

Distr.
GENERAL

A/51/273
S/1996/630
6 August 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH



مجلس الأمن
السنة الحادية والخمسين

الجمعية العامة
الدورة الحادية والخمسون
البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت*
报 告 书

رسالة مؤرخة ٣١ تموز/يوليه ١٩٩٦ موجهة الى الأمين العام
من الممثل الدائم للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا
الشمالية لدى الأمم المتحدة

دعا رئيس مجلس الأمن، في بيانه المؤرخ ٢٢ شباط/فبراير ١٩٩٥ (S/PRST/1995/9) جميع الدول
الأعضاء الراغبة إلى تقديم أفكار إضافية بشأن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، وعلى وجه التحديد
بشأن السبل والوسائل الرامية إلى تحسين قدرة الأمم المتحدة على الوضع السريع.

وأرفق طيه رد المملكة المتحدة على تلك الدعوة (انظر المرفق).

وسأغدو ممتنا إذا تفضلتم بطبعي هذه الرسالة ومرفقها بوصفهما وثيقة من وثائق الجمعية العامة
في إطار البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت، ومن وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) جون ويستون

مرفق

رد المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية على "ملحق خطة للسلام"

مقدمة

١ - نحن نعتقد أن الأمم المتحدة سوف تستمرة في القيام بدور رئيسي في حفظ السلام الدولي. وإذا أريد للأمم المتحدة أن تؤدي الدور كثیر المتطلبات المتوقعة منها فهي تحتاج حينئذ لأن يوفر لها أعضاؤها القدرة على الاضطلاع بمهام معقدة. ويجب على أعضاء الأمم المتحدة أن يمنحوها ثقتهم والتزامهم ومساهماتهم إذا ما أريد لدور الأمم المتحدة في حفظ السلام بطريقة فعالة أن يظل أداة صالحة يستخدمها المجتمع الدولي في التصدي لما يهدد السلام والأمن الدوليين. إننا ندرك التغييرات الرئيسية التي أدخلت على إدارة عمليات حفظ السلام منذ عام ١٩٩٣ والتي عززت قدرة الأمم المتحدة في مجال حفظ السلام بدرجة كبيرة. وهناك حاجة مستمرة لكي تقوم إدارة عمليات حفظ السلام بتقييم أدائها بشكل انتقادی إذا كان لها أن تحتفظ بما يلزم من دينامية ومصداقية.

٢ - لقد حدد الأمين العام أن المنازعات الداخلية هي التي تشكل في أغلب الأحيان تهديداً للسلام والأمن الدوليين. ورغبة أعضاء الأمم المتحدة هي أن تؤدي منظمتهم دورها في التصدي للمشاكل التي تخلقها هذه النزاعات. وبشكل عام يمكن أن تكون هناك ثلاثة أنواع مختلفة:

(أ) بعثة عسكرية أساساً تشمل ولايتها رصد وقف إطلاق النار وفض الاشتباك؛

(ب) تنفيذ تسوية سلمية عن طريق التفاوض، ويطلب ذلك عملية متعددة الأبعاد؛

(ج) عملية ربما يكون فيها السلام غير مستقر والمعايير العادلة غير متوفرة بالكامل ولكن الرأي العام الدولي يتطلب تدخلاً لوقف إراقة الدماء ودعم العمليات الإنسانية أو توطيد أو حتى فرض السلام.

٣ - إن خبرة الأمم المتحدة ومزاياها في رصد وقف إطلاق النار والإشراف على تنفيذ تسوية سلمية متعددة الأوجه أمر معروف جيداً. وهي تتمتع بخبرة متعمقة لا مثيل لها. كما أن النطاق الواسع لشرعيتها الدولية بموجب ميثاق الأمم المتحدة، والتي تدعيمها عضويتها واتساع نطاق أنشطتها التي تشمل الأنشطة التي يتطلبها بناء السلام هي أمور واضحة للغاية. وهي مؤهلة بدرجة أقل للقيام بعمليات الإنقاذ التي يمكن أن يكون للتحالفات الوقتية، لا سيما في المراحل الأولى، وللمنظمات والترتيبات الإقليمية دور فيها. ومن

المهم للغاية عند النظر في المستقبل في الاستجابة لمختلف أنواع العمليات أن يعمل المجتمع الدولي على تطوير المزايا النسبية وليس على إشاء قدرات تتسم بالازدواجية.

