الأمم المتحدة A

Distr.
GENERAL

A/50/571/Add.1
8 July 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

الدورة الخمسون
البند ١١٨ من جدول الأعمال

وحدة التفتيش المشتركة

تقاسم المسؤوليات في مجال حفظ السلام: الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يقدم إلى الجمعية العامة تعليقاته على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "تقاسم المسؤوليات في مجال حفظ السلام: الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية" (A/50/571).

230796 220796 96-16915

المرفق

تعليقات الأمين العام

أولا - لمحة عامة

١ - يعتبر الأمين العام موضوع التقرير موضوعا ذا أهمية متزايدة ويحتاج إلى تحليل وتفكير متأنيين. ويلاحظ أنه رغم أن المفتشين حاولا التصدي لبعض المسائل الرئيسية فإنهما لم يفعلا ذلك بطريقة متعمقة وشاملة. وبالإضافة إلى ذلك، يحاول تقريرهما تناول ما هو أوسع كثيرا من حفظ السلام، ونتيجة لذلك فقد محور تركيزه. وفي نهاية الأمر أدى ذلك، مع معالجة القضايا بعمومية بالغة، إلى إصدار توصيات لا يمكن دعمها بدليل واقعي أو حجة تحليلية.

٢ - ويتمثل المضمون الرئيسي للتقرير في أن الأمم المتحدة ينبغي أن تفعل المزيد من أجل تقوية دور المنظمات الإقليمية في مجال الدبلوماسية الوقائية وعمليات السلام. ويسرد المفتشان عددا من الأمثلة عن المشاركة الإقليمية في أنشطة حفظ السلام والأنشطة المتصلة بها، مثل تقديم المساعدة في الانتخابات أو رصد حقوق الإنسان، ويدعوان إلى تحديد وإدخال آليات تتيح للمنظمات الإقليمية إمكانية الحصول على التمويل والتدريب وغيرهما من أشكال الدعم المؤسسي لعمليات السلام.

٣ - وعلى الرغم من أن أهمية النهج الإقليمية لعمليات السلام أمر لا يقبل الجدل، فإن التقرير لم يقدم أي تقييم واف للحالات الأخيرة للمشاركة الإقليمية في حفظ السلام أو للمزايا النسبية التي تفضل بها النهج الإقليمية على النهج العالمية. وذلك مؤسف للغاية لأن القيام بتحليل مفصل لمواطن ضعف وقوة جهود السلام الإقليمية قائم على أساس تقييم عمليات حفظ السلام الأخيرة التي نهضت المنظمات الإقليمية بدور فيها كان من الممكن أن يساعد إلى حد كبير في تحقيق هدف الدراسة التي قام بها المفتشان.

٤ - ويلاحظ الأمين العام أن بعض التوصيات المقدمة من المفتشين تبدو متناقضة مع الأساس المنطقي لدراستهما. فالتقرير يبدأ بافتراض أنه في الوقت الذي تحمل فيه الأمم المتحدة عبئا يفوق قدرتها على تنفيذ عمليات السلام، فإن المنظمات الإقليمية يمكن أن تحمل قدرا من العبء. وفي المقابل، فإن المضمون الرئيسي للاستنتاجات هو أن الأمم المتحدة ينبغي أن تزود المنظمات الإقليمية بالموارد اللازمة لتنهض بأدوارها في ميدان السلام والأمن. وبعبارة أخرى، بدلا من أن تقوم المنظمات الإقليمية بتخفيف العبء عن كاهل الأمم المتحدة، فإن المنظمة مطالبة بتحميل مواردها غير الكافية عبئا جديدا آخر.

٥ - ولا ينبغي تفسير أي من التعليقات السالفة الذكر بأنها تدل على عدم رغبة الأمانة العامة للأمم المتحدة في التعاون مع المنظمات الإقليمية أو مساعدتها. بل على العكس من ذلك، يتعين تشجيع التقاسم الملائم في حالات بعينها وعلى أساس مخصص مقصود، مع قيام الأمم المتحدة بتقديم المشورة والمساعدة

التقنيتين في إطار الموارد المتاحة. ويتمثل اهتمام الأمين العام في المقام الأول في أن هذه المسألة ينبغي تناولها على أساس كل حالة على حدة، مع إيلاء الاعتبار الواجب للظروف الخاصة لكل حالة ومراعاة جوانب قوة وضعف المنظمة الإقليمية المعنية وأولوياتها. إلا أن ما ورد في توصيات تقرير المفتشين من توجيهات وإضفاء للطابع المؤسسي لن يفيد تلك العملية في هذه المرحلة.

