

Distr.: General  
13 September 2010  
Arabic  
Original: English

## الجمعية العامة



## الدورة الرابعة والستون

البند ٣٣ من جدول الأعمال

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

رسالة مؤرخة ١٦ آب/أغسطس ٢٠١٠ موجهة إلى رئيس الجمعية العامة من  
الممثل الدائم للبرازيل لدى الأمم المتحدة

في الفترة من ١٦ إلى ١٨ حزيران/يونيه ٢٠١٠، عقدت حكومة البرازيل في  
ريو دي جانيرو حلقة دراسية، بعنوان "رسم آفاق جديدة لعمليات الأمم المتحدة لحفظ  
السلام: وجهات نظر من الجنوب". يشرفني أن أرفق المذكرة المفاهيمية التي أعدت للندوة  
وموجزا لما خلصت إليه من استنتاجات (انظر المرفق). وأود أن أشدد على أن الموجز يعكس  
ما جرى من مناقشات في هذا الحدث، من دون أن يعكس بالضرورة مواقف حكومة  
البرازيل، ولا موقف الأمانة العامة للأمم المتحدة، ولا موقف أي مشارك بعينه.

وأرجو ممتنا تميم هذه الرسالة ومرفقها بوصفهما وثيقة من وثائق الجمعية العامة في  
إطار البند ٣٣ من جدول الأعمال.

(توقيع) ريخينا ماريا كوردريو دنلوب

سفيرة

نائبة الممثل الدائم

القائمة بالأعمال بالنيابة



مرفق الرسالة المؤرخة ١٦ آب/أغسطس ٢٠١٠ الموجهة إلى رئيس الجمعية العامة من القائمة بالأعمال بالنيابة للبرازيل لدى الأمم المتحدة

”رسم آفاق جديدة لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: وجهات نظر من الجنوب“، من ١٦ إلى ١٨ حزيران/يونيه ٢٠١٠  
١٦-١٨ حزيران/يونيه ٢٠١٠، ريو دي جانيرو\*

موجز

مقدمة

١ - في الفترة من ١٦ إلى ١٨ حزيران/يونيه ٢٠١٠، عُقدت في ريو دي جانيرو حلقة دراسية بعنوان ”رسم آفاق جديدة لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: وجهات نظر من الجنوب“، بمبادرة مشتركة بين وزارة العلاقات الخارجية البرازيلية والأمانة العامة للأمم المتحدة، وبدعم من وزارة الدفاع البرازيلية وكلية الحرب الوطنية البرازيلية. وضمت الحلقة ما يزيد على ٦٠ مشاركاً من ٢٣ بلداً نامياً، من بينهم مشاركون من بلدان مساهمة بأعداد كبيرة من القوات العسكرية والوحدات الشرطية، فضلاً عن بلدان مضيفة لعمليات حفظ السلام. ورأس الحلقة السفيرة فيرا ماتشادو، وكيلا الأمين العام للشؤون السياسية في وزارة العلاقات الخارجية في البرازيل. وشارك فيها أيضاً آلان لوروا، وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام، والفريق شيكاديبيا أويياكور، المستشار العسكري للأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام.

٢ - وركزت الحلقة على المسألة الرئيسية المتمثلة في الاستدامة باعتبارها تحدياً استراتيجياً لعمليات حفظ السلام اليوم، مع الأخذ في الاعتبار أن هذه العمليات تعتمد على النشر السريع والفعال لمواد وموارد بشرية كافية وافية، قد يعرض انتفاؤها تحقيق ولايات حفظ السلام للخطر. واعتبر المشاركون كذلك أن قابلية عمليات حفظ السلام للاستدامة تعتمد على الحصول على دعم من السكان المحليين ومن الحكومة. وحدد المشاركون، في دراستهم النقدية لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام التي تواجه صعوبات شديدة، الأسباب المحتملة لذلك، ومن بينها عدم فهم الواقع المحلي، ورفض السكان المحليين لها، أو ضعف المشاركة المحلية في جهود بناء السلام. فاعتبروا قضية استدامة العمليات في الميدان ذات صلة مباشرة بمسألة استدامة السلام بعد رحيل القوات.

\* أُرِفقت المذكرة المفاهيمية التي أُعدت للحلقة الدراسية ضميماً للتقرير الحالي.

٣ - وعقدت الحلقة جلسيتين عامتين، تلاهما اجتماعات لأفرقة عاملة ثلاثة متزامنة تتناول كلاً من المجالات المواضيعية التالية: حفظ السلام والعناصر الاجتماعية والاقتصادية لبناء السلام؛ واستخدام القوة والتأييد المحلي من أجل عمليات حفظ السلام؛ وبناء التأييد لحفظ السلام من خلال توعية الجمهور. فأقرّت المناقشات بما يلي: (أ) يجب أن تسير عمليات حفظ السلام وعمليات بناء السلام جنباً إلى جنب من أجل تحقيق السلام الوطيد والدائم؛ (ب) يجب على حفظة السلام تنفيذ بعض مهام بناء السلام؛ (ج) تمثل القيادة والفهم الصائب للتقاليد المحلية أداتين هامتين للاستخدام الملائم للقوة؛ (د) لا تشكل حماية المدنيين واجبا قانونيا فحسب، بل واجبا أخلاقيا أيضاً؛ (هـ) للاتصال والعلاقات العامة أهمية حاسمة لنجاح أي عملية لحفظ السلام.

٤ - وتتلخص النقاط الرئيسية التي نوقشت في الأفرقة العاملة الثلاثة فيما يلي:

#### ألف - حفظ السلام والعناصر الاجتماعية والاقتصادية لبناء السلام

٥ - أقر الفريق العامل ألف بأن بناء السلام ينبغي أن يشمل الاضطلاع بأنشطة اجتماعية واقتصادية، مثل الإنعاش الاقتصادي وتأمين فرص العمل للشباب وتطوير البنية التحتية وتوفير الخدمات الأساسية. ولكي يدوم أي نشاط من أنشطة بناء السلام، لا بدّ لبناء السلام من العمل مع الحكومة، لا بدلاً منها. وبالتالي، يشكل تولى زمام تلك الأنشطة عاملاً أساسياً من عوامل استدامة جهود السلام.