٤ - ويلزم أن تظل إدارة عمليات حفظ السلام مصدراً لعمليات المشورة العسكرية المتخصصة وللتقييم، التي تدعمها، عند الاقتضاء، الدرامية الفنية المتوفرة لدى الدول المساهمة بقوات. ويجب عليها أن تراعي على الدوام الاتجاهات الدولية؛ وأن تكون مستعدة لكي تستفيد من الدروس التي تتعلمها المنظمة والدول الأعضاء من خلال التجربة العملية. ونحن نرحب بعمل وحدة الدروس المستفادة ونعتبر هذه المذكورة مساهمة في أعمال المتابعة الجارية في هذا السياق. والمملكة المتحدة من أكبر البلدان المساهمة بقوات في عمليات الأمم المتحدة على مدى السنوات الخمس الأخيرة.

الولايات

٥ - تعتقد المملكة المتحدة أن أحد الشروط الأساسية المهمة لعمليات حفظ السلام يجب أن يكون هو توفر فهم واضح على الصعدين السياسي والدبلوماسي للآثار العملية المترتبة على استخدام الوحدات العسكرية وإبراز القوة واستعمالها. ويجب أن يكون هناك إدراك عام لمبدأ حفظ السلام ووحدة في الفهم في مقر الأمم المتحدة بين الدول الأعضاء في مجلس الأمن وبين الدول المساهمة بقوات وفي الأمانة العامة للأمم المتحدة وفي أوساط الجمهور.

٦ - ويجب أن يدرك مجلس الأمن حدود ما يمكن من الناحية الواقعية أن تتحققه قوات حفظ السلام المتاحة في حالة معينة. كما ينبغي ألا يصدر المجلس قرارات خطابية لا يمكن تنفيذها على الأرض. وتوفر المعايير التي وضعها مجلس الأمن في ٤ أيار/مايو ١٩٩٤ إطار عمل مفيد للقرارات المتعلقة ببعثات حفظ السلام الجديدة. ولضمان أن يكون مجلس الأمن مدركاً تماماً للاعتبارات العملية للجانب العسكري، فإننا نرحب بأن يقوم المستشار العسكري للأمين العام وقواد القوة، عند الاقتضاء، بتقديم إفادات بصورة أكثر انتظاماً لأعضاء المجلس في المشاورات غير الرسمية. وبينما يكون في مقدور المستشار العسكري الاستفادة، عند الاقتضاء، من الخبرة العسكرية للدول الرئيسية المساهمة بقوات. وفي الوقت نفسه، ينبغي أن يواصل المسؤولون العسكريون والمدنيون بالأمم المتحدة تعريف المجلس والدول التي يحتمل أن تساهم بقوات بالجوانب والآثار العسكرية بمقررات المجلس قبل اعتماد ولايات جديدة وعندما يكون متوقعاً إجراء تغيير رئيسي. والترتيبيات الفعالة للتشاور مع الدول المساهمة بقوات بشأن ولايات عمليات حفظ السلام هي مسألة بالغة الأهمية، ونحن نرحب بالتحسينات الأخيرة. ويجب أن يعمل أعضاء المجلس والدول المساهمة بقوات والأمانة العامة معاً من أجل إنجاح هذه الولايات. وتحتاج تغييرات الولاية أثناء البعثة إلى إعادة تقييم متعمقة يراعى فيها الرأي العسكري بشأن الآثار المترتبة على الأرض بالنسبة للعنصرتين العسكري والمدني والحاجة إلى إجراء مناقشة كاملة مع الدول المساهمة بقوات ومع المجلس.

