E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/AC.51/1996/3
22 March 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة البرنامج والتنسيق
الدورة السادسة والثلاثون
٣ - ٢٨ حزيران/يونيه ١٩٩٦ (الجزء الأول)
البند ٤ (د) من جدول الأعمال المؤقت*

المسائل البرنامجية: التقييم

التقييم المتعمق لعمليات حفظ السلام: مرحلة الإنهاء

مذكرة من الأمين العام

وفقا للفقرة ٥ (هـ) '١' من قرار الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ باء المؤرخ ٢٩ تموز/يوليه ١٩٩٤، يتشرف الأمين العام بأن يحيل طيه إلى لجنة البرنامج والتنسيق تقرير مكتب المراقبة الداخلية المعنون "التقييم المتعمق لعمليات حفظ السلام؛ مرحلة الإنهاء"، المؤرخ ٢٠ آذار/مارس ١٩٩٦. وقد قامت الإدارات والمكاتب المختصة باستعراض التقرير. والأمين العام متفق مع التوصيات الواردة فيه.

* E/AC.51/1996/1.

96-07169 170496 170496

المرفق

[٢٠ آذار/مارس ١٩٩٦]

التقييم المتعمق لعمليات حفظ السلام: مرحلة الإنهاء

تقرير مكتب المراقبة الداخلية

موجز

يتناول هذا التقرير مرحلة إنهاء عمليات حفظ السلام ويكمل التقريرين السابقين عن تقييم عمليات حفظ السلام (E/AC.51/1994/3 و Corr.1 و E/AC.51/1995/2)، اللذين ركزا، كما هو معلوم، على مرحلة البدء. ويعرض التقرير استنتاجات وتوصيات تتعلق بتحويل الدروس المستفادة من الخبرة إلى ممارسة، وبتعيين مراكز المسؤولية، والجوانب المتعلقة ببناء السلام من البعثات، والجوانب المتعلقة بالتعلم من الخبرة في البعثات، وترتيبات الخلف، وتخطيط مرحلة الإنهاء، وتصفية البعثات، والتصرف في الموجودات، وأنشطة حفظ السلام والأنشطة الميدانية الأخرى في البلدان التي يستمر فيها الصراع الأهلي.

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا ـ مقدمة		١ - ٤	٤
ثانيا ـ القدرة على التعلم من التجربة في حفظ السلام		٥ - ١٢	٥
ألف ـ	تنفيذ التوصيات السابقة	٥ - ٧	٥
باء ـ	ماهي الشروط الضرورية الباقية للتعلم من التجربة؟	٨ - ١٢	٧
ثالثا ـ الدروس المستفادة من البعثات التي انتهت بنجاح		١٣ - ٣٥	٩
ألف -	بناء السلام أثناء البعثة	١٣ - ١٨	٩
باء -	مرحلة الإنهاء المطولة	١٩ - ٢٣	١٣
جيم -	ترتيبات الخلف	٢٤ - ٢٧	١٥
دال -	التخطيط لمرحلة الإنهاء	٢٨	١٧
هاء -	تصفية البعثات	٢٩ - ٣٣	١٨
واو -	التصرف في الموجودات	٣٤ - ٣٥	٢٠
رابعا - بعض قضايا الإنهاء في البعثات المحفوفة بالمشاكل		٣٦ - ٣٨	٢١

أولا - مقدمة

١ - أعد هذا التقرير استجابة لتوصية لجنة البرنامج والتنسيق، في الجزء الأول من دورتها الرابعة والثلاثين، إلى الجمعية العامة بأن تُخضع مرحلة إنهاء عمليات حفظ السلام لتقييم متعمق في عام ١٩٩٦[أ]. فالتقريران السابقان (E/AC.51/1994/3 و Corr.1 و E/AC.51/1995/2) عن مرحلة البدء لعمليات حفظ السلام درسا إلى أي مدى كان بإمكان الأمم المتحدة أن تستفيد من خبرتها في عمليات حفظ السلام وإنشاء مراكز للمسؤولية ووضع السياسات والاجراءات الموحدة للتشغيل بالنسبة للعناصر الرئيسية لعمليات حفظ السلام. وخُصص جزء كبير في التقرير الحالي لاستعراض الامتثال للتوصيات السابقة ذات الصلة؛ والمراد من المقترحات الواردة فيه دمج القرارات السابقة التي اتخذتها اللجنة بشأن حفظ السلام والبناء على تلك القرارات.

٢ - يستند التقرير الحالي إلى وثائق منشورة للأمم المتحدة، من بينها التقارير المقدمة إلى مجلس الأمن والجمعية العامة وقرارات هاتين الهيئتين، وإلى تقارير مجلس مراجعي الحسابات والوثائق الداخلية ذات الصلة الصادرة عن الإدارات المعنية، بما في ذلك تقييمات نهاية البعثة والدراسات عن "الدروس المستفادة" وتقارير مراجعة الحسابات والمقابلات مع موظفي الأمم المتحدة المشتركين في عمليات حفظ السلام. وكذلك استُعرضت الدراسات الخارجية التي اضطلعت بها الحكومات والمنظمات غير الحكومية والأفراد في هذا الصدد.

٣ - يتناول هذا التقرير بالدرجة الأولى المسائل المتعلقة بإنهاء البعثات التي أكملت مهمتها بنجاح، بيد أن الفصل الأخير يتناول بعض القضايا المتعلقة بإنهاء البعثات المحفوفة بالمشاكل. ومن البعثات التي أكملت مهمتها بنجاح سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا وعملية الأمم المتحدة في موزامبيق وبعثة مراقبي الأمم المتحدة في السلفادور؛ وفي حالة السلطة الانتقالية "على الرغم من الصعوبات الخطيرة التي جابهتها تمكنت من إنجاز مهمتها الرئيسية وهي إجراء انتخابات حرة ونزيهة في كمبوديا وإرساء أساس سليم يستطيع شعب كمبوديا أن يبني عليه مستقبلا يسوده الاستقرار والسلام" (S/26360، الفقرة ٣٠)؛ والبعثتان الرئيسيتان الأخريان "وصلتا إلى خاتمة ناجحة جديرة بالثناء، وتكللت جهودهما بإجراء انتخابات تحت إشراف الأمم المتحدة وإقامة حكومتين منتخبتين وعدتا بترسيخ الاستقرار في كلا البلدين"[ب].

٤ - وعُقدت في استراليا، يومي ٢٣ و ٢٤ حزيران/يونيه ١٩٩٥، ندوة دولية بشأن استراتيجيات التعمير إثر انتهاء الصراع. وحضر هذه الندوة ٥٨ مشتركا من الوحدات السياسية والإنسانية والإنمائية بالأمم المتحدة، ومن الوكالات المتخصصة ومؤسسات بريتون وودز، والبلدان المانحة والمنظمات غير الحكومية بالإضافة إلى ممثلين من المجتمعات التي مزقتها الحرب. ويُعتزم عقد اجتماع متابعة في وقت لاحق من عام ١٩٩٦. كذلك يقوم الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بدور منظومة الأمم المتحدة في حالات مابعد انتهاء الصراع، الذي أنشأته اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية، بمعالجة الحاجة إلى استراتيجية وإطار للإنعاش في فترة مابعد الصراع، كما يقوم بإعداد خلاصة وافية للقدرات

المتوافرة لدى منظومة الأمم المتحدة لتلبية احتياجات عملية الإنعاش بعد الصراع. وقد كانت الاستنتاجات والتوصيات التي انتهت إليها هذه الاجتماعات ماثلة في الذهن لدى وضع التوصيات الواردة في هذا التقرير. ويقوم حاليا فريق الجمعية العامة العامل غير الرسمي المفتوح العضوية والمعني بـ "خطة للسلام" بمناقشة مسائل تتعلق ببعض المواضيع التي يتناولها هذا التقرير.

التوصية ١: التنسيق مع الأنشطة ذات الصلة: ينبغي تقديم هذا التقرير والنتائج والتوصيات التي خلصت إليها لجنة البرنامج والتنسيق بشأنه، للنظر فيها، إلى فريق الجمعية العامة العامل غير الرسمي والمفتوح العضوية المعني بـ "خطة للسلام"، وإلى فريق الجمعية العامة العامل غير الرسمي والمفتوح العضوية والمعني بـ "خطة للتنمية"، وإلى الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بدور منظومة الأمم المتحدة في أحوال ما بعد الصراع .