٦ - وينبغي بذل الجهود الرامية إلى بناء السلام والجهود الرامية إلى حفظ السلام، بالتوازي، لا بالتسلسل. وينبغي الاضطلاع بأنشطة بناء السلام منذ بداية تنفيذ عملية حفظ السلام. إذ يمكن أن يساعد ذلك، زيادة على المكاسب الأصلية، في تقليل مدة وجود القوات وإمكان تجدد النزاع، مما يؤدي إلى خفض التكلفة الإجمالية لمشاركة الأمم المتحدة في البلد.

٧ - وأقر الفريق أنه إذا كان للأمم المتحدة أن تضمن حدوث انتقال سلس من الأمن إلى التنمية وتحدّ من إمكان تجدد النزاع، ينبغي لعمليات حفظ السلام ألا تصبح أداة للتنمية، بل يجب أن تؤدي دوراً في بناء السلام. ولاحظ الفريق وجود اتفاق مطّرد على تلك الأفكار في الأمم المتحدة، سواء فيما بين الدول الأعضاء أو ضمن الأمانة العامة، ولكن لما يتحقق توافق في الآراء على كيفية تطبيقها.

٨ - وأكّد أن تعزيز مؤسسات الشرطة الوطنية أمر بالغ الأهمية لضمان الاستقرار بعد انسحاب القوات. ولشرطة الأمم المتحدة دور فعال في دعم الإصلاح المؤسسي وبناء القدرات الشرطة للدول المضيفة.

٩ - وقدم توصيات بشأن الطريقة التي يمكن أن يشارك بها حفظة السلام في مهام بناء السلام. ونظر الفريق في ثلاث طرق قد يسلكها حفظة السلام كيما يكونوا بناة للسلام في وقت مبكر، وهي: تمكين الجهات الفاعلة الوطنية والدولية من تنفيذ مهام بناء السلام؛ والتنسيق مع الحكومة والجهات الشريكة الأخرى؛ وتنفيذ مهام معينة لبناء السلام.

١٠ - واعترف الفريق بأهمية المشاريع السريعة الأثر في جني فوائد السلام للسكان المحليين. فأشار، في ذلك الصدد، إلى أنه ينبغي أن يرشد نطاق تلك المشاريع لزيادة فعاليتها، وأن يمكن تنفيذها باستخدام موارد من صندوق بناء السلام مما يطيل في أعمارها. وينبغي إعطاء الأولوية لمشاريع البنية التحتية الصغيرة النطاق، مثل محطات الطاقة الصغيرة، عند إعداد مشاريع سريعة الأثر.

١١ - وينبغي أن يكون للعنصر المدني في البعثات ما يكفي من القدرة لمساعدة الحكومة على بناء القدرات في وقت مبكر، بما فيها المساعدة في الإنعاش الاقتصادي واستعادة المهام الحكومية الأساسية. وذلك يساعد في توطيد سلطة الدولة.

١٢ - ويمكن أن يكون لمهام بناء السلام التي يضطلع بها حفظة السلام أثر ملموس أكبر إن كان هناك تنسيق مع الجهات الشريكة الأخرى في بناء السلام.

١٣ - وينبغي أن تقتزن المشاركة المتعددة الأطراف بالتعاون الثنائي. ويمكن أيضا إشراك منظمات إقليمية ومؤسسات مالية دولية لزيادة الموارد المتاحة. وضرب الفريق عدة أمثلة عملية: ففي هايتي، أتاح التعاون الثنائي البرازيلي استخدام بعض قدرته الهندسة الاحتياطية؛ وفي سيراليون، تقوم الكتيبتان الباكستانية والأردنية ببناء المستشفيات وشق الطرق.

١٤ - وأوصى الفريق بأن تقوم إدارة عمليات حفظ السلام بنشر الدروس المستفادة والخبرات المتعلقة بمهام بناء السلام المبكرة التي يضطلع بها حفظة السلام. وينبغي جمع هذه التجارب بصورة منتظمة ودمجها في التقارير الدورية.

١٥ - وأجريت مناقشات تناولت أهمية اشتراك البلدان المساهمة بقوات عسكرية ووحدات شرطية في المناقشات المتعلقة بالولايات في مرحلة مبكرة. وينبغي للجنة بناء السلام أن تقدّر على تقديم توصيات إلى مجلس الأمن بشأن أنشطة بناء السلام المبكرة. وينبغي تأمين ما يلزم من موارد وموظفين لعمليات حفظ السلام من أجل تنفيذ تلك المهام - بما في ذلك تأمين الموظفين المدنيين.

## باء - استخدام القوة والتأييد المحلي من أجل حفظة السلام

١٦ - أقر الفريق العامل بآء بأنه لا بد من توافر مزيد من التماسك بين المهام التي تنطوي على احتمال استخدام القوة والأهداف السياسية المنوطة بولاية البعثة. ومع اعترافه بضرورة وجود مزيد من التوجيهات بشأن استخدام بعثات حفظ السلام للقوة، خصوصا وأن الولايات، بما فيها حماية المدنيين، أصبحت أكثر عمومية، فقد شدد الفريق على أهمية تفادي التدخل في كل شاردة وواردة. وينبغي أن تكون الولايات أوضح ولكنها تظل شكلا سياسيا. وينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام لضمان أن تمتلك البعثة ما يكفي من وسائل لتنفيذ المهام المنوطة بها التي تتطلب استخدام القوة.

