

Distr.: General
12 March 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السادسة والستون
البند ١٤٢ من جدول الأعمال
تقرير عن أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية

تقييم أداء البرامج في بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي
تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

”أثبتت بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي قدرتها على الصمود وعبأت جهودها بفعالية بعد وقوع الزلزال مباشرة، بالرغم من أن مساعيها الجارية، الرامية إلى زيادة قدرة الشرطة الوطنية الهايتية وسائر مؤسسات إنفاذ القانون، واجهتها تحديات“

موجز

أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية تقييماً لأداء البرامج في بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي لكي يقيس، في إطار ولايته، مدى جدوى البعثة وفعاليتها بعد الزلزال الذي أصاب هايتي في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠.

وقد شكّل الزلزال تحديات جديدة واجهت البلد والبعثة. ومع أن البعثة تكبدت خسائر فادحة، فقد أثبتت قدرتها على الصمود بعد وقوع الزلزال مباشرة. وقد استجابت بفعالية للاحتياجات الملحة، وهو ما اعتبره البلد والمجتمع الدولي مفيداً للغاية، بالنظر إلى أن أعقاب الزلزال امتصت القدرة المحدودة لحكومة هايتي. وقد تمكنت البعثة من الاستجابة بفضل تفاني موظفيها وموظفي منظومة الأمم المتحدة وتضامن المجتمع الدولي.



وفي عام ٢٠١١، مع انتعاش البلد وتعميره، حافظت البعثة على جدواها من خلال ما يلي: إعادة توجيه أنشطتها؛ والتركيز على صون الاستقرار السياسي؛ وتيسير الاستمرار في إيصال المساعدة الإنسانية؛ واستعادة قدرة الشرطة الوطنية الهايتية وتدعيمها؛ وتأهيل المؤسسات القضائية والإصلاحية. ولئن كانت البعثة قد أثبتت أيضا أنها ذات أهمية حيوية في تنظيم الانتخابات الوطنية، فقد أدى التفاوت بين تطلعات السكان وولاية البعثة ومواردها، مع تفشي وباء الكوليرا ومزاعم الاستغلال والانتهاك الجنسين، إلى النيل من تقدير الجمهور للبعثة وإنجازاتها.

وللأسف أوقف الزلزال كل ما أحرزته البعثة والحكومة من تقدم في الفترة التي سبقت كانون الثاني/يناير ٢٠١٠. فبعد تنصيب الرئيس مرتيلي في أيار/مايو ٢٠١١، تحولت البعثة عن جهود مواجهة الطوارئ والإنعاش إلى الاضطلاع من جديد بولايتها الأساسية المتمثلة في بناء المؤسسات والقدرات، خاصة في مجال سيادة القانون. بيد أن حدوث حالة من الجمود السياسي في وقت لاحق حملت البعثة على تكريس معظم جهودها لتيسير التوصل إلى توافق آراء سياسي أساسي. وبات تحقيق هدف تحويل الشرطة الوطنية الهايتية إلى مؤسسة أمنية تتسم بالكفاءة هدفا بعيد النال. ونتيجة لذلك، لا تزال قدرة الشرطة الوطنية عموما ضعيفة، وهي تواصل الاعتماد على شرطة الأمم المتحدة لتلقي الدعم التنفيذي على نطاق واسع. فلا توجد رقابة على ضباط الشرطة الوطنية ويحتاج ضباط الرتب المتوسطة إلى تدريب إضافي يؤهلهم لتولي مهام الإشراف المناسب على جهاز طلاب الشرطة الصغار الآخذ في الاتساع. وبالإضافة إلى ذلك، لم تنفذ الإصلاحات الموازية للمؤسسات القضائية والإصلاحية. وعلى الرغم من العوامل ذات الصلة بالجانب المتعلق بالطلب، لم يكن لدى البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري نهج قوي ومتكامل لدعم الأمم المتحدة عموما لجهود إصلاح سيادة القانون. بل إنه حتى لما وجد تخطيط مشترك على الصعيد الاستراتيجي، فإن نطاقه لم يمتد ليشمل المستويين التنفيذي والتقني.

ومع تحرك البعثة نحو المرحلة الانتقالية والخروج النهائي، ينبغي أن يظل تعزيز سيادة القانون في هايتي أهم المهام المحورية والملحة للبعثة. وبالتزامن مع ذلك، يجب أن تعالج البعثة التوقعات المتضخمة للعديد من أطرافها المعنية. ويتوقف نجاح جهود البعثة في إقامة سيادة القانون على المساءلة المتبادلة بين حكومة هايتي والمجتمع الدولي، اللذين يجب أن يكفلا التوصل إلى المصالحة السياسية والعمل على زيادة اعتماد الحكومة على قدراتها الذاتية وتقليص اعتمادها على الدعم الخارجي لتوفير الخدمات الأمنية والخدمات الأخرى. فتولي المسؤولية عن تعزيز المؤسسات الرئيسية وإصلاحها إنما يقع على عاتق البعثة وحكومة هايتي والمجتمع الدولي جميعا.

ويتضمن هذا التقرير عددا من التوصيات، يرمي بعضها إلى تحسين أداء البعثة على حين يوجه البعض الآخر الانتباه إلى العقبات الهيكلية التي اعترضتها في مجالي الإدماج وحقوق الإنسان والسعي إلى تخطيها.

المحتويات

الصفحة

| | |
|----|---------------------------------------|
| ٤ | أولا - مقدمة |
| ٤ | ثانيا - مناهج التركيز والمنهجية |
| ٦ | ثالثا - معلومات أساسية |
| ٩ | رابعا - النتائج |
| ٢٨ | خامسا - الاستنتاجات |
| ٣٠ | سادسا - التوصيات |

المرفق

| | |
|----|---|
| ٣١ | مذكرة مؤرخة ٩ آذار/مارس ٢٠١٢ موجهة من الأمين العام المساعد للدعم الميداني إلى مدير شعبة التفتيش والتقييم ومكتب خدمات الرقابة الداخلية: تعليقات إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي بشأن تقرير المكتب عن تقييم برنامج البعثة |
|----|---|

أولا - مقدمة

- ١ - في عام ٢٠١١، أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية تقييما لأداء البرامج في بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي. وقد قاس التقييم مدى جدوى البعثة وفعاليتها في الاضطلاع بولايتها بعد الزلزال الذي وقع في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠.
- ٢ - وقد أوجد الزلزال تحديات جديدة للبلد والبعثة. ومع أن البعثة نفسها تكبّدت خسائر فادحة، فقد أثبتت قدرتها على الصمود بعد وقوع الزلزال مباشرة. فقد استجابت بفعالية للاحتياجات الملحة، وهو ما اعتبره البلد والمجتمع الدولي معا مفيدا للغاية، بالنظر إلى أن أعقاب الزلزال امتصت القدرة المحدودة للحكومة الهايتية. وتمكنت البعثة من الاستجابة بفضل تفاني موظفي البعثة ومنظومة الأمم المتحدة وتضامن المجتمع الدولي.
- ٣ - ويبين هذا التقرير مناهج تركيز التقييم ومنهجيته وهو يقدم معلومات أساسية ويعرض بإيجاز تاريخ البعثة وولايتها ومواردها. ويتضمن النتائج المنبثقة عن التقييم والاستنتاجات التي خلص إليها مكتب خدمات الرقابة الداخلية وتوصياته للبعثة وإدارات الأمم المتحدة المعنية.
- ٤ - وأثناء وضع التقرير في صيغته النهائية، أجرى المكتب مشاورات مع البعثة وإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني. ويرد في مرفق التقرير الرد الموحد الوارد من البعثة ومن هاتين الإدارتين.

ثانيا - مناهج التركيز والمنهجية

- ٥ - ركّز التقييم على أداء بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي في الفترة من كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١. فقد نظر مكتب خدمات الرقابة الداخلية في الأثر الذي خلفه الزلزال على البعثة وكيف أُنما تكيفت بفعالية مع البيئة المتغيرة. ويتناول التقييم النظر في أداء البعثة من حيث تنفيذ ولايتها المتمثلة في تيسير إيصال المساعدة الإنسانية، إلا أنه لا يشمل تنسيق المساعدة الإنسانية أو فعاليتها، ولا يقدم تحليلا وافيا لاستجابة البعثة للأزمة.
- ٦ - وقدم التقييم إجابات عن الأسئلة التالية:

- (أ) ما مدى الدعم الذي قدمته البعثة إلى الحكومة الهايتية والسكان الهيتيين؟
- (ب) هل حافظت البعثة على جدواها في سياق متغير؟
- (ج) ما هي التحديات التي واجهتها البعثة من حيث فعاليتها؟

٧ - واتبع التقييم الأساليب التالية لجمع البيانات:

(أ) استعراض الوثائق ذات الصلة، بما في ذلك وثائق الأمم المتحدة الداخلية والرسمية والمنشورات الخارجية عن هايتي (ورقات السياسة والمسوح السكانية وتقارير منظمات حقوق الإنسان)؛

(ب) إجراء مسح منفصلين لاستقاء آراء موظفي البعثة والأفراد النظاميين عن إنجازات البعثة وإدارتها والتحديات التي واجهتها، وذلك على النحو التالي:

١' إجراء مسح إلكتروني لعينة عشوائية من ٦٠٠ موظف من موظفي البعثة. وقد أجري المسح في الفترة من ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ إلى ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، بمعدل استجابة نسبته ٦٠ في المائة^(١). وتم توثيق نتائج المسح بمصادر معلومات أخرى لدعم بعض النتائج المعروضة في الفرع رابعاً أدناه؛

٢' إجراء مسح لـ ٤٣ من قادة البعثة، منهم قائد القوة ونائبه وقادة ٢٥ وحدة عسكرية و ١٦ من وحدات الشرطة المشكّلة. وبمعدل استجابة بنسبة ٣٠ في المائة (١٣ مستجيباً) و ٩٥ في المائة من فترة الثقة بنسبة ٢٣ في المائة، لم يتم الاعتماد على تلك النتائج في تحليل البيانات الذي جرى في وقت لاحق؛

(ج) إجراء ١٧٢ مقابلة شبه منظمة، مباشرة أو عبر الهاتف مع:

١' موظفي البعثة؛

٢' مسؤولي فريق الأمم المتحدة القطري في هايتي؛

٣' موظفي إدارات الأمانة العامة المعنية؛

٤' مسؤولي حكومة هايتي؛

٥' ممثلي الدول الأعضاء في الأمم المتحدة؛

٦' الأطراف الخارجية الأخرى المعنية؛

(د) الملاحظة المباشرة لأداء مقر البعثة والمكاتب الإقليمية وشرطة الأمم المتحدة

في ثلاث مستوطنات للمشردين داخليا في بور - أو - برانس.

(١) بلغت نسبة مستوى الثقة ٩٩ في المائة ونسبة الخطأ المعياري ٤,٥ في المائة زيادة أو نقصانا.

٨ - وقام أربعة باحثين وخبراء مشهود لهم بالكفاءة على الصعيد الدولي في ميداني السلام والتزاعات تولوا استعراض مرجعية التقييم، بما يشمل تصميمه ومنهجيته ومشروع تقرير التقييم، بتقديم تعليقات وتعقيبات عليه إلى المكتب.

ثالثا - معلومات أساسية

٩ - في شباط/فبراير ٢٠٠٤، وجه رئيس هايتي بالنيابة، بونيفاس ألكساندر، نداءً إلى الأمم المتحدة يدعوها فيه إلى توفير دعم دولي لإعادة السلم في البلد. وتلبية لذلك، أذن مجلس الأمن، بقراره ١٥٢٩ (٢٠٠٤)، بالنشر الفوري لقوة مؤقتة متعددة الجنسيات في هايتي لفترة لا تتعدى ثلاثة أشهر. وفي وقت لاحق، أنشأ المجلس، بقراره ١٥٤٢ (٢٠٠٤)، بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، التي تسلمت السلطة رسمياً من القوة المؤقتة المتعددة الجنسيات في ١ حزيران/يونيه ٢٠٠٤. وتمثل الولاية المنوطة بالبعثة، بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، في توفير بيئة آمنة ومستقرة، ودعم العمليات السياسية وتعزيز وحماية حقوق الإنسان. وقد أنيطت ولايات مماثلة بأربع بعثات سابقة من بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام.

١٠ - وعقب الانتخابات التي أجريت في عام ٢٠٠٦ في هايتي، أولى مجلس الأمن، في قراراته ١٧٤٣ (٢٠٠٧) و ١٨٤٠ (٢٠٠٨) و ١٨٩٢ (٢٠٠٩) أهمية أكبر للإصلاح الشامل لمؤسسات سيادة القانون، وإعادة تشكيل الشرطة الوطنية الهايتية وبناء قدراتها ودعم جهود الحكومة الرامية إلى الأخذ بنهج متكامل في إدارة الحدود.