ثانيا ـ القدرة على التعلم من التجربة في حفظ السلام

ألف ـ تنفيذ التوصيات السابقة

٥ - أنشئت في إدارة عمليات حفظ السلام، في نيسان/أبريل ١٩٩٥، وحدة للدروس المستفادة استجابة للتوصيات ١ إلى ٤ الواردة في التقرير المرحلي عن التقييم المتعمق لحفظ السلام: مرحلة البدء (E/AC.51/1994/3، الفقرات ٨ ـ ١٠) والتوصية ١ من التقرير الختامي عن التقييم المتعلق لعمليات حفظ السلام: مرحلة البدء (E/AC.51/1995/2، الفقرات ١٦ ـ ١٨) وتتكون الوحدة من وظيفتين من الفئة الفنية ووظيفة واحدة من فئة الخدمات العامة. ولا تزال الوحدة تقوم بعملية بناء ملفاتها من الوثائق الموجودة. وتقوم أيضا بطلب إجراء دراسات جديدة وعقد حلقات عمل عن "الدروس المستفادة".

الجدول ١ ـ حالة تقييمات نهاية البعثة والتقييمات ذات الصلة في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥

البعثة	تقييم نهاية البعثة	حلقة عمل عن الدروس المستفادة	تقييمات الأمم المتحدة ذات الصلة
فريق الأمم المتحدة للمساعدة في فترة الانتقال	مشاريع لجميع العناصر	لايوجد	
سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا	مشاريع لمعظم العناصر	نعم	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
عملية الأمم المتحدة في موزامبيق	مهام الدعم العسكري والمدني والشرطة	نعم	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
عملية الأمم المتحدة في الصومال	مهام الدعم	نعم؛ صدر تقرير شامل	

٦ - في عام ١٩٩٤، ورد في التقرير المرحلي عن تقييم مرحلة البدء استعراض مفصل لحالة تنفيذ التوصيات التي استهدفت إيجاد قدرة في المقر جاهزة لدعم العناصر الموضوعية. ويبين الاستعراض، بصورة عامة، أن جهدا لايستهان به كان قد بُذل خلال السنة الماضية. فقد بدأت الآن عملية تحويل الدروس المستفادة إلى سياسات وإجراءات موحدة للتشغيل ومبادئ توجيهية وأدلة وكتيبات تدريبية ولكنها ما زالت في مراحلها المبكرة.

٧ - وفي العام الماضي، تحقق أكبر تقدم في مهمة الشرطة المدنية. فقد أصبح في التداول الآن مشروع كتيب ميداني. وهو كتيب يضم فصولا عن القواعد التي تنظم واجبات الشرطة المدنية وفصولا أخرى عن الاتصال والتفاوض والوساطة والاتصالات والسلامة وعمليات الإسعاف الأولية والمسائل الإدارية والسوقية. ويتضمن مشروع الكتيب أيضا نماذج لتقارير الداوريات وتقارير الحوادث وما إلى ذلك، ومرفقات تتضمن مبادئ توجيهية موحدة للشرطة المدنية التابعة للأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان ومعايير القضاء الجنائي التي وضعتها الأمم المتحدة لشرطة حفظ السلام. وإضافة إلى ذلك، تم وضع مشروع أولي لبرنامج الدورة التدريبية للشرطة المدنية التابعة للأمم المتحدة يضم أجزاء عن قواعد السلوك والاتصالات وأمورا أخرى وتمارين محاكاة ميدانية تستخدم فيها تقنيات التشغيل التي تأخذ بها الأمم المتحدة.

الجدول ٢ - حالة القدرة الجاهزة للعمل فيما يتعلق بالعناصر الفنية الرئيسية لبعثات حفظ السلام

العنصر الرئيسي	هل يوجد مركز مسؤولية ملائم؟		هل توجد عقائد (أي مباديء متفق عليها دوليا) للعمل؟		هل توجد إجراءات تشغيل موحدة؟		هل توجد إمكانية تنفيذ كافية؟	
	آذار/مارس ١٩٩٤	ديسمبر ١٩٩٥	آذار/مارس ١٩٩٤	ديسمبر ١٩٩٥	آذار/مارس ١٩٩٤	ديسمبر ١٩٩٥	آذار/مارس ١٩٩٤	ديسمبر ١٩٩٥
الإعلام	لا	بعض التقدم	لا	لاتغيير	لا	بعض التقدم	لا	بعض التقدم
الانتخابات	تعم	نعم	نعم	نعم	مشروع	مشروع	كافية	كافية
الإعادة إلى الوطن	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	كافية	كافية
حقوق الإنسان	لا	لا	بعض	لاتغيير	لا	لاتغيير	لا	لاتغيير
الشرطة المدنية	لا	تقدم ملحوظ	بعض	تقدم ملحوظ	مشروع	مشروع متقدم	لا	تقدم ملحوظ
العسكري	نعم	نعم	بعض	لاتغيير	نعم	نعم	ترتيبات احتياطية بدأت عام ١٩٩٣ يستمر العمل في تطويرها	

بـاء ـ ماهي الشروط الضرورية الباقية للتعلم من التجربة؟

٨ - التعلم من التجربة يتطلب العمل الفكري المتمثل بإجراء التقييمات، ولكنه يتطلب أيضا أن يتحول هذا الفهم الفكري إلى سياسات وإجراءات تشغيل موحدة ومبادئ توجيهية وكتيبات يتجلى فيها أثر الدروس المستفادة. غير أن مجرد وجود تقييم في نهاية البعثة، مهما كان غنيا بالفكر، ليس كافيا لضمان استفادة الأمم المتحدة كمؤسسة من أي درس. لأن هذه الاستفادة، لكي تحدث، يجب إما استخلاص سياسات وإجراءات من الاستنتاجات والتوصيات التي تخلص إليها التقييمات وإما تعديل السياسات والاجراءات القائمة وفقا لها. ويعتبر إنشاء وحدة للدروس المستفادة في إدارة عمليات حفظ السلام خطوة أولى في الطريق إلى إقامة ترتيبات مؤسسية في الأمم المتحدة تسمح لها بالاستفادة، في البعثات الجديدة، من دروس الخبرة الماضية.

٩ - يرد في تقرير تقييم نهاية البعثة المتعلق بعملية الأمم المتحدة في موزامبيق وصف حي لما تعانيه العمليات الميدانية من الإحباط والقصور لعدم وجود إجراءات تشغيل موحدة وسياسات مستخلصة من الخبرة السابقة:

> "على الرغم من المحاولات العديدة من جانب موظفي عملية الأمم المتحدة في الصومال، لم يتكمن هؤلاء الموظفون من الحصول على أي وثائق مرجعية من مقر الأمم المتحدة أو من أي بعثات أخرى تتعلق بالاجراءات المطبقة في بعثات حفظ السلام الأخرى على قضايا هامة مثل تسريح المقاتلين السابقين ومراقبة وقف إطلاق النار وخزن الأسلحة وحفظها بأمان وعمليات التحقيق في انتهاكات الاتفاقات وما إلى ذلك. ومع أن المنتظر أن تكون الأمم المتحدة قد استفادت من خبرتها خلال السنين العديدة في حفظ السلام، فقد وجد موظفو عملية الأمم المتحدة في موزامبيق مضطرين إلى العمل، في فراغ كامل، على استنباط جميع القواعد التي تطبق على العناصر الرئيسية من ولاية العملية. وقد احتاجت عملية صياغة أدوات التشغيل الأساسية هذه إلى شهور من المفاوضات مع الأطراف المعنية. ولم يكن لدى أي من الموظفين أي خبرة عملية أو قانونية في مسائل مثل وضع قواعد للتسريح أو التحقيقات في انتهاكات وقف إطلاق النار. فلو كان لدى البعثة أي نماذج من البعثات الأخرى يمكن تكييفها مع السياق الموزامبيقي لوفرت عليها الكثير من الوقت والمال ووجع الدماغ. ويعتبر من الأمور القيمة جدا إنشاء محفوظات لهذه الأغراض في مقر الأمم المتحدة".

وقد ضم تقرير التقييم عن عملية الأمم المتحدة في موزامبيق مرفقات بمواد كثيرة ذكر أنها "قد تكون مفيدة لأي بعثة مكلفة بالاشراف على الفصل بين الفصائل المتحاربة السابقة وجمعها في أماكن تجمع واحدة وتسريحها".

١٠ - ومن الواضح أنه لايوجد حتى الآن مركز للوثائق الأساسية يستطيع أن يزود المكاتب الميدانية بما تطلبه من هذه المواد وأن يساعد المكلفين بتشغيل بعثة جديدة. وقد أدرجت توصية بشأن هذه المسألة في تقييم نهاية البعثة المتعلق بعملية الأمم المتحدة في موزامبيق. وقد لاحظ التقرير المرحلي (E/AC.51/1994/3، الفقرة ١٠) عدم وجود مركز للوثائق، واقترح في التوصية ٤ أن تنشئ إدارة عمليات حفظ السلام مركزا من هذا القبيل بالتشاور مع مكتبة داغ همرشولد.