١٧ - وأكد الفريق أن مفهوم استخدام القوة دفاعا عن النفس وكذلك دفاعا عن الولاية يجب أن يُستوعب أحسن استيعاب. وأضاف أن الاستخدام الملائم للقوة على المستوى التعبوي يقوم على تكوين فهم صحيح للظروف ذات الصلة على المستويات العليا للبعثة. وأكد أيضا على الأهمية الشديدة للفهم السليم للبيئة المحلية والتكامل الفعلي في قيادة البعثة.

١٨ - واتفقت آراء أعضاء الفريق على أهمية التعامل مع التوقعات في سياق يتسم بمحدودية الموارد. وأضاف الفريق أن استدامة ثمار السلام عنصر أساسي لكي يُعتبر استخدام القوة أمرا مشروعاً. بل يمكن أن يشكل سوء التعامل مع التوقعات تحديات أمنية وأن يؤثر على المدنيين. ومن المهم أن يحدث تحسن في الظروف المعيشية للسكان المحليين بعد نشر قوة حفظ السلام مباشرة.

١٩ - وأشار الفريق إلى أن الاستخدام الملائم للقوة على من يعيشون فسادا هو عنصر هام من عناصر الدعم المحلي. أما عدم استخدام القوة فقد يلحق الضرر بصورة البعثة، مثله في ذلك مثل الاستخدام المفرط للقوة.

٢٠ - ويطرح استخدام القوة في حالات محددة، مثل المظاهرات، عددا من الأسئلة عن العلاقة مع السكان المحليين ولذلك فهو يتطلب التخطيط اللازم والوسائل الملائمة. ويشكل تفادي وقوع الأضرار الجانبية عنصرا أساسيا في ذلك الصدد.

٢١ - وأشار الفريق إلى أن عمليات حفظ السلام تحتاج، في كثير من الحالات، إلى عرض قوة كاسحة. وفي ظل هذه الظروف، يلزم وجود قيادة فعالة من أجل تجنب الاستخدام غير الملائم للقوة. وينبغي أن يُستوعب الفرق بين الردع والاستخدام الفعلي للقوة، بشكل واضح، على جميع المستويات. وينبغي دائما أن يكون استخدام القوة في عمليات حفظ السلام دقيقا، وحسن التوقيت، وبشكل متناسب.

٢٢ - وجرت مناقشة للعلاقة بين استخدام القوة ومبدأ الحياد. أشير خلالها إلى أنه ينبغي لعمليات حفظ السلام إطلاع السكان المحليين على العمليات التي تنطوي على احتمال استخدام القوة، لما قد يكون لذلك من تأثير على صورة البعثة في أعين السكان المحليين.

٢٣ - وأشار الفريق إلى أن قوات حفظ السلام يجب أن تكون حسنة التجهيز، وأن تخضع لتدريب مهني قبل نشرها. وأقرّ بأن معظم حفظة السلام تلقوا تدريباً جيد المستوى في جيوشهم الوطنية. بيد أنه أشار إلى أن على الأمم المتحدة أن تتعاون تعاوناً وثيقاً مع الدول لتعديل برامجها التدريبية والتوجيهية، إذا لزم الأمر.

٢٤ - وأشار الفريق إلى أن التدريبات الخاصة بحالات معينة، والتدريب التوجيهي، والكتيبات القائمة على معلومات ملموسة ودروس مستفادة، يمكن الاستفادة منها في مواصلة تحسين معايير التدريب.

٢٥ - واقترح إنشاء مراكز تدريب مشتركة وشبكات دولية للمراكز الوطنية لتسهيل التعاون وتبادل أفضل الممارسات.

٢٦ - وأبرز أهمية تدريب المدربين، بما في ذلك أهميته وسيلةً من وسائل مواصلة توحيد الإجراءات، مع مراعاة المسؤولية الرئيسية للبلدان المساهمة بقوات.

٢٧ - وفيما يتعلق بحماية المدنيين، اعترف الفريق بأن المسؤولية عن ذلك تقع، أولاً وقبل كل شيء، على عاتق الدولة. وهي، في الوقت نفسه، واجب أخلاقي يشكل جزءاً لا يتجزأ من حفظ السلام ذاته، وخاصة حين تكون القدرات الوطنية على حماية المدنيين محدودة. وعليه، يجب على البعثة استخدام القوة لحماية المدنيين الذين هم على وشك أن يتعرضوا للعنف البدني، في حدود قدراتها وولايتها الجغرافية. وأكد الفريق ضرورة المزيد من الإيضاح للجوانب القانونية وخاصة فيما يتعلق بالتحديد الدقيق للجهات الفاعلة والظروف التي يجب فيها استخدام القوة لحماية المدنيين. وحدد مسائل الاستخبارات والتنقل والتوافق بين الأهداف والموارد المتاحة بوصفها جوانب حاسمة.

٢٨ - وأشار الفريق إلى أهمية البعد الوقائي لحماية المدنيين. وبيّن أن دور شرطة الأمم المتحدة وضرورة تعزيز الشرطة المحلية هما جانبان رئيسيان من جوانب المسألة.

## جيم - بناء التأييد لحفظ السلام من خلال توعية الجمهور

٢٩ - اعترف الفريق العامل جيم بما للتوعية، والاتصالات الاستراتيجية، والسياسات المتماكة في مجال الشؤون العامة، من دور هام في إنجاح بعثات حفظ السلام. إلا أن تلك

الأهمية لا تتجلى دائما بشكل صحيح في ولايات العمليات وميزانياتها، ولا حتى في الوثائق التنظيمية.

٣٠ - ويشكل الإعلام والاتصال عاملين أساسيين لا من أجل ضمان الاستدامة السياسية للبعثة على النطاق المحلي فحسب، ولكن أيضا من أجل تنفيذ المهام الأخرى الموكلة إليها، مثل حماية المدنيين.

