي التنظيمي. وهناك حاجة إلى تغيير العقلية: فعوض الانتظار حتى تندلع أزمة ما ثم اللجوء حينها إلى إجراء معتاد في الاستجابة للأزمات، ينبغي أن يكون بذل الجهود في الوقت المناسب لمنع نشوب النزاع ثم الحفاظ على السلام جزءاً مدمجاً ضمن جميع القطاعات ومراحل العمل. وعند نشر عمليات السلام، ينبغي أن يكون الغرض منها منذ البداية السعي إلى تهيئة مجال وفرصة للنهوض بجهود بناء السلام إلى أقصى حد. وينبغي لهذه العمليات كذلك أن تخطط لاستراتيجيات الخروج منذ البداية وأن تضع لها المعايير المناسبة، وأن تكون لها رؤية واضحة بشأن كيفية القيام بإجراءات متابعة فعالة وجيدة التوقيت.

١٢٤ - رابعاً، يُستخلص مباشرةً مما تقدم أن هيكل الأمم المتحدة لبناء السلام لا ينبغي اعتباره يقتصر فقط على هياكل لجنة بناء السلام وصندوق بناء السلام ومكتب دعم بناء السلام؛ بصرف النظر عن أسماء هذه الكيانات أو مدى الشجاعة التي أبانت عنها في العمل على مدى السنوات العشر الماضية. بل إنه بنفس القدر الذي ينبغي به التخلي عن المصطلح المضلل "بناء السلام بعد انتهاء النزاع"، يمكن قول الشيء نفسه عن مصطلح "هيكل بناء السلام". فتحدي الحفاظ على السلام يتطلب منحه الأولوية والاهتمام والجهود من جانب منظومة الأمم المتحدة بأسرها، بما في ذلك الأجهزة الحكومية الدولية الثلاثة الرئيسية.

١٢٥ - خامسا، يغلب مع ذلك على الأمم المتحدة التفتتُ على جميع المستويات: بدءا من الهيئات الحكومية الدولية فترتيبات المقر حتى الوصول في نهاية المطاف إلى المستوى التنفيذي. ويتعين التغلب على عقبات كبيرة جدا تواجه اتخاذ التدابير الشاملة المطلوبة. فعلى المستوى الحكومي الدولي، يشكل مجلس الأمن أحد الفاعلين الرئيسيين في بناء السلام - إن لم يكن الفاعل الرئيسي - بالشراكة مع الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وعلى مجلس الأمن أن يكون على وعي بأنه كذلك. وبوسع لجنة بناء السلام، إذا ما أُعيد توجيه عملها، أن تصبح نقطة الوصل الضرورية والفعلية التي تؤدي دور الهيئة الاستشارية الرابطة بين هذه الهيئات.

١٢٦ - سادسا، هنالك تحد يواجهه، على الصعيد التنفيذي، مواصلة الأمم المتحدة عملها في الحفاظ على السلام، ويكمن هذا التحدي في تعدد صيغ التنفيذ، بدءا من أفرقة الوساطة التي يُعمل بها في مرحلة صنع السلام (والتي لا تكون دائما بقيادة الأمم المتحدة، ولا هي تخضع بالضرورة للمساءلة أمامها)، إلى عمليات حفظ السلام الواسعة، مروراً بالبعثات السياسية الخاصة الأصغر حجما المعنية بالمتابعة إلى العمل المنتظم الذي يقوم به المنسقون المقيمون الذين يتولون قيادة أفرقة الأمم المتحدة القطرية. وكثيرا ما يكون الانتقال بين مختلف هذه الترتيبات سيئا من حيث التوقيت والإدارة، مما يزيد من عرقلة الاستمرارية. وغالبا ما يحدث أكبر قصور يطال الاستمرارية عند الانتقال من العمل في إطار بعثة إلى العمل في إطار الفريق القطري المعتاد، وهو ما يؤثر بشكل فاصل على التقدم المحرز في بناء السلام.

١٢٧ - سابعا، يتمثل الحفاظ على السلام، في جوهره، في تعلّم الأفراد والجماعات العيش معا دون اللجوء إلى العنف لحل النزاعات والخلافات. ويجب أن يكون الناس محوره والشمولية منهجه، وأن يقدم للأطراف الوطنية صاحبة المصلحة، العام منها والخاص، تصورا لمستقبل مشترك. وبإمكان الأطراف الخارجية، بما فيها الأمم المتحدة، أن تتابع العملية وتقوم بتيسيرها، إلا أنه لا يمكنها فرض السلام. ولتحقيق هذه الغاية، يتعين أن يركز النهج الذي تتبعه المنظمة في الحفاظ على السلام، في جميع المراحل، على الالتزام الراسخ بزيادة إشراك جميع أصحاب المصلحة في جميع المجتمعات حيث تعمل المنظمة وتعزيز توليهم لزام الأمور. إذ يرحح ألا تكمل اتفاقات السلام وما يتبعها من عمليات تنفيذية بالنجاح ما لم تتجاوز المصالح الضيقة للأطراف المتحاربة وتوفر إطارا بوسعه أن يستوعب التصور العام الناشئ الذي كوّنهُ المجتمع عن نفسه.

١٢٨ - ثامنا، ليست الأمم المتحدة الطرف الخارجي الوحيد، بل أنها ليست حتى الطرف الخارجي الرئيسي في كثير من الأحيان. فمتطلبات الحفاظ على السلام على الصعيد العالمي

تفوق بكثير القدرة الحالية للمنظمة على الاضطلاع بذلك بمفردها من الناحية السياسية أو التقنية أو المالية. فمن الضروري إقامة شراكات أفضل مع الجهات الحالية والمستجدة المتعددة الأطراف على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي، ومع المجتمع المدني حتى يتسنى الحفاظ على السلام.