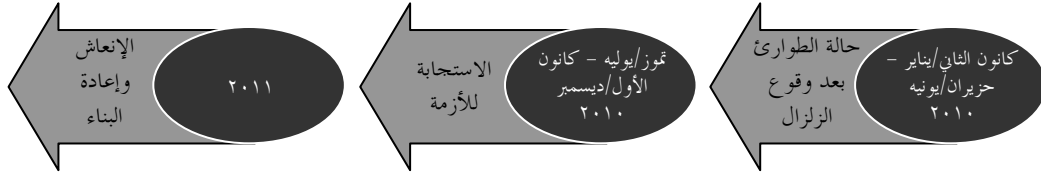
١١ - وفي ١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، أصاب هايتي زلزال هائل. وقد وقع الزلزال في وقت كانت البعثة بصدد وضع معايير ومؤشرات للتقدم لتسترد بها تمهيدا لخروجها النهائي من البلد. وألحق الزلزال دماراً واسع النطاق بالبلد وسكانه متسبباً في أضرار هيكلية ضخمة وخسائر مادية فادحة. وبلغت الخسائر البشرية في البعثة ١٠٢ من الأفراد من بينهم قادة من أعلى الرتب في البعثة، مما يمثل أكبر خسارة في الأرواح تقع في أي حادث فردي في تاريخ عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام.

١٢ - وفي أعقاب ذلك، وضعت قيادة البعثة وهيكل القيادة والمراقبة فيها وقدرة الأمم المتحدة على تنظيم استجابة طارئة للأزمات على صعيدي المقر والميدان، موضع الاختبار. واستجابة لما خلفه الزلزال، عدّل مجلس الأمن ولاية البعثة، بأن قرر زيادة المستويات العامة لقوتها من أجل دعم الجهود الفورية للإنعاش والتعمير وتحقيق الاستقرار وذلك بزيادة قوام العنصر العسكري للبعثة من ٦ ٩٤٠ إلى ٨ ٩٤٠ فرداً، وقوام الشرطة من ٢ ٢١١ إلى

٣٩١ ٤ فرداً^(٢). وطلب المجلس إلى البعثة أن تواصل، ضمن حدود ولايتها الحالية، تعاونها مع مكتب تنسيق المساعدة الإنسانية وفريق الأمم المتحدة القطري لدعم جهود المساعدة الإنسانية والإنعاش^(٣). وتمثلت المهمة الأولى المنوطة بها في كفالة تهيئة بيئة توفر الحماية للجميع، وبخاصة النساء والأطفال.

الشكل الأول

الجدول الزمني للبعثة: ٢٠١٠-٢٠١١



← تنصيب الرئيس في ١٤ أيار/مايو

← الحكومة الجديدة تستلم مهامها في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١

الإطار الاستراتيجي المتكامل والميزانية

١٣ - وفقاً للإطار الزمني المتكامل للبعثة للفترة ٢٠٠٩-٢٠١٢ (انظر الجدول ١)، تمثل الهدف العام للبعثة في المساعدة على استعادة السلم والأمن وتعزيز العمليتين الدستورية والسياسية في هايتي^(٤). وينتظم برنامج عمل البعثة في خمسة عناصر هي:

- التطور الديمقراطي وتوطيد سلطة الدولة
- الأمن والنظام العام وتعزيز سيادة القانون
- حقوق الإنسان
- تنسيق الشؤون الإنسانية والإنمائية
- الدعم.

(٢) قرارا مجلس الأمن ١٩٠٨ (٢٠١٠) و ١٩٢٧ (٢٠١٠).

(٣) قرار مجلس الأمن ١٩٢٧ (٢٠١٠)، الفقرة ٥.

(٤) A/63/709.

الجدول ١

الإطار الاستراتيجي المتكامل للبعثة للفترة: ٢٠٠٩-٢٠١٢

| العناصر | الإنجازات المتوقعة |
|---|---|
| ١ - التطور الديمقراطي وتوطيد سلطة الدولة | ١-١ حوار سياسي ومصالحة وطنية يشملان الجميع في هايتي |
| | ٢-١ تدعيم المؤسسات الديمقراطية للدولة على الصعيدين الوطني والمحلي |
| | ٣-١ الحفاظ على سلطة الدولة وتعزيزها في جميع أرجاء هايتي |
| ٢ - الأمن، والنظام العام وتعزيز سيادة القانون | ١-٢ تهيئة بيئة آمنة ومستقرة في هايتي |
| | ١-٢ إحراز تقدم صوب إصلاح الشرطة الوطنية الهايتية وإعادة هيكلتها |
| | ٣-٢ إصلاح نظامي القضاء والسجون وتعزيزهما مؤسسيا |
| ٣ - حقوق الإنسان | ١-٣ إحراز تقدم نحو تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، بما في ذلك حقوق الإنسان الواجهة للمرأة والطفل |
| ٤ - تنسيق الشؤون الإنسانية والإنمائية | ١-٤ تحسين الحالة الإنسانية وإحراز تقدم صوب الانتعاش الاقتصادي والحد من الفقر |
| ٥ - الدعم | ١-٥ تزويد البعثة بالدعم الإداري واللوجستي والأمني المتسم بالفعالية والكفاءة |

المصدر: A/63/709 و A/65/535 و A/65/776 و A/66/658.

١٤ - وفي حين أن الإطار الاستراتيجي المتكامل للفترة ٢٠٠٩-٢٠١٢ لم يخضع لتغييرات كبيرة، فقد قامت البعثة بإعادة توجيه عملياتها لتحقيق أربع أولويات جديدة، خلال الطوارئ وفترات الاستجابة للأزمة الثلاث (انظر الشكل الأول)^(٥)، وذلك على النحو التالي:

(أ) الحفاظ على الاستقرار السياسي في أعقاب فقدان قدرات الدولة وتأجيل الانتخابات؛

(ب) استعادة قدرة الشرطة الوطنية والمؤسسات القضائية والإصلاحية على كفالة الأمن وسيادة القانون؛

(ج) زيادة قدرة الدولة على حماية حقوق الفئات الضعيفة المتضررة من الزلزال، وبخاصة النساء والأطفال؛

(د) ضمان إيصال المعونة الإنسانية بفعالية وإنجاز عملية إنعاش وفيرة الموارد.

١٥ - وقد بلغت الموارد المعتمدة للبعثة ٧٣٢ مليون دولار لعام ٢٠١٠ و ٨٥٣ مليون دولار لعام ٢٠١١.

رابعاً - النتائج

١٦ - يرد أدناه تقييم أجري لأداء بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي بعد وقوع الزلزال مباشرة، ومدى تكييفها مع الأولويات الجديدة التي تشكلت في أعقاب الزلزال، بما في ذلك الإنجازات التي حققتها البعثة في المجالات الرئيسية المنوطة بها.

بعد الزلزال مباشرة، أبدت البعثة مرونة هائلة في تقديم الدعم اللوجستي وتيسير تنسيق أعمال الإغاثة في حالات الطوارئ أثناء تعافيتها من الخسائر التي تكبدتها

١٧ - بعد وقوع الزلزال مباشرة، عندما كانت الاتصالات وسبل الوصول صعبة، كان أداء البعثة فعالاً في ضمان الأمن، وتوفير وسائل النقل، وتنسيق تدفق المساعدات الإنسانية (بما في ذلك فرق البحث والإنقاذ الكثيرة). وأثنى الشركاء والأطراف المعنية على البعثة لأدائها الممتاز في ظروف بالغة الصعوبة، شملت خسائر كبيرة تكبدتها في القيادة والموظفين

(٥) A/65/776، الفقرة ١٣.

والممتلكات^(٦). وسرعان ما استعادت البعثة قيادتها وهيكلها القيادي من خلال إعادة انتداب موظفين من المقر ومن البعثات الميدانية الأخرى. وعلمنا بأن الموارد الإضافية التي قدمتها الدول الأعضاء، وتفويض السلطة الكامل من جانب الأمين العام لاستخدام الموارد، وتفاني موظفي البعثة، وتضامن جميع مكاتب الأمم المتحدة قد أسهمت في نجاح البعثة خلال تلك الفترة.

١٨ - وأثبتت البعثة أنها حيوية لتحقيق انتعاش فوري يتسم بالكفاءة ولاستمرار قيام وجود الأمم المتحدة في هايتي برمته في أداء مهامه. وبافتتاح مركز عملياتها اللوجستية والمكاتب الإقليمية لفريق الأمم المتحدة القطري والمجتمع الإنساني الأوسع، قدمت البعثة حلولاً عملية لتلبية الاحتياجات الملحة المتعلقة بالإقامة وحيز المكاتب، والماء، والغذاء. وأفادت بعض الوكالات بأنها لم يكن بوسعها أن تعمل لولا دعم البعثة.

١٩ - وقبل النشر الكامل لقدرات مكتب منسق الشؤون الإنسانية، سهّلت البعثة أنشطة المجتمع الإنساني الأوسع من خلال قيادة عملية تنسيق جهود المساعدات الإنسانية، بملء هذه الفجوة الهامة في حين كانت قيادة فريق الأمم المتحدة لتقديم المساعدة الإنسانية تعاني ضعفاً^(٦). ونظراً لعدم وجود أطراف متحاربة في هايتي (بخلاف الأوضاع في بعثات حفظ السلام الأخرى) لم يساور العاملون في المجال الإنساني قلقاً كبيراً إزاء التحديات المحتملة للمبادئ الإنسانية، والتي قد تنشأ بسبب الربط بين مجريات الأمور وبين العسكر. وفي ظل هذه الأجواء، نشأت علاقة مريحة ومثمرة نسبياً بين العاملين في المجال الإنساني والبعثة.

٢٠ - ونتيجة لوقوع خسائر في الأرواح بين الموظفين الرئيسيين في مركز العمليات المشتركة الموسّع، وتزايد عدد الجهات الفاعلة المشاركة في الاستجابة لمرحلة ما بعد الزلزال (بما في ذلك وجود وحدات عسكرية أجنبية من إسبانيا وإيطاليا وفرنسا وكندا والولايات المتحدة الأمريكية والدول الأعضاء في الجماعة الكاريبية)، أنشأت البعثة ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية المركز المشترك للعمليات وإسناد المهام لتيسير عمليات الإغاثة التي يقوم بها شركاء مجموعة العمل الإنساني، وإقامة اتصال مع العمليات العسكرية الأجنبية للإغاثة من الكوارث. وقام المركز بتنظيم الطلبات المتعلقة بالحراسات الأمنية، والأعمال الهندسية البسيطة، والدعم اللوجستي كما قام بتوحيد وتبادل المعلومات الأمنية المستكملة. وعمل بكفاءة وخفف بعض أعباء التنسيق عن المركز المشترك للعمليات اللوجستية مما أتاح له التركيز على تنسيق الاحتياجات اللوجستية الهامة للبعثة في إدارة جهود الإنعاش بعد الزلزال.

(٦) التقييم المشترك بين الوكالات في هايتي، بعد مرور ثلاثة أشهر على وقوع الزلزال، آب/أغسطس ٢٠١٠.

٢١ - وفي ضوء ما أدى إليه الزلزال من فقدان حكومة هايتي الكثير من قدراتها، فقد تقدمت البعثة لملء الفراغ، وقدمت خدمات لوجستية لا غنى عنها، ودعمت الاتصالات والإعلام والبنية التحتية. واستخدمت البعثة معداتها الهندسية في إزالة الأنقاض وشق الطرق لضمان وصول المساعدات الإنسانية إلى المناطق الأكثر تضررا في أسرع وقت ممكن. وفي حين لم تكن المحطات الإذاعية التجارية قادرة على العمل بعد وقوع الزلزال مباشرة، كانت إذاعة البعثة تعمل.

أرست البعثة الأمن بعد الزلزال، وقدمت الدعم بفعالية للعملية الانتخابية وسهلت المساعدات الإنسانية

٢٢ - ظلت هايتي في حالة طوارئ خلال الفترة من كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ إلى حزيران/يونيه ٢٠١١^(٧). وبينما كان البلد يتعافى، ركزت البعثة على ثلاث أولويات أساسية، تجري مناقشتها بمزيد من التفصيل أدناه:

- (أ) تهيئة بيئة مستقرة وآمنة؛
- (ب) توفير الدعم للعملية الانتخابية، واستعادة قدرات الدولة؛
- (ج) تيسير تقديم المساعدات الإنسانية والاستجابة للأزمات بشكل فعال.

الاستقرار والأمن

٢٣ - أقر معظم الأطراف المعنية التي أجريت معها مقابلات بدور البعثة في تهيئة بيئة مستقرة وآمنة نسبيا في الفترة التي أعقبت الزلزال. وفي حين تمثلت التهديدات الأمنية الرئيسية في هايتي في الجريمة والاضطرابات الأهلية والكوارث الطبيعية، لم يحدث انهيار عام في القانون والنظام بعد وقوع الزلزال، على الرغم من اشتداد المخاطر الأمنية، التي تتمثل في بقاء معظم الهاربين من السجن طلقاء، وازدياد المظاهرات خلال فترة الانتخابات.

٢٤ - ولمواجهة تلك التهديدات، خلال الفترة قيد الاستعراض، نفذ العنصر العسكري وعنصر الشرطة في البعثة عددا كبيرا من الدوريات، سواء وحدها أو بالاشتراك مع الشرطة الوطنية الهايتية، ونفذت عمليات محددة الهدف في المناطق الشديدة الخطورة. وبين تموز/يوليه وكانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، نفذت البعثة ٨١٤ ٤٧ دورية في مستوطنات المشردين داخليا. وتم نشر تعزيزات للحيش والشرطة بسرعة إلى حد ما. وبحلول حزيران/يونيه

(٧) S/2010/200 و Corr.1.

٢٠١٠ بلغ عدد الأفراد العسكريين الذين تم نشرهم ما نسبته ٩٦ في المائة من مجموع القوام المأذون به. أما عدد أفراد شرطة الأمم المتحدة فقد بلغت نسبته ٨٠ في المائة.