٣١ - وينبغي أن تشمل الدورات التدريبية لكبار قادة البعثات والبرامج التدريبية المماثلة، التدريب على وسائط الإعلام (كيفية إجراء المقابلات وعقد المؤتمرات الصحفية، وما إلى ذلك)، وينبغي التأكيد على كيفية صياغة استراتيجيات إعلامية على نطاق البعثة.

٣٢ - وينبغي أن يقوم متخصصون محترفون بعمليات التوعية والاتصالات التي تجريها البعثة. وثمة نقص في عدد مسؤولي الإعلام بوحدات قوات الشرطة. وينبغي تشجيع البلدان المساهمة بقوات على توفير مسؤولي إعلام مدربين تدريباً مهنياً ضمن وحداتها، وينبغي دمج جميع مسؤولي الاتصال بما يكفل الاتساق.

٣٣ - ويجب تزويد الإدارات التي تتعامل مباشرة مع السكان المحليين - مثل إدارات شؤون الإعلام والشؤون المدنية - بالعدد الكافي من الموظفين ومدها بالأموال اللازمة لا في البعثة فحسب، ولكن أيضاً في المقر. وتتطلب إدارة عمليات حفظ السلام خاصة قدرة إعلامية أقوى، تمكنها بشكل أفضل من معالجة قضايا محددة بحفظ السلام، ليس فيها لإدارة شؤون الإعلام مزية نسبية.

٣٤ - وينبغي ألا يكون الإعلام أحادي الاتجاه. فعلى البعثات الاستماع إلى السكان المحليين والتخاطب معهم، وأن تكون على استعداد لذلك، عن طريق الإذاعة الحوارية ("مكبر الصوت المفتوح")، والرسائل الهاتفية القصيرة، وعقد لقاءات عامة مع المجتمع المدني، وما إلى ذلك. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لاحتمال استخدام استطلاعات الرأي من أجل إجراء تقييم دوري لمشاعر السكان المحليين تجاه البعثة. وينبغي إجراء استطلاعات للرأي مرة في السنة، واستخدام نتائجها للاسترشاد بها في وضع استراتيجية اتصالات البعثة وتقييم فعاليتها في الاضطلاع بالمهام الموكلة إليها. وعندما لا تكون استطلاعات الرأي قابلة للتطبيق لأسباب مالية أو سياسية أو تقنية، ينبغي النظر في أمر أدوات أخرى مثل مجموعات التركيز وإجراء استقصاءات أضيق نطاقاً.

٣٥ - ولكي تكون أي استراتيجية للاتصالات فعالة بحق، لا بد من أن تسعى إلى استخدام كل الوسائل الممكنة لإقامة اتصالات مع السكان المحليين، مثل الإذاعة والتلفزيون وخدمة الرسائل الهاتفية القصيرة. وينبغي أيضاً النظر في طرق مبتكرة لاستخدام الاتصالات.

فعلى سبيل المثال، استُخدمت مراكز الوسائط المتعددة بفعالية كبيرة في هايتي لا لتقديم العون لاتصالات البعثة فحسب، ولكن لتعزيز إقامة حوار وطني ومواصلة تطوير المجتمع المدني.

٣٦ - ويمكن للإذاعة أن تكون أداة قوية للغاية في إقامة حوار مع السكان المحليين والتعامل مع القطاعات التي تعارض بعثة حفظ السلام أو تتوجس خيفة منها. وينبغي تصميم البرامج للمستمعين المحتملين بعناية. وتعتمد فعالية الإذاعة على الوضع. فإذا كان يوجد أصلا سوق إذاعي كبير وعلى درجة عالية من الرقي (كما في لبنان، مثلا)، تكون فائدة إذاعة الأمم المتحدة محدودة جدا.

٣٧ - وينبغي لمجلس الأمن وللدول الأعضاء تقديم مزيد من الدعم السياسي لعنصر الإعلام في بعثات حفظ السلام بصفة عامة ولخطات إذاعة الأمم المتحدة، بصفة خاصة. وتتمثل إحدى طرق تقديم الدعم في أن يقوم مجلس الأمن بإدراج إنشاء محطة إذاعة للأمم المتحدة في ولايات عمليات حفظ السلام.

٣٨ - وعندما تتردد حكومات البلدان المضيفة في تنفيذ أحكام اتفاقات مركز البعثة أو اتفاقات مركز القوات، بشأن امتيازات الترددات الإذاعية، ينبغي لمجلس الأمن وللدول المعنية أن تدعم الأمانة العامة في المفاوضات السياسية لتشجيع التنفيذ في الوقت المناسب وبالشكل السليم، ومعالجة شواغل الدولة المضيفة.

٣٩ - ويتحسن نجاح محطة إذاعة الأمم المتحدة وقبولها تحسنا كبيرا إذا ما حرصت على عدم إبعاد وسائط الاعلام المحلية عن الساحة بالتنافس معها على الحصول على عائدات الإعلانات أو "سرقة" مواردها البشرية. ويشكل تطوير وسائط الاعلام المحلية أيضا خطوة مهمة، ولكنها خطوة لا ينبغي بالضرورة لبعثة حفظ السلام أن تقوم بدور مباشر فيها. إذ إن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى، مثل منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) أو المنظمات غير الحكومية المستقلة أقدر منها على القيام بذلك.

٤٠ - وغالبا ما تشمل العلاقة بين بعثات حفظ السلام والجهات الفاعلة الأخرى من مثل المنظمات الإنسانية والمنظمات غير الحكومية، عناصر هي مزيج من التعاون والمنافسة، ولا بد من معالجتها بعناية من أجل جني أقصى قدر من الفوائد للسكان المحليين، والحد من التداخل. وللتنسيق الرفيع المستوى أهميته، ولكن لا بد من أن يُستكمل بتنسيق على المستوى التعبوي، ولا سيما التنسيق بين المسؤولين عن الإعلام، لكفالة إيصال رسائل دقيقة. وبخصوص بلدان الجنوب، لا تزال المعرفة والخبرة محدودتين في كيفية التعامل مع المجتمع المدني. أما المنظمات من مثل فيفا ريو (وهي منظمة غير حكومية برازيلية تنشط في هايتي) فتشكل إلى حد كبير الاستثناء لا القاعدة.



