الأمم المتحدة AS

Distr.
GENERAL

A/50/869
S/1996/71
30 January 1996
ARABIC
ORIGINAL: FRENCH

الجمعية العامة
مجلس الأمن

الجمعية العامة
الدورة الخمسون
البند ١٠ من جدول الأعمال
تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة

مجلس الأمن
السنة الحادية والخمسون

رسالة مؤرخة ١٨ كانون الثاني/يناير ١٩٩٦ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لفرنسا لدى الأمم المتحدة

في أعقاب صدور تقريركم الملحق لخطة السلام (A/50/60-S/1995/1) في ٣ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥، دعا رئيس مجلس الأمن في بيانه المؤرخ ٢٢ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥، الدول الأعضاء إلى تقديم آرائها بشأن عمليات الأمم المتحدة في مجال السلام والأمن الدوليين.

ومرفق طيه مساهمة فرنسا في عملية التفكير في هذه المسألة الهامة.

وسأغدوا ممتنا لو تفضلتم بتعميم هذه الرسالة ومرفقها بوصفهما وثيقة ومن وثائق الدورة الخمسين للجمعية العامة في إطار البند المعنون "تقرير الأمين العام عن أنشطة المنظمة" ومن وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) آلان ديجامي

المرفق

ملحق لخطة السلام

مفكرة مقدمة من فرنسا

رحبت فرنسا بصدور التقرير الملحق لخطة السلام في ٣ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥ وهو تقرير وضعه الأمين العام للأمم المتحدة. وهي ترى أن هذا التقرير، الذي يأخذ في الاعتبار التجارب المكتسبة في السنتين الأخيرتين، يشكل إسهاما فعالا في المناقشات الجارية.

ووفقا لدعوة رئيس مجلس الأمن التي وجهها في بيانه المؤرخ ٢٢ شباط/فبراير ١٩٩٥، واستكمالا للمفكرة التي أصدرتها في أعقاب صدور خطة السلام، تود الحكومة الفرنسية أن تقدم الآراء التالية بشأن عمليات الأمم المتحدة في ميدان السلام والأمن الدوليين.

أولا - زيادة مراعاة نوعية عمليات صنع السلام والتخفيف من حدة الصراعات

يميز الأمين العام للأمم المتحدة في الملحق لخطة السلام، في عمليات الأمم المتحدة المتعلقة بالسلام والأمن الدوليين، بين الدبلوماسية والوزع الوقائيين، وصنع السلام (عن طريق الدبلوماسية)، وحفظ السلام (حسب تعريفهما الضيق)، وبناء السلم بعد انتهاء الصراع (ولا سيما عن طريق نزع سلاح الأطراف واعادة بناء الهياكل السياسية والاقتصادية، وكذلك النسيج الاجتماعي) واجراءات الإنفاذ.

وتؤيد فرنسا بالكامل هذا التصنيف. غير أنها تقترح استكماله لزيادة مراعاة العمليات التي يجري وزعها في الوقت الذي لم ينته فيه الصراع والتي تستهدف صنع السلام أو التخفيف من حدة الصراع بأساليب تجمع على نحو وثيق بين السعي إلى قبول الأطراف (لا سيما عن طريق التفاوض) والإكراه (لتأمين الاحترام الفعلي لمنطقة الأمن أو المرور الحر للقوافل الإنسانية، مثلا).

وتقود الفائدة في هذه الفئة من الإجراءات، التي تعتبر عملية "تركواز" الجارية في رواندا، مثالا لها، إلى الاصرار على النقاط التالية:

- إن الفرق الجوهري بين هذه العمليات وبين العمليات التقليدية لحفظ السلام هو أن العمليات الأولى يجري القيام بها في وقت لم ينته فيه الصراع بعد أو في وقت يكون فيه الصراع في طريقه إلى الانتهاء، مما يعني بوجه عام أن طرفا واحدا من الأطراف على الأقل يرى أن له مصلحة أكبر في أن يطول الصراع بدلا من أن يتوقف. وبالتالي فإن أي تدخل يهدف إلى إيقاف الصراع لا يمكن أن يكون محايدا، ولا حتى التدخل الرامي إلى التخفيف من حدته، ذلك أن هذا التدخل الأخير يستهدف بالضرورة تغيير سلوك