١٢٩ - أخيرا، يتطلب ضمان الحفاظ على السلام بحق عملا ومتابعة أطول أمدا بكثير مما هو معترف به حاليا. فنظرا إلى ضرورة وقف العنف، كثيرا ما كانت الجهود المبذولة سابقا لبناء السلام تتبع نمودجا ثبت أنه معيب، ويتمثل هذا النموذج في الإبرام المتسرع لاتفاق سلام يفترض أنه اتفاق سلام شامل، ثم وضع ترتيبات لمرحلة انتقالية قصيرة، فانتخابات مستعجلة يليها انسحاب سريع. وقد ثبت كثيرا جدا أن ذلك يمهد لانتكاسة محققة. وتؤدي كل هذه العوامل، مصحوبة في العديد من الحالات بقيادة ضعيفة، إلى تقويض مصداقية المنظمة.

## باء - التوصيات

١٣٠ - ترد فيما يلي توصيات مترابطة تتعلق بأداء الأمم المتحدة ومواردها والأساليب التي تتبعها في بذل الجهود للحفاظ على السلام. ومطلوب بإلحاح أن يجري تناول هذه التوصيات مجتمعة، وأن تطلب الدول الأعضاء إلى الأمين العام أن يرصد التقدم المحرز في تنفيذها ويقدم بانتظام تقارير عن ذلك.

### تعزير الاتساق على الصعيد الحكومي الدولي

١٣١ - داخل الأمم المتحدة، يعدّ الحفاظ على السلام شأنًا يهم جميع الكيانات الحكومية الدولية، وينبغي ألا يكون النظر فيه مقصورا على لجنة بناء السلام التي لا تشكل هيئة رئيسية بموجب ميثاق الأمم المتحدة. ومن المفارقات أن ما قد يعتبره البعض جانبا من جوانب الضعف الكامنة في اللجنة، ممثلا في اكتفائها بأداء دور استشاري، يُمكن أن يصبح أحد مواطن قوتها الرئيسية التي لا تحظى بالتقدير، وذلك بتوفيرها نقطة وصل بين الهيئات، مما يساعد على كفالة أن تتبع الأمم المتحدة نهجا متسقا متكاملا وشاملا في الحفاظ على السلام.

١٣٢ - ولكي يُعزز مجلس الأمن دوره كهيئة رئيسية من هيئات بناء السلام، ينبغي له النظر في طلب المشورة بانتظام من لجنة بناء السلام والاستفادة من هذه المشورة كي يساعد في كفالة أن تجسد ولايات عمليات السلام ومعاييرها المرجعية والاستعراضات التي تجري لها، مهما قصر أمدها، الرؤية الأطول أمدا التي يقتضيها الحفاظ على السلام. وينبغي لمجلس الأمن

كذلك ضمان أن تؤكد الولايات المنوطة ببعثات بناء السلام على ضرورة أن تكون البعثات بعثات متكاملة تستفيد من مواطن القوة التي تنطوي عليها منظومة الأمم المتحدة برمتها.

١٣٣ - ومتى اتخذ مجلس الأمن القرار بإنشاء عملية لحفظ السلام، ينبغي أن يستفيد من القدرات الموجودة لدى الأمم المتحدة وغيرها من القدرات، وأن يُدمج ما تضطلع به أفرقة الأمم المتحدة القطرية من أنشطة ضمن الجهود المعززة التي تبذلها الأمم المتحدة لبناء السلام خلال فترة عمل البعثة. ومن ثم يجب أن تكون لدى أفرقة الأمم المتحدة القطرية ما يكفيها من الموارد. وعند موافقة مجلس الأمن على الهياكل القيادية للبعثات، يتعين أن يشدد على التكامل والمساءلة.

١٣٤ - وينبغي لمجلس الأمن والأمين العام (عن طريق قيادات البعثات في الميدان) والسلطات الوطنية في البلدان المتضررة من النزاعات أن تتفق معا على إبرام اتفاقات بناء السلام التي ستُنظم اتخاذ القرارات المتعلقة بالتوقيت المناسب لانتقال البعثات من مرحلة إلى أخرى، مع الأخذ في الاعتبار ضرورة التكيف مع الديناميات المتغيرة للنزاع. وفي هذا الصدد، ينبغي للمجلس أن ينظر في إنجاز تقييمات بانتظام لعمليات وضع المعايير المرجعية الخاصة بالولايات ذات الصلة بالحفاظ على السلام، وتحديدًا توقيت انتقال البعثات من مرحلة إلى أخرى. وفي حالات الاتفاق مع حكومات البلدان المضيئة على تلك الاتفاقات أو المعايير المرجعية التي تحدد توقيت ذلك الانتقال، ينبغي بذل كل جهد ممكن لكفالة التقيد بالاتفاق، مع الأخذ في الاعتبار مرة أخرى ضرورة التكيف مع الديناميات المتغيرة للنزاع.

١٣٥ - وعلى مجلس الأمن أن ينظر في إحالة المسؤولية عن المتابعة المتواصلة للبلدان المدرجة في جدول أعمال المجلس إلى لجنة بناء السلام حيثما ومتى بلغ التقدم المحرز في توطيد السلام حدًا يعدّ عنده أن هذه البلدان لم تعد تشكل تهديدًا للسلام والأمن الدوليين. ويجب على اللجنة أن تطلع المجلس أولاً بأول بعد ذلك على ما يحرز من تقدم إضافي في توطيد السلام، وذلك مرة كل سنة على الأقل.

١٣٦ - وينبغي للمجلس الاجتماعي والاقتصادي، بالاستناد إلى تجربته السابقة مع البلدان الأفريقية الخارجة لتوها من نزاعات وإلى الأنشطة التي يقوم بها الفريق الاستشاري المخصص لهايتي، أن يدرس وضع معايير لتحديد فئة خاصة من البلدان المتضررة من النزاعات، بالاستناد ربما إلى المبادئ التوجيهية التي اتفقت عليها مجموعة الدول الهشة السبع الموسعة بشأن العضوية فيها، وسيجري تشجيع المجتمع الدولي على إيلاء الاهتمام لهذه الفئة من البلدان ومنحها التمويل ليس لأغراض عمليات السلام فحسب، بل أيضا لأغراض الحوكمة وحقوق الإنسان والأنشطة الإنمائية. وينبغي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة بناء السلام

أن يواصل التعاون بشكل وثيق، لا سيما فيما يبذلانه من جهود أوسع نطاقاً لتعزيز الاتساق بين ركيزي التنمية، والسلام والأمن.