٤١ - لم يكن ثمة من حل سهل لمعضلة تحقيق التوازن بين حياد الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والحاجة إلى ضمان أمن تلك الجهات، والجهود العسكرية الرامية إلى استمالة القلوب والعقول. ومن جهة أخرى، أبرز التقرير المعنون نحو "ثقافة للأمن والمساءلة" الذي أعده الفريق المستقل المعني بسلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة ومبانيها، الذي يرأسه السيد الأخضر الإبراهيمي، في أعقاب الهجوم الإرهابي الذي تعرضت له مكاتب الأمم المتحدة في الجزائر العاصمة، أن الأمم المتحدة أصبحت مستهدفة في عدة بلدان لأنها لم تعد يُنظر إليها باعتبارها جهة محايدة. ولذلك كان من المهم التركيز على البحث عن الكيفية التي يمكن بها ضمان مستوى كاف من الأمن. وما كانت الاتصالات وأنشطة التواصل على المستوى الاستراتيجي إلا جزءاً من الحل؛ والذي أحدث الفارق الحقيقي هو ما أُنجز ميدانياً وعلى المستوى السياسي.

٤٢ - وهناك مشكلة مستحكمة في مجال التنسيق هي التباين في أساليب تمويل بعثات حفظ السلام وغيرها من وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. فلا بد إذن من بذل المزيد من الجهود في الأجلين المتوسط والبعيد من أجل جمع بعثات حفظ السلام وغيرها من وكالات الأمم المتحدة والشركاء الشائين المعنيين والمؤسسات المالية الدولية حتى تنسق أعمالها.

٤٣ - ويتسم الحفاظ على دعم مهام حفظ السلام في البلدان المساهمة بقوات بأهمية كبيرة أيضاً. فدرجة الانشغال بعمليات حفظ السلام وحدة الرأي العام بشأنها تختلف من بلد إلى آخر. ولا وجود لحل سحري يمكن من الحفاظ على تأييد الجمهور لعمليات حفظ السلام؛ غير أن بعض المبادئ بدا وكأن الآراء متوافقة بشأنها إلى حد ما. ويجب أن تنطلق الجهود الرامية إلى إشراك الصحافة والرأي العام في أقرب وقت ممكن. وينبغي أن تأخذ هذه الجهود شكل شراكة بين الأمم المتحدة والحكومات ومراكز التدريب في مجال حفظ السلام والمنظمات الإقليمية أو ذات المرتكز اللغوي. ويتعين على كل واحد من أولئك الشركاء أن يشارك من الناحية التعبوية بحسب مجال اهتمامه الخاص وما لديه من خبرة وقدرات. ومتى هم بلد بإيفاد حفظة للسلام إلا وكان من المفضل أن تفيد الأمم المتحدة البلد المساهم بقوات بخبرتها لمساعدته في أن يفسر للصحفيين كيف يكون عمل بعثة حفظ السلام وما طبيعة ولايتها وما الدافع الذي جعل البلد يختار المشاركة، وما إلى ذلك من الأمور.

٤٤ - ومنذ عام ٢٠٠٨، يتعاون مركز التدريب لعمليات حفظ السلام التابع للجيش البرازيلي مع مركز الأمم المتحدة المحلي للإعلام على تدريب الصحفيين على تحسين تغطيتهم لعمليات حفظ السلام وفهم الكيفية التي تعمل بها منظومة الأمم المتحدة. ويمكن توفير

تدريب مماثل على المستويين الوطني والإقليمي باستخدام المرافق القائمة للتدريب في مجال حفظ السلام.

٤٥ - وربما يكون من المفيد أيضا النظر في إمكانية الاستفادة من مبادرات غير مكلفة باستخدام الإنترنت، من قبيل التعلم الإلكتروني للصحفيين أو إقامة مورد مصادر للصحافة. وبوسع مراكز الأمم المتحدة للإعلام أن تضطلع بدور إيجابي جدا في ذلك الصدد، بالعمل على الصعيدين الوطني والمحلي على زيادة دعم الجمهور لتقديم المساهمات المالية والبشرية إلى بعثات حفظ السلام. وينبغي مراعاة ذلك الدور لدى دراسة إمكانية إنشاء مراكز جديدة من مراكز الأمم المتحدة للإعلام أو لدى توزيع الموارد على الشبكة الحالية من هذه المراكز على مستوى العالم.

## مذكرة مفاهيمية

١ - على مدى السنة الماضية، ما برحت المناقشات الدائرة في الأمم المتحدة فيما يتعلق بعمليات حفظ السلام تشير إلى ضرورة دراسة التحديات الاستراتيجية، ومنها تحدي تحقيق الاستدامة.

٢ - وتشير الورقة غير الرسمية المعنونة "برنامج جديد للشراكة: رسم آفاق جديدة لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام" إلى أن استدامة عمليات حفظ السلام على المدى الطويل تتوقف ليس فقط على توافر الموارد البشرية والمادية، ولكن أيضا على الدعم المحلي. وتعترف الورقة غير الرسمية بأن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام لم تنهياً لها أسباب الفعالية فيما مضى بسبب تواصل غير فعال كثيرا ما تفاقم بسبب قلة فهم الثقافة المحلية وتشعب آراء السكان وشيوع الانقسامات على أسس عرقية وجنسانية وغيرها. ونتيجة لذلك، وجدت البعثات نفسها في بعض الأحيان عاجزة عن التعامل مع تطلعات السكان والتأقلم مع الحاجات على أرض الواقع، ما كان منها حقيقيا وما كان محض تهيؤات، وعن استدامة التأييد الذي تحظى به على الصعيد المحلي.