أحد الخصوم على الأقل مما ينجم عنه نتيجة لذلك، في غالبية الأحيان، منعه من استخدام الاستراتيجيات أو التكتيكات التي يرى أنها الأكثر ملاءمة (ولا سيما عن طريق إنشاء مناطق أمن، أو حظر الطيران فوق بعض الأقاليم أو تنظيم عودة اللاجئين).

- وهذه العمليات بكونها مناوئة بهذا الشكل لطرف أو لأطراف كثيرة في الصراع، لا يمكن أن تحظى على الفور بقبول الأطراف. ومن ثم لا يمكن الحصول على هذا القبول إلا تدريجيا، عن طريق التفاوض وكذلك بتقديم المساعدة إلى السكان (المساعدة الطبية، وأعمال الهندسة المدنية وما إلى ذلك) وفي غضون ذلك، يجب التأهب للجوء إلى القوة لفرض ما لم يتم قبوله بعد، بدءا عند الاقتضاء، بتواجد قوات الأمم المتحدة ذاته: وبالتالي يجب تقرير القيام بمثل هذه العمليات على أساس الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، يجب تعميم توزيع القوات وكذلك معداتها للحماية والقتال على نحو يسمح باللجوء المحتمل إلى القوة.

- وهكذا تنطوي هذه التدخلات على خطر التصعيد، الذي يمكن أن يؤدي، إذا لم تتم السيطرة عليه، إلى تغيير طبيعة العملية بتحويلها إلى إجراء إنفاذ عسكري (فرض السلام). وينبغي ألا يستبعد من حيث المبدأ حدوث تطور من هذا النوع؛ ومع ذلك يجب مراعاة تكلفته - من الناحية السياسية (لا سيما تخلي بعض البعثات عن القوة)، وصعوبته التقنية (التغيير في التشكيل العسكري). إذا فإن القيام بعمليات صنع السلم والتخفيف من حدة الصراع تتطلب الصرامة والتحكم في عملية إطلاق النار، وإنما أيضا وخاصة، التفوق العسكري الأكيد، بقدر الإمكان.

- ويتبع ذلك، نظرا لأن الموارد العسكرية للأمم المتحدة محدودة، وأنه لا يمكن مضاعفة عدد مثل هذه العمليات: يتعين على مجلس الأمن الآن وفي المستقبل أن يقوم بخيارات.

- وهذه العمليات بقيامها على أساس القدرة على التخويف ولكن بنفس القدر على السعي إلى التوصل إلى القبول، يجب ألا تكون محايدة وانما غير متحيزة: ويمكن أن تكون شروط ولاية هذه العمليات مناوئة لأهداف أو لأساليب الحرب لأحد الأطراف أكثر مما هي مناوئة لأهداف أو لأساليب الحرب لطرف آخر: ولكن يجب على قوة الأمم المتحدة أن تفرض على الجميع احترام هذه الشروط بالأسلوب نفسه: يجب عليها أن تقف موقف المحكم وأن تسهر على أن ينظر إليها بهذه الصفة.

- ويجب أن تقوم بهذه العمليات، الخطرة بشكل خاص، قوات جيدة الاعداد. فإن التدريب على القتال ومعرفة البيئة التي سيتم التدخل فيها يشكلان أساس هذا الاعداد. ومع ذلك يجب استكمال التدريب الأساسي بتدريب على تقنيات التفاوض، بحيث يتم تزويد هذه القوات، ولا سيما قيادتها، بقدرة حقيقية على التعامل مع سلطات متعددة.