ثانيا - التعليقات على التوصيات

التوصية ١ (أ)

٦ - إن التوصية بأن يعد مقر الأمم المتحدة برنامجا استراتيجيا شاملا تعني ضمنا أن من الممكن ومن المستصوب وضع نموذج عام للتعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية. بيد أنه اتضح من الخبرة أن النماذج العامة للتعاون ليست ذات فائدة بالغة. ويبدو أن المفتشين نفسيهما يرفضان هذا النهج، في حقيقة الأمر، حيث ذكرا في جزء آخر من التقرير أن "من الضروري وجود نهج مرن وعملي للوفاء بالاحتياجات الخاصة لكل حالة بعينها".

التوصية ١ (ب)

٧ - إذا وافقت الجمعية العامة على إنشاء الوحدة المقترحة التي ستقوم بمهام غرفة المقاصة وتخصيص الموارد الملائمة لذلك الغرض، فإن الأمين العام يفضل إنشاء وحدة يكون موقعها الطبيعي في إدارة عمليات حفظ السلام، للاستفادة من التسهيلات التي يوفرها مركز العمليات التابع لها، ولكي يشترك في العمل بها موظفو إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية، مع مشاركة محتملة أيضا من إدارة الشؤون الإنسانية، مما يجعلها وحدة مشتركة لخدمة هذه الإدارات. ويتمثل الأساس المنطقي لذلك في أن الإنذار المبكر قد تكون أهميته في الدبلوماسية الوقائية والتخطيط للإغاثة الطارئة أكثر من أهميته في التخطيط لعمليات حفظ السلام.

التوصية ١ (ج)

٨ - أنشئت بالفعل "الآليات" الموصى بها. وجرى تزويد المفتشين بصورة من "إطار تعاون" إدارة الشؤون الإنسانية وإدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام في سياق إعدادهما للتقرير، ولكن التقرير لم يذكر شيئا عن ذلك. ومفهوم "أفرقة المشاريع" قائم فعلا في شكل "أفرقة مشتركة بين الإدارات" أنشئت من أجل عدد من عمليات السلام، مثل عملية هايتي. وتعمل هذه الأفرقة بطريقة فعالة جدا وإن كانت غير رسمية.

التوصية ١ (د)

٩ - يرحب الأمين العام بهذه التوصية. إذ أن برنامج الحكم الذي أعده برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ربما يجعل هذا البرنامج أنسب هيئة لتشجيع السلام والأمن الإقليميين من خلال تعزيز هياكل الحكومات والمجتمع المدني.

التوصية ٢

١٠ - إن عقد "اتفاقات إطارية ثنائية بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية بشأن الجوانب العملية لحفظ السلام والأنشطة الأخرى المتصلة بالسلام" سيكون ممارسة في مجال الأفكار المجردة وسيفشل في بيان التعقيد والخصوصية غير العاديتين لـ "الحالات" التي تتعامل الأمم المتحدة معها يوميا. ومقابل ذلك، أبرمت ترتيبات مخصصة مرنة وعملية من شتى الأنواع مع عدد من المنظمات الإقليمية في السنوات الأخيرة لتلبية مقتضيات حالات محددة. وأثبتت هذه الترتيبات العملية أنها أكثر فعالية بكثير وأقل بيروقراطية من أي اتفاق إطاري عام.

١١ - إن التوصية بعقد اجتماعات دورية بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية لا تأخذ في اعتبارها أن مثل هذه الاجتماعات تعقد بالفعل ولا يمكن اعتبارها ناجحة إلا في بعض الاستثناءات. وبالتأكيد ينبغي مواصلة عقد اجتماعات محددة من أجل أغراض تعاون محددة على أساس عملي ومرن، ولكن لا يبدو أن ثمة ما يبرر في هذه المرحلة إضفاء الطابع المؤسسي على مزيد من الاجتماعات ذات الطابع العام.