٢٥ - كما استجابت البعثة لتعرض السكان المتزايد لمخاطر أمنية جديدة وعدلت تدابيرها المتعلقة بالدعم الأمني وفقا لذلك. فعلى سبيل المثال، أجرت البعثة تقييمات أمنية مشتركة لمستوطنات المشردين داخليا وأنشأت وحدة معنية بمخيمات المشردين داخليا، شملت مبادرة تقوم على نوع الجنس. وحافظت شرطة الأمم المتحدة على وجود لها في سبعة من تلك المخيمات، وسيّرت دوريات فيها (بالاشتراك مع الشرطة الوطنية الهايتية عند توافرها)^(٨). ومن أجل ردع الجريمة، سيّرت دوريات فرق متنقلة في مستوطنات أخرى والمناطق المحيطة.

٢٦ - وأدرك السكان أثر تلك الجهود. فقد أظهر مسح أجري على ٦٠٠ أسرة معيشية في منطقة بور - أو - برانس الكبرى في آب/أغسطس ٢٠١١ أن "غالبية سكان هايتي يعتقدون أن البعثة تقدم المساعدة لكبح أنشطة العصابات"^(٩). كذلك، فقد أظهر المسح الذي أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية على موظفي البعثة أن ٥٧ في المائة من المجيبين قيّموا إنجاز البعثة بشأن تهيئة بيئة آمنة بأنه إما جيد أو ممتاز. واعتبر ٥٢ في المائة من شركاء البعثة أن دورها في الحفاظ على الأمن هام للغاية.

الجدول ٢

تقييم أفراد البعثة للتقدم الذي أحرزته في العامين ٢٠١٠ و ٢٠١١

| جيد أو ممتاز (في المائة) | |
|-----------------------------|---|
| ٦٠,٤ | توفير الأمن في عدد من المخيمات المختارة للمشردين داخليا |
| ٥٦,٩ | الحفاظ على بيئة آمنة ومستقرة |
| ٥٥,١ | المساعدة في تقديم المعونة الإنسانية وعملية انتعاش وفيرة للموارد، على نحو فعال |

المصدر: مسح مكتب خدمات الرقابة الداخلية للعاملين في البعثة، السؤال ٨.

(٨) Corail, Jean-Marie Vincent, Terrain Accra, Accra Nord/Sud, Champs de Mars, Carradeux and Pétionville Club.

(٩) Gordon and Young, Haitian Perspectives on MINUSTAH before the Mandate Renewal, Oct 2011, Columbia University.

٢٧ - بيد أن الأوضاع الأمنية في هايتي لا تزال هشة. ويواجه البلد تحديات مستمرة، تشمل عدم توفر الأمن الكافي في المستوطنات الكبيرة للمشردين داخليا، وتكرر وقوع حوادث عنف جنسي وجنساني، وعودة الجريمة. إن الحاجة إلى توفير الحماية في المستوطنات المؤقتة، لا سيما للنساء والأطفال، فاقت بكثير قدرة الشرطة الوطنية الهايتية وشرطة الأمم المتحدة على تقديمها معا. وإن مستوى انعدام الأمن للأفراد الذين يعيشون في مستوطنات مؤقتة يفوق المستوى الذي يعيشه السكان بصورة عامة^(١٠).

دعم العملية الانتخابية

٢٨ - كان دور البعثة حاسما في نجاح انتخابات الفترة ٢٠١٠-٢٠١١. وغالبا ما ذكرت الأطراف المعنية أنه لولا دعم البعثة، لما جرت الانتخابات. ونظرا لبطء التقدم في عملية الإنعاش والتعمير في فترة الانتخابات، كانت هايتي بحاجة إلى قيادة وطنية على أعلى المستويات. وكان النجاح في الانتخابات حاسما بالنسبة لاستقرار البلد. وللمساعدة في تنظيم الانتخابات، حشدت البعثة معرفتها التقنية، وأفرادها، ومواردها اللوجستية والأمنية، ودربت نظرائها في هايتي، وقدمت بطاقات الاقتراع والمواد المتعلقة به، ورافقت مراقبي الانتخابات ووفرت الحماية لهم، وأخذت زمام القيادة في التنسيق بين مختلف الكيانات التي تقدم المساعدة الانتخابية الدولية.

٢٩ - واستخدم الممثل الخاص للأمين العام مساعيه الحميدة، بالتعاون مع المجتمع الدولي، للمساعدة في حل الخلاف حول وجود مخالفات في الجولة الأولى من الانتخابات الرئاسية. وقد سهل ذلك التوصل إلى نتيجة قبلتها الأطراف الفاعلة الرئيسية وأدت إلى إجراء جولة ثانية ناجحة نسبيا. وعلمنا بأن انتخاب رئيس جديد والتداول السلمي للسلطة، بعد عملية شابتها اضطرابات، شملت مشاورات سياسية كبيرة وراء الكواليس، كانا يمثلان نجاحا كبيرا.

٣٠ - ويشمل الدعم الانتخابي عادة، نظرا لطبيعته المحددة زمنيا والعملية التوجه، نقل المعرفة إلى النظراء الوطنيين. أما في هايتي، وبسبب الطابع المؤقت للمجلس الانتخابي وإعادة هيكلة المكاتب الانتخابية الإقليمية والمجتمعية، فقد تم الإبقاء على قدرات قليلة على المستوى المؤسسي. وفي فترات ما بعد الانتخابات، لم يكن للبعثة في كثير من الأحيان نظير وطني لمواصلة أنشطة بناء القدرات معه. وكان ضعف قدرات الحكومة وغياب مجلس انتخابي دائم

(١٠) انظر تقرير Muggah and Athens Kolbe: الأمن في هايتي من القاعدة إلى القمة: قبل الزلزال وبعده، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ (انظر: <http://embassymag.ca/page/view/muggah-11-02-2011>).

من المسائل التي لم يتم التوصل إلى حل لها خلال الفترة قيد الاستعراض، وظل إجراء الانتخابات في هايتي يعتمد على الدعم الخارجي.

تيسير المساعدة الإنسانية، واستعادة قدرة الحكومة

٣١ - أثبتت قدرة البعثة على الوصول إلى جميع المقاطعات في البلد، ومعرفتها بالمجتمعات المحلية فيه، وتضاريسه، والشبكات التي أقامتتها مع النظراء الوطنيين، أنها بالغة الفائدة لكفاءة عمليات الإغاثة ونجاحها. ودعمت البعثة ويسرت تقديم المساعدة الإنسانية، في أعقاب الزلزال مباشرة وبعد ذلك. واتخذ الدعم شكل الحراسات الأمنية، وشق الطرق، وغيرها من الأعمال المدنية - العسكرية المشتركة. واستخدمت البعثة أيضا معداتها الهندسية واللوجستية العسكرية لمساعدة الحكومة (لا سيما مؤسسات سيادة القانون) على مواصلة عملياتها (مثل بناء هياكل مؤقتة للمحاكم والشرطة ومؤسسات أخرى). وعلمنا بأن تلك الجهود، التي ساعد عليها قرار مجلس الأمن رقم ١٩٢٧ (٢٠١٠) والتدابير الخاصة بإعارة معدات مملوكة للأمم المتحدة إلى حكومة هايتي، كانت في غاية الأهمية ملء فجوات القدرات وضمان استمرار الحكومة في أداء مهامها مع سعيها للتعافي^(١١).

التفاوت بين توقعات السكان من البعثة، وولايتها، ومواردها، بالاقتران مع تفشي الكوليرا، والاستغلال الجنسي ومزاعم سوء المعاملة، وتقلص التقدير العام للبعثة وإنجازاتها

٣٢ - باستثناء دور البعثة في الحفاظ على الاستقرار والأمن، يتفهم سكان هايتي عامة ولاية البعثة^(٩). وفي هذا الصدد، من المهم تفهم أنه حدث في فترة ما بعد الزلزال، قدر كبير من اللبس بسبب المهام الواسعة التنوع التي تضطلع بها البعثة. ولم تكن الذراع المدنية للبعثة وعملها معروفين على نطاق واسع. وبسبب الظهور البارز للقوات، كان يساوى أحيانا بين البعثة وبين عنصر البعثة العسكري وحده^(١٠).

٣٣ - وكانت التوقعات من البعثة أعلى بكثير من ولاية البعثة من حيث تقديم المساعدة والدعم إلى حكومة هايتي. حتى أن بعض المسؤولين في الحكومة كانوا يتوقعون أن تكمل البعثة ما تعوزه الحكومة من قدرات وموارد، وتطوير البنية التحتية للبلد.

٣٤ - وفي المقاطعات، لا سيما في المناطق النائية حيث يكون وجود الحكومة محدوداً أو غائباً، كان عامة الناس يتوقعون أن تقوم البعثة بتقديم الخدمات للسكان وتحسين ظروفهم

(١١) S/2010/446، الفقرة ٣٠ و S/2011/183، الفقرات ٣٧-٤١.

المعيشية. وفي بعض الحالات، عندما يتوفر للبعثة التمويل، كانت تتدخل لتحقيق شيء من الإغاثة، لكن لم تكن لديها الموارد لتلبية التوقعات الواسعة النطاق بشكل كامل.

٣٥ - وعلى سبيل المثال، كان البعض يتوقع أن تكون الخدمات الطبية للوحدات العسكرية في متناول السكان المحليين قبل الأزمة وبعدها. إلا أنه، على النحو الذي تحكمه مذكرات تفاهم مع البلدان المساهمة بقوات، فإن هذه الخدمات مخصصة بشكل رئيسي للجنود، وأن أي استخدام آخر لها يخضع للسلطة التقديرية لقادة الوحدات. وخلال حالات الطوارئ، أو كجزء من مبادرات التعاون المدني - العسكري، فإن الخدمات الطبية لبعض الوحدات تفتح أبوابها للسكان المحليين، وإن يكن على أساس ظرفي، وعلى نطاق محدود. ولا توجد لدى البعثة أو الوحدات العسكرية موارد إضافية تكفي للحفاظ على هذه الممارسات بشكل روتيني.

٣٦ - وقد أدى التفاوت بين توقعات السكان من البعثة وولايتها ومواردها إلى الشعور بالإحباط وخيبة الأمل. وساهم تفشي وباء الكوليرا والمزاعم بالاعتداء الجنسي ضد أفراد من البعثة في نشوء تصورات سلبية عن البعثة. وأظهرت بيانات مسح خارجي أن غالبية الهايتيين يعتقدون أن البعثة هي التي جلبت الكوليرا إلى هايتي^(١٠). وأسفر ذلك عن نشوء شيء من العداء، مما أدى إلى الحد من تنقل الموظفين وتواصلهم مع السكان، وبالتالي عرقلة قدرة البعثة على القيام بعملها.

استخدام المشاريع ذات الأثر السريع على نطاق واسع بعد الزلزال لجلب الإغاثة وبناء ثقة الجمهور في البعثة

٣٧ - أتاحت المشاريع ذات الأثر السريع وسيلة لزيادة تسليط الضوء على البعثة وتعزيز ثقة الجمهور فيها. واستخدمت أهم المكونات الفنية للبعثة تلك المشاريع لتقديم دعم محدود للمجتمعات المحلية المحتاجة. وفي حين لم تتجاوز ميزانية المشاريع ٧,٥ ملايين دولار أمريكي^(١٢)، تم رفع الحد الأقصى لميزانية كل مشروع، بشكل استثنائي من ٢٥ ٠٠٠ دولار أمريكي إلى ١٠٠ ٠٠٠ دولار أمريكي^(١٣). وذكر الموظفون المشاركون في تنفيذ المشاريع أن انخفاض الحدود القصوى للمشاريع قد حال دون القدرة الكاملة للمشاريع على "كسب القلوب والعقول"، وأن الحاجة تدعو إلى رفع سقف المشاريع وقيمتها.

(١٢) A/C.5/65/19 و A/65/776.

(١٣) انظر A/65/776، الفرع خامسا، ألف.

٣٨ - ويوجد عدد من التحديات تواجه تنفيذ المشاريع. وكانت معايير اختيار المشاريع شديدة العمومية في تقديم توجيهات مفيدة لصياغة المشاريع؛ وكان من الصعب إيجاد شركاء مناسبين منفذين من ذوي الخبرة التقنية اللازمة؛ وفي بعض الأحيان، كان استغراق تجهيز الوثائق فترات طويلة والتأخر في إصدار المدفوعات يعيق تنفيذ المشاريع مما يؤثر على إمكانية بناء الثقة. وأعرب أيضا عن القلق بشأن مدى كفاية الخبرة الهندسية لدى مراجعة المشروع ومراحل تنفيذه. ومن بين المشاريع الـ ٢٢٩ التي نفذت في الفترة ٢٠١٠/٢٠١١، انطوى ١٨٢ مشروعاً على إصلاح البنية التحتية العامة وتقديم الخدمات العامة الأساسية.