التوصية ٢ ـ خدمات الوثائق في المقر: ينبغي إنشاء مركز الوثائق المقترح في التوصية ٤ من التقرير المرحلي (E/AC.51/1994/3) وإعلام جميع البعثات بمحتوياته من الوثائق وماهي المطبوعات والخدمات الالكترونية التي يستطيع توفيرها، وذلك في موعد أقصاه ٣٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦. ويجب أن تفهرس محتوياته (بمساعدة مكتبة داغ همرشولد) بالقدر اللازم من التفصيل لكي يكون مفيدا للبعثات. وينبغي، متى أمكن ذلك، إنشاء وصلة حاسوبية مباشرة مع المقر بحيث تستطيع المكاتب الميدانية الوصول إلى المعلومات من بعثات حفظ السلام الأخرى مباشرة.

١١ - ولجنة البرنامج والتنسيق، في دورتها الخامسة والثلاثين، "سلمت بأهمية الإعلام في عمليات حفظ السلام وأوصت بأن يتخذ الأمين العام جميع التدابير اللازمة لتوفير الدعم الكافي لهذا العنصر"[٤]. ونتيجة لذلك، قام الأمين العام بتعيين إدارة الإعلام لتكون مركز المسؤولية لدعم عنصر الإعلام. وأنشأت إدارة الإعلام فريقا عاملا مشتركا بين الإدارات معنيا باستراتيجيات وسائط الإعلام فيما يتعلق بعمليات حفظ السلام وغيرها من العمليات الميدانية، وأنشئ قسم السلم والأمن ليكون مركز تنسيق لإدارة الإعلام وكأمانة للفريق العامل، الذي اعتمد مجموعة من المباديء التوجيهية للعمليات الميدانية. وقد اعتمدت هذه الترتيبات المؤسسية على طائفة كبيرة متنوعة من الموارد ولكنها لم تعين أي فرد كمتفرغ لدعم عنصر الإعلام في العمليات الميدانية. ويقوم مكتب المراقبة الداخلية دائما باستعراض الكفاءة التي تنفذ بها الوظائف المدرجة في المرفق الثاني للتقرير المرحلي (E/AC.51/1994/3) بالنسبة لعنصر الإعلام من خلال هذه الترتيبات، وسيقدم تقريرا عنها إلى لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها السابعة والثلاثين كجزء من الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات والمشار إليه في التوصية ٥ أدناه.

١٢ - على الرغم من التضاؤل المتوقع في الموارد اللازمة لعمليات حفظ السلام، يظل من الحيوي إضفاء الطابع المؤسسي على ما يرد في تقارير التقييم التي توضع عند نهاية البعثة وتقارير الدروس المستفادة، ويكون ذلك بتحويل هذه الدروس إلى سياسات ومبادئ توجيهية وكتيبات وأدلة تغطي المهام الرئيسية للبعثات المتعددة العناصر. وسيكون من الهدر غير العادي لما قيمته مئات الملايين من الدولارات من الخبرة في مهام مستمرة الأهمية كتسريح الفصائل المتحاربة، إن لم يُضطلع بالعمل الإضافي اللازم لتحويل الدروس المكتسبة من هذه الخبرة، مثلا، إلى أدلة يسترشد بها في الممارسة.

التوصية ٣ ـ تحويل الدروس المكتسبة من الخبرة إلى ممارسة: بالنسبة إلى كل من المهام الموضوعية الرئيسية لبعثات حفظ السلام المتعددة العناصر، ينبغي أن تقوم وحدة الدروس المستفادة ومركز المسؤولية للعنصر المعني أو المهمة المعنية، بما يلي:

(أ) استعراض الأجزاء ذات الصلة من التقييمات في نهاية البعثة ووثائق الدروس المستفادة وما يتصل بذلك من المواد، بالتشاور مع المؤسسات المعنية في منظومة الأمم المتحدة، واستخلاص سياسات وإجراءات منها أو تعديل السياسات والاجراءات القائمة بالاستناد إليها؛

(ب) إصدار نتائج هذه العملية في موعد أقصاه حزيران/يونيه ١٩٩٧؛

(ج) وإذا لزم الأمر، التماس انتداب موظفين من الحكومات، وخصوصا موظفين لديهم خبرة ميدانية في البعثات، لدعم موارد الميزانية العادية التي يمكن تخصيصها لهذه المهام.

التوصية ٤ ـ تعيين مراكز المسؤولية: ينبغي للأمين العام أن يعين مراكز مسؤولية للقيام بالوظائف المبينة في المرفق الثاني للتقرير المرحلي (E/AC.51/1994/3) وذلك للعمل فيما يتعلق بالتسريح وإعادة توطين وإعادة إدماج السكان المقتلعين من أراضيهم، وأي مهام موضوعية أخرى من مهام بعثات حفظ السلام المتعددة العناصر التي لم يعين لها مثل هذه المراكز.

التوصية ٥ ـ إجراء استعراض كل ثلاث سنوات للتقييم المتعمق لمرحلة البدء في عمليات حفظ السلام: الاستعراض الثلاثي الذي سيقدم إلى لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها السابعة والثلاثين يجب أن يتكون من تقييم لتنفيذ التوصيات الوارادة في التقرير المرحلي (E/AC.51/1994/3) والتوصيات ذات الصلة في التقرير النهائي (E/AC.51/1995/2) وفي التقرير الحالي.

ثالثا ـ الدروس المستفادة من البعثات التي انتهت بنجاح

ألف ـ بناء السلام أثناء البعثة

١٣ - في الفرع السادس من "خطة للسلام"، قال الأمين العام "إن العمل التعاوني المتواصل لمعالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية الأساسية هو وحده الذي يمكنه أن يقيم السلم على اساس دائم" (A/47/277، الفقرة ٥٧). فعملية بناء السلام بعد انتهاء الصراع ينبغي ألا تبدأ بعد أن تكمل البعثة مهمتها بل يفضل أن تبدأ أثناء وجود البعثة. لأن عملية حفظ السلام تكون غالبا، بل وقد تكون عادة، أكبر تركيزا للمساعدة الخارجية التي يتلقاها البلد المعني من المجتمع الدولي. ولكي تكون العملية نجاحا دائما يجب أن تترك وراءها وضعا يسوده من الاستقرار مايكفي لاستمرار إعادة البناء والتنمية سلميا بمساعدة الوكالات الإنمائية وغير ذلك من أشكال المعونة الدولية. ولذلك فإن من المستصوب جدا للبعثة أن تحقق

أهدافها، قدر الإمكان، بطريقة تعزز عملية بناء السلام. فقد تضمنت البعثات الثلاث الأخيرة الناجحة كلها، سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا وعملية الأمم المتحدة في موزامبيق وبعثة مراقبي الأمم المتحدة في السلفادور، عناصر هامة لبناء السلام.

١٤ - والعملية في كمبوديا، وقد أطلق على البعثة رسميا اسم "السلطة الانتقالية"، ذهبت إلى أبعد بكثير من مجرد حل الصراع أو تقديم المعونات الإنسانية؛ إذ عملت بصورة فعالة على دعم المؤسسات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في كمبوديا[د]. فقد جرت "عمليات واسعة النطاق اضطلع بها المهندسون العسكريون التابعون للسلطة الانتقالية لإعادة بناء الطرق والجسور وغير ذلك من منشآت البنية الأساسية" (S/26360، الفقرة ٢٢). وشارك كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في البعثة التحضيرية في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩١، وفي بعثة آذار/مارس ١٩٩٢ للمتابعة الاقتصادية؛ وفي وقت لاحق أوفد صندوق النقد الدولي بعثات إلى الميدان وقام، متعاونا مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بإصلاح النظم المصرفية والنقدية والضريبية والإحصائية. وكان موظفو السلطة الانتقالية على اتصال وثيق بهذه البعثات. وانبثق من ترتيبات العمل هذه تحليل مشترك للحالة الاقتصادية في كمبوديا ولطبيعة الخطوات العلاجية الضرورية.

١٥ - وفي موزامبيق، اقتضت ولاية عملية الأمم المتحدة في موزامبيق أن تقوم العملية، في جملة أمور، بمراقبة برنامج شامل لنزع السلاح والتسريح وتنسيق عمليات المساعدة الإنسانية ورصدها في جميع أنحاء البلد، فضلا عن تقديم المساعدة في الانتخابات الوطنية والتحقق من سلامتها، واضطلعت البعثة بنزع سلاح نحو ٠٠٠ ٨٠ مقاتل وتسريحهم ويسرت لهم العودة إلى الحياة المدنية، وقامت بتنسيق جهود الإغاثة الإنسانية التي عاد في أثنائها نحو أربعة ملايين من اللاجئين والمشردين إلى ديارهم. وساعدت البعثة على خفض مستوى عدم الثقة بين من كانوا في السابق أعداء، ووضعت الإطار المؤسسي لعملية ديمقراطية، شملت حشد الموارد لتمكين حركة المقاومة الوطنية الموزامبيقية والتجمعات السياسية الجديدة من تنظيم أنفسها كأحزاب والتنافس في الانتخابات بصورة فعالة[هـ]. وكان ثمة مشروع مشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة الدعم الإنمائي والخدمات الإدارية وفَّر المساعدة التقنية لتحضير وتنظيم الانتخابات؛ وكانت عملية الأمم المتحدة في موزامبيق تستهدف ضمان الرصد المستقل والنزيه للعمليات الانتخابية. وكان ثمة مشروع صغير للمساعدة التقنية، بدأ بخمسة خبراء فقط، ولكنه نما حتى أصبح من أكبر البرامج التي اضطلع بها برنامج الأمم المتحدة في موزامبيق، وانتهى إلى توفير الدعم لأكثر من ٠٠٠ ٥٠ من موظفي الانتخابات الوطنية، وتوفير جزء كبير من المواد والترتيبات السوقية للانتخابات.