ثانيا - تحسين قدرة الأمم المتحدة على الرد السريع

تعد المدة الحالية لتشكيل قوات الأمم المتحدة طويلة للغاية في أكثر الأحيان: وأفضل مثال على ذلك بعثة الأمم المتحدة الثانية لتقديم المساعدة إلى رواندا التي لم يتسن وزعها إلا بعد ستة أشهر من صدور قرار مجلس الأمن القاضي بإنشائها. وتقترح فرنسا تحسين هذه الحالة عن طريق التنفيذ الفعلي لنظام الوحدات الأساسية من القوات الاحتياطية وتطويرها، وكذلك عن طريق تشكيل وحدات أساسية للتدخل السريع داخل هذا النظام.

ألف - تنفيذ نظام الوحدات الأساسية من القوات الاحتياطية وتطويره

إن نظام الوحدات الأساسية من القوات الاحتياطية، الذي أنشئ في عام ١٩٩٤، لا يعمل حاليا بشكل تام، لأن فعاليته تعتمد على السرعة التي يمكن أن تشكل بها الأمانة العامة الأمم المتحدة بفضل هذا النظام قوة منسجمة ومكيفة مع العملية المتوخاة، وبالتالي على دقة البيانات المتوفرة لها. ومن المناسب إذن أن تواصل الأمانة العامة الترويج لهذا النظام لدى الدول الجديدة وكذلك الطلب من الدول المشاركة فيه بالفعل من توضيح عروضها بتقديم وصف مفصل (ما يسمى بـ "محجامي") للوحدات الأساسية المقترحة. وينبغي أن يشير ذلك الوصف أيضا إلى الفترات اللازمة لوزع كل وحدة أساسية (وذلك لتفادي أن تصل مثلا وحدة قتالية ما إلى مسرح العمليات قبل وحدات الدعم الأساسية اللازمة لها بكثير).

علاوة على ذلك، من الصعب أن يشكل من العدم هيكل قيادة قابل للبقاء: لذلك من المستصوب أن تقترح البلدان القادرة على ذلك وحدات أساسية للقيادة مكونة من هيكل أركان ينضم إليه ضباط من البلدان الأخرى المساهمة بقوات. وتحتفظ فرنسا بوحدات أساسية من ذلك القبيل في حالة تأهب ويمكن أن تكون جاهزة بعد إخطار بأربعة أيام؛ ويمكن أيضا أن يساهم بعض عناصرها في تعزيز مركز متابعة العمليات التابع لإدارة عمليات حفظ السلام.

باء - تشكيل وحدات أساسية للتدخل السريع

إلا أن هناك خطرا بألا تكون تلك التدابير كافية؛ فنظام الوحدات الأساسية من القوات قد صمم بالفعل لإتاحة الوزع في غضون شهرين، وهذه فترة طويلة للغاية حيث يزيد أي تأخير من تفاقم الوضع على الميدان ويقلل من حظوظ نجاح العملية قيد الإعداد.

لذلك تعتبر الحكومة الفرنسية أن المقترح الذي قدمه الأمين العام للأمم المتحدة في تقريره الملحق لخطة للسلام بتشكيل قوة رد سريع يكتسي قدرا خاصا من الأهمية. بيد أنه إدراكا منها للمصاعب السياسية والتقنية التي يثيرها مثل ذلك المشروع، فإنها تقترح إنشاء وحدات أساسية للتدخل السريع داخل نظام القوات الاحتياطية. وتكون أولى خصائص هذه الوحدات الأساسية قصر الفترات اللازمة لوزعها، والتي تمتد بين يومين وعشرة أيام. ويحتم الحرص على الفعالية الذي يوجه إنشاء مثل ذلك النظام أيضا أن تكون القوات المقترحة، وكذلك معداتها للحماية والقتال ذات نوعية جيدة، وأن تكون هياكل القيادة مخططة مسبقا

وأن تنظم تمرينات يمكن إجراؤها على مستوى الأركان، وعلى الميدان عن طريق مناورات لتعبئة الوحدات وذلك بالاشتراك مع الأمم المتحدة والدول التي عرضت تقديم وحدات أساسية للتدخل السريع.