١٣٧ - ويجب على الجمعية العامة، عند إنجاز استعراضها المقبل للسياسات الشامل الذي يجري كل أربع سنوات وما يليه من هذه الاستعراضات، أن تركز بصفة خاصة على الحفاظ على السلام، والنظر في مدى نجاح منظومة الأمم المتحدة في الجمع بين ما تقوم به من عمل في مجالات التنمية والعمل الإنساني وإرساء السلام والأمن.

١٣٨ - وينبغي لمجلس حقوق الإنسان أن ينظر في تخصيص يوم في السنة لاستعراض ما ينطوي عليه التحدي المتمثل في الحفاظ على السلام من أبعاد تتصل بحقوق الإنسان، مع التركيز على بلدان محددة وبمشاركة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والأطراف المعنية من المجتمع المدني، وبعثات الأمم المتحدة وأفرقة الأمم المتحدة القطرية حسب الاقتضاء، وبالأخص بمشاركة المكاتب الميدانية لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومستشاري الأمم المتحدة في الشؤون الجنسانية، وغير ذلك من الكيانات المناسبة من منظومة الأمم المتحدة.

١٣٩ - وينبغي لمجلس حقوق الإنسان أيضاً، عندما يقوم، في سياق عملية الاستعراض الدوري الشامل، بتوجيه عنايته إلى البلدان المتضررة من النزاعات، أن ينظر في إدراج مناقشة محددة تنطرق للحفاظ على السلام ودور المجتمع الدولي فيه.

### لجنة بناء السلام

١٤٠ - ينبغي أن تظل المهام الرئيسية للجنة بناء السلام هي الدعوة، والمساعدة في حشد الموارد، ومدُّ يد العون في تعزيز التنسيق داخل الأمم المتحدة وخارجها، والتفكير الاستراتيجي، وصياغة التوصيات في مجال السياسات، وإتاحة مكان لتجتمع فيه الأطراف المعنية. غير أنه يجب إدخال تغيير كفي على الطريقة التي ستنفذ بها هذه المهام، بالتأكيد على إقامة علاقة مع الهيئات الحكومية الدولية الرئيسية الثلاث غرضها الاستشارة وإتاحة نقطة وصل.

١٤١ - وسعياً لتعزيز دور اللجنة كنقطة وصل، ينبغي للأعضاء في اللجنة أن يعتبروا أنفسهم، بالإضافة إلى تمثيلهم مصالحهم الوطنية، مسؤولين أمام الهيئات التي انتخبتهم أو عيّنتهم، وعليهم تقديم إحاطات منتظمة عن عملهم إلى هذه الكيانات.

١٤٢ - وينبغي للجنة أن تزيد إلى أقصى حد ممكن من حجم العمل الذي تضطلع به بكامل هيئة لجنتها التنظيمية، بما في ذلك المناقشات والأعمال التي تخص بلدانا ومناطق بعينها،

مستفيدة في ذلك من الأعضاء الذين عيّنتهم فيها جميع هيئات الأمم المتحدة وأطيافها الرئيسية.

١٤٣ - وينبغي للجنة أن تسعى جاهدة إلى إيجاد فرص تتيح لها المساعدة في إيلاء الاهتمام المطلوب إلى الأولويات المتمثلة في منع نشوب النزاعات على الصعيد الإقليمي ودون الإقليمي والقطري في وقت مبكر، بوسائل منها عقد مناقشات مع أصحاب المصلحة الرئيسيين.

١٤٤ - ويجب على اللجنة أن تنوّع أساليب عملها، بوسائل منها أن تتحرر من قيود جدول الأعمال الرسمي، حتى تتمكن من النظر بمرونة في مجموعة أكبر وأكثر تنوعا من البلدان والمناطق، مع زيادة التركيز على منع نشوب النزاعات. وينبغي على وجه الخصوص أن تمثل التشكيلات القطرية المخصصة نموذجاً واحداً فحسب لأوجه عمل اللجنة. وينبغي، عند تشكيل هذه التشكيلات في المستقبل، أن يكون عدد الأعضاء فيها أصغر وأن يشاركوا بشكل مباشر أكبر، وفقاً لنموذج "فريق الأصدقاء"، وأن يكون دورهم هو الدعوة في الأساس.

١٤٥ - وينبغي للجنة أن تتيح حصول مجلس الأمن على مشورتها ودعمها في صياغة ما يُنَاط بعمليات السلام من ولايات تنطوي على تكليف بارز ببناء السلام. ولدى قيام اللجنة بذلك، ينبغي أن تستخدم سلطتها في الدعوة إلى عقد الاجتماعات للجمع بين جميع الأطراف المعنية بما فيها عمليات السلام، وأفرقة الأمم المتحدة القطرية، والأطراف الحكومية، والدول الأعضاء، والمنظمات والمؤسسات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية، والمجتمع المدني، والمؤسسات المالية الدولية. وينبغي أن تحلل اللجنة إسهاماتها بطريقة عملية، وأن تقدم إلى المجلس في الوقت المناسب توصيات موجزة وعملية ومحددة السياق. كما ينبغي أن تعرض على المجلس تقديم الدعم إليه في صياغة المعايير المرجعية لقياس التقدم المحرز في توطيد السلام التي قد تساعد بدورها في تحديد الوقت المناسب لإدخال تغييرات على شكل العمل التنفيذي الذي تقوم به الأمم المتحدة.

١٤٦ - وبعدها يحدّد الأمين العام دولة ما على أنها مؤهلة للاستفادة من صندوق بناء السلام، ينبغي أن تنظر اللجنة، بالتشاور مع الممثل الدائم للبلد المعني، في إجراء مناقشات في إطار كامل هيئة لجنّتها التنظيمية بشأن الأهداف الذي يتوخاها هذا البلد والنهج الذي سيتبعه في الحفاظ على السلام.