١٦ - وفي السلفادور، بدأت بعثة مراقبي الأمم المتحدة في السلفادور بولاية للتحقق من امتثال الأطراف للاتفاق المتعلق بحقوق الإنسان، الموقع في سان خوسيه. ووقعت اتفاقات لاحقة استلزمت توسيع ولاية البعثة لتشمل تفكيك الهياكل العسكرية التابعة لجبهة فارابوندو مارتي للتحرير الوطني وإعادة إدماج أفرادها في الحياة المدنية وتحقق الأمم المتحدة من هذه الأنشطة. وتبع ذلك تخفيض القوات المسلحة السلفادورية، وإلغاء شرطة الخزانة والحرس الوطني وإنشاء لجنة مخصصة حيادية لتقييم الكفاءة الفنية لما يزيد على ٠٠٠ ٢ ضابط (S/25402، الفقرات ٦٤ ـ ٦٦). وقرر مجلس الأمن في القرار ٧٢٩ (١٩٩٢) المؤرخ

١٤ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ توسيع ولاية بعثة مراقبي الأمم المتحدة في السلفادور لتشمل "عمليتي التحقق والرصد ... فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاق المتعلق بإنشاء شرطة مدنية وطنية". وفي تقرير عن جميع جوانب عمليات البعثة، أبلغ الأمين العام مجلس الأمن اقتراحه بشأن نقل ملكية الأرض إلى عدد من الناس لايتجاوز ٥٠٠ ٤٧ شخص، من بينهم مقاتلون سابقون من الطرفين، وهو اقتراح "يشكل في الواقع إضافة إلى اتفاق السلم بحكم قبوله من جانب الطرفين ..." (S/25812، الفقرة ٥٦).

١٧ - فيما يلي أمثلة توضيحية لما يشير إلى أنشطة بناء السلام أثناء البعثة من الاستنتاجات والتوصيات الواردة في تقييمات نهاية البعثة والدروس المستفادة والتقييمات ذات الصلة :

(أ) من أجل تحقيق الهدف النهائي المتمثل في تسهيل النجاح في إعادة إدماج جميع العائدين، وقعت مذكرة تفاهم مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ نتج منها قيام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع إنشاء برنامج إعادة التوطين والإدماج في كمبوديا وأنشئت وحدة مشتركة للإدارة التقنية في فنوم بن لاستعراض وإقرار المشاريع ذات الأثر السريع التي يقصد بها إعطاء المجتمعات المحلية التي توجد فيها تجمعات كبيرة من العائدين دفعة أولى إلى الأمام في الطريق إلى تحقيق مستوى من التنمية أكثر استدامة. وساهمت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ما مجموعه ٩،٥ ملايين دولار لتنفيذ نحو ٨٠ مشروعا من المشاريع السريعة الأثر وأشرفت على تنفيذها. وقام بتنفيذ هذا البرنامج نحو ٦٠ من المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية وعدد آخر من وكالات الأمم المتحدة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الصحة العالمية، واليونيسيف ومنظمة العمل الدولية واليونيسكو) وبعض المنظمات الحكومية الدولية (تقرير سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا عن الدروس المستفادة)؛

(ب) وبناء على الخبرة المكتسبة من تنفيذ برنامج المشاريع السريعة الأثر المشترك بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، استخلصت المفوضية وغيرها من وكالات المعونة أن هذا النوع من أنشطة الإنعاش يشكل عنصرا أساسيا من عناصر التوطيد في المراحل المبكرة من تنفيذ أي تسوية سلمية شاملة، وخصوصا في البلدان المنكوبة بحرب مطولة (تقرير وتوصيات معهد الدراسات السياسية/معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (يونيتار)، والمؤتمر الدولي عن سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا: المعلومات المستخلصة والدروس المستفادة، آذار/مارس ١٩٩٥)؛

(ج) وكالات الأمم المتحدة "شددت على نهج تثقيفي طويل الأجل" في عملية التسريح بينما "كان على أفراد حفظ السلام أن يركزوا على السير السلس لعملية التسريح". ونتج عن هذين الرأيين المتضاربين "توترات في ثقافة التنمية مقابل حفظ السلام" (حلقة العمل التابعة لعملية الأمم المتحدة في موزامبيق)؛

(د) ينبغي أن يكون العمل على "بناء السلام بصورة غير مباشرة" جزءا لايتجزأ من أي بعثة لحفظ السلام تابعة للأمم المتحدة، وذلك بتوفير الدعم لتنشيط تكوين الجمعيات فقيام شبكة من الجمعيات

المدنية والمهنية والتجارية والرياضية وغيرها هو من المكونات الرئيسية في عملية المصالحة في المجتمعات التي مزقتها الحرب. فالمجتمع المدني هو العمود الفقري لأي نظام سياسي مستدام (تقييم عملية الصومال)؛

(هـ) حينما تسير عمليات حفظ السلام جنبا إلى جنب مع جهود بناء السلام، يرجح أن تكون العملية أكثر قبولا لدى السكان المحليين. فقد أدى عدم توافر الأموال لبناء السلام في رواندا إلى إضعاف بعثة الأمم للمساعدة في رواندا إلى درجة كبيرة (تقرير الصومال)؛

(و) لكي يكون الممثل الخاص للأمين العام فعالا، يحتاج إلى أموال توضع تحت تصرفه لبناء السلام. ففي عملية الأمم المتحدة في الصومال، مثلا، تعززت سلطة الممثل الخاص بوجود صندوق استئماني تحت تصرفه (تقرير الصومال).

١٨ - بالنسبة إلى دورة البرمجة التالية، خصص المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بقراره ٢٣/٩٥، نسبة ٥ في المائة من الموارد الأساسية للتنمية في البلدان التي تمر بحالات استثنائية. ويشير تقرير مدير البرنامج الذي يعرض تفاصيل الإطار لدورة البرمجة التالية (DP/1995/15)، لدى وصف هذا المرفق (الفقرة ٤١) إلى "الإسراع ببناء السلام" ويلاحظ في الفقرة ٤٥ أن "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يعتبر في وضع يسمح له بالتعاون مع سائر الإدارات والبرامج والوكالات المعنية في منظومة الأمم المتحدة لوضع برامج ومشاريع للإنعاش تشمل إعادة إدماج المشردين وتسريح الجنود وإزالة الألغام وإعادة بناء الهياكل الأساسية وإعادة بناء مؤسسات الحكم. ويعتزم البرنامج الإنمائي استخدام هذه الموارد بطريقة حفّازة لحشد موارد مالية وعينيّة تكميلية ومبادرات لما قبل الاستثمار بالتعاون مع البنك الدولي وفي إطار استراتيجي يراعي شواغل الاقتصاد الكلي.

التوصية ٦ ـ الجوانب المتعلقة ببناء السلام في بعثات حفظ السلام:

(أ) ينبغي أن يكون بناء السلام جزءا لايتجزأ من استراتيجية البعثة. وينبغي لدور الممثل الخاص للأمين العام أن يشمل وضع سياسة عامة لتوجيه أنشطة بناء السلام. وبالإضافة إلى الموارد التي توفرها صناديق منظومة الأمم المتحدة، ينبغي جمع موارد خاصة للبرمجة والتنفيذ من جانب الوكالات التنفيذية في المنظومة؛

(ب) وينبغي، كقاعدة عامة، أن تكون البعثات المتعددة العناصر مصحوبة بمشاريع موازية لبناء السلام يقوم بتنسيقها المنسق المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تحت قيادة الممثل الخاص للأمين العام؛

(ج) التنسيق الفعال مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومؤسسات التمويل الدولية يجب أن يبدأه المسؤولون عن البعثة المتعددة العناصر لحفظ السلام في مرحلة مبكرة من عملية التخطيط.

وينبغي أن تضم الأفرقة المعنية بالدراسة الاستقصائية والتخطيط الأولي للبعثة موظفين ممن هم على دراية بعمل هذه المؤسسات؛

(د) وينبغي أن يقوم المنسق الخاص للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، مدعوما من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية وإدارة الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بوضع مبادئ توجيهية للمنسقين المقيمين بشأن الجوانب المتعلقة ببناء السلام في البعثات، تغطي قضايا مثل مشاريع بناء السلام ذات الصلة بالمهام الموكل بها للبعثة، إعادة إدماج المشردين من ديارهم (بما في ذلك اللاجئون العائدون والأشخاص المشردون داخليا والمقاتلون المسرحون إزالة الألغام وآليات لحشد الموارد التي ستخدمها الوكالات التنفيذية.