التوصية ٣

١٢ - ينبغي ملاحظة أن الممثلين الخاصين للأمين العام يقيمون اتصالات فعالة، بصورة طبيعية، مع المنظمات الإقليمية المشاركة في عمليات محددة لحفظ السلام. غير أن قيام الممثل الخاص بإخضاع المنظمات الإقليمية للتنسيق العام هو مسألة تتسم بتعقيد كبير من الناحية القانونية. ومن غير الواضح بموجب أي سلطة تشريعية (أو غيرها) يمكن إسناد مثل هذه المسؤولية.

التوصية ٤

١٣ - يود الأمين العام أن يشير إلى أن الأمم المتحدة توفر بالفعل الخدمات التدريبية والاستشارية للمنظمات الإقليمية، على أساس كل حالة على حدة. وهي تتقاسم، عندما يُطلب إليها وذلك رهنا بتوافر الموظفين المؤهلين، المعلومات ذات الصلة وتقدم الاختصاصيين الذين يتمتعون بالخبرة المناسبة لإلقاء المحاضرات والمشاركة في حلقات العمل. والأمين العام على استعداد للنظر في الطلبات المحددة المقدمة لاستخدام ما هو متوافر من مرافق التدريب التابعة للأمم المتحدة إذا سمحت لها قدراتها بذلك وذلك على أساس سداد التكاليف.

التوصية ٥

١٤ - لا تبدو التوصيات المتصلة بالتمويل واقعية. فليس ثمة دليل على أن الصناديق الاستئمانية العمومية من النوع الموصَى به ستحظى بدعم كبير. فالمانحون لا يستجيبون على الأغلب لنداءات إنشاء صناديق عامة لأغراض غير محددة.

١٥ - وإضافة إلى ذلك، ترى الأمانة العامة أن ممارسة مسؤولياتها الائتمانية في إدارة الصناديق الاستئمانية المتصلة بأنشطة حفظ السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة هي عملية بالغة التعقيد. وهي تؤمن بأن تعقد

إدارتها للصناديق الاستئمانية المنشأة لمنفعة المنظمات الإقليمية المنخرطة في أنشطة حفظ السلام سيكون أكبر بكثير. وهذا يجعل من الأفضل أن تقوم المنظمات الإقليمية نفسها بإنشاء وإدارة مثل هذه الصناديق الاستئمانية.

ثالثا - تعليقات محددة

دور وقدرة المنظمات الإقليمية (الفقرتان ٢ و ٣)

١٦ - يشير المفتشان إلى المفهوم المبين في الميثاق، وهو أن المنظمات الإقليمية ينبغي أن تكون الملاذ الأول لمنع المنازعات المحلية وتسويتها سلميا (الفقرة ٣)، ويشيران إلى أن الهدف من التقرير "هو الإسهام في الجهود الجارية لزيادة مشاركة المنظمات الإقليمية في الأمن الجماعي، بأمل أن يؤدي ذلك إلى تخفيف العبء على الأمم المتحدة" (الفقرة ٢).

١٧ - وفي الوقت نفسه، ذكر المفتشان في الموجز التنفيذي (الصفحة ٣) أنه "لا يدخل في ولاية وحدة التفتيش المشتركة تقييم قدرة المنظمات الإقليمية على تنفيذ مهامها بفعالية في هذا الميدان" (أي: التخطيط للعمليات الميدانية والشروع فيها وإدارتها وتوفير الدعم الإداري واللوجستي لها). ورغم الاعتراف بهذا القيد على ولاية المفتشين، فإن هذا بالضبط هو في الواقع ما كان يمكن أن تكون له قيمة أكبر في هذه الظروف من أجل تقييم حجم المشكلة بدقة أكبر بدلا من المضي مباشرة في اقتراح حلول.