على الرغم من بذل بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي جهوداً لقياس مدى التقدم المحرز في إطارها الاستراتيجي المتكامل؛ فلا تزال مؤشرات الإنجاز تعاني من أوجه قصور

٣٩ - أظهر تحليل للإطار الاستراتيجي لبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي أن جميع مؤشرات الإنجاز، باستثناء مؤشر واحد، لعناصرها الفنية الأربعة (التنمية الديمقراطية وتوطيد سلطة الدولة؛ والأمن، والنظام العام، وبسط سيادة القانون؛ وحقوق الإنسان؛ وتنسيق الشؤون الإنسانية والإنمائية) رهن إما بالإجراءات التي تتخذها الحكومة المضيفة أو بعوامل خارجية خارجة عن سيطرة البعثة. وفي آخر فترة مشمولة بالتقرير، لم يُنجز سوى ١٢ مؤشراً في حين لم يُنجز ١٨ مؤشراً آخر. وأُنجز مؤشران اثنان وإنجازاً جزئياً نتيجة تأثير عوامل خارجية، بما في ذلك عدم الاستقرار السياسي الذي لا يمكن التنبؤ به والمرتبطة بدورة الانتخابات، ونقص التمويل، وضعف قدرة الحكومة، و/أو عدم توفر الإرادة السياسية. وتمثل مؤشرات الإنجاز هذه جهوداً طيبة بذلتها البعثة لقياس النتائج، ومن الواضح أنها بذلت جهداً في إظهار الاتجاهات عند تحديد الأهداف. غير أنها لا تزال تعاني من بعض أوجه القصور، وهي غير كافية للاسترشاد بما لدى الحكم على تأثير البعثة في هايتي. مرور الوقت. وتدل بعض المؤشرات على أحداث غير متكررة لا تسمح بالكشف عما حصل من تغيرات. مرور الوقت. وترد بعض الأمثلة على هذه المؤشرات فيما يلي:

العنصر ١

١-١-٢ إقرار مشروع قانون بشأن تمويل الأحزاب السياسية

١-٢-١ اعتماد البرلمان قانوناً بشأن السلطة المالية وبشأن مساءلة هيكل الإدارة المحلية والإصلاحات الضريبية المحلية

١-٣-٤ اعتماد نظام محلي للإصلاح الضريبي يمكن السلطات المحلية من زيادة مواردها من الإيرادات

العنصر ٢

٢-٣-٤ إنشاء المجلس الأعلى للقضاء

العنصر ٣

٣-١-٤ تصديق البرلمان على واحدة من المعاهدات الدولية الثلاث لحقوق الطفل التي لم يصدّق عليها بعد

لا تزال جهود بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي الرامية إلى بناء القدرات المؤسسية تمثل تحدياً رئيسياً يحول دون تحقيق النجاح بعد الزلزال

٤٠ - بعد وقوع الزلزال، ركزت البعثة جهودها على ثلاثة أنشطة رئيسية متميزة ولكنها مترابطة، وهي:

(أ) تعزيز قدرة الحكومة على مواصلة أداء مهامها؛

(ب) تقديم الدعم للمساعدة الإنسانية؛

(ج) تقديم الدعم الانتخابي.

بيد أن جهود البعثة في مجال بناء القدرات، ولا سيما بناء القدرات المؤسسية في قطاع سيادة القانون، توقفت بسبب الزلزال وما تلاه من عدم الاستقرار السياسي، بما في ذلك طول الدورة الانتخابية والتأخر في تشكيل الحكومة. وقد ضاع الزخم الذي اكتسب قبل عام ٢٠١٠.

٤١ - وأصبح التدريب والمساعدة التقنية المقدمان إلى السلطات الهايتية محدودين ولم يبدأ في العودة إلى مستواهما السابق إلا في عام ٢٠١١. وذكر التقرير المرحلي الثاني المتعلق بتنفيذ الإطار الاستراتيجي المتكامل من أجل هايتي (٢٠١١) أنه، في النصف الأول من عام ٢٠١١، ومن بين مجالات العمل الخمسة (إعادة البناء المؤسسي، والإقليمي، والاقتصادي، والاجتماعي، وهيئة البيئة المواتية)، أحرزت إعادة البناء المؤسسي (وخاصة في مجالات إدارة الحدود وتعزيز النظام القضائي) أقل قدر من التقدم.

٤٢ - وشملت جهود البعثة الرامية إلى بناء القدرات خلال الفترة المستعرضة جميع مجالات عملها. فقد استخدمت البعثة عادة المساعدة التقنية والتدريب والمشورة، لتعزيز المهارات والقدرات في المؤسسات الحكومية المختلفة (البرلمان، بما في ذلك ووزارة الداخلية ومؤسسات قطاع العدل والشرطة الوطنية الهايتية ومديرية إدارة السجون). وعلى مستوى المقاطعات،

قدمت البعثة دعماً واسعاً لرؤساء البلديات وأعضاء المجالس البلدية والمكاتب الانتخابية الإقليمية والمحلية. ومن خلال التعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وظفت البعثة أفراداً وطنيين لتوفير المشورة التقنية لبعض المكاتب الحكومية^(١٤). وقدمت هذه المساعدة على الصعيدين الوطني والبلدي على السواء. وفي حين لبّت البعثة بعض طلبات الحصول على المساعدة، فإنها لم تتمكن من تلبية جميع الطلبات.

٤٣ - ويتوقف تعزيز القدرات المؤسسية، إلى حد ما، على قدرة الجهة المستفيدة على استيعاب المساعدات وإرادتها السياسية لذلك. وفي هايتي، لم يتوفر هذان العنصران في بعض الأحيان. وقد أدى بقاء هايتي مدة طويلة بلا حكومة عاملة إلى إعاقة قدرة البعثة على بناء القدرات الحكومية. وعندما تولى مسؤولون حكوميون جدد مقاليد الأمور، لم يحتفظ غالباً بالموظفين الحكوميين المدربين سابقاً مما أدى إلى خسارة الذاكرة والقدرات المؤسسية، فحلّ أفراد البعثة غالباً محل الذاكرة المؤسسية والقدرات المؤسسية. وعلى سبيل المثال، قدمت البعثة الدعم في إعداد تقارير أنشطة البلديات الـ ١٤٠ للفترة ٢٠٠٦-٢٠١١ مما سهّل عملية نقل السلطة. ومع انخفاض مستوى أداء السلطات المحلية لمهامها بسبب عدم كفاية الموارد ومحدودية السلطة، غدا من الصعب بناء القدرات وتنميتها.

في حين قدمت بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي دعماً مفيداً للشرطة الوطنية الهايتية، لم يتحقق الهدف المتمثل في أن تصبح القوة مؤسسية أمنية ذات كفاءة

٤٤ - بالإضافة إلى توفير الدعم التشغيلي، كلفت شرطة الأمم المتحدة بمساعدة حكومة هايتي على إصلاح الشرطة الوطنية الهايتية وإعادة هيكلتها^(١٥). وقد تم، قبل عام ٢٠١٠، إحراز بعض التقدم الملحوظ: حيث اعتمدت الحكومة خطة إصلاح الشرطة الوطنية الهايتية للفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٠ فتزايد مجموع عدد رجال الشرطة الهايتية تزايداً مطرداً، وإن كان بوتيرة بطيئة^(١٦). وهذا، إلى جانب انخفاض عدد حالات الاختطاف انخفاضاً كبيراً، أدى إلى زيادة ثقة الجمهور في الشرطة الوطنية الهايتية^(١٧).

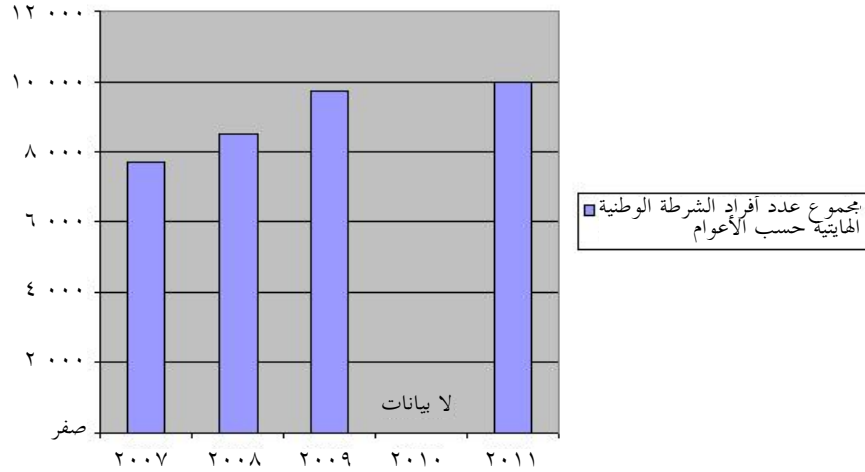
(١٤) انظر S/2011/183، الفقرة ٣٧.

(١٥) قرار مجلس الأمن ١٨٩٢ (٢٠٠٩)، الفقرة ١٠.

(١٦) كان الهدف من خطة الإصلاح الوطنية للفترة ٢٠٠٦-٢٠١١ للشرطة الوطنية الهايتية هو بلوغ مجموع أفرادها ١٤ ٠٠٠ فرد بحلول ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١.

(١٧) انظر Athena Kolbe et al., "Mortality, crime and access to basic needs before and after the Haiti earthquake", Medicine, Conflict and Survival vol. 26, (Issue 4).

الشكل الثاني
زيادة العدد الإجمالي لأفراد الشرطة الوطنية الهايتية: في الفترة من عام ٢٠٠٧ إلى
عام ٢٠١١



المصدر: S/2011/540، الفقرة ٢١؛ S/2010/446؛ S/2009/439، الفقرة ٣٢؛ S/2008/586، الفقرة ٢٦؛ A/2007/503، الفقرة ٣٤. بالنسبة للعام ٢٠١٠، لم تسجل أي زيادة في الأعداد، بسبب وقف برنامج تدريب الشرطة بعد الزلزال.

٤٥ - واصلت ثقة الجمهور تناميها خلال عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١. وأظهر مسح للأسر المعيشية أجري عام ٢٠١٠^(١٨)، أن أكثر من ثلثي المستطلعين سيلجؤون أولاً إلى الشرطة الوطنية الهايتية إذا تعرضوا هم أو ممتلكاتهم إلى أي تهديد. وتشير بيانات من مسح أجري في عام ٢٠٠٩ لفئات سكانية مختلفة في هايتي أن ثقة الجمهور قد تكون في تزايد^(١٩). وقد أشارت دراسات أخرى إلى نتائج الاستطلاع الذي أجري في هايتي إلى حلول الشرطة الوطنية في المرتبة الثانية بين أكثر المؤسسات الحكومية موثوقية^(٢٠). وأظهر حضور الشرطة الوطنية في الشوارع بعيد وقوع الزلزال قدرة القوة على مواجهة التحديات الهائلة التي

(١٨) أدار المسح باحثون تابعون لمركز بحوث التنمية الدولية، والدراسة الاستقصائية للأسلحة الصغيرة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

(١٩) Athena Kolbe and Robert Muggah, "Securing the State: Haiti Before and After the earthquake" Small Arms Survey, 2011: State of Security.

(٢٠) انظر Keith Crane et al., "Building a More Resilient Haitian State, RAND Corporation, 2011.

تواجهها^(٢١). وساهمت البعثة في تحقيق هذه الإنجازات من خلال مواصلة دعم بناء القدرة التشغيلية للقوة وتعزيزها.

٤٦ - وفي الفترة ٢٠١١-٢٠١٢، كان الأداء العام للشرطة الوطنية الهايتية لا يزال بحاجة إلى تحسين. فقد أُفيد بانتشار الفساد على نطاق واسع، كما وردت تقارير عن الافتقار إلى المهنية، بما في ذلك الاستخدام المفرط للقوة وانتهاكات حقوق الإنسان، وضعف مهارات التحقيق^(٢٢). ويرى البعض أن نوعية الشرطة الوطنية الهايتية، منذ عام ٢٠٠٤، لم تتحسن سوى تحسين طفيف، ويعتقد قلائل أن البعثة ستتمكن من نقل المسؤولية عن الأمن إلى الشرطة الوطنية على مدى السنوات القليلة المقبلة. ولمست الجهات المعنية أن التقدم الذي أحرزته الشرطة الوطنية في مجال بناء القدرات كان هشاً وأنه يمكن أن يتدهور عند تسريح البعثة. وواصلت الشرطة الوطنية الاعتماد بشكل كبير على البعثة، ولا سيما خارج بور - أو - برانس^(٢٣).

٤٧ - وعلاوة على ذلك، ففي عام ٢٠١٠ تسبب الزلزال في تحويل جهود البعثة عن تدريب الشرطة إلى التعامل مع تداعيات الكارثة الطبيعية التي شملت إعادة بناء البنية التحتية. وعُلق البرنامج التدريبي لأن البرلمان، الذي دمرت مبانيه، استخدم مؤقتاً مرافق أكاديمية الشرطة. وأرجئت عملية التوظيف بسبب الافتقار إلى التمويل اللازم لتغطية الفحوص الطبية. ومنذ وقوع الزلزال، لم تخرج سوى دفعة واحدة من الفوج الثاني والعشرين (مؤلفة من ٨٧٧ فرداً)، وفي عام ٢٠١٠، توقفت الزيادة المطردة في عدد الأفراد التي تحققت منذ عام ٢٠٠٤، ثم استعيدت مرة أخرى في عام ٢٠١١^(٢٤). وربما تكون الأعطال الناجمة عن الزلزال قد أدت إلى نقص في قوام الشرطة الوطنية بنسبة ١٧ في المائة تقريباً.

٤٨ - ولم تكن استراتيجية تدريب الشرطة الوطنية الهايتية بالاستراتيجية المثلى. ففي البداية، تركز التدريب أساساً على الرتب الدنيا. ونتيجة لذلك، حدث نقص في تدريب الأفراد المتوسطي الرتبة، وهو ما أثر آخر الأمر على القدرة التنفيذية للقوة. إذ يؤدي الأفراد ذوو الرتب المتوسطة، في كثير من الأحيان، دوراً هاماً في المراقبة والإشراف على ضباط الشرطة عديمي الخبرة. وإضافة إلى ذلك، عانت المبادرات التدريبية في غالب الأحيان من عدم التنسيق فيما بينها. وكانت الجهات المانحة تقوم عادة بتنفيذ البرامج الخاصة بها التي لم تصب في تكوين منهج تدريبي منسق أو استراتيجية تدريبية منسقة.