٣ - وستتناول الحلقة الدراسية لريو دي جانيرو المعنونة "رسم آفاق جديدة لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: وجهات نظر من الجنوب" مسألة كيفية إذكاء التأييد المحلي وكفالة استدامة إحراز التقدم على مر الزمن. فأهداف عمليات حفظ السلام لا ينظر إليها من منظار استدامتها، بل ربما تأكلت مكاسبها أو انقلبت إلى نقيضها تماما ولم يعض على رحيل البعثة إلا وقت قصير.

٤ - ولذلك وجب أن تكون معالجة مسألة الاستدامة في الصدارة باعتبارها من التحديات الرئيسية، وليس عملاً يُتدارك في اللحظات الأخيرة. ولا بد من "استراتيجية بقاء" كاملة تسبق أي "استراتيجية انسحاب"، على أن تشمل استراتيجية البقاء إرساء الأسس الاجتماعية والاقتصادية التي يقوم عليها السلام والاستقرار. وما من بعثة إلا وينبغي أن تُنهى مهامها على نحو يحول دون الاضطرار إلى المناداة على حفظة السلام من جديد.

٥ - وستركز الحلقة الدراسية على المجالات المواضيعية الثلاثة التالية:

## ألف - حفظ السلام والعناصر الاجتماعية والاقتصادية لبناء السلام

٦ - ما برحت ولايات حفظ السلام تشمل على نحو متزايد مهام بناء السلام، ولا سيما منها ما يدعم سيادة القانون. ولنا في بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو

الديمقراطية مثال على ذلك: إذ من بين ما تشمله ولايتها إصلاح القطاع الأمني، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، والحوكمة الرشيدة، وتنظيم الانتخابات، وتحسين النظام القضائي في نظام الإصلاحات، وما إلى ذلك.

٧ - وقد ثبت أن إرساء دور ما لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في الجوانب الاجتماعية والاقتصادية لبناء السلام أكثر صعوبة مما كان يُظن. وفي الحالات التي عاجلت فيها عمليات حفظ السلام هذه الجوانب فهي لم تفعل ذلك من خلال إجراء تغييرات هيكلية واسعة النطاق، بل اتبعت نهجا أكثر تركيزا على أهداف محددة من خلال إجراءات من قبيل المساعدة على إعادة بناء البنى التحتية الأساسية والقدرات المحلية وضمان الرعاية الصحية الأساسية والمرافق الصحية للفئات الضعيفة.

٨ - وتُعزى صعوبة التوصل إلى توافق في الآراء بشأن دور حفظ السلام في بناء السلام في جزء منها إلى عدم وضوح العلاقة القائمة بين الأمن والتنمية. فبينما يتفق الكثيرون على أن الاثنين مترابطان، يظل من الضروري إجراء المزيد من النقاش بشأن مستوى الأمن اللازم توفره قبل انطلاق عملية التنمية المستدامة. ولا بد أيضا من تحديد ما ينبغي تنفيذه من أنشطة ذات توجه إنمائي من أجل توطيد المكاسب التي تحققت في المجال الأمني ومن ثم جعل إحراز التقدم ممكنا.

٩ - ولا يزال بعض الخلط قائما بشأن مفهوم "بناء السلام". فالبعض يعتقد أنه يشير حصرا إلى اتخاذ إجراءات تتعلق بسيادة القانون والمصالحة السياسية وبناء المؤسسات، في حين يعتقد آخرون أنه يشمل جميع العناصر اللازمة لبناء سلام دائم، بما في ذلك المبادرات الاجتماعية والاقتصادية. وينبغي التمييز بين الأنشطة التي تضطلع بها عادة الوكالات الإنمائية على المدى القصير والمتوسط والبعيد. ومع أن المشاريع القصيرة الأجل ليست بالضرورة كافية لتحقيق التنمية على المدى البعيد، فقد يكون لها دور أساسي في جلب التأييد على أرض الواقع لعمليات حفظ السلام.

١٠ - ومن المواضيع ذات الصلة دور حفظة السلام في المساعدة في بناء السلام. فقد ورد في تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام (تقرير إبراهيمي) (A/55/305-S/2008/809) أن مهمة حفظة السلام هي الحفاظ على بيئة محلية آمنة من أجل بناء السلام، وأن مهمة بناء السلام هي دعم التغييرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تخلق بيئة آمنة تكفي نفسها بنفسها. وتلك نظرة تؤكد أنها الورقة غير الرسمية المعنونة "رسم آفاق جديدة" التي تلاحظ أن حفظة السلام قد يُطلب منهم، في المجالات الأخرى لبناء السلام، من قبيل توفير الخدمات الأساسية، أن يقدموا الدعم للآخرين في إطار جهد

متكامل. وقد أثبتت التجربة أن حفظة السلام يصبحون مساعدين في أنشطة بناء السلام ميدانيا، في أقل تقدير.

### أسئلة قد يرغب المشاركون في النظر فيها

١١ - ما هي أولويات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المرحلة التي تلي مرحلة النزاع مباشرة؟ من الناحية النظرية، تسهم الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية في حفظ السلام وبنائه. فعلى سبيل المثال، من شأن بناء المدارس أن يساعد على تسريح الأطفال الجنود؛ ويؤدي توفير الفرص الاقتصادية إلى تسهيل نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛ ومن شأن إعادة بناء الطرق أن يسهل القيام بدوريات ويساعد على جذب الاستثمار الخاص.