١٤٧ - وينبغي أن تضع اللجنة نظاماً وهيكلًا لإجراء المشاورات مع المنابر المهمة ببناء السلام على الصعيد العالمي وغيرها من المنابر المماثلة من المجتمع المدني، كأن تُعقد المشاورات

بشأن الحفاظ على السلام على شكل مشاورات سنوية. وينبغي للجنة أن تتخذ المزيد من الخطوات لتصبح جدولاً برنامج عملها المقبل ونشره على قدر أكبر من الشفافية ويتسنى للمجتمع المدني بذلك الانخراط فيه بسهولة أكبر.

### تعزيز قدرات منظومة الأمم المتحدة في مجال بناء السلام

١٤٨ - بغرض تعزيز العمل الموحد للأمم المتحدة، يجب على الأمين العام أن يعزز قدرة الأمانة العامة على القيام بالتخطيط الاستراتيجي على نطاق منظومة الأمم المتحدة في ما يخص العمل في سياقات المناطق المعرضة للتزاعات والمتضررة منها. وينبغي أن يسدي مكتب دعم بناء السلام المشورة إلى الأمين العام بخصوص تشجيع العمل على نطاق المنظومة على دعم ما يُبذل من جهود للحفاظ على السلام. ودعماً لهذا المسعى، ينبغي تعزيز المكتب ليُصبح مركزاً متفوقاً في مجالات التحليل وسنّ السياسات وإسداء المشورة بشأن البرامج وتتبع ما يطرأ من مستجدات في الميدان.

١٤٩ - وينبغي للجمعية العامة أن تنظر في اتخاذ الخطوات اللازمة الكفيلة بتعزيز مكتب دعم بناء السلام، ومنحه ما يكفي من التمويل من الميزانية العادية، وزيادة عدد الوظائف المسندة إليه بصورة دائمة من وظائف الأمانة العامة.

١٥٠ - وينبغي للأمين العام أن ينظر في إدراج أهداف الحفاظ على السلام في اتفاقات الأداء التي تبرم مع رؤساء جميع الإدارات المعنية في الأمانة العامة وغيرها من الكيانات المعنية في الأمم المتحدة.

١٥١ - وينبغي لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق أن يتدارس تخصيص إحدى الدورتين اللتين يعقدنهما في السنة لمناقشة تحدي الحفاظ على السلام، بما في ذلك الطرق التي تمكّن عناصر المنظومة من العمل معاً بشكل أفضل. وينبغي عقد المناقشات نفسها أيضاً في مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية.

١٥٢ - وينبغي للأمين العام أن يكفل الاستمرارية على مستوى القيادة العليا والموظفين طوال مختلف المراحل التي يمر بها العمل، انطلاقاً من التدابير الوقائية إلى صنع السلام وحفظه وتدابير التعافي وإعادة الإعمار بعد انتهاء النزاعات، وذلك للحد من تعطيل العمليات الانتقالية التي تمر بها أشكال العمل المضطرب به.

١٥٣ - ويجب على الأمين العام أن يختار مثليه الخاصين على أساس قدراتهم وصفات القيادة التي يتحلون بها، وأن يُخضعهم للمساءلة عن مدى استقطابهم لعناصر منظومة الأمم المتحدة في البلد المعني للعمل معاً في إطار استراتيجية مشتركة للحفاظ على السلام. وعند نشر



عمليات سلام يقودها الممثلون الخاصون، ينبغي تخويلهم السلطة الكاملة لتوجيه التخطيط للبرامج بحيث تعود المسؤولية عن الحفاظ على السلام إلى فريق الأمم المتحدة القطري. وحيثما تلمي الظروف ذلك، ينبغي أن ينظر الأمين العام في استخدام النموذج الذي يقتضي أن يقود بعثات بناء السلام ممثل تنفيذي للأمين العام يجمع بين مهام ممثل الأمين العام ومهام المنسق المقيم التابع لمنظومة الأمم المتحدة والممثل المقيم التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

١٥٤ - وعندما تتضمن الولاية المعهودة إلى عملية من عمليات السلام بعدا أساسيا متعلقا ببناء السلام، يتعين أن يقدم الممثل الخاص أو رئيس البعثة التوجيه إلى منظومة الأمم المتحدة في وضع استراتيجية مشتركة لدعم بناء السلام تجمع بين الآليات التي يعتمدها فريق الأمم المتحدة القطري في التخطيط الاستراتيجي، كالتقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، والآليات التقليدية للتخطيط للبعثات وتمويلها. ومن شأن ذلك أن يتيح مواصلة البرامج الانكباب على محور تركيزها واستمرار تلقيها للتمويل عندما يواصل الفريق القطري الاضطلاع بعمله بعد انتهاء ولاية البعثة.

١٥٥ - ولضمان تقديم الدعم الملائم لأغراض تعزيز العمليات التي يقوم بها المنسق المقيم وفريق الأمم المتحدة القطري، ينبغي أن ينظر الأمين العام في الدعوة إلى إجراء استعراض مستقل للقدرات الحالية والمحتملة الكفيلة بتعزيز وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها لتساعد في الحفاظ على السلام قبل نشوب النزاعات وأثناءها وبعد انتهائها، سواء في سياق بعثات الأمم المتحدة أو خارجه.

١٥٦ - وفي حالات بناء السلام حيث يقود العمل الذي تضطلع به الأمم المتحدة المنسقون المقيمون وأفرقة الأمم المتحدة القطرية، ينبغي أن يكفل الأمين العام أن يعتمد المنسقون المقيمون والأمانة العامة اتباع نهج للتواصل في كلا الاتجاهين يكون على قدر أكبر من الإحكام والفعالية.