(٢١) انظر Timothy Donais, "Reforming the Haitian national Police: From Stabilization to consolidation", in A. Thompson and J. Heine, eds., *Haiti's Governance Challenges and the International Community*, Wilfred Lanvier Press.

(٢٢) مشروع خطة تطوير الشرطة الوطنية الهايتية للفترة ٢٠١٢-٢٠١٦، الفرع - دال، (تم الحصول عليها في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١١).

٤٩ - وأدى الزلزال أيضا إلى توقف عملية فحص السجلات الشخصية لأفراد الشرطة الوطنية. ويساعد الفحص على التأكد من توفر المعايير الأخلاقية والمهنية في الأفراد، مما يساهم في استعادة الثقة في الشرطة الوطنية الهايتية. وقبل وقوع الزلزال، أدت البعثة دورا رئيسيا في عملية الفحص تلك^(٢٣). إذ شرعت، بالتعاون مع الشرطة الوطنية الهايتية، في عملية فحص لأكثر من ٧ ٠٠٠ ملف، أنجزت ما يقرب من نصفها. وفي حين أن عملية فحص السجلات الشخصية قد أكملت فحص ملفات لحالات كثيرة، لم تتخذ سوى إجراءات قليلة بشأن النتائج التي أظهرت وجود قضايا أخلاقية و/أو مهنية. وفي حين اعتبر ١٣٨ من الأفراد غير صالحين للخدمة، لم يعف أي منهم من الخدمة^(٢٤)، وبقيت بعض الحالات معلقة ريثما تصدر بشأنها قرار نهائي عن المجلس الأعلى للشرطة الوطنية بعد أكثر من عامين.

٥٠ - وواجهت شرطة الأمم المتحدة صعوبة في إنجاز المرحلة الأخيرة من عملية الفحص. ويعتقد كثيرون بنقص الالتزام بالإصلاح من جانب كل من الحكومة والشرطة الوطنية الهايتية، على الرغم من أن التقدم البطيء يمكن أيضا أن يعزى إلى صعوبة الحصول على معلومات أساسية موثوقة بها والمحافظة على اكتمال الملاك الوظيفي للوحدة المشتركة لفحص السجلات الشخصية. وإذا كان يراد إنشاء قوة شرطة تتسم بالمهنية والأخلاق، فلا بد من تحسين عملية فحص السجلات الشخصية فيما يتعلق بحسن توقيتها، واتخاذ الإجراءات المناسبة عندما تحدد العملية أفرادا غير صالحين للخدمة.

٥١ - وأدى العديد من العوامل إلى تراجع فعالية الدعم الذي تقدمه شرطة الأمم المتحدة للشرطة الوطنية الهايتية. وعلى سبيل المثال، استمد عنصر الشرطة في البعثة أفرادا من أكثر من ٥٠ بلدا من البلدان المساهمة بأفراد شرطة^(٢٥)، مما أدى إلى وجود اختلافات كبيرة في ظروف نشأة الأفراد ومؤهلاتهم. وفي ظل غياب إطار مشترك يجمع مختلف مهام شرطة الأمم المتحدة، أدى اختلاف النهج التي يتبعها كل فرد منهم، في بعض الأحيان، إلى حدوث ارتباك في أوساط نظرائهم في الشرطة الوطنية. وإضافة إلى ذلك، شككت بعض الجهات المعنية في كفاءة بعض أفراد شرطة الأمم المتحدة في مجال توجيه أفراد الشرطة الهايتية أو إرشادهم، ويرجع ذلك جزئيا إلى أوجه التباين بين مهارات الفرد والشروط العملية التي تتطلبها وظيفة معينة.

(٢٣) Keeping Haiti Safe: Police Reform, International Crisis Group, 2011.

(٢٤) آخر الأرقام على النحو الذي أوردته البعثة.

(٢٥) الإحصاءات المتعلقة بالقوات متاحة على الرابط التالي: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics>.

٥٢ - وكان لافتقار العديد من أفراد شرطة الأمم المتحدة إلى مهارات لغوية في الفرنسية و/أو الكريول أثر على التواصل وبناء الثقة أثناء التعاون اليومي. وقد مست الحاجة إلى أفراد شرطة الأمم المتحدة الناطقين بالفرنسية والكريول على السواء، وذكرت الشرطة الوطنية الهايتية أن التعاون والاشتراك في المواقع مع الأفراد الذين لا يتكلمون لغة واحدة كانت تعوزهما الفعالية. وذكر أن المساعدة اللغوية لم تكن كافية؛ كما تردد أنه لم يكن ممكناً، في المستوطنات المؤقتة المقامة للمشردين داخلياً، الوصول إلى مترجمين شفويين وتحريريين.

٥٣ - ورأت شرطة الأمم المتحدة في الالتزام السياسي شرطاً مسبقاً لازماً من أجل تقديم البعثة دعماً فعالاً للشرطة الوطنية الهايتية لإنجاح إصلاح الشرطة. وأفيد بأن الحوار بين البعثة والمستويات العليا في الشرطة الوطنية بشأن إصلاح الشرطة كان محدوداً، وأن وجود الفراغ السياسي في الحكومة معظم عام ٢٠١١ قد أدى إلى تفاقم الوضع. وما لم تقدم الحكومة التزاماً أكبر بإصلاح الشرطة الوطنية وتطويرها، فإن القدرات المؤسسية والتشغيلية للقوة ستبقى ضعيفة.

تعرض الدعم الذي تقدمه البعثة لتعزيز سيادة القانون في هايتي إلى نكسات متعددة

٥٤ - لم يكن التقدم الذي أحرز في بناء مؤسسات قوية معنية بسيادة القانون كافياً. وبالمقارنة مع التقدم المحرز في بناء قدرات الشرطة الوطنية الهايتية، تأخر التقدم المحرز في إصلاح قطاعي العدالة والإصلاحات، مما أكد على ضرورة اتباع نهج شامل لإصلاح النظام الجنائي. وتوحي دراسات كثيرة بأن إصلاح الشرطة لن ينجح دون القيام بإصلاحات موازية لمؤسسات أخرى معنية بسيادة القانون، بما في ذلك التنسيق في ما بينها^{(٢٦)(٢٧)}.

٥٥ - وتعرضت الجهود التي بذلتها البعثة لتحقيق استجابة متكاملة للتحديات المتعلقة بسيادة القانون إلى نكسات متعددة. وفي النصف الأول من عام ٢٠١١، ناقشت البعثة مع الأطراف المعنية الرئيسية مبادرة وضع اتفاق بشأن سيادة القانون يكون بمثابة أداة لما يلي: (أ) تعزيز مطالبة عموم الناس بإقامة العدل وتوفير اليقين القانوني؛ (ب) كفالة أن تقدم الجهات المانحة والقطاع الخاص دعماً منسقاً للإصلاحات في قطاعي الأمن والعدل^(٢٨).

(٢٦) انظر تقرير التنمية العالمي لعام ٢٠١١: النزاع والأمن والتنمية.

(٢٧) يشدد دليل إصلاح نظام الأمن لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أيضاً على ضرورة إصلاح الشرطة كجزء من الإصلاح المتكامل لقطاع العدل الذي يشمل القضاء والسجون.

(٢٨) S/2011/183، الفقرتان ٤٢ و ٤٣.

إلا أن الاتفاق فقد من زخمه نظراً إلى ما تعرض له التقدم السياسي في هايتي من عرقلة بسبب رفض المجلس التشريعي اثنين من المرشحين لمنصب رئيس الوزراء. وبعد أن تسلمت الحكومة الجديدة مهامها، لم تظهر حماساً بشأن إحياء المناقشات المتعلقة باتفاق سيادة القانون. وعوضاً عن ذلك، أعربت عن الاهتمام بالتداول بشأن وضع خريطة طريق وطنية، تسلط الضوء على الأولويات.

٥٦ - ولم يحسن الفريق المعني بسياسات سيادة القانون الذي قامت البعثة مع فريق الأمم المتحدة القطري بتشكيله عام ٢٠٠٩ لتعزيز التنسيق القطاعي تحسيناً واضحاً تنسيق العمليات على المستويات المزمعة الثلاثة: في البعثة، وبين أقسام البعثة وأعضاء الفريق القطري، وبين الميدان ومقر البعثة. ورغم ذلك، كانت للبعثة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي برامج مشتركة في مجالات مختارة من مجالات الشرطة والعدل خلال السنوات القليلة الماضية. وشعر موظفو البعثة بأن التنسيق بين الأقسام والعناصر معدوم وبأن نهجاً انعزالياً يتبع في تخطيط الأنشطة وتنفيذها.

٥٧ - وتضم بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي وظيفة منسق لشؤون سيادة القانون، وهي وظيفة يتمتع شاغلها بسلطة كبيرة نظراً إلى أنها تشمل مسؤولية الإشراف على أنشطة البعثة وتحديد أولوياتها في هذا المجال. وفيما أحبطت الجهود المبذولة لتمكين هذا المنسق بسبب التوقف في أنشطة بناء القدرات التي تضطلع بها البعثة جراء الزلزال، قد يكون تقدم البعثة في هذا المجال قد تأثر أيضاً بسبب الالتباس الحاصل في التسلسل الإداري بين منسق شؤون سيادة القانون والأقسام ذات الصلة في البعثة، مثل قسم العدالة ووحدة الإصلاحات. ولم يتحقق الدور القيادي المزمع على النحو المتوخى للمنسق، ويتبين ذلك من كون الأنشطة التي نفذها مكتب المنسق وقسم العدالة تتداخل في بعض الأحيان. ووقت إجراء هذا التقييم، كانت وظيفة المنسق قد ظلت شاغرة لأكثر من ستة أشهر. وتقوم البعثة حالياً بإعادة تقييم هذه الوظيفة في سياق تكييف نهجها العام إزاء بناء القدرات والمؤسسات.

٥٨ - ومع أن بناء المؤسسات، ولا سيما في مجال سيادة القانون، يعتبر من الأولويات العليا لتقدم البعثة، لم يتبين ما إذا كانت للبعثة وفريق الأمم المتحدة القطري استراتيجية متسقة للقيام بذلك بسبب عدم وجود خطط وشبكة لتنشيط الفريق المعني بسياسات سيادة القانون من أجل وضع هذه الاستراتيجية.

لا يزال التكامل الفعلي مع فريق الأمم المتحدة القطري من التحديات القائمة رغم أهميته البالغة للمرحلة الانتقالية

٥٩ - نشط التخطيط الاستراتيجي المتكامل الميداني للبعثة في فترة الضغط الشديد التي أعقبت الزلزال. وبالمقارنة مع عام ٢٠٠٩، لوحظ تحسن ملموس في العلاقات بين البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري في هايتي، ويتبين ذلك من الزيادة في سلاسة الاتصالات والانفتاح للحوار. ويعزى هذا التغير الإيجابي إلى وضع الإطار الاستراتيجي المتكامل وتنفيذه، والقرب المادي بين البعثة والفريق القطري، وجاذبية شخصيات القيادات الكبيرة وأساليبها الإدارية. وقدمت أمثلة سرديّة كثيرة على التعاون البناء بين البعثة والفريق القطري.

٦٠ - ورغم التوصل إلى توافق الآراء في التخطيط الاستراتيجي، لم ينعكس ذلك بالضرورة في التنسيق على نحو أفضل أو في انتهاز نهج أكثر تكاملاً على المستويين التقني والتشغيلي. ومع أن الجهود المبذولة لمواصلة التكامل تستحق التقدير، فهي لا تزال متعثرة. وفي ما يتعلق بحدوث أي زيادة في الطابع المشترك للأنشطة البرنامجية، لوحظت تغييرات منهجية قليلة جداً. وذكر بعض الشركاء أن وجود الأمم المتحدة في هايتي قد "يُوحّد أداء الأمم المتحدة" على نحو أفضل من خلال زيادة الاطلاع على برامجها وتنسيقها بقدر أكبر ضمن قطاعات معينة على الأقل.

٦١ - ولاحظ موظفو البعثة ثغرات في الاتصال والتنسيق مع نظرائهم في الوكالات. واتضح ذلك بشكل خاص في المناطق التي لوكالات الأمم المتحدة فيها وجود محدود، والتي لا تتوافر فيها للمكاتب الإقليمية للبعثة دائماً قناة اتصال منتظمة مع مقر الوكالات المعنية في بور - أو - برانس. واختلف مستوى التنسيق بين المكاتب الإقليمية للبعثة والفريق القطري باختلاف المناطق وغالباً ما تم بدافع من مبادرات فرادى الموظفين.

٦٢ - وأسفرت كثرة المطالبات في هايتي وزيادة مساهمات الجهات المانحة التي شهدت نمواً بعد حدوث الزلزال عن اضطلاع كيانات الأمم المتحدة بمجموعة أوسع من الأنشطة. وتترابط معظم مجالات التركيز في ما بينها، مما يؤدي حتماً إلى حدوث تداخلات بين عمل البعثة وعمل فريق الأمم المتحدة القطري. وفيما قد يكون بعض هذه التداخلات مفيداً لتجنب الازدواجية وانعدام الكفاءة، ينبغي للجهات الفاعلة التنسيق باستخدام المهارات والموارد التكميلية.