التوصية ٧ ـ التعلم من الخبرة بالجوانب المتعلقة ببناء السلام في بعثات حفظ السلام:

(أ) عمليات التقييم في نهاية البعثة وتقييمات الدروس المستفادة ينبغي أن تستعرض أنشطة بناء السلم أثناء البعثة، والترتيبات المؤسسية لهذه الأنشطة؛

(ب) ينبغي لوحدة الدروس المستفادة بإدارة عمليات حفظ السلام ومكتب التقييم والتخطيط الاستراتيجي التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ووحدة الدروس المستفادة بإدارة الشؤون الإنسانية أن تتعاون في جميع عمليات تقييم البعثات المتعددة العناصر بمشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة الشؤون الإنسانية.

باء ـ مرحلة الإنهاء المطولة

١٩ - أثبتت عملية الإنهاء أنها ليست عملية سهلة حتى بالنسبة إلى البعثات الناجحة. فالمهام كانت متنوعة ولم تكتمل كلها في وقت واحد. وكان لابد من تمديد الولاية والإضافة إليها حسب الاقتضاء في البعثات التي اكتملت مؤخرا، وذلك كجزء من الجهد المبذول لتهيئة الظروف الضرورية لدوام النجاح.

٢٠ - مُددت ولاية عملية الأمم المتحدة في موزامبيق عدة مرات. فقد قرر مجلس الأمن بالقرار ٧٩٧ (١٩٩٢) المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢، أن يكون إنشاء عملية الأمم المتحدة في موزامبيق لفترة تمتد حتى ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣ بغية إنجاز الأهداف المبينة في تقرير الأمين العام (S/24635 و Corr.1)؛ وقرر المجلس، بالقرار ٩١٦ (١٩٩٤) المؤرخ ٥ أيار/مايو ١٩٩٤، تجديد ولاية عملية الأمم المتحدة في موزامبيق لفترة أخيرة تنتهي في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤ ولكنه مدد العملية مرة أخرى بالقرار ٩٥٧ (١٩٩٤) المؤرخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤ إلى أن تتولى الحكومة الجديدة مهام منصبها على ألا يتجاوز ذلك ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، وأذن لعدد محدود من أفراد الشؤون السوقية المدنيين والأخصائيين

العسكريين والضباط وفصيلة صغيرة من المشاة بإنجاز عملياتها المتبقية قبل انسحاب البعثة في ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥ أو قبل هذا التاريخ. وخلصت حلقة العمل الدولية بشأن موزامبيق إلى أنه، على الرغم من عملية الإنهاء المطولة هذه والنجاح العام للبعثة، كان من الخطأ عدم القيام بعملية متابعة لموزامبيق للتأكد من أن المكاسب من استثمار الأمم المتحدة لا تتعرض للخطر في ما بعد.

٢١ - وفي السلفادور، واصلت الأمم المتحدة الاضطلاع بالمسؤوليات عن التحقق بعد الانتخابات. فقد كانت عمليات وقف الصراع المسلح وإنشاء ووزع شرطة مدنية جديدة تسير بخطى أبطأ مما كان متصورا في عملية السلام وكذلك كانت عملية التخلص التدريجي من الشرطة الوطنية. واستمرت البرامج المعنية بإعادة إدماج المقاتلين السابقين من جبهة التحرير الوطني والقوات المسلحة السلفادورية تواجه بعض الصعوبات. وأكدت الحكومة وجبهة التحرير الوطني، في بيان مشترك صادر في ٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤، التزامهما باتفاقات السلم وقررتا، لهذا الغرض، إنشاء آلية مشتركة تشارك فيها بعثة مراقبي الأمم المتحدة في السلفادور (S/1994/1144، المرفق). واستجابة لهذه الدعوة أوصى الأمين العام بتمديد العملية حتى نيسان/أبريل ١٩٩٥ (S/1994/1212). وفي القرار ٩٦١ (١٩٩٤) المؤرخ ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤، قرر المجلس تمديد تاريخ انتهاء ولاية العملية فترة نهائية مدتها خمسة شهور اعتبارا من ١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٤.

٢٢ - الأمثلة التوضيحية التالية المأخوذة من تقييمات نهاية البعثة والدروس المستفادة والتقييمات ذات الصلة، تشير إلى المرحلة االانتقالية:

(أ) في عملية سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، غادر معظم الموظفون الانتخابيون البلد فور إقرار مجلس الأمن لنتائج الانتخابات باعتبارها حرة وعادلة. بيد أن مدير العنصر الإنتخابي وموظفيه المباشرين بقوا لفترة قصيرة بعد ذلك لمساعدة الجمعية التأسيسية حسب الطلب بإسداء المشورة إليها فيما يتعلق بالمسائل الدستورية والمسائل ذات الصلة؛

(ب) كان التعاون بين مؤسسات بريتون وودز وسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا من الخصائص الرائعة لهذه البعثة، وكانت أهمية هذا التعاون لاتقدر بثمن. فعلى الرغم من أن أيا من المؤسستين لم تنجح في إعادة العلاقات الطبيعية مع كمبوديا قبل الانتخابات، فقد يسرت لهما أنشطتهما خلال هذه الفترة أن تصبحا فعالتين بسرعة بعد الانتخابات، وأن تساعدا من ثم مساعدة عظيمة في الانتقال من مرحلة السلطة الانتقالية إلى مرحلة ما بعد السلطة الانتقالية؛

(ج) وبرهن الانسحاب المسبَّق لبعثة مراقبي الأمم المتحدة في السلفادور على أهمية عمل الهيئات الوطنية الدائمة كمكتب المجلس الوطني للدفاع عن حقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان لحماية وتعزيز حقوق الإنسان. وكان من المأمول أن يتمكن مكتب المجلس الوطني من تولي مهمة التحقق الفعلي بصورة كاملة عندما تنهي البعثة أنشطتها (A/49/281-S/1994/886، المرفق، الفقرة ١٣٢)؛

(د) وفي موزامبيق، لم تنه عملية الأمم المتحدة في موزامبيق التحقق من الأسلحة والذخيرة، فكانت النتيجة بقاء الكثير من الأسلحة الفتاكة مخبأ، ومن الواضح، أن ذلك لا يؤدي إلى تعزيز القانون والنظام أو إلى المصالحة. وقد برهن على ذلك ازدياد الجريمة في موزامبيق ... فينبغي إنشاء آلية تربط بين التقدم في تسريح الجنود وفرض الرقابة الصارمة على المواد الحربية الفتاكة (حلقة العمل الدولية عن الاختتام الناجح لعملية الأمم المتحدة في موزامبيق، آذار/مارس ١٩٩٥).

٢٣ - في "ملحق لخطة السلام"، قال الأمين العام إن "توقيت وطرائق مغادرة عملية حفظ السلام ونقل مهامها في مجال بناء السلم إلى غيرها يجب أن تعالج بدقة بأوفى قدر ممكن من التشاور مع الحكومة المعنية. ويجب أن يكون المقام الأول لرغبات هذه الأخيرة على أن من حق الأمم المتحدة، وقد استثمرت كثيرا من الجهد في المساعدة على إنهاء النزاع، أن تبدي رأيها وأن تسدي المشورة بشأن الخطوات التي يمكن للحكومة أن تتخذها لتقليل خطر فقدان ما كان قد تحقق. ويجب أن يراعى أيضا في التوقيت والطرائق ما يكون قد تبقى من أعمال التحقق التي لا تزال الأمم المتحدة مسؤولة عنها"[ز].

خلاصـــة: مرحلة الإنهـاء المطولة: يجب أن يكون من المتوقع أثناء مرحلة الانهاء إجراء تمديدات مؤقتة لأجزاء من الولاية أو إدخال إضافات عليها لمهام معينة تلزم لتهيئة الظروف الضرورية لدوام النجاح.

التوصية ٨ - التعلم من الخبرة بالجوانب المتعلقة بالإنهاء في بعثات حفظ السلام: ينبغي لجميع التقييمات التي تجري في نهاية البعثة وتقييمات الدروس المستفادة أن تستعرض الأنشطة المضطلع بها أثناء مرحلة إنهاء البعثة بهدف تهيئة الظروف الملائمة لنقل المسؤولية إلى ترتيبات الخلف. وينبغي بذل محاولة لاستخلاص الدروس عن طبيعة الظروف التي يمكن أن تجعل النجاح الدائم ممكنا ومن ثم تقليل خطر فقدان ما كان قد أنجز.

جيم - ترتيبات الخلف

٢٤ - الاستمرارية في أنشطة المساعدة من جانب المجتمع الدولي ضرورية، ويجب أن لا يضيع ما تجمع أثناء أنشطة البعثة من تفهم لاحتياجات البلد، متى انهيت البعثة وتم وضع ترتيبات الخلف.