المنظمات الإقليمية: الآليات والأنشطة الجارية في مجال حفظ السلام (الفقرات ١٩-٥٤)

١٨ - تنبغي الإشارة إلى أن هناك اختلافات مهمة جدا بين أنشطة حفظ السلام وغيرها من الأنشطة المتصلة بالسلام. ورغم أن عنوان التقرير يشير فقط إلى حفظ السلام، فإن نصه يحيط بأنشطة أوسع بكثير. ففي الفقرة ٢٠، يشير التقرير إلى ١٦ منظمة إقليمية، لكنه لا يفرق بوضوح بين قدراتها على حفظ السلام وقدراتها على القيام بأنشطة أوسع متصلة بالسلام. وبخلاف المضمون العام للنص، فإن معظم المنظمات المشار إليها تفتقر إلى قدرة حقيقية على حفظ السلام.

١٩ - ويشير معظم ما تبقى من النص إلى أنشطة ليست بحد ذاتها لحفظ السلام، رغم ارتباطها غالبا بعمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، مثل إنفاذ الجزاءات، والمساعدة في مجال الجزاءات، ورصد حقوق الإنسان/العملية السياسية، وتقديم المساعدة الانتخابية والمساعدة الإنسانية.

٢٠ - ويتطرق التقرير إلى ذكر عدة مخاطر تنطوي عليها محاولة تنفيذ العمليات المشتركة، إلا أن النص غالبا ما يستطرد في الإشارة إلى التعاون في مجال أنشطة غير أنشطة حفظ السلام نفسه. ورغم ما لهذا التعاون من محاسن كثيرة، حيث أمكن عمليا، فإن هذا ليس ما يوحي به عنوان التقرير.

٢١ - ويجد القارئ، عندما يصل إلى الفقرة ٥٥، أن موضوع الدراسة قد توسع بالفعل ليشمل "تقاسم المسؤوليات في مجال صون السلام والأمن بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية".

٢٢ - وجاء في الفقرة ٤٦ من التقرير أنه "قد ثبت أن استخدام العسكريين في عمليات الإغاثة الإنسانية مفيد في نجاح هذه العمليات". ولا يحدد التقرير أمثلة معينة لهذا "النجاح" أدت إلى هذا الاستنتاج. كما أنه ليس من الواضح هل وردت الإشارة فيما يتعلق باستخدام المقومات العسكرية من أجل الدعم والإمدادات أم لتوفير الأمن.

تقاسم المسؤوليات في مجال حفظ السلام والأنشطة الأخرى المتصلة بالسلام (الفقرات ٥٥-٨٣)

٢٣ - فيما يتعلق بالفقرة ٦٣ من التقرير، يود الأمين العام أن يشير إلى العمل الجاري حاليا لتحسين تنسيق تخطيط وتنفيذ أنشطة إدارة الشؤون الإنسانية وإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية في العمليات المعقدة. إلا أن التنسيق الذي من هذا القبيل، وإن كان ينطوي على إنشاء أفرقة عاملة مشتركة بين الإدارات لتبادل المعلومات وللتعاون، لا يشمل إنشاء فريق منفرد لمشروع مشترك. والاقتراح المتعلق بضرورة وجود وظيفة لغرفة مقاصة منفردة معنية بعلاقات الأمم المتحدة مع المنظمات الإقليمية في ميدان حفظ السلام والأمن لا يأخذ في اعتباره، فيما يبدو، الاختلافات الكبيرة بين الحالات من حيث الظروف واختلاف المنظمات الإقليمية ذاتها من حيث الطبيعة والقدرات. وتفضل الأمانة العامة وضع ترتيبات مرنة وفعالة على مستوى الموظفين الأقدمين والموظفين المنفذين، على حد سواء، بدلا من إنشاء هياكل تنظيمية رسمية قد تتسبب في إيجاد المزيد من البيروقراطية بدلا من الفعالية.