١٥٧ - وحيثما تكون عملية حفظ السلام المنوط بها تكليف أساسي ببناء السلام بصدد تقليصها، يتعين الإسراع في إتمام الإصلاحات الجاري إنجازها لتعزيز سلطة المنسق المقيم بتخويله رسميا السلطة على فريق الأمم المتحدة القطري، ويجب تعزيز مكاتب المنسقين المقيمين بالشكل الملائم حتى تستوعب ما هو مناسب من القدرات السياسية وقدرات بناء السلام التي كانت لدى البعثة المغادرة. وعند تعيين المنسقين المقيمين في هذه السياقات، ينبغي للأمين العام أن يولي اهتماما خاصا للتأكد من امتلاك المرشحين لمهارات استراتيجية ودبلوماسية وسياسية ومن إلمامهم بسياقات النزاع وما بعد انتهاء النزاع ووعيهم بها، ولكفالة

أن يتلقوا هم أنفسهم والأفرقة القطرية التي يشرفون عليها القدر الكافي من الدعم السياسي في الميدان ومن المقر.

١٥٨ - وينبغي لكيانات الأمم المتحدة المعنية أن تكفل تعزيز جميع مكاتب المنسقين المقيمين بالخبرات المعتادة المطلوبة في مجالات حقوق الإنسان، وتحليل أبعاد السلام والتزاعات، والتخطيط الاستراتيجي، والإعلام. ويتعين تمويل البرنامج المشترك لبناء القدرات الوطنية على منع نشوب النزاعات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة الشؤون السياسية، والذي يتم في إطاره إيفاد مستشاري شؤون السلام والتنمية، بشكل كامل ومستدام وتوسيع نطاقه ليشمل جميع البلدان التي هي بحاجة إليه.

١٥٩ - وللعمل على أن تراعى الاعتبارات الجنسانية بشكل أفضل في بناء السلام، ينبغي لهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (بالاشتراك مع غيرها من وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها المعنية) والإدارتين الرئيسيتين المسؤوليتين عن عمليات السلام، وهما إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام، أن تستكشف بجهة سبلا أفضل للعمل في إطار شراكات فيما بينها.

#### إقامة الشراكات من أجل الحفاظ على السلام

١٦٠ - ينبغي لمجلس الأمن أن ينظر في تضمين جميع الولايات التي تضم أبعادا لبناء السلام إشارة صريحة إلى ضرورة التشاور والتعاون بين الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية في وضع الخطط وتحديد الأولويات على الصعيد القطري.

١٦١ - وبالنسبة للبلدان المتضررة من النزاعات بوجه خاص، ينبغي للأمين العام ورئيس البنك الدولي أن ينظرا في اتخاذ خطوات عاجلة لتعزيز الشراكة بين الأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي، بحيث تشمل على وجه الخصوص المؤسسة الدولية للتنمية ومؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار. ففي البلدان المتضررة من النزاعات بوجه خاص تنشأ أفضل فرص التآزر من المزايا النسبية لكل من الكيانين الدوليين. ويتطلب تنشيط الشراكة مشاورات تمهيدية ممنهجة، ومواءمة الاستراتيجيات القطرية، الإسهام التقني المفصل في القطاعات ذات الأولوية. وينبغي تحديد إطار النتائج الاستراتيجية الذي اتفقت عليه الأمم المتحدة والبنك والتأكيد عليه كمييار رسمي لتحديد المخصصات والعمليات المتعلقة ببناء السلام.

١٦٢ - وينبغي أن يضمن الأمين العام ورئيس البنك الدولي بوجه خاص تعميق التعاون بين الأمم المتحدة ومؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار من أجل مساعدة

البلدان الخارجة من النزاع في هئية بيئة مواتية لتنمية القطاع الخاص. وينبغي أن توجه الأمم المتحدة، بالتعاون مع المؤسسة وغيرها من الشركاء، اهتماما خاصا للجهود الرامية إلى تعزيز فرص العمل وسبل كسب العيش، ولا سيما بين الشباب، وفي إعادة إدماج مقاتلين السابقين، بوسائل منها - دون حصر - تنمية المهارات وريادة الأعمال وتوفير التمويل البالغ الصغر.

١٦٣ - وينبغي أن تنظم لجنة بناء السلام والبنك الدولي جلسة عمل سنوية رفيعة المستوى لمناقشة وتقييم النهج المشتركة بين الأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي في مجال الحفاظ على السلام، واقتراح مبادرات جديدة في هذا الصدد.

١٦٤ - وينبغي أن تنظم لجنة بناء السلام جلسة سنوية لتبادل الآراء مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية المشاركة في الجهود الرامية إلى تعزيز السلام الدائم. وينبغي النظر بوجه خاص في إجراء عمليات تبادل منتظمة على مستوى المكاتب المعنية والقيام بمبادرات مشتركة بين مكتب دعم بناء السلام والهياكل المقابلة له داخل الاتحاد الأفريقي وغيره من المنظمات دون الإقليمية المعنية. وبإمكان هذه العمليات والمبادرات، إذا توافرت لها المشاركة المناسبة من الأقسام الأخرى في منظومة الأمم المتحدة، أن تساهم في إقامة شراكة مع الاتحاد في مجال بناء السلام.

١٦٥ - وعلى مكتب دعم بناء السلام، بالاشتراك مع غيره من كيانات الأمم المتحدة المعنية، أن يخطط بانتظام في حوار على مستوى السياسة العامة مع صندوق النقد الدولي والشركاء بشأن ما ينطوي عليه بناء السلام من أبعاد ذات صلة بالمالية العامة والاقتصاد الكلي.

١٦٦ - وتمشيا مع أحكام الفصل الثامن من الميثاق، وضمانا لوجود شركاء إقليميين موثوقين وفعالين يمكن التعاون معهم في الحالات التي تتطلب إحلال السلام وتوطيده والحفاظ عليه، ينبغي أن تنظر الدول الأعضاء في تشجيع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية في جميع أنحاء العالم على النظر في إدراج المسؤوليات المتصلة بالسلام ومنع نشوب النزاعات على نحو تدريجي في موثيقها ووثائقها التأسيسية.

١٦٧ - وينبغي أن يقوم الأمين العام بتوجيه كيانات الأمم المتحدة المعنية إلى تعميق شراكة المنظمة مع مصارف التنمية الإقليمية من خلال تعزيز أطر محددة للتعاون الاستراتيجي حول الجهود المبذولة من أجل الحفاظ على السلام. وينبغي أيضا التماس أطر تعاون مماثلة مع المؤسسات الناشئة المتعددة الأطراف، مثل مصرف التنمية الجديد، والمصرف الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية.