١٢ - ما المهام التي ينبغي أن يضطلع بها حفظة السلام بشكل رئيسي؟ لا يكون حفظة السلام عادة مدربين تدريبا خاصا على دعم أنشطة التنمية الاجتماعية والاقتصادية (مع أن القوات المسلحة الوطنية تقوم في بعض الأحيان بمثل هذا العمل في بلدانها الأصلية). غير أنهم أول من تطأ أقدامهم أرض الميدان ويكون بمقدورهم دخول مناطق محظورة يكون دخول المدنيين إليها مقيدا لأسباب تتعلق بالسلامة. وفي بعض الحالات، تكون تلك المهام ضرورية حتى لا ينحصر دور البعثة في الأعمال القسرية فحسب. وفيما يتعلق بالجهود التي تُبذل على المدنيين المتوسط والبعيد، هناك جهات فاعلة أخرى أكثر تأهيلا للمضي قدما بمهام بناء السلام.

١٣ - كيف يتطور دور حفظة السلام على مدى عمر البعثة؟ يكون دور حفظة السلام في هيئة بيئة مواتية للتنمية أكثر وضوحا في المراحل الأولى من عمر البعثة، عندما لا تكون الجهات الفاعلة الأخرى قد التحقت بعد بأرض الميدان أو تكون حركتها مقيدة بسبب المخاطر الأمنية. ومع ذلك، قد يظهر استياء السكان المحليين أو الفصائل السياسية من البعثة في المدى المتوسط والمدى البعيد، فيكون من الأفضل لحفظة السلام مواصلة تنفيذ مشاريع سريعة الأثر وغيرها من الأنشطة الاجتماعية لكسب التأييد المحلي.

### باء - استخدام القوة والتأييد المحلي من أجل عمليات حفظ السلام

١٤ - كثيرا ما يُطلب من وحدات القوات والشرطة في عمليات حفظ السلام الاضطلاع بطائفة واسعة من مهام إنفاذ القانون، مثل حفظ النظام، أو جمع المعلومات الاستخبارية، أو إلقاء القبض على المجرمين. وبعض هذه المهام يستدعي استعمال القوة.

١٥ - ويوجد بالفعل قدر لا بأس به من توافق الآراء بشأن المبادئ التوجيهية لاستعمال القوة من جانب بعثات حفظ السلام. فاللجوء إلى القوة يثير الخوف والريبة في جميع الأحوال

تقريباً، حتى مع توفر أفضل النوايا. وعادة ما يظهر الشعور بانعدام الأمن لدى السكان عندما تستعمل القوات الأجنبية القوة ضد الجماعات الخارجة عن القانون. فاستعمال حفظة السلام للقوة يجب أن تحكمه مبادئ ضبط النفس وقابلية التنبؤ والتناسبية، كما يجب تفسيره للسكان بوضوح. وإذا اعتبر الناس أن حفظة السلام يلجأون إلى القوة على غير هدى، فإن البعثة لن تحظى منهم بتعاون ما أحوجها إليه.

١٦ - وينبغي بذل المزيد من الجهود حتى يكون أي عرض للقوة مُرسّخاً لا هادماً للفكرة القائلة بأن "أصحاب الخوذ الزرقاء" يقفون إلى جانب السكان المحليين ويحدثون "التغيير المنشود" على أرض الواقع.

١٧ - وأما عجز حفظة السلام عن استخدام القوة عند الضرورة أو عدم استعدادهم لذلك فقد يكون ضاراً أيضاً بالبعثات وبالمنظمة، حسب ما أثبتته التجارب في الماضي. فمن ناحية، لا يستطيع السكان الذين يواجهون تهديدات أو هجمات فعلية تشنها عليهم الجماعات المسلحة أن يفهموا السبب الذي يجعل أصحاب الخوذ الزرقاء يقفون مكتوفي الأيدي والفظائع تُرتكب. ومن ناحية أخرى، لا جدال في أن حفظة السلام ليس بوسعهم حماية "الجميع من كل شيء وفي جميع الأوقات".

#### أسئلة قد يرغب المشاركون في النظر فيها

١٨ - هل العلاقة بين استخدام القوة والتأييد المحلي لبعثات حفظ السلام مفهومة فهماً صحيحاً؟ هل يعي حفظة السلام، من الممثل الخاص للأمين العام وقائد القوة إلى الجنود، الآثار المترتبة على استخدام القوة في التأييد المحلي للبعثة، ومن ثم في الفعالية السياسية للبعثة؟ وهل تراعي الدورات التدريبية الحالية ذلك المراعاة الكافية؟

١٩ - هل البعثات والوحدات مدربة التدريب المناسب على تجنب استخدام القوة بلا داع؟ ما نوع الخبرات المتراكمة لدى عمليات حفظ السلام في استخدام الأسلحة والذخيرة غير الفتاكة؟ إلى أي مدى ساعدت هذه الأسلحة في الحد من النظر إلى عمليات حفظ السلام بوصفها قوة إكراه؟

٢٠ - هل تعالج البعثات إساءة استخدام القوة معالجة مناسبة؟ وهل الإجراءات المعمول بها كافية ومناسبة لتجنب الاستخدام المفرط للقوة وتحديد حالاته والمعاقبة عليه؟ وهل تتسم التحقيقات بما يكفي من الشفافية حتى يدرك السكان المحليون أن إساءة حفظة السلام لاستعمال القوة لن يظل دون عقاب؟

٢١ - ما الذي يمكن عمله للحد مما يلحق التأييد المحلي لحفظ السلام من أضرار سببها عدم قدرتهم على حماية "الجميع من كل شيء وفي جميع الأوقات"؟ كيف يمكن لأي بعثة أن تضبط تطلعات الناس وتشرح المعوقات التي تواجهها دون أن تعطي الانطباع بأنها ضعيفة أمام المخربين فيستشعر هؤلاء في أنفسهم القوة؟ وكيف يمكن لأي بعثة أن تنأى بنفسها عن العنف الذي ترتكبه القوات الوطنية وربما كان من واجب حفظة السلام مساعدتها؟

### جيم - بناء التأييد لحفظ السلام من خلال توعية الجمهور

٢٢ - إن ضبط التطلعات، والتكيف مع الاحتياجات على أرض الميدان، والحفاظ على التأييد المحلي لعمليات حفظ السلام، أمور عويصة وحاسمة في الوقت ذاته. فكل ما تقوم به البعثات إلا وله تأثير في نظرة الناس إلى وجودها. وتعد أنشطة التوعية والعلاقات مع وسائل الإعلام مدخلا رئيسيا لبناء التأييد المحلي لحفظة السلام التابعين للأمم المتحدة والحفاظ على ذلك التأييد. ولمشاركة عمليات حفظ السلام في التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وأسلوب توظيفها للقوة، دور هام أيضا في كسب التأييد العام، الأمر الذي يثبت علاقة الترابط بين المجالات الثلاثة موضوع هذه المناقشة.