٢٤ - وتنبغي الإشارة إلى احتمال مواجهة صعوبات فيما يتصل بقيادة ومراقبة عمليات حفظ السلام المشتركة احتمال قوي وأنه ليس في الإمكان التغلب على تلك الصعوبات بسهولة من خلال آليات مشتركة بين الأمانات أو آليات تقنية أخرى. ولا مناص من أن تكون للمنظمات المختلفة، ذات الهيئات الإدارية المختلفة، أولويات مختلفة إلى حد ما. ولذلك سيظل ضمان تلقي المنظمات المتعاونة في عملية مشتركة لتوجيهات سياسية متسقة من أجهزة تقرير سياساتها يمثل تحديا دائما.

٢٥ - ومن حيث استعداد الأمم المتحدة لزيادة التعاون مع المنظمات الإقليمية، فإن القضية ليست قضية رغبة فحسب، بل إنها قضية موارد أيضا. ولا بد من استخدام الموارد المحدودة الموجودة تحت تصرف الأمم المتحدة بأفضل طريقة فعالة ممكنة. وفي بعض الأحيان يمكن أن تتحقق مكاسب كثيرة من جراء تشجيع المنظمات الإقليمية على المشاركة في العبء، ولكن إذا أرادت تلك المنظمات أن تتوافر لها قدرات من هذا القبيل على حساب الأمم المتحدة، عندئذ ستكون النتيجة في أغلب الأحيان تحقيق مكاسب ملموسة ضئيلة وعدم توافر الموارد الشحيحة للأمم المتحدة من أجل استخدامها في المقاصد الأصلية. ولذلك يتعين تكييف التعاون حسب الاحتياجات والظروف الخاصة لكل حالة.

رابعا - الاستنتاجات

٢٦ - في ٢٢ شباط/فبراير ١٩٩٥، اعتمد مجلس الأمن استجابته لملحق الأمين العام لـ "خطة للسلام"، التي صرح فيها المجلس بما يلي[١]:

"ويؤكد مجلس الأمن من جديد الأهمية التي يوليها للدور الذي يمكن أن تؤديه المنظمات والترتيبات الإقليمية في المساعدة على صون السلام والأمن الدوليين. وهو يؤكد ضرورة التنسيق الفعال بين جهودها والجهود التي تبذلها الأمم المتحدة وفقا للفصل الثامن من الميثاق. ويعترف بأن مسؤوليات وقدرات مختلف المنظمات والترتيبات الإقليمية تختلف، وكذلك مدى استعداد واستطاعة المنظمات والترتيبات الإقليمية، المنوه بهما في مواثيقها وغيرها من الوثائق ذات الصلة، للمشاركة في جهود حفظ السلام والأمن الدوليين. ويرحب برغبة الأمين العام في مساعدة المنظمات والترتيبات الإقليمية، حسب الاقتضاء، على اكتساب القدرة على العمل الوقائي، وصنع السلام، وعند الاقتضاء، حفظ السلام. ويوجه الاهتمام بخاصة، في هذا الصدد، إلى احتياجات أفريقيا. كما أنه يشجع الأمين العام والدول الأعضاء على مواصلة النظر في سبل ووسائل تحسين التعاون والتنسيق العمليين بين الأمم المتحدة والمنظمات والترتيبات الإقليمية في هذه المجالات. ويشجع المجلس الأمين العام على أن يواصل الممارسة المتمثلة في عقد اجتماعات بشأن التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية وغيرها".

٢٧ - وسوف يسترشد الأمين العام والأمانة العامة بهذا التوجيه السياسي العام الصادر عن مجلس الأمن فيما يتصل بتحقيق هدف إقامة المزيد من التعاون الفعال والكفء مع المنظمات الإقليمية. غير أنه ليس بالمستطاع التغلب على التحديات القائمة دون شك بحلول عامة وشاملة، من قبيل وضع "برنامج استراتيجي شامل" واحد أو المطالبة بإنشاء صناديق استئمانية لأغراض عامة. ومن شأن هذه التوصيات والتوصيات الأخرى الواردة في التقرير ألا تؤدي بالضرورة، إذا اعتمدت، إلى تحسينات لها قيمتها، وفي الواقع ربما تنطوي على تعقيد المهمة الصعبة بالفعل التي تواجهها الأمم المتحدة في إدارة التعاون مع الجهات الفاعلة الخارجية.

الحواشي

(١) S/PRST/1995/9، الفقرة الحادية عشرة من البيان.