٢٥ - الأنشطة التي اضطلعت بها الأمم المتحدة في كمبوديا بعد مغادرة سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا شملت الإنعاش وإزالة الألغام وإعادة إدماج اللاجئين والمشردين. بالإضافة إلى ذلك، نصت المادة ١٧ من اتفاقات باريس على أن تواصل لجنة الأمم المتحدة لحقوق الأنسان، بعد نهاية الفترة الانتقالية، رصد حالة حقوق الإنسان في كمبوديا عن كثب، بعدة طرق منها، إذا اقتضى الأمر، تعيين مقرر خاص يقدم سنويا تقريرا عن استنتاجاته إلى اللجنة وإلى الجمعية العامة (S/26360، الفقرة ٢٧). وعينت اللجنة مقررا خاصا بقرارها ٦/١٩٩٣ (أنظر A/50/681). وأقام مركز حقوق الإنسان حضورا عمليا في كمبوديا في ١ تشرين

الأول/أكتوبر ١٩٩٣. وكان من الأنشطة التي يقوم بها مركز حقوق الإنسان المساعدة في الاصلاح التشريعي، وتطوير المؤسسات الوطنية وتعزيزها وفي إقامة العدل (انظر A/50/681/Add.1).

٢٦ - أبلغ الأمين العام مجلس الأمن، في تقريره قبل انقضاء الولاية النهائية لفريق مراقبي الأمم المتحدة في السلفادور، "أن ثمة عددا من الالتزامات التي لابد من الوفاء بها قبل إعلان نجاح عملية السلم في السلفادور ... وهذه الالتزامات تتعلق بجوانب من اتفاقات السلم لابد من الوفاء بها وإلا فستكون مسألة عدم الرجوع في عملية السلام كلها موضع شك. بل إن بعض هذه الجوانب قابل للانفجار ويجب نزع فتيله بسرعة". (S/1995/220، الفقرة ٦٨). وأبلغ الأمين العام المجلس أنه ينوي ترك فريق صغير للقيام بإجراء عمليات التحقق الباقية والقيام بالمساعي الحميدة التي هي من مسؤوليات الأمم المتحدة. (المرجع نفسه، الفقرة ٧٠). وفي ٢٨ نيسان/أبريل ١٩٩٥، أنهى المجلس العملية رسميا في قراره ٩٩١ (١٩٩٥) ولكنه أيضا رحب بالترتيبات التي اقترحها الأمين العام (S/1995/144) بشأن إنشاء بعثة للأمم المتحدة في السلفادور. وفي ١ أيار/مايو ١٩٩٥، أنشأ الأمين العام صندوقا استئمانيا لبعثة الأمم المتحدة في السلفادور لتوفير الدعم لأنشطة البعثة (A/50/517، الفقرة ٣). ويشمل برنامج عمل البعثة ستة مجالات (الأمن العام ونقل ملكية الأرض، والمستوطنات البشرية وبرامج إعادة الإدماج، والأموال لحماية الجرحى والمصابين بعجز، وللاصلاحات التشريعية (المرجع نفسه، الفقرة ٤).

٢٧ - يتضمن تقييم نهاية البعثة لعملية الأمم المتحدة في موزامبيق مقترحات تتعلق بانشطة المتابعة بعد إنهاء البعثة. والمقترحات الواردة في تقييم عملية الأمم المتحدة في موزامبيق بشأن الأنشطة الانتخابية والتربية المدنية تشمل ما يلي:

(أ) أنشطة فورية (الإطار الزمني: ٢ - ٣ شهور) تستهدف كفالة الحفاظ على الموجودات المادية وغير المادية المكتسبة خلال العملية الانتخابية وكفالة البدء بالأعمال التحضيرية على الفور لخلق الظروف الضرورية لإجراء انتخابات محلية في عام ١٩٩٦؛

'١' انهاء عملية الجرد وجمع كل الموجودات المادية التي اقتنيت من أجل عملية الانتخابات واتخاذ قرارات نهائية بشأن مصير هذه المواد، لضمان حفظها الفوري وضمان إتاحتها للانتخابات المحلية؛

'٢' الانتهاء من جمع وتنظيم تركة المعلومات التي تم الحصول عليها أثناء التسجيل وتصنيفها منهجيا بحيث يمكن إعادة استخدامها في المستقبل؛

'٣' الاستمرار في التنسيق مع أوساط المانحين وتعبئته للحصول على الدعم التقني والمالي للعملية الانتخابية الجديدة؛

(ب) وتتعلق المقترحات الأخرى بأنشطة متوسطة الأجل كمواصلة أنشطة التثقيف المدني.

التوصية ٩ ـ مشاريع مقترحات لترتيبات الخلف: التخطيط المشترك المحسن مع مكتب المنسق المقيم للأمم المتحدة ينبغي أن يضمن قيام منظومة الأمم المتحدة، حسب الاقتضاء، بمواصلة أنشطة المساعدة التي بدأت أثناء البعثة، وذلك في إطار الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية. وينبغي أن يكون من الممارسة العادية أن تتضمن تقييمات نهاية البعثة، بالنسبة إلى كل عنصر من عناصرها، مقترحات لتعزيز الإطار الاستراتيجي للعمل الوطني والدولي، توضع بالتعاون التام مع مكتب المنسق المقيم للأمم المتحدة. ويجري، بمشاركة السلطات الوطنية ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة ووكالاتها، استعراض هذا الإطار الاستراتيجي، بما في ذلك المقترحات المتعلقة بالبرامج المناسبة للتنفيذ في إطار ترتيبات الخلف.

التوصية ١٠ ـ التعلم من التجربة في نقل المسؤولية إلى ترتيبات الخلف: على سبيل الإجراء العادي، ينبغي لوحدة الدروس المستفادة في إدارة عمليات حفظ السلام، بالتعاون مع المؤسسات ذات الصلة، أن تقوم في غضون سنة من انتهاء البعثة باستعراض الخبرة في نقل المسؤولية إلى ترتيبات الخلف.

التوصية ١١ ـ وضع سياسة مشتركة بين الوكالات بشأن ترتيبات الخلف:

(أ) بناء على المعلومات المتوافرة حاليا، ينبغي لإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية والمنسق الخاص للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، مع الدعم من إدارة الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أن تقوم بـ '١' تحليل الوظائف التي تؤديها حاليا عمليات حفظ السلام المتعددة العناصر؛ و '٢' تحديد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي ستتولى القيام بما تبقى من الوظائف المقررة في الولاية والمطلوب القيام بها بعد انهاء عملية حفظ السلام المعنية؛ و '٣' وضع مبادئ توجيهية عامة بشأن طريقة تخطيط وتنفيذ عملية الانتقال؛

(ب) ينبغي تقديم مشاريع المقترحات هذه إلى الجهاز المختص في لجنة التنسيق الإدارية لاستعراضها واعتمادها على نطاق المنظومة كسياسة لترتيبات الخلف.

دال ـ التخطيط لمرحلة الإنهاء

٢٨ ـ التخطيط لمرحلة الإنهاء هو "عادة أكثر تفصيلا من التخطيط لمرحلة الوزع" (فريق الأمم المتحدة العامل المعني بالسوقيات ــ التوصيات والنواتج، الأمم المتحدة، شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات/إدارة عمليات حفظ السلام). ويشترك في المسؤولية عن الإنهاء التدريجي لعمل الأفراد المدنيين والعسكريين على السواء الممثل الخاص للأمين العام، وهو رئيس البعثة، ودائرة الدعم وإدارة الموظفين (شعبة الإدارة

الميدانية والسوقيات/إدارة عمليات حفظ السلام). وتدرج طرائق الإنهاء التدريجي لعمل الأفراد في تقرير يقدمه الأمين العام إلى مجلس الأمن يبين فيه خططا للانسحاب تراعى فيها الاعتبارات الأمنية والسوقية. وهناك إجراءات تشغيل موحدة لإعادة الأفراد العسكريين والمدنيين الوطنيين إلى أوطانهم وإعادة موظفي الأمم المتحدة إلى الإدارات/الوكالات التي انتدبوا منها. ولا يوجد سوى القليل نسبيا عن تخطيط مرحلة الإنهاء في تقارير نهاية البعثة والتقييمات ذات الصلة. وجاء في توطئة التقرير الشامل عن الدروس المستفادة من بعثة عملية الأمم المتحدة في الصومال أن الانسحاب من الصومال تم بطريقة نموذجية ويمكن اعتباره إنجازا إداريا رائعا. ومع ذلك لم يصدر أي تقرير تقييمي واف عن هذا النجاح.

التوصية ١٢ - التعلم من الخبرة في تخطيط الإنهاء: ينبغي أن تتضمن جميع تقييمات نهاية البعثة والدروس المستفادة استعراضات للخبرة في تخطيط مرحلة النهاية.