وقد أعلنت فرنسا، في اجتماع مجلس الأمن الذي عقد في ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢، على مستوى رؤساء الدول والحكومات، استعدادها لأن تقدم للأمم المتحدة، خلال فترة تبلغ في الجملة عشرة أيام، ما يصل إلى وحدتين يتكون كل منها من ٠٠٠ ١ رجل: وهي تعلن، في إطار هذا الالتزام، أنها ستقدم إلى الأمانة العامة، في أقرب الآجال، الخصائص التفصيلية لتلك الوحدات الأساسية.

ثالثا - تعزيز قدرات الأمم المتحدة في مجال الأركان

رغم الجهود الكبيرة التي تبذلها الأمانة العامة للأمم المتحدة من أجل استحداث الدوائر المختصة، ولا سيما إدارة عمليات حفظ السلام، فإن فعالية عمليات الأمم المتحدة ما زالت تتأثر بعدم كفاية قدرات المنظمة في مجال الأركان، في ميدان التخطيط، كما في القيادة، ويبدو أن الحاجة الأكثر إلحاحا تتعلق بتحديد العمليات العسكرية لتنفيذ الولاية التي يحددها مجلس الأمن. وينبغي أن تتم عملية التعزيز هذه بواسطة زيادة الوسائل المتاحة لإدارة عمليات حفظ السلام وكذلك بتكوين فرق مختصة بكل عملية.

ألف - تنمية قدرات التخطيط

- لكي يبلغ التخطيط العسكري مستواه الأقصى من الفعالية، ينبغي أن يكون هدفه ليس فقط تنفيذ المقررات السياسية (الولاية التي يحددها المجلس) وإنما أيضا المساهمة في إعدادها.

لذلك من المستصوب الاستمرار في تنمية قدرة على التخطيط التنفيذي المبكر داخل إدارة عمليات حفظ السلام. ويكون من المناسب، لإضفاء المزيد من الفعالية على ذلك التخطيط، توخي إعداد سيناريوهات تدخل منذ أن تنشأ أزمة من شأنها أن تؤدي إلى عملية للأمم المتحدة.

وتدعو فرنسا إلى القيام بانتظام على الميدان، ومنذ اللحظة التي يبدأ فيها التفكير جديا في بدء عملية ما، بإيفاد فريق مكون من أعضاء خلية التخطيط التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام ومن عنصر تخطيط يضم بالخصوص وحدة أساسية يقدمها بلد ما مبينا بذلك اهتمامه الخاص بالعملية. ويساعد هذا الفريق المسؤولين المتوقعين للقوة: الممثل الخاص المقبل للأمين العام وإذا أمكن ذلك القائد العسكري المقبل للعملية. ويقوم بالخصوص بصياغة مفهوم للعمليات يرفق بالتقرير الذي يقدمه الأمين العام إلى مجلس الأمن ويغير بذلك المناقشات التي تجري في هذا الجهاز.

وتضع الحكومة الفرنسية في هذا الإطار تحت تصرف الأمم المتحدة، وحدة أساسية للتخطيط تستغرق مدة إرسالها ثمان وأربعين ساعة.

وبعد اعتماد القرار الذي ينشئ عملية ما، يقوم نفس هذا الفريق، الذي يجري تعزيزه عند الاقتضاء، بصورة تدريجية، بالقادة المقبلين للوحدات الوطنية الرئيسية، بتأمين التخطيط العسكري الشامل للعملية وذلك بالخصوص بإعداد توجيه عسكري، والأمر الأول ببدء العمليات.

وأخيرا، بعد إرساء العملية، تتولى عادة خلية التخطيط التابعة لإدارة عملية حفظ السلام تأمين تكييف العملية مع تطور الحالة العسكرية والسياسية، مما قد ينطوي على الإعداد والترجمة العسكريين لقرارات جديدة لمجلس الأمن تعدل الولاية الأصلية، ويشمل ذلك تخطيط انسحاب القوة. إلا أنه يغلب على الظن أن الأمر يستلزم في حالة العمليات الهامة والمتشعبة، اللجوء من جديد إلى وحدة أساسية للتخطيط.