تمويل بناء السلام، بما في ذلك صندوق بناء السلام، بموارد يمكن التنبؤ بها بقدر أكبر

١٦٨ - تحقيقاً لتوازن أفضل بين الأولويات العالمية في مجال تقديم المساعدة وتعزيزا لتعبئة الموارد، ينبغي أن يشرع مكتب دعم بناء السلام، بالتعاون مع الكيانات المعنية داخل الأمم المتحدة وبين المؤسسات المالية الدولية، في عملية إعداد تقديرات أكثر تفصيلاً ودقة لمجمل احتياجات تمويل جهود الحفاظ على السلام في المدى الطويل لكل بلد على حدة. وستساعد هذه التقديرات الأمم المتحدة وشركاءها على تحسين فهم استثماراتها، وإجراء مناقشات أفضل حول عقد اتفاقات مع الحكومات الوطنية بشأن المساهمات الوطنية، وتحديد الثغرات السائدة، وبيان المبررات لجمع الأموال على الصعيد العالمي. وبالاستئناس بهذه المعلومات التحليلية المحسنة المستمدة من العملية الإجمالية لتقدير التكاليف، ينبغي بعد ذلك، بالتشاور مع الفريق الاستشاري، تحديد هدف ملائم للمستوى الذي ينبغي به توسيع صندوق بناء السلام.

١٦٩ - وفي الحالات التي تنطوي فيها ولاية عملية السلام على قيام الأمم المتحدة بدور مركزي في برامج تقديم المساعدة إلى القطاعات الأساسية لبناء السلام. بما يتناسب مع خصوصيات حالة البلد المعني، ينبغي للجمعية العامة أن تنظر، بالتعاون الوثيق مع مجلس الأمن، في الخطوات اللازمة لضمان اقتران تنفيذ الولاية بحصة مخصصة مناسبة من ميزانيات الأمم المتحدة المقررة المخصصة لدعم البرامج. وينبغي أن يستمر تقديم هذا الدعم إلى أفرقة الأمم المتحدة القطرية لفترة انتقالية بعد سحب البعثات.

١٧٠ - ومن أجل تحسين إنجاز الولايات المتعلقة ببناء السلام بوجه خاص عند نشر بعثة سياسية خاصة، ينبغي للجمعية العامة أن تنظر على وجه السرعة في التوصيات التي أصدرتها في عام ٢٠١١ اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية عن استعراض الترتيبات اللازمة لتمويل البعثات السياسية الخاصة ودعمها (A/66/7/Add.21)، وذلك رداً على تقرير الأمين العام بشأن هذا الموضوع (A/66/340).

١٧١ - وتعظيماً لإمكانات صندوق بناء السلام وإمكانية التنبؤ بحالته، ينبغي أن تنظر الجمعية العامة في اتخاذ الخطوات اللازمة التي تضمن حصول الصندوق سنوياً من الاشتراكات المقررة في إطار ميزانية الأمم المتحدة على تمويل أساسي بمبلغ ١٠٠ مليون دولار - أو بما يعادل قيمة تقريبية رمزية قدرها ١ في المائة (أيهما أعلى) - من مجموع ميزانيات الأمم المتحدة المخصصة لعمليات السلام (حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة معاً). وينبغي أن تقدم الاشتراكات المقررة بطريقة تكفل الرقابة اللازمة دون إلحاق الضرر بالميزة النسبية للصندوق باعتباره صندوقاً لتمويل الجماعي غير مخصص وجاهزاً ويتسم

بالسرعة والمرونة ويعمل في إطار الاختصاصات التي وافقت عليها الجمعية. وينبغي للصندوق أن يستغل عندئذ هذا التمويل لحفز المزيد من التبرعات.

١٧٢ - وينبغي لصندوق بناء السلام الموسع أن يعطي الأولوية لتمويل الأنشطة التي تستفيد من ميزته النسبية باعتباره المُستثمر الذي يُلجأ إليه أولاً في الجهود المبذولة للحفاظ على السلام لما يتسم به من سرعة وتأثير ولبساطة إجراءاته وتقبله للمخاطرة. وسوف يساعد الصندوق عند قيامه بذلك في حشد دعم الجهات الفاعلة الأكبر حجماً، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية ومصارف التنمية الإقليمية والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية والجهات المانحة الثنائية. وسيطلب هذا أن ييسط صندوق بناء السلام إجراءاته الإدارية إلى أقصى حد ممكن، وأن يبني قدرة موظفيه على استيعاب الكم المتزايد من متطلبات الدعم التي يقتضيها التطوير السريع للبرامج من جانب الشركاء في الميدان، وأن يؤكد بوجه خاص على مرفقه للاستجابة الفورية.

١٧٣ - وينبغي لصندوق بناء السلام أن ينظر في السبل التي تمكنه من استغلال إمكاناته لتشجيع منظومة الأمم المتحدة على تمكين المجتمع المدني المحلي وإشراكه، ولا سيما في البلدان المتضررة من النزاعات، في جميع الأنشطة المتعلقة بالحفاظ على السلام، ولكي يحصل المجتمع المدني على قدر معتبر من الدعم في مجال بناء القدرات. وينبغي للصندوق أن ينظر في تقديم دعم تمويلي مباشر إلى الكيانات غير التابعة للأمم المتحدة كوسيلة لتحقيق هذا الهدف.

١٧٤ - وينبغي أن ينظر صندوق بناء السلام أيضاً في استحداث نافذة تمويل جديدة تتمحور حول الجهود المبذولة لتعزيز قدرات المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية في مجال بناء السلام.

١٧٥ - وفي سياقات وطنية معينة لبناء السلام، ينبغي أن تتعاون الأمم المتحدة والبنك الدولي لإنشاء آليات تمويل موسعة، تجمع بين مجموعة البنك الدولي والجهات المانحة الثنائية والأطراف الفاعلة الإقليمية من أجل تجميع الموارد وتقاسم المخاطرة والتخفيف منها وتحقيق أقصى أثر من أجل الحفاظ على السلام. وينبغي أن تشمل هذه الآليات نافذة تتيح التنفيذ الوطني المباشر من أجل تعزيز القدرات والقابلية للمساءلة على الصعيد الوطني.