٢٣ - وفي بعض الحالات، وخاصة عندما يتوطد الوضع الأمني إلى درجة لا يبقى معها معظم المواطنين تحت التهديد اليومي للعنف، يكون بوسع حفظة السلام مواصلة كسب الثقة من خلال تقديم المساعدات مباشرة إلى السكان. ففي حالة هايي، كانت الاستجابة المحلية لأنشطة توعية بسيطة إيجابية إلى حد جعل الوحدة العسكرية البرازيلية تخصص سنويا مبلغا متواضعا لـ "أنشطة مشتركة بين الجانبين المدني والعسكري". ومن شأن التعاون الثنائي مع البلدان التي جاء منها حفظة السلام أن يرسخ نظرة إيجابية لدى الأطراف السياسية والمجتمعات المحلية.

٢٤ - وبحماية أنشطة العاملين في المجال الإنساني يمكن أيضا تحسين صورة حفظة السلام لدى المستفيدين من المعونة الإنسانية. بيد أن العاملين في المجال الإنساني قد لا يرغبون في الربط بينهم وبين حفظة السلام في الحالات التي لا تحظى فيها عمليات حفظ السلام بالتأييد الكامل من السكان المحليين.

٢٥ - ويتعين على البعثات أن تكون قادرة على "التحدث" إلى الجمهور عبر وسائل الإعلام، ولا سيما من خلال الإذاعة، كي توضح قيمها وأهدافها واستراتيجياتها. وهذه القنوات مهمة أيضا لمواجهة الدعاية التي تهدف إلى التحريض على العنف أو إلى تقويض عمل البعثة. ولا تزال استراتيجيات الاتصال في عمليات حفظ السلام لم تُعط بعد ما تستحقه من اهتمام.

## أسئلة قد يرغب المشاركون في النظر فيها

٢٦ - ما السبيل إلى التأكد من أن قادة البعثات واعون بمزايا أنشطة التوعية؟ ما هي أنشطة التوعية التي يمكن تنفيذها بفعالية في التكاليف وبحد أدنى من مزاحمة المهام الرئيسية للبعثة؟ تجمع القوات المسلحة في بعض البلدان بين المهام العسكرية الأساسية وتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية في المناطق النائية. فهل بالإمكان أن تستفيد بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام من تجارب تلك البلدان؟ وحيث إن تكاليف هذه الأنشطة، وإن كانت منخفضة نسبياً، لا يمكن تمويلها عادة من ميزانيات البعثات، فما هي إمكانيات التمويل المتاحة؟ ينبغي في هذا السياق جمع الدروس المستفادة وتعميمها على نطاق المنظومة.

٢٧ - ما هو التقييم العام للعلاقة القائمة بين حفظ السلام والوكالات الإنسانية؟ إن من شأن زيادة التعاون بين البعثات والشركاء المدنيين أن يؤدي دفعة واحدة إلى الحد من حالات سوء الفهم، وتحسين التصورات بشأن البعثة، وتسهيل مهام إيصال المعونة الإنسانية. وتحتاج البعثات إلى ما يكفي من التدريب والموارد حتى تشرك الجماعات المدنية في تنفيذ ولايتها، ومن ثم إقامة شراكات. فما هي النتائج الإيجابية التي أثمرها التعاون بين الجانبين المدني والعسكري؟ وهل يدرك القادة العسكريون وجه الضرورة في تفسير دواعي استخدام القوة للجمهور، وكيف استخدمت؟

٢٨ - هل عنصر الاتصالات العامة في أي بعثة يملك الولاية والموارد الكافية ليضطلع بدور رئيسي في توعية الجمهور؟ وكيف تُعرف البعثات بأنشطتها وتتواصل مع المجتمعات المحلية المتضررة من النزاع؟ ما دور عمليات حفظ السلام في السيطرة على وسائط الإعلام التي تخرض على الكراهية؟ ما الدروس التي أدمجت في أنشطة توعية الجمهور منذ الإبادة الجماعية في رواندا، حيث استخدمت الإذاعة المحلية كأداة قوية في التحريض على العنف؟

٢٩ - ما أفضل سبيل كي تتواصل وسائط الإعلام التابعة للأمم المتحدة مع السكان في البلدان المستقبلية لعمليات حفظ السلام؟ وهل لوسائط إعلام الأمم المتحدة أي دور مشروع في توفير الترفيه و"الترويح الثقافي" للسكان ضحايا العنف والحرمان؟ ومعلوم أن الحقوق الثقافية جزء أساسي من حقوق الإنسان. ويمكن أيضاً النظر إلى الأنشطة الثقافية باعتبارها ذات فعالية كبيرة في استراتيجيات الحد من العنف، لأنها تساعد على استعادة العلاقات المجتمعية، ورفع مستوى الوعي بحقوق الإنسان، وتكون بمثابة قناة للتعبير عن هموم المجتمع. فكيف يمكن للأمم المتحدة أن تشجع على نهوض وسائل إعلام محلية تُجاري مبادئ المنظمة وأهدافها؟