وفي الحالة التي يتعين فيها وزع وحدات تدخل سريع، يعزز هذا الفريق عند الاقتضاء، من أجل تخطيط تدخل هذه الوحدات الأساسية، بقادة الوحدات الوطنية الموضوعة تحت تصرف الأمم المتحدة في هذا الإطار أو بضباط آخرين يمثلون الدول المساهمة بقوات.

باء - تحسين هياكل القيادة

- من شأن استحداث عملية تخطيط فعلي أن تسهل في حد ذاتها ممارسة قيادة القوة.

بيد أن من الهام زيادة فعالية أركان القيادة، وخاصة بالنسبة لأهم البعثات وأكثرها خطورة وذلك بتعجيل إنشائها والحد من أوجه التنافر فيها التي لا مفر منها. ذلك هو مغزى مقترحنا المتعلق بالوحدات الأساسية للقيادة (قارن بما ورد أعلاه، ثانيا ألف)، التي تكون مفيدة بشكل خاص في حالة وزع وحدات أساسية للتدخل السريع.

- ينبغي مواصلة عملية التطوير الجارية لمركز متابعة العمليات التابع لإدارة عمليات حفظ السلم. وتقترح فرنسا تعزيز موظفي هذا المركز بممثلي الدول المساهمة بقوات في عملية ما والتي ترغب في ذلك، مما يتيح في نفس الوقت تزويد هذه الدول بمعلومات أسرع وأدق عن تطور الحالة على الميدان، وزيادة وسائل المتابعة المتوفرة لدى الأمانة العامة.

- ومن المستصوب توضيح طبيعة السلطة الممنوحة لقائد القوة (وفي الآخر للأمين العام) على الوحدات الوطنية. وترى فرنسا أن هذه السلطة ينبغي أن تكون أقرب إلى المراقبة التنفيذية. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تحدد بوضوح قواعد إطلاق النار الخاصة بكل قوة.

- وأخيرا فقد بين العديد من الحوادث والمصاعب مدى أهمية تنسيق عمل العنصرين المدني والعسكري للعمليات، وذلك بتفادي ازدواجية الأعمال وفي نفس الوقت تفادي الفصل الصارم للغاية بين الوظائف (حيث يكون العنصر المدني بالخصوص مكلفا وحده بالمهام الإدارية ومهام التفاوض).

ومن الواضح أن هيكل القيادة المستصوب يعتمد على طبيعة البعثات المطلوب إنجازها. بيد أن التجارب تبعث على التوصية من ناحية بالقيام بصورة منتظمة في جميع العمليات الواسعة النطاق نسبيا، بتعيين ممثل خاص للأمين العام تكون له سلطة كاملة على جميع عناصر العملية ومن ناحية أخرى، على الأقل في عمليات صنع السلم والتخفيف من حدة الصراعات، التي تجمع بشكل لا ينفصم تقريبا بين مهام عسكرية (قد تصل إلى القتال) وأنشطة تفاوض ومساعدة إنسانية، بهيكل متكامل ينطوي على تعاون وثيق بين المدنيين والعسكريين على جميع مستويات القيادة، بما في ذلك في مجال السوقيات.

*

* *

وفي الختام، تدرك فرنسا أن نجاح عمليات الأمم المتحدة في مجالي السلم والأمن الدوليين يعتمد أيضا بدرجة لا بأس بها على جودة القوات العاملة في هذه التدخلات. وهي تؤيد برنامج تدريب الأفرقة المتنقلة للتدريب على حفظ السلام، والذي تنوي المشاركة فيه على نحو نشط بتعيين ضباط فرنسيين لهذه الفرق بالتفكير في أن تحتضن بدورها تدريبات من هذا القبيل على أراضيها. وهي على استعداد أيضا للقيام تدريجيا بفتح مراكزها التدريبية المتخصصة أمام المتدربين الأجانب ولمساعدة الدول التي ترغب في ذلك على إنشاء مراكز تدريب وطنية، بالتنسيق مع الهيئات المعنية في الأمم المتحدة.

- - - - -