التوصية ١٣ - المسؤولية عن مرحلة الإنهاء: ينبغي أن تشمل قرارات التكليف بالمسؤولية، لمن يتولون المسؤولية عن عناصر في بعثة حفظ السلام، نقل المسؤولية إلى ترتيبات الخلف، ومساهمات في الدروس المستفادة وتقييمات نهاية البعثة ووضع مقترحات بتعديل السياسات استنادا إلى الدروس المستفادة.

هاء - تصفية البعثات

٢٩ - المسؤولية الأولى عن تصفية البعثات تقع على عاتق شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات. وتشمل هذه المسؤولية توفير مبادئ توجيهية عن التصفية للبعثة المنتهية، وكفالة التزام البعثة بهذه المبادئ، وإعطاء إيضاحات وإرشادات عن الإجراءات الواجب اتباعها، واستعراض الحسابات مع شعبة الحسابات، وأخيرا، إعداد وتقديم تقارير إلى المراقب المالي تتعلق بالأداء المالي النهائي والتصرف بالموجودات.

٣٠ - قامت شعبة مراجعة الحسابات والاستشارة الإدارية التابعة لمكتب المراقبة الداخلية بمراجعة حسابات تصفية عدد من بعثات حفظ السلام الكبيرة منها سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا وعملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال، وأخيرا قوات السلام التابعة للأمم المتحدة. وركزت المراجعة على المجالات العالية الخطورة ومنها تسوية الحسابات والممتلكات وضوابط الجرد والتخطيط والسوقيات لسحب الأفراد والمعدات، وقضايا النقل. ووفقا للإجراءات المعتادة أتيحت للكيانات التنظيمية المعنية فرصة التعليق على نتائج المراجعة. وعلى العموم، قبلت تلك الكيانات توصيات مكتب المراقبة الداخلية ووافقت على اتخاذ الإجراءات العلاجية الضرورية.

٣١ - يقوم مكتب المراقبة الداخلية بمراجعة حسابات تصفية قوات السلام التابعة للأمم المتحدة وإعادة تشكيل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في البوسنة والهرسك وتنفيذ إدارة الأمم المتحدة الانتقالية لسلامونيا الشرقية وبارانيا وسيرميوم الغربية. وسيقوم المكتب أيضا بالرصد الدقيق للخطط والأعمال

التحضيرية التي تقوم بها إدارة عمليات حفظ السلام للتصفيات الوشيكة لبعثة الأمم المتحدة للمساعدة في رواندا وبعثة الأمم المتحدة في هايتي، وسيكثف مراجعاته الميدانية لحسابات هاتين البعثتين أثناء سير عملية التصفية.

٣٢ - تقييمات نهاية البعثة وتقييمات الدروس المستفادة بالنسبة لسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا وعملية الأمم المتحدة في موزامبيق تضمنت استنتاجات مماثلة جدا للنتائج التي خلصت إليها المراجعات والتحقيقات التي قام بها مكتب المراقبة الداخلية. فقد حدد تقرير نهاية البعثة عن عملية الأمم المتحدة في موزامبيق عدة مشاكل تتصل بحماية موجودات العملية، ووضع بعض التوصيات التي يظهر أثرها في التوصيات الواردة أدناه.

٣٣ - المباديء التوجيهية لتخطيط تصفية البعثات الميدانية متوفرة في شكل مشروع وتتجسد فيها الدروس المستفادة من تصفية عملية الأمم المتحدة في الصومال وعملية الأمم المتحدة في موزامبيق. ومن النقاط التي تضمنتها التعليقات على مشروع المباديء التوجيهية الأسبق، المؤرخ ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤، النقاط التالية:

(أ) عمليات تصفية بعض البعثات، مثل فريق الأمم المتحدة للمساعدة في فترة الانتقال وفريق المراقبين العسكريين في إيران والعراق ومكتب الأمم المتحدة للأمين العام في إيران وبعدها سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا وبعثة مراقبي الأمم المتحدة في جنوب أفريقيا، كشفت مرة بعد أخرى، أن تقدير عدد وحجم المهام المتبقية فيما يتعلق بإغلاق البعثة والإطار الزمني المطلوب لتنفيذ هذه المهام على نحو سليم كان دون الواقع بكثير. فلكي يمكن إبقاء فترة التصفية وحجم فريق التصفية عند الحد الأدنى الضروري يجب قطعا الأخذ بنهج أكثر تنظيما وتنسيقا عند التخطيط لإغلاق بعثة ميدانية؛

(ب) ينبغي لمركز المسؤولية المعني أن يقوم بتصنيف المهام المرتبطة عادة بعملية تصفية البعثة الميدانية في فئات. وتدرج هذه المهام تحت هذه الفئات إما بحسب درجة أهميتها أو بحسب ترتيبها الزمني. ويجب أن تحدد بوضوح أنشطة المسار الحرج.

التوصية ١٤ - تصفية البعثات:

(أ) ينبغي لتقييمات نهاية البعثة والدروس المستفادة وتقارير مراجعة الحسابات وتقارير التحقيقات، حين تشير استنتاجاتها إلى مشاكل ذات طبيعة عامة، أن تقترح التعديلات المناسبة للمباديء التوجيهية المؤقتة المتعلقة بتصفية البعثات؛

(ب) يجب أن يدرج في عملية التخطيط للبعثة الميدانية تحليل للمسار الحرج من أجل عملية التصفية وأن يدمج هذا التحليل في المباديء التوجيهية. ويجب أن تتاح لكل بعثة من البعثات

البرامج الحاسوبية اللازمة لإجراء هذا التحليل وأن يقدم إليها التدريب المناسب على استخدام هذه البرامج؛

(ج) ينبغي، حيث يقتضي الأمر، وضع ترتيبات مع الحكومات المساهمة بقوات لتقديم بعض الأفراد العسكريين للمساعدة في حماية موجودات البعثة. وينبغي أن يدخل في اختصاص عنصر الشرطة المدنية المعينة للبعثة مهمة التحقيق في الحوادث المتعلقة بالأفراد التابعين للأمم المتحدة وفي السرقات التي تتعلق بممتلكات الأمم المتحدة.

واو - التصرف في الموجودات

٣٤ - السياسة الحالية فيما يتعلق بالتصرف في الموجودات هي أنه، عند تصفية البعثة يجري التصرف في معداتها وممتلكاتها الأخرى على النحو التالي:

(أ) المعدات التي تكون في حالة جيدة ومستوفية للمعايير المقررة أو تعتبر متوافقة مع المعدات القائمة تنقل إلى عمليات أخرى للأمم المتحدة أو تحفظ احتياطيا في قاعدة الأمم المتحدة للسوقيات في برينديزي بحيث يمكن استخدامها كبداية في المستقبل؛

(ب) المعدات القابلة للاستعمال التي لاتحتاج إليها بعثات أخرى وتكون ذات فائدة لوكالة أخرى من وكالات الأمم المتحدة أو لمنظمات دولية أو منظمات غير حكومية في منطقة العملية ولاجدوى من حفظها كاحتياطي يجوز أن تباع إلى الوكالة أو المنظمة ذات الصلة وفقا للإجراءات المعمول بها في الأمم المتحدة؛

(ج) أي معدات أو ممتلكات أصبحت غير لازمة أو من غير ممكن التصرف بها على النحو المبين في الفقرتين (أ) و (ب) أعلاه، أو تكون في حالة سيئة، تخضع للتصرف التجاري داخل البلد، وفقا للأنظمة والاجراءات المتبعة في الأمم المتحدة والأنظمة الوطنية؛

(د) أي فائض من موجودات البعثة يبقى بعد التصرف وفقا للشروط المشار إليها في الفقرات (أ) إلى (ج) أعلاه، و/أو أي موجودات كانت قد ركبت في البلد وأصبح انتزاعها يضر بعملية الإنعاش في البلد المعني، يمكن إبقاؤها تبرعا للحكومة المعترف بها حسب الأصول في البلد المعني. ويشير ذلك، خاصة، إلى المنشآت في المطارات ومايتصل بها من جسور المعدات، والأبار ومايتصل بها من منشآت تمديد المياه والمباني الدائمة ومعدات إزالة الألغام.

٣٥ - الحكم الوارد في الفقرة الفرعية ٣٤ (د) يبدو متفقا مع جهود بناء السلام المهمة جدا لدوام نجاح البعثة المعنية. بيد أن ثمة اعتباريين يبينان أن هذه السياسة ضيقة أكثر مما ينبغي:

(أ) وجدت عمليات المراجعة أن بعض المعدات المخزونة في بريندیزي كان في حالة من السوء بحيث لاتساوي قيمتها تكاليف الاختزان؛

(ب) الحكومات الجديدة للدول التي تعرضت للدمار، كرواندا، تكون في حاجة شديدة إلى بعض معدات البعثة، مثل المركبات والحواسيب، غالبا لمجرد مواصلة وظائف الشرطة المدنية وغيرها من الوظائف التي كانت تضطلع بها البعثة.