١٧٦ - وبالمثل، ينبغي لقادة الأمم المتحدة في سياقات بناء السلام أن ينظروا في إمكانية إنشاء صناديق للتمويل الجماعي، تتوفر لها إمكانية الحصول على الدعم المحفّز من صندوق بناء السلام، من أجل تخفيف المخاطرة وتقاسمها بين شركاء التمويل، وللنهوض بإدماج برامج الأمم المتحدة حول استراتيجية مركزية مستنيرة سياسياً للحفاظ على السلام.

١٧٧ - ولا يجري دوماً بصورة جيدة، بالنسبة للأموال المحدودة التي يخصصها الشركاء الدوليون لحفظ السلام، ترتيب أولويات تلك الأموال أو تنظيمها لدعم الحفاظ على السلام.

وينبغي لمنظومة الأمم المتحدة، في سياق تحولها من أجل العمل بمزبد من الفعالية من خلال اتباعها نهجا شاملا للحفاظ على السلام وإشراكها جميع المنظمات التابعة للمنظومة، أن تضع أيضا القواعد والمعايير اللازمة التي تمكن غيرها من الشركاء من الالتزام بنفس المبادئ.

١٧٨ - وينبغي أن تلتزم حكومات الدول الأعضاء بضمان الشفافية والقابلية للمساءلة فيما يتعلق بالإيرادات الوطنية، بما في ذلك إيرادات الموارد الطبيعية، وذلك بوسائل منها تنفيذ التُّهْج والتوصيات الصادرة عن مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، وعملية كيمبرلي، والفريق الرفيع المستوى المعني بالتدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا. وعلى منظومة الأمم المتحدة أن تعمل مع مجموعة البنك الدولي ومصارف التنمية الإقليمية وسائر الشركاء الإقليميين والدوليين، بهدف مكافحة الفساد وتحسين توليد الإيرادات الوطنية في أعقاب النزاعات، مع إيلاء الاهتمام لتنمية القطاع الخاص، ودور التحويلات المالية، وتعزيز إدارة الضرائب على الصعيد الوطني، وإدارة الموارد الطبيعية، والتصدي للتدفقات المالية غير المشروعة.

### تحسين القيادة وتوسيع نطاق الإدماج

١٧٩ - ينبغي أن تنظر الأمم المتحدة، مع شركائها، في التأكيد مجددا على بناء القيادة الوطنية باعتبارها جزءا لا يتجزأ من خطة المصالحة وبناء الدولة، والعمل على نقل التركيز بعيدا عن الطموحات الشخصية للأطراف المتنافسة إلى الاهتمام بالرؤية المشتركة للبلد.

١٨٠ - وينبغي للوسطاء والميسرين التابعين للأمم المتحدة أن يسعوا جاهدين إلى تقديم الدعم لوضع اتفاقات السلام التي تعكس النطاق الواسع لتطلعات جميع أصحاب المصلحة في المجتمعات المتضررة من النزاعات وتتضمن إطارا متفقا عليه للحفاظ على السلام. وفي حالة تعذر هذا الأمر، ينبغي أن تكفل اتفاقات السلام إنشاء آليات الحوار التي ستضمن بشكل تدريجي توسيع النطاق الضيق لاتفاقات السلام لكي تصبح عمليات شاملة للجميع تدخل فيها المجموعات الأوسع من الجهات الفاعلة والمجتمعات المحلية والمجتمع المدني في البلد، بما في ذلك المنظمات النسائية ومنظمات الشباب. وينبغي التشجيع على أن توائم جهود الوساطة التي تبذلها جهات غير تابعة للأمم المتحدة إجراءاتها مع هذه المبادئ.

١٨١ - وعلى منظومة الأمم المتحدة أن تتخذ موقفا واضحا ضد ثقافة الإفلات من العقاب في حالات ما بعد انتهاء النزاع، وأن تدعم الحكومات والمجتمع المدني للتصدي لتلك العقبة أمام السلام المستدام عن طريق المشاركة السياسية ومسارات العدالة الوطنية والدولية. وبالمثل ينبغي للأمم المتحدة أن تضع متطلبات رفيعة المستوى يلتزم بها موظفوها والمتنسبون إليها، وذلك بتحديد معايير محددة للزاهة والقابلية للمساءلة وعدم السماح بأي ثغرات في عمليات

التحقيق وتوجيه اللوم فيما يتعلق بالمخالفات والأفعال الجنائية. ولا يمكن السماح لامتيازات الحصانة بأن تنال من نزاهة المنظمة ورسالتها العالمية.

١٨٢ - وينبغي للأمم العام أن يوجه منظومة الأمم المتحدة لكي تقوم بتسريع الجهود الرامية إلى تحقيق ثم تجاوز الهدف الذي وضعه والمتمثل في ضمان تخصيص نسبة لا تقل عن ١٥ في المائة من صناديق دعم بناء السلام التي تديرها الأمم المتحدة، لمشاريع هدفها الأساسي معالجة الاحتياجات الخاصة بالمرأة أو النهوض بالمساواة بين الجنسين أو تمكين المرأة. وينبغي أن يدرج إنجاز ذلك الهدف في اتفاقات الأداء التي يوقعها كبار قادة الأمم المتحدة على الأرض، في سياقات البعثات وغير البعثات، وأن يكون مدعوما بنظام معزز لرصد وتتبع الإنجاز. ولمواصلة ضمان التمويل الكافي في هذا المجال ينبغي لصندوق بناء السلام أن يضيف صبغة نظامية على مبادراته لتعزيز المساواة بين الجنسين، لكي تكون أداة مستمرة وذات أولوية.