٦٣ - وليست المصاعب التي تعترض تحقيق التكامل في هايتي غير مألوفة. فالمسائل التي تنطوي عليها مشابهة لتلك التي تواجهها الأمم المتحدة في سعيها لتحقيق المزيد من الاتساق على نطاق المنظومة في مجال المساعدة الإنمائية. وتشمل هذه المسائل الاختلافات في دورات

التخطيط والتمويل، ومصادر التمويل وقابلية التنبؤ به، وأسس المساءلة أمام مجالس الإدارة^(٢٩).

٦٤ - وبالإضافة إلى ذلك، فإن تداخل المساعدة الدولية وانقطاعها في مجالات المساعدة الإنسانية والتنمية والأمن لا يقتصران على الأمم المتحدة أو هايتي. فالتدابير المترتبة تأتي بأهداف وأنشطة لا تتكامل تماماً وقد تتعارض أحياناً في غايتها. ومن شأن التمويل من مصادر متعددة وثنائية الأطراف ومصادر خاصة، واختلاف عمليات اتخاذ القرارات وسرعة وتيرتها، تعقيد التنسيق بين الجهات الفاعلة الدولية في أي بلد^(٣٠). ولهذا الأسباب، فإن التوقعات بشأن السرعة التي يمكن للبعثة أن تتكامل بها مع فريق الأمم المتحدة القطري في السنتين القادمتين ومدى قدرتها على مواصلة ذلك يجب أن تتسم بالواقعية.

٦٥ - ومع ذلك، فإن المقرر الذي اتخذته لجنة السياسات التابعة للأمين العام (المقرر ٢٤/٢٠١١)، ووثائق التخطيط الرئيسية للمستقبل القريب، يحددان توجهاً واضحاً يبين ما يلزم من احتياجات لإحراز تقدم، ويدعو الأطراف المعنية، أي الحكومة والبعثة وفريق الأمم المتحدة القطري في هايتي، إلى مضاعفة جهودها. ولا يزال يتعين معرفة مدى النجاح في تنفيذ خطة متكاملة. وسيتوقف أداء البعثة، جزئياً، على مدى نجاح وكالات الأمم المتحدة في أداء مهامها وفقاً للالتزامات التي تعهدت بها في إطار خطة متكاملة وبالعكس.

زيادة تعقيد الترتيبات البرنامجية القائمة مسبقاً من أجل تنفيذ ولاية البعثة في مجال حقوق الإنسان بسبب اتساع نطاق مسؤوليات الحماية عقب حدوث الزلزال

٦٦ - يضطلع قسم حقوق الإنسان في البعثة بدور تعميم مراعاة منظور حقوق الإنسان في عمل البعثة ورصد حالة البلد ذات الصلة والإبلاغ عنها. وكما هو مألوف في بعثات الأمم المتحدة المتكاملة لحفظ السلام، يتولى هذا القسم أيضاً تمثيل مفوضية حقوق الإنسان في هايتي، وبعد حدوث الزلزال، تولى قيادة مجموعة الحماية التابعة لمجموعة الحماية العالمية (عوضاً عن قيادة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لها)^(٣١).

٦٧ - وعليه، فإن لموظفي قسم حقوق الإنسان ثلاثة تسلسلات إدارية مستقلة، أمام:

(أ) المفوض السامي لحقوق الإنسان (بوصفه ممثل مفوضية حقوق الإنسان في هايتي)؛

(٢٩) انظر A/64/589.

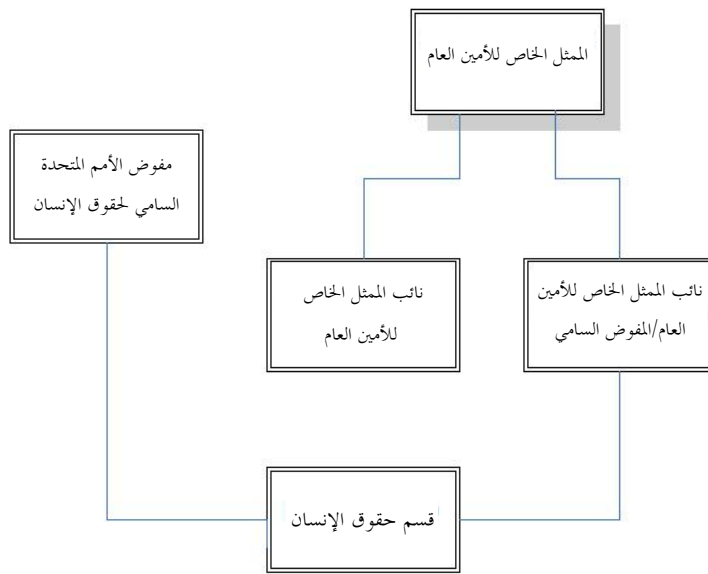
(٣٠) كان لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين موظفا اتصال في هايتي.

(ب) الممثل الخاص للأمين العام من خلال نائب الممثل الخاص للأمين العام (للشؤون السياسية)؛

(ج) الممثل الخاص للأمين العام من خلال نائب الممثل الخاص للأمين العام/ المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية، الذي يتولى المسائل الإنسانية والإنمائية (بصفته رئيس مجموعة الحماية).

الشكل الثالث

التسلسل الإداري في قسم حقوق الإنسان التابع للبعثة



٦٨ - والغرض من ازدواجية الدور، أي تمثيل البعثة ومفوضية حقوق الإنسان، هو إفساح المجال أمام القسم لتعزيز وتنفيذ نهج "وحدة العمل في الأمم المتحدة" إزاء حقوق الإنسان (انظر الشكل الثالث). وعلى الصعيد التشغيلي، تعني ازدواجية الدور أن على القسم تقديم ميزانيات وخطط عمل وتقارير سنوية منفصلة. ولا تزيد هذه الطلبات من عبء عمل القسم فحسب بل تطرح أمامه صعوبات في ما يتعلق بكفالة توحيد الرؤية واتساقها.

٦٩ - وركزت أنشطة حقوق الإنسان التي اضطلعت بها البعثة بعد الزلزال على رصد حقوق الإنسان في مؤسسات سيادة القانون وتعميم مراعاة منظورها وبناء بيئة حثائية (لا سيما لأضعف السكان). ونسق قسم حقوق الإنسان مع قسمي العدالة والإصلاحات وعنصر الشرطة في البعثة لرصد حقوق الإنسان في مراكز الاحتجاز ومراعاة تعميم منظور حقوق الإنسان في مختلف أنشطة التدريب التي يضطلع بها موظفو البعثة ونظراؤهم الهاتيون.

وخصص قسم حقوق الإنسان مستشاراً لشؤون حقوق الإنسان لدى مفوض شرطة الأمم المتحدة. وأشرف هذا المستشار على استجابة القسم للشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان التي تؤثر في الشرطة الوطنية الهايتية ونظام العدالة، وزاد التركيز على المسائل ذات الصلة (بما في ذلك إرشاد أفراد الشرطة الوطنية وفحص سجلاتهم)، وباشر تقييماً أمنياً مشتركاً لمخيمات المشردين داخلياً.

٧٠ - ولم تمنح مسائل الحماية الأولوية على نطاق نظام المجموعات في مجال المساعدة الإنسانية بعد حدوث الزلزال. وعزت البعثة ذلك إلى ضعف القيادة، إذ لاحظت أنها لم توفر ما يكفي من الموارد لتنفيذ أنشطتها^(٣١). وترى البعثة أن الخلاف بين أفراد المجموعة بشأن الاستراتيجية والأنشطة قد عرقل عملهم. ويفضل بعض المنظمات الإنسانية اتباع نهج يركز على توفير الخدمات الأساسية لأكثر الفئات ضعفاً، فيما يشعر آخرون بأن على المجموعة التركيز على توفير الحماية لهذه الفئات. وكان هناك بعض الخلاف أيضاً بشأن مدى ضرورة قيام المجموعة برصد نهج قائم على حقوق الإنسان لجميع المجموعات والدعوة إلى اعتماده (لكفالة نظر العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية والوكالات الإنسانية على النحو الواجب في توفير الخدمات للجميع على قدم المساواة).

٧١ - وأصدر قسم حقوق الإنسان تقارير يومية وأسبوعية وشهرية وسنوية جرى توزيعها فقط داخل البعثة وعلى نطاق منظومة الأمم المتحدة الأشمل (بما في ذلك مفوضية حقوق الإنسان ومقر الأمم المتحدة). واتخذت قرارات بشأن تعميم تقارير حقوق الإنسان على الجمهور على أساس كل حالة على حدة، وفقاً لأفضل سبل استخدام هذه التقارير استراتيجياً. وتعتمد البعثة اختيار هذه الاستراتيجية عوضاً عن اتباع نهج "تحديد الأسماء والتشهير بها".

٧٢ - وينص التوجيه المتعلق بالسياسة العامة لحقوق الإنسان في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام والبعثات السياسية على أن تكون القاعدة العامة المتبعة هي إصدار تقارير دورية عامة ترصد انتهاكات حقوق الإنسان كل ستة أشهر^(٣٢). إلا أن التقارير الوحيدة المتعلقة بحقوق الإنسان التي تم إطلاق الجمهور عليها منذ حدوث الزلزال كانت عن انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبتها الشرطة الوطنية الهايتية^(٣٣). وأعرب بعض الأطراف المعنية التي

(٣١) "Haiti: Still Trapped in the Emergency Phase", Refugees International, Field Report, 6 Oct. 2010.

(٣٢) التوجيه المتعلق بالسياسة العامة بشأن تقديم عناصر حقوق الإنسان في عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية للأمم المتحدة للتقارير العامة، ١ تموز/يوليه ٢٠٠٨.

(٣٣) نشرة صحفية للبعثة مؤرخة ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ (<http://minustah.org/?p=33385>).

أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية مقابلات معها عن اهتمامها بالحصول على المزيد من تقارير حقوق الإنسان من البعثة.

خامسا - الاستنتاجات

٧٣ - أظهرت البعثة قدرة على التكيف وعبأت قدراتها بفعالية عقيب وقوع الزلزال، إلا أن جهودها الجارية لزيادة قدرات الشرطة الوطنية الهايتية ومؤسسات سيادة القانون الأخرى تواجه تحديات. وبينما كان البلد يمر في مرحلة الانتعاش وإعادة البناء، أكدت البعثة أهميتها من خلال إعادة تنظيم أنشطتها المتمثلة في التركيز على الحفاظ على الاستقرار السياسي، وتسهيل استمرار تقديم المساعدة الإنسانية، ومحاولة استعادة قدرة الشرطة الوطنية الهايتية، وبناء قدرات المؤسسات القضائية والإصلاحية. وخلال هذه الفترة اضطلعت البعثة أيضا بدور أساسي في دعم الانتخابات الوطنية.

٧٤ - وبعد تنصيب الرئيس مارتيلي في أيار/مايو ٢٠١١، تحولت جهود البعثة من مجالي الطوارئ والإنعاش لتصب مجددا في ولايتها الأساسية المتمثلة في بناء المؤسسات والقدرات، ولا سيما في مجال سيادة القانون. غير أن الأزمة السياسية اللاحقة أجبرت البعثة على تكريس معظم جهودها الاستراتيجية لتيسير التوصل إلى توافق آراء سياسي أولي.

٧٥ - وفي سياق المساهمة في بناء مؤسسات الدولة الرئيسية المستدامة، تواجه البعثة بعض العقبات، ويعزى ذلك أساسا إلى عدم الاستقرار السياسي وضعف القدرات الاستيعابية. ويؤدي هذا إلى ضعف السيطرة الوطنية على مبادرات بناء القدرات. ويتعطل أيضا عمل البعثة من جراء عدم وجود نهج موحد للأمم المتحدة لدعم مؤسسات سيادة القانون. وفي حين أن التكامل مع فريق الأمم المتحدة القطري قد يكون جرى على المستوى الاستراتيجي، إلا أنه لم يكن يحدث دائما على الصعيدين التشغيلي والتقني. وليس من الواضح بدقة كيفية تمكن البعثة والفريق القطري، مع اختلاف مرجعياتهما ومصادر تمويلهما وهيكلتهما وولايتهما، من العمل معا بفعالية لتنفيذ استراتيجية الخروج البعثة.

٧٦ - وتتمثل التحديات المتبقية في: عدم التوافق بين التوقعات الكبيرة المنتظرة من البعثة وقدرتها على الإنجاز مما يشكل مخاطر على سمعة الأمم المتحدة. وينبغي أن تكون إدارة توقعات الجمهور جزءا لا يتجزأ من جهود البعثة المستمرة الرامية إلى بناء ثقة الجمهور.

٧٧ - وإذ تتطلع البعثة إلى مغادرة هايتي في نهاية المطاف، ستكون قوة مؤسسات سيادة القانون، بما في ذلك الشرطة الوطنية الهايتية، المقياس الأكثر أهمية. ويتطلب بناء هذه المؤسسات بذل جهود طويلة الأجل على مدى زمني طويل. علما بأن دورة التخطيط

القصيرة الأجل لبعثات حفظ السلام، التي تولد ضغوطا من أجل تحقيق نتائج فورية، لا تؤدي بالضرورة إلى فتح أفق في الأجل الطويل تدعو الحاجة إليه من أجل استدامة المؤسسات.