يدل هذان الاعتباران على أنه قد يكون من المستصوب أن يكون ثمة المرونة أكثر مما تسمح به السياسة المبينة أعلاه، بحيث تسمح للمثل الخاص للأمين العام والموظفين الكبار المسؤلين عن تصفية البعثة بأن يستظهروا بالحكم الوارد في الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ٣٤. ويجب الحرص على تفادي الأخذ بمفهوم للكفاءة من الضيق بحيث يقوض الشروط الضرورية لاستدامة نجاح البعثة.

التوصية ١٥ ـ سياسة التصرف في الموجودات أثناء تصفية البعثة:

(أ) ينبغي استعراض السياسة القائمة للتصرف في الموجودات أثناء تصفية البعثة بعد انتقال السلطة سلميا إلى حكومة مكونة حسب الأصول، بنهاية عام ١٩٩٦ في ضوء الخبرة الأخيرة في ما يتعلق بتكاليف ومنافع شحن المعدات عن طريق بريندیزي والاحتياجات المستمرة لبناء السلام التي تقتضيها الحالة الجديدة التي أوجدتها البعثة؛

(ب) بعد هذا الاستعراض، تنبغي صياغة مباديء توجيهية مفصلة لإجراء تحليل للتكاليف والأرباح بالنسبة لنقل ملكية الموجودات، وفقا لما أوصى به مجلس مراجعي الحسابات في مراجعة حساب تصفية عملية الأمم المتحدة في موزامبيق.

رابعا ـ بعض قضايا الإنهاء في البعثات المحفوفة بالمشاكل

٣٦ ـ البعثات التي عـُلقت أو أنهيت قبل إكمال أهدافها هي بعثة الأمم المتحدة الثانية للتحقق في أنغولا وبعثة الأمم المتحدة في هايتي وعملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال. ففي حالة أنغولا، عـُلقت العمليات بسبب انهيار عملية الانتخاب وماتلاه من تفشي أعمال العنف. ومع ذلك، جدد مجلس الأمن ولاية بعثة الأمم المتحدة للمساعي الحميدة وأعاد تفويض بعثة حفظ السلام باعتبارها بعثة الأمم المتحدة الثالثة للتحقق في أنغولا بعد النجاح في إبرام اتفاق جديد بوساطة بعثة الأمم المتحدة للمساعي الحميدة. وفي هايتي، سـُحب فريق متقدم جرى وزعه في أيلول/سبتمبر ـ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣، وذلك بعد أن مـُنع معظم مراقبي بعثة الأمم المتحدة للتحقق في أنغولا من الانتشار. وردا على ذلك، أذن مجلس الأمن، في قراره ٩٤٠ (١٩٩٤) الصادر في ٣١ تموز/يوليه ١٩٩٤، للدول الأعضاء بتشكيل قوة متعددة الجنسيات لإعادة الحكومة الشرعية بكل الوسائل الممكنة. وتم وزع القوة المتعددة الجنسيات في أيلول/سبتمبر ١٩٩٤. وبعد استعادة حكومة هايتي الشرعية، أعيدت للعمل في هايتي بعثة موسعة للأمم المتحدة. وعانت عملية الأمم

المتحدة في الصومال من صعوبات متطاولة وأنهيت أخيرا في آذار/مارس ١٩٩٥، بعد سنتين من بدئها. وأنشأ الأمين العام مكتبا صغيرا في نيروبي لرصد التطورات في الصومال. وكذلك واصل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الاحتفاظ بمكتب منسقه المقيم للصومال في نيروبي، وأنشئ مكتب إنمائي للأمم المتحدة في عام ١٩٩٤ لتنسيق التخطيط للمساعدة في إعادة تأهيل الصومال أثناء العملية ومتى أنشئت حكومة للبلد.

٣٧ - تعتزم إدارة عمليات حفظ السلام أن تنجز في عام ١٩٩٦ تقارير نهاية البعثة عن بعثة الأمم المتحدة في هايتي وبعثة الأمم المتحدة للمساعدة في رواندا وقوة الأمم المتحدة للحماية وتقييم منتصف البعثة عن بعثة الأمم المتحدة الثالثة للتحقق في أنغولا. ومن أجل استخلاص الدروس العامة فيما يتعلق بإنهاء البعثات المشكلة يجب انتظار إنجاز هذه التقارير. فإن إغفال تحليل هذه الخبرة في الحالات التي تم فيها فرض السلام بواسطة قوات متعددة الجنسيات خارج قيادة الأمم المتحدة وسيطرتها سيحد من قيمة الدراسات المتعلقة بالدروس المستفادة.

٣٨ - قامت إدارة عمليات حفظ السلام، متعاونة مع منظمات خارجية، بتنظيم ثلاث حلقات دراسية لتقييم الدروس المستفادة من عمليات الأمم المتحدة في الصومال. وفيما يلي بعض الأمثلة الإيضاحية للاستنتاجات والدروس فيما يتعلق بالصومال:

(أ) لاينبغي للتخطيط الأولي أن يفترض مسبقا أي شيء. ففي حالة عملية الأمم المتحدة الأولى في الصومال، افترض أن وجود أفراد لحفظ السلام هو الأداة الصحيحة للمهمة. ولم يخطر في البال قط أن وجود عسكريين في برنامج المساعدة الإنسانية سيكون له أثر معاكس على الاستراتيجية الإنسانية الطويلة الأجل (تقرير شامل عن الدروس المستفادة من عملية الأمم المتحدة في الصومال)؛

(ب) في الدول المنهارة، يوجد في العادة "أنصار للصراع" لهم مصلحة مكتسبة في استمرار عدم الاستقرار، والتوتر بين الطوائف واقتصاد السلب والنهب. وينبغي للنهج الدولي من أجل معالجة هذه المعضلة أن يستهدف تحويل مصالح هذه العناصر، وهو أمر يستلزم توفر موارد كافية لتمويل تسريح المقاتلين السابقين وتدريبهم وتوفير أنشطة مولدة للدخل. (تقرير شامل عن الدروس المستفادة من عملية الأمم المتحدة في الصومال)؛

(ج) هناك اتفاق واسع النطاق على أنه كان من الخطأ أن توجد عملية في ظل الفصل السابع (قوة العمل الموحدة) في وقت واحد مع عملية في ظل الفصل السادس (عملية الأمم المتحدة الأولى في الصومال). وقد طُبق هذا الدرس جيدا في هايتي حيث أنهيت القوة الدولية التي كانت تتمتع بسلطات مستمدة من الفصل السابع قبل أن يتم وزع العملية التي تمت في إطار الفصل السادس، أي بعثة الأمم المتحدة في هايتي (تقرير شامل عن الدروس المستفادة من عملية الأمم المتحدة في الصومال).

التوصية ١٦ ـ حفظ السلام وغيره من الأنشطة الميدانية في البلدان التي يستمر فيها الصراع الأهلية: واستنادا إلى ورقة مستمدة من تقارير نهاية البعثة عن عملية الأمم المتحدة في الصومال وبعثة الأمم المتحدة الثالثة للتحقق في أنغولا وبعثة الأمم المتحدة في هايتي وبعثة الأمم المتحدة للمساعدة في رواندا وقوة الأمم المتحدة للحماية وغيرها من التقييمات ذات الصلة للأنشطة الميدانية، ينبغي لإدارة عمليات حفظ السلام، بالتعاون مع إدارة الشؤون الإنسانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي، أن تعقد اجتماعا لفريق من الخبراء لوضع مشروع مبادئ توجيهية للعمليات الميدانية في البلدان التي تعاني من استمرار الصراع الأهلي.

الحواشي

(أ) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والأربعون، الملحق رقم ١٦ (A/49/16) الجزء الأول، الفقرة ٣٤.

(ب) المرجع نفسه، الدورة الخمسون، الملحق رقم ١ (A/50/1)، الفقرة ٥٩٨.

(ج) المرجع نفسه، الملحق رقم ١٦ (A/50/16)، الفقرة ٢٦٦.

(د) الأمم المتحدة وكمبوديا، ١٩٩١ ـ ١٩٩٥، سلسلة الكتب الزرقاء للأمم المتحدة، المجلد الثاني (منشورات الأمم المتحدة رقم المبيع E.95.I.9)، الفقرة ١٣٥.

(هـ) الأمم المتحدة وموزامبيق، ١٩٩٢ ـ ١٩٩٥، سلسلة الكتب الزرقاء للأمم المتحدة، المجلد الخامس (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.95.I.20)، الفقرات ٢٣٧ ـ ٢٤١.

(و) الأمم المتحدة والسلفادرو، ١٩٩٠ ـ ١٩٩٥، سلسلة الكتب الزرقاء للأمم المتحدة، المجلد الرابع (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.95.I.12)، الفقرة ١٦٩.

(ز) A/50/60، الفقرة ٥٢.