١٨٣ - وينبغي أن تضطلع لجنة بناء السلام بدور خاص في الدعوة إلى التزام القادة الوطنيين بإعطاء أولوية للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة بوصفها جزءا من الأولويات الوطنية لبناء السلام. وتعزيزا لهذا الأمر، ينبغي للجنة أن تضع على وجه السرعة استراتيجية تعزيز مراعاة المنظور الجنساني في العمل القطري التي توختها في تقريرها عن دورها الثامنة (A/69/818/S/2015/174). ودعما لذلك، ينبغي لمكتب دعم بناء السلام، بصفته أمانة للجنة، أن يعمل عن كثب مع الأقسام المعنية الأخرى في منظومة الأمم المتحدة للتأكد من إتاحة الخبرة في المسائل الجنسانية لكي تقوم اللجنة بإدماج المنظور الجنساني في العمل القطري والإقليمي.

١٨٤ - وينبغي أن تضطلع لجنة بناء السلام بدور مماثل في الدعوة إلى التزام القادة الوطنيين بإشراك الشباب وتمكينهم في إطار الأولويات والإجراءات الوطنية المتعلقة ببناء السلام.

١٨٥ - وفي الحالات التي تقوم فيها لجنة بناء السلام بوضع الأطر الاستراتيجية للحفاظ على السلام مع البلدان أو المناطق المتضررة من النزاعات العنيفة، ينبغي لها أن تكفل أكبر قدر ممكن من المشاركة من جانب طائفة واسعة من الجهات الفاعلة، بحيث تشارك بوجه خاص منظمات المجتمع المدني، والمنظمات النسائية في تصميم الأطر وكذلك تنفيذها.

### إعادة تعريف بناء السلام وتنفيذ التوصيات

١٨٦ - يجدر التأكيد مجددا على أن بناء السلام لم يعد ينبغي تعريفه كمجرد نشاط ينفذ بعد انتهاء النزاع في إطار الأمم المتحدة أو خارجها. ولكن بناء السلام، بفهمه على أنه تحدي الحفاظ على السلام، يجب أن يكون هو العصب القوي الذي يسري في كامل دورة

إسهامات الأمم المتحدة، بدءاً من الإجراءات الوقائية إلى نشر عمليات السلام ثم سحبها، وما بعد ذلك إلى عمليات الإنعاش وإعادة البناء بعد انتهاء النزاع.

١٨٧ - ويتطلب تنفيذ ذلك الإطار المفاهيمي بتشكيله الجديد، جملة نواح منها، تغيير التوجه الفكري المتعلق بهذا الأمر لدى الدول الأعضاء. ويتضمن هذا التقرير عدداً من التوصيات التي تحتاج إلى تشريع، إما من جانب الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو منهما معاً. ولذلك فعلى الجمعية والمجلس أن ينظرا في اتخاذ قرارين متوازيين يستجيبان للتوصيات الواردة في هذا التقرير ويحددان مبادئ تنفيذها.

١٨٨ - وانطلاقاً من التوصية السابقة، ينبغي للجمعية العامة أن تنظر في اتخاذ قرار لاحق يحدد القواعد والمعايير الناظمة للأنشطة الوطنية والدولية التي تنفذ في مجال الحفاظ على السلام ويستند إلى الصكوك والتقارير الرئيسية القائمة ويراعي العناصر ذات الصلة من هذا التقرير، وتقرير الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام (A/70/95-S/2015/446)، والاستعراض المرتقب الرفيع المستوى لتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، والنتائج المنتظرة للمداورات المتعلقة بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، مع إيلاء اهتمام خاص للأهداف والغايات المتعلقة بالمجتمعات التي تعيش في سلام.

١٨٩ - وبالمثل، ينبغي لمجلس الأمن أن ينظر في اتخاذ قرار لاحق بشأن الحفاظ على السلام، يحدد القواعد والمعايير التي تحكم مشاركة عمليات السلام في مجال بناء السلام، ويتناول الالتزامات المتبادلة للدول الأعضاء، مستفيداً في ذلك أيضاً من العناصر المذكورة آنفاً.

١٩٠ - وينبغي لمجلس الأمن والجمعية العامة، كل فيما يخصه، أن يضمنا احتواء جميع تلك القرارات على بعد يراعي بقوة تمايز الجنسين، مع التسليم بما لُتُهج الحماية والوقاية والمشاركة التي تراعي تمايز الجنسين من أهمية لنجاح بناء السلام، وبلاستناد إلى وثائق أساسية مثل قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠) والقرارات الستة اللاحقة بشأن هذا الموضوع، والتوصية العامة رقم ٣٠ الصادرة عن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة بشأن المرأة في سياق منع نشوب النزاعات وفي حالات النزاع وما بعد انتهاء النزاع، وخطة عمل الأمين العام المؤلفة من سبع نقاط بشأن بناء السلام المراعي للاعتبارات الجنسانية.

١٩١ - وأخيراً، ينبغي أن تكفل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أن تكون روح الهدف المقترح ١٦ من أهداف التنمية المستدامة - التشجيع على إشاعة السلام وشمول الجميع في المجتمعات من أجل التنمية المستدامة، وإتاحة سبل اللجوء إلى القضاء للجميع، وبناء مؤسسات فعالة ومنفتحة أمام الجميع وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات، هي الأساس الذي يُركّز عليه في تقييم التقدم المحرز نحو الحفاظ على السلام على الصعيدين القطري



والعالمي. وينبغي إعداد تقارير وطنية لكل بلد من البلدان المتضررة من النزاعات، عن التقدم المحرز نحو تحقيق هذه الأهداف والغايات. وينبغي أن تتضمن هذه التقارير، شأنها تماماً شأن التقارير الوطنية التي سبقتها والمتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية، تحليلات للأسباب الجذرية والتحديات المصادفة على امتداد مراحل الحفاظ على السلام. وينبغي أيضاً بحث عناصر الهدف المقترح ١٦ والآثار المترتبة على الحفاظ على السلام بالنسبة لجميع أهداف التنمية المستدامة، وذلك في أعمال الرصد والإبلاغ التي تقوم بها كافة البلدان - سواء تلك المتضررة من النزاعات أو التي تسعى إلى دعم بناء السلام.

---