٧٨ - وبالتالي فإن تحديد الأولويات أمر بالغ الأهمية. وينبغي أن يشكل تعزيز سيادة القانون موضوعا رئيسيا. ويجب على البعثة أن تركز على الطابع الملح لهذه المهمة وأن تعالج الاختناقات المتعددة في بناء المؤسسات. وكي تحقق هذه الجهود نتائج مستدامة، يجب أن تكون الإجراءات التي تتخذها البعثة متوافقة مع توافر استعداد وقدرة لدى الحكومة الهايتية لإصلاح وتطوير مؤسسات سيادة القانون. ثم إن استقالة رئيس الوزراء كونييل في شباط/فبراير ٢٠١٢، التي أعرب الأمين العام والممثل الخاص للأمين العام عن بالغ قلقهما بشأنها، تعرض استمرار التقدم في مجال سيادة القانون للخطر، لأنه لم يعد لدى البعثة شريك حكومي في أعلى مستويات الحكم للاتصال معه. وما لم تكن هناك سيطرة وطنية على الإصلاحات، ستبقى مؤسسات الشرطة والعدل والإصلاح ضعيفة، والنتائج سريعة الزوال.

٧٩ - ويتطلب النجاح في بناء المؤسسات المساءلة المتبادلة بين حكومة هايتي والمجتمع الدولي من أجل ضمان تحقيق المصالحة السياسية والحد من اعتماد الدولة على الدعم الخارجي للأمن والخدمات الأساسية الأخرى. وتتقاسم البعثة وحكومة هايتي والمجتمع الدولي معا المسؤولية عن تعزيز وإصلاح المؤسسات الرئيسية. وبوسع البعثة أن تيسر المزيد من الجهود المنسقة من جانب المجتمع الدولي استنادا إلى مجموعة متفق عليها من النقاط المرجعية. وفي الوقت نفسه، تحتاج هايتي أيضا إلى مساعدة إنمائية أسرع تدفقا وأحسن تنسيقا لتكون قادرة على الاستفادة من الاستقرار الحالي من أجل إرساء أساس متين لتنميتها الاجتماعية - الاقتصادية وكسر دورات العنف وعدم الاستقرار المتكررة.

٨٠ - والبعثة أولا وقبل كل شيء أداة سياسية للمجتمع الدولي للمساعدة في بناء سلام واستقرار دائمين في هايتي. وهي ليست أداة لتلبية جميع الرغبات، وتعتمد فعاليتها وفائدتها على توافر إرادة جماعية متضافرة. ولا بد من توافر دعم سياسي أقوى يتسم بالتوافق من الدول الأعضاء، ولا سيما دول مجموعة أصدقاء هايتي^(٣٤)، من أجل تمكين البعثة من الاضطلاع بهذا الدور بفعالية.

(٣٤) الأرجنتين وأوروغواي والبرازيل وشيلي وفرنسا وكندا والمكسيك والولايات المتحدة الأمريكية.

سادسا - التوصيات

٨١ - يقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية التوصيات التالية:

التوصيات الجوهرية

- ١ - ينبغي أن تسرع البعثة وتيرة المشاورات مع نظرائها الهايتيين بغرض الاعتماد المبكر للخطوة المقترحة لتطوير الشرطة الوطنية الهايتية في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٦، وتحديد الأولويات الرئيسية لتركيز دعمها الذاتي على نحو أفضل، مع مساهمة من إدارة عمليات حفظ السلام.
- ٢ - ينبغي أن تجدد البعثة، جنبا إلى جنب مع فريق الأمم المتحدة القطري، الجهود الرامية إلى تعزيز نهج موحد للأمم المتحدة في مجال دعم المبادرات المتعلقة بسيادة القانون، وأن تتخذ إجراءات فورية لتنسيق عناصر البعثة في نفس الوقت. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي أن تقوم البعثة بتوضيح وتعزيز دور منسق سيادة القانون.
- ٣ - ينبغي أن تضع البعثة، جنبا إلى جنب مع المجتمع الدولي، اتفاقا مع حكومة هايتي لإصلاح مؤسسة سيادة القانون وغيرها من مؤسسات الحكم الأساسية. وينبغي أن يحدد مثل هذا الاتفاق رسميا المسؤوليات فيما يتعلق بتحقيق النقاط المرجعية المتوافق عليها، وأن يكون بمثابة وسيلة لتعزيز المساءلة المتبادلة بين الشركاء.

التوصيات الهامة

- ٤ - ينبغي أن تدرس البعثة الدور المزدوج لقسم حقوق الإنسان التابع لها وأن تقترح سبلا من أجل: (أ) مساعدة قسم حقوق الإنسان في تعزيز تنفيذ ولاية حقوق الإنسان؛ (ب) تبسيط ومواءمة عملية الإبلاغ البراجمجة ذات الصلة.
- ٥ - ينبغي أن تقوم البعثة بإعادة النظر في ممارساتها الحالية المتمثلة في محدودية التقارير العامة المقدمة في مجال حقوق الإنسان وأن تقدم على أساس منتظم تقارير أشمل عن رصد حالة حقوق الإنسان.

مذكرة مؤرخة ٩ آذار/مارس ٢٠١٢ موجهة من الأمين العام المساعد للدعم الميداني إلى مدير شعبة التفتيش والتقييم ومكتب خدمات الرقابة الداخلية^(١): تعليقات إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي بشأن تقرير المكتب عن تقييم برامج البعثة

١ - أشير إلى مذكرتك المؤرخة ٢٤ شباط/فبراير ٢٠١٢ الموجهة إلى السيد لادسوس والسيدة مالكورا بشأن التقييم المشار إليه أعلاه. وتجدون أدناه تعليقاتنا على الاستنتاجات والتوصيات الواردة في مشروع التقرير. وقد تشاورنا، أثناء صياغة إجابتنا، مع موظفي البعثة المعنيين وأدجنا تعليقاتهم في هذه الإجابة.

معلومات أساسية

الفقرة ١٠

٢ - تبين إدارة عمليات حفظ السلام أن قرارات مجلس الأمن المشار إليها لا تقتصر على اتخاذ نهج متكامل لإدارة الحدود بل تشمل أيضاً بذل الجهود من أجل ما يلي:

(أ) دعم العملية الدستورية والسياسية الجارية في هايتي عبر سبل تشمل مساعيها الحميدة والتشجيع، بالتعاون مع حكومة هايتي، على إجراء حوار سياسي شامل وتحقيق مصالح وطنية؛

(ب) تسريع الجهود الرامية إلى إعادة توجيه مساعيها لتزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج نحو برنامج شامل لمكافحة العنف في المجتمعات المحلية كما تقرر في القرار ١٧٠٢ (٢٠٠٦)، وذلك بالتعاون الوثيق مع حكومة هايتي وغيرها من الأطراف الفاعلة ذات الصلة؛

(ج) تقديم الدعم التنفيذي إلى خفر السواحل الهايتي ودعوة الدول الأعضاء إلى القيام، بالتعاون مع بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، بالعمل مع حكومة هايتي

(١) يقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية في المرفق الحالي النص الكامل لتعليقات إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي على تقييم برامج البعثة. وقد أقرت هذه الممارسة عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٦٣/٦٤ إثر التوصية المقدمة من اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة.

للتصدي لأنشطة الاتجار غير المشروع عبر الحدود للمخدرات والأسلحة وغيرها من الأنشطة غير المشروعة.

٣ - وتعالج خطة التنمية للشرطة الوطنية الهايتية للفترة ٢٠١٢-٢٠١٦ مسألة تعزيز خدمة الشرطة في هايتي. وتتمحور الجهود الرامية إلى بناء قدرات الشرطة الوطنية الهايتية حول مدرسة الشرطة الوطنية (الأكاديمية سابقاً) التي قدم لها الدعم لتوفير تدريب أساسي للمجندين، بالإضافة إلى التدريب المتخصص والتدريب أثناء العمل. كما أرسلت بلدان مساهمة بوحدات الشرطة أفراداً ماهرين لتنمية قدرات ومهارات الشرطة الوطنية الهايتية، ولا سيما في مجالات مثل العنف الجنسي والقائم على نوع الجنس والأمن العام والحماية المباشرة وحفظ النظام والتحقيقات الجنائية ومكافحة المخدرات والحماية المدنية.

النتائج

الفقرة ٢٢

٤ - لمزيد من الدقة، نقترح تعديل النقاط الثلاث المدرجة في التقرير لتضمنين إطار زمني مدرّج على النحو التالي:

(أ) كانون الثاني/يناير - حزيران/يونيه ٢٠١٠: ضمان توفير بيئة مستقرة وآمنة؛ وتيسير إيصال المساعدة الإنسانية؛ وإعادة بناء قدرات البعثة: عبر أساليب منها تقديم الرعاية إلى الموظفين المتضررين من الزلزال؛

(ب) تموز/يوليه - كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠: ضمان بيئة مستقرة وآمنة؛ وتيسير إيصال المساعدة الإنسانية؛ وتقديم الدعم الانتخابي؛ واستعادة قدرات الدولة وتعزيزها؛

(ج) كانون الثاني/يناير - حزيران/يونيه ٢٠١١: ضمان توفير بيئة مستقرة وآمنة؛ وتيسير التصدي للكوليرا؛ وتقديم الدعم الانتخابي؛ وتعزيز قدرات الدولة؛ وإعادة بدء تنفيذ برامج ما قبل الزلزال.

الفقرة ٣٠

٥ - أعدّ البيان الذي يفيد بأنه تم الاحتفاظ ببعض القدرات ولم يحدث أي بناء للقدرات بسبب الافتقار إلى نظير في الفترة السابقة للانتخابات بياناً لا صحة له. وعلى الرغم من استمرار الطابع المؤقت للمجلس الانتخابي وإعادة هيكلة المكاتب الانتخابية الإقليمية والمحلية، تواصل هيئة إدارة الانتخابات المشكلة على المستوى المركزي العمل تحت إشراف المدير

العام. وقد تمكنت البعثة من توحيد قدرات السلطات الانتخابية الهايتية مع الاحتفاظ أيضاً بذاكرة مؤسسية رئيسية أثناء هذه الفترة الانتقالية، الأمر الذي يسمح للبعثة بالشروع في العمل على التحضير للانتخابات القادمة. وستتيح هذه الإنجازات المجال أمام أي مجلس انتخابي أعيد تشكيله لبدء الأعمال التحضيرية للانتخابات القادمة فور إنشائه، وإن كان سيضطر إلى مواصلة الاعتماد على الدعم الخارجي في مجالات عديدة.

الفقرتان ٣٧ و ٣٨

٦ - تتواءم الاستنتاجات الواردة في التقرير مع النتائج العامة لدراسة شاملة قائمة على الدروس المستفادة عن إدارة مشاريع الأثر السريع في بعثات حفظ السلام اضطلعت بها شعبة السياسات العامة والتقييم والتدريب/إدارة عمليات حفظ السلام وشعبة الميزانية والمالية للعمليات الميدانية/إدارة الدعم الميداني في الفترة ٢٠١٠/٢٠١١. وقد حددت هذه الدراسة القائمة على الدروس المستفادة، ضمن ما حددت، الحاجة إلى مواصلة تبسيط الإجراءات الإدارية والمالية بما يكفل عدم تقويض أثر بناء الثقة على مشاريع الأثر السريع بسبب حالات التأخر في معالجة المدفوعات، وأبرزت الحاجة إلى توفير الخبرات الهندسية المخصصة لهذه المشاريع. وعلاوة على ذلك، فقد تمثلت إحدى التوصيات الرئيسية للدراسة في زيادة سقف الميزانية المخصصة للمشاريع من حد أقصى قدره ٢٥ ٠٠٠ دولار إلى ٥٠ ٠٠٠ دولار من أجل: زيادة عدد المشاريع التي يمكن تنفيذها؛ والتخفيف من عبء إدارة المشاريع على البعثات بالسماح لها بتنفيذ عدد أقل نوعاً ما من المشاريع الكبيرة؛ وتخفيض تكاليف الإدارة إزاء الحجم الإجمالي للميزانية البرنامجية؛ وتمكين البعثات من أن يجتذب على نحو أفضل الشركاء التنفيذيين من الموثوقين والأكفاء. وقد وجهت النتائج المستخلصة من الدراسة المشار إليها أعلاه والمتعلقة بالدروس المستفادة عملية إعادة النظر في التوجيه السياساتي لإدارة الدعم الميداني/إدارة عمليات حفظ السلام بشأن مشاريع الأثر السريع (٢٠٠٧) التي يجري حالياً إنجازها.

الفقرة ٥٤

٧ - يعزى إلى حد كبير عدم كفاية التقدم المحرز في بناء مؤسسات قوية لسيادة القانون إلى عدم وجود نظراء وطنيين تتوفر لديهم إرادة واضحة للإصلاح، وقد بقي الأمر على هذا الحال حتى الآونة الأخيرة.

الفقرة ٥٥

٨ - هناك إنجاز هام يجدر ذكره هو قيام فريق شكله رئيس هاييتي، بالتعاون مع البعثة، بوضع استراتيجية وطنية لسيادة القانون. وقد اعتمدت الحكومة الجديدة هذه الاستراتيجية اعتماداً تاماً. واقترح فريق أصدقاء هاييتي الاتفاق المتعلق بسيادة القانون في اجتماع عقد بنيويورك، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، وبدأت البعثة تعيد توجيه أولوياتها ومواردها دعماً لهذه المبادرة. وكان الاتفاق فكرة من أفكار الجهات المانحة لم يقرها قط الشركاء الهايتيون بصورة رسمية مما تعذر معه متابعتها. كما شكل عدم حصول حكومة هاييتي على الدعم السياسي عاملاً رئيسياً يؤثر في إقامة مؤسسات سيادة القانون.

الفقرة ٥٦

٩ - نقترح إضافة الجملة التالية في نهاية الفقرة:

”في أعقاب الزلزال بوجه خاص، وضع كل من بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هاييتي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي برنامجاً مشتركاً لمواجهة الطوارئ“.

الفقرة ٥٧

١٠ - نقترح الاستعاضة عن هذه الفقرة بالنص التالي:

”أدرجت بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هاييتي في بيانها المتعلق بسيادة القانون مجموعة واسعة من المسائل تشمل إدارة الحدود ونظاماً عاماً للمضرائب ونظاماً تنفيذياً للإدارة العامة في المقاطعات. ويوجد في البعثة وظيفة منسق لشؤون سيادة القانون. ومع أن المساعي الرامية إلى تمكين المنسق قد أحبطها وقف أنشطة البعثة لبناء القدرات بسبب الزلزال، فإن الغموض الذي يشوب التسلسل الإداري بين منسق سيادة القانون وأقسام البعثة المعنية مثل قسم العدالة ووحدة السجون ربما قد أثر أيضاً على تقدم البعثة في هذا المجال. ولم يؤد الدور التنسيق المنسود والمتوخى للمنسق وفق ما اتضح من تداخل الأنشطة التي ينفذها مكتب المنسق وقسم العدالة في بعض الأحيان. وأثناء فترة هذا التقييم، ظلت وظيفة المنسق شاغرة لما يزيد على ستة أشهر. وتعيد البعثة تقييم الوظيفة في سياق تعديل نهجها العام إزاء بناء القدرات والمؤسسات. وفي الوقت ذاته، يجري بالفعل التنسيق بشأن مسائل محددة تتعلق بسيادة القانون بين عناصر البعثة، بما فيها قسم العدالة وقسم حقوق الإنسان ووحدة السجون وشرطة الأمم المتحدة. وبحلول نهاية عام ٢٠١١،

أخذ مكتب تنسيق سيادة القانون ييسر التنسيق بشأن استجابة البعثة لمسألة الاحتجاز الممتد في مفوضيات الشرطة، واقترن ذلك بقيام الأقسام التنفيذية بإيفاد أفرقة مشتركة إلى الميدان وقيام مكتب المنسق بتنظيم اجتماعات تنسيقية“.

الفقرة ٥٨

١١ - نقتراح إضافة النص التالي في الفقرة:

”استهدفت خطة إصلاح الشرطة الوطنية الهايتية تحويل الشرطة إلى خدمة حديثة ومهنية وذات منحى ديمقراطي وتحترم حقوق الإنسان للمواطنين وتحظى بثقة الشعب الهايتي. وقد شهد الإطار الزمني لتنفيذ خطة إصلاح الشرطة الوطنية الهايتية فترة نشاط سياسي مكثف وتوترات اجتماعية متواصلة وحالة شبه مستمرة للأزمة الإنسانية الناجمة عن زلزال عام ٢٠١٠. وقد اختبرت هذه الأحداث الاستقرار الهش والنسي الذي عانت منه هايتي، مبرزة الحاجة إلى جهاز شرطة وطنية هايتية يتسم بمزيج من الكفاءة والمهنية. ولهذا، أصبحت بالفعل خطة الإصلاح خارطة طريق واضحة وملائمة التوقيت تكفل تعزيز مؤسسة للشرطة تعتبر حجز الزاوية لاستمرار استقرار هايتي“.

الفقرة ٦٦

١٢ - نطلب تعديل الجملة الأخيرة في الفقرة لتصبح كالتالي:

”وفقاً لما هو مألوف في بعثات الأمم المتحدة المتكاملة لحفظ السلام، اعتبر كذلك قسم حقوق الإنسان بمثابة ممثل في هايتي لمفوضية حقوق الإنسان وتولى في أعقاب الزلزال قيادة مجموعة الحماية التابعة لمجموعة الحماية العالمية“.

الفقرة ٦٨

١٣ - أشار قسم حقوق الإنسان إلى أن ازدواجية دوره تسمح له بأن يجسد إدماج مفهوم ”وحدة العمل في الأمم المتحدة“ الذي يطلب تطبيقه، بتوافق الآراء، داخل المنظمة. ويشارك قسم حقوق الإنسان في اجتماعات رفيعة المستوى تعقدها البعثة بشأن السياسة العامة والاستراتيجية والبرمجة. كما يشارك في اجتماعات رفيعة المستوى يعقدها فريق الأمم المتحدة القطري بشأن السياسة العامة والاستراتيجية والبرمجة. وأصبح أيضاً طوال عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١ عضواً أساسياً من أعضاء مجموعة العمل الإنساني المناظرة. ومن الناحية الموضوعية، أكد القسم أن الدور المزدوج يسمح له بتعزيز أي نهج كلي يُتخذ إزاء حقوق الإنسان على

نطاق ولايات الأمم المتحدة لحفظ السلام والتنمية والشؤون الإنسانية. والعائق الرئيسي أمام تحويل هذا الصوت إلى موطن قوة لا ضعف هو كفالة الاتساق في الطلبات من كل مستوى مختلف من مستويات التسلسل الإداري وأن يتوفر لدى قسم حقوق الإنسان الملاك اللازم من الموظفين لإدارة الطلبات.

الفقرة ٧٠

١٤ - من أجل تجسيد الحقائق بمزيد من الدقة، نقترح إعادة صياغة الفقرة على النحو التالي:

”من خلال الدور الريادي الذي يضطلع به قسم حقوق الإنسان في حماية حقوق الإنسان والحماية الإنسانية، عرّفت البعثة الحماية في إطار حقوق الإنسان والآليات التي تساعد في ضمان احترام حقوق الإنسان وحمايتها، مثل آليات إنفاذ القانون وتحقيق العدالة. وقد تناهى ذلك مع تعاريف الحماية المقدمة من بعض الجهات الفاعلة في المجتمع الإنساني، لأنها تتضمن توزيع الغذاء والمأوى والماء ودعم المرافق الصحية. وقدمت البعثة حججاً قوية تفيد بأن الفئة الأخيرة من الأنشطة غطتها بالفعل وبصورة جيدة مجموعات المأوى والغذاء والماء والمرافق الصحية وإدارة المخيمات، وأن إدراجها في إطار ”الحماية“ لن يؤدي إلا إلى تكرار ما قامت به بالفعل مجموعات أخرى وتحويل الموارد بعيداً عن التركيز على حماية حقوق الإنسان، وهي مسألة لم تكن أية جهة أخرى تعالجها. ووفقاً لما أشير إليه أعلاه، أكد قسم حقوق الإنسان أنه يرى من المفيد للغاية التمكن من اتخاذ نهج كليّ إزاء الحماية يتبنى حقوق الإنسان وحماية المدنيين والحماية الإنسانية، متفادياً بذلك عثرات الحماية الجزأة، ويسمح للبعثة بأن تضطلع بدور هام أثناء استجابة المجموعة الإنسانية في مجال حققت فيه قيمة مضافة ولم تخرج عن إطار ولايتها الرئيسية. وتمثلت إحدى مواطن قوة مجموعة الحماية، المستمدة من قيادة أحد عناصر البعثة لها، في أنه أصبح لديها خلال أربعة أسابيع من وقوع الزلزال مجموعات إقليمية في ست مقاطعات في هايتي، وواحدة دون إقليمية وأخرى محلية. وطوال فترة الاستجابة الإنسانية، أصبح لمجموعة الحماية وجود ميداني أوسع نطاقاً من أي مجموعة أو أي جهة فاعلة أخرى لم تعمل أغلبيتها العظمى إلا في بور - أو - برانس“.

الفقرة ٧٢

١٥ - في عام ٢٠١٠، نشر قسم حقوق الإنسان علناً تقارير شهرية عن الحالة العامة تتضمن تحليلاً للحالة المتطورة لحقوق الإنسان وحمايتها، والإجراءات المتخذة بهذا الصدد.

وفي ربيع عام ٢٠١١، نشر القسم علناً تقريراً مشتركاً للأمم المتحدة (فريق الأمم المتحدة القطري وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي) يصف حالة مجموعة واسعة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية التي أعدت لتقديمها إلى مجلس حقوق الإنسان في سياق الاستعراض الدوري الشامل لهايتي. وفي كانون الثاني/يناير وأيار/مايو وتموز/يوليه ٢٠١١، أصدر القسم ثلاثة بيانات صحفية تتعلق بجملة أمور منها عمليات الإخلاء القسري من المخيمات التي أقيمت بعد الزلزال. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، نشر القسم تقريرين عن تحقيقاته في مجموعة من عمليات قتل مزعومة غير مشروعة ارتكبتها الشرطة. وأعربت قلة من الأطراف المعنية الخارجية التي أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية مقابلات معها عن اهتمامها بالاطلاع على المزيد من تقارير حقوق الإنسان المقدمة من البعثة.

الفقرة ٧٨

١٦ - ينبغي الإشارة إلى مسألة استقالة رئيس وزراء هايتي بالإضافة إلى الجهود التي تبذلها البعثة للاتصال بحكومة هايتي بهدف الاستبدال الملح لرئيس الوزراء.

التوصيات

التوصية ١

١٧ - نقترح تعديل التوصية لتتضمن ما يلي: "تحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي للبعثة أن توضح نطاق سيادة القانون، كما تطبق في هايتي وأن تستعرض وتعزز نهجها إزاء تنسيق شؤون سيادة القانون".

١٨ - وتوافق البعثة على التوصية التي أعيدت صياغتها. وتنتظر الخطة الهايتية لتطوير الشرطة الوطنية للفترة ٢٠١٢-٢٠١٦ التي اعتمدها المدير العام للشرطة الوطنية في ١ آذار/مارس ٢٠١٢ الموافقة النهائية من أعضاء المجلس الأعلى للشرطة الوطنية. والبعثة على استعداد لمواصلة دعم مرحلة الإقرار النهائي بالإضافة إلى تنفيذ الخطة. ويتوقف تنفيذ التوصية على موافقة حكومة هايتي على خطة التطوير.

التوصية ٢

١٩ - توافق بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي على التوصية. ويعكف حالياً كل من البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري على وضع إطار استراتيجي متكامل للفترة ٢٠١٣-٢٠١٦ ينص على التعاون بشأن مسائل سيادة القانون. وفي شباط/فبراير، عقد كل

من البعثة والفريق القطري معتكفاً لمدة يومين لمناقشة وصياغة إطار استراتيجي متكامل، بالإضافة إلى تحديد السبل اللازم اتباعها لتعزيز نهج مشترك بشأن تنفيذ الولاية. وقد شارك ممثلو حكومة هايتي في عدد من جلسات المعتكف. ومن المتوقع أن تقدم وثيقة موحدة للإطار الاستراتيجي المتكامل إلى حكومة هايتي للموافقة عليها بحلول حزيران/يونيه ٢٠١٢.

التوصية ٣

٢٠ - توافق بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي على التوصية. وقد حثت البعثة، في مناسبات عديدة، على وضع واعتماد اتفاق شامل مع حكومة هايتي. وعلى الرغم من هذه المحاولات، فإن حكومة هايتي لم تتخذ أي إجراء على الإطلاق. وقد بذلت الجهود وسيواصل بذلها للبحث على وضع اتفاق من هذا القبيل. ويتوقف تنفيذ التوصية على موافقة حكومة هايتي على الاتفاق.

التوصية ٤

٢١ - نقترح إعادة صياغة التوصية ٤ لتصبح على النحو التالي:

”في ضوء ازدواجية عناصر حقوق الإنسان في بعثات حفظ السلام أو ثلاثيتها في بعض الأحيان، ينبغي لمفوضية حقوق الإنسان وإدارة عمليات حفظ السلام مواصلة إيلاء الاعتبار لعدد ومستوى الموظفين في الرتب مد-١ وف-٥ وف-٤ اللازمة لعناصر محددة لحقوق الإنسان في ضوء تعدد ولاياتها“.

٢٢ - ونحن على ثقة بأن مفوضية حقوق الإنسان ستقدم تعليقاتها على التوصية. ومع ذلك، تعتبر إدارة عمليات حفظ السلام أن التحدي الرئيسي الناشئ عن تعدد الأدوار هو عدم توفر ما يلزم من موارد الموظفين في مقر البعثة لتحمل المسؤوليات البرنامجية المتعددة غير المتسقة. وينبغي، عند تصميم عناصر البعثة في أول الأمر، إيلاء المزيد من الاعتبار لموظفيها ضماناً لإنجازهم العمل بصورة فعالة.

التوصية ٥

٢٣ - نقترح إعادة صياغة التوصية ٥ لتصبح على النحو التالي:

”ينبغي لبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي أن تستفيد استفادة أفضل من جمع معلومات حقوق الإنسان الموجودة أصلاً لدى البعثة وتحليلها وإبلاغها، والنظر في السبل التي تجعل هذه المعلومات المتاحة حالياً علنية على نحو يعزز أهداف البعثة ومسؤولياتها“.

- ٢٤ - وتوافق البعثة على التوصية التي أعيدت صياغتها. وقد نشرت مفوضية حقوق الإنسان، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، تقريرين أحدهما قسم حقوق الإنسان بشأن أعمال قتل مزعومة ارتكبتها الشرطة الوطنية الهايتية. ومن المنتظر نشر أربعة تقارير أخرى لقسم حقوق الإنسان بحلول شهر حزيران/يونيه ٢٠١٢.
- ٢٥ - ونشكركم لإتاحة الفرصة لنا للتعليق على مشروع التقرير النهائي. ونحن على استعداد لتقديم أية معلومات إضافية قد تكون لازمة.
-