المبدأ

٧ - يعتبر اتباع نهج مشترك بين الدول المساهمة بقوات والأمم المتحدة بشأن المبدأ أمرا ضروريا لإنجاح عمليات حفظ السلام. ويجب أن يتم الاتفاق على النهج المبدئي وفهمه على الصعيد السياسي/الدبلوماسي وكذلك من جانب المشاركين العسكريين على الأرض. ومن الضروري بصفة خاصة إدراك الفرق بين حفظ السلام وإنفاذ السلام. ولا يكمن الاختلاف الرئيسي فيما إذا كانت الولاية المتعلقة بأي منهما داخلة في إطار الفصل السابع أو الفصل السادس من الميثاق، وإنما يكمن في الهدف والنهج المتبعة. فنوع العملية تترتب عليه آثار أساسية فيما يتعلق بهيكل القوة ومعداتها وطريقة وزعها.

عمليات حفظ السلام

٨ - تستند عمليات حفظ السلام على المبدأين الرئيسيين وهما الرضا وعدم التحيز. وأنجح عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام هي التي يتم فيها الوضع دعماً لتسوية سلمية متفق عليها من قبل (موذامبيق وناميبيا والسلفادور وكمبوديا وأنغولا حاليا). فالإجراءات غير متحيزة، كما أن القوات تستخدم أساليب تشجع على الرضا وتحافظ عليه. ومن حيث المبدأ لا يمكن استخدام القوة إلا في حالة الدفاع عن النفس. أما من الناحية العملية فإن هذا لا يتبعه أن يمنع الاستخدام الفعلي للقوة بشرط أن يكون هذا الاستعمال متناسباً مع الدافع ويسمح بالمحافظة على الرضا أو استعادته ومراعاة الآثار التي يمكن أن تلحق من جراء ذلك بجميع الكيانات المدنية والعسكرية على الأرض.

عمليات دعم السلام غير القائمة على الرضا

٩ - تتطلب عمليات استعادة السلام/إنفاذ السلام نهجاً وأساليب تختلف عن عمليات حفظ السلام. وربما تشمل هذه العمليات استخدام القوة الجبرية لتحقيق النتيجة المنشودة. وفي أدنى مستويات السلام يمكن أن تنطوي عمليات استعادة السلام على استعمال القوة من أجل وقف القتال أو الفوضى أو لتهيئة أوضاع محددة مثل البيئة الآمنة لعمليات وكالات المعونة الإنسانية أو استعادة القانون والنظام. وتحتاج القوات التي يتم وزعها في بعثات إنفاذ السلام إلى أن تزود بالمعدات ووسائل القيادة والسيطرة التي تتيح لها القدرة على استخدام التقنيات القتالية وفرض إرادتها.

١٠ - إن الأمم المتحدة ليست مؤهلة للقيام بعمليات مشتركة معقدة يحتمل أن تنطوي على استخدام القوة الجبرية. ونحن لا نتوقع عادة أن تستخدم القوات ذات الخوذات الزرقاء في عمليات غير قائمة على الرضا. فدور الأمم المتحدة بوصفها منظمة عالمية تتمتع بشرعية فريدة بموجب الميثاق، يمكن أن يتعرض للضرر من جراء التحولات الفجائية في النهج أو العمليات الواضحة الانحياز. بيد أنه يمكن للأمم المتحدة، في حالات استثنائية، أن تقوم بوزع قوات في بعثة لاستعادة السلام تحت قيادة الأمم المتحدة، إذا كانت البعثة صغيرة الحجم وذات هدف واضح وكانت هناك دولة رائدة وذات مصداقية وإذا كانت البعثة كلها أو جزء كبير منها عبارة عن عملية برية. والأمم المتحدة ليست مؤهلة للعمل في شراكة مع المنظمات

الإقليمية الأخرى في عملية إنفاذية. ونحن نعتقد أن قوات الأمم المتحدة ينبغي أن تكون تحت قيادة الأمم المتحدة وألا تخضع لضفيوط من المنظمات الأخرى.

التدريب

١١ - يعتبر التدريب ضروريًا لنجاح عمليات حفظ السلام. وقد أحرز تقدم كبير في مجال التدريب الدولي على عمليات حفظ السلام، وأفادت في ذلك بصفة خاصة المساهمات المقدمة في البلدان الإسكندرافية. ونعتقد أن من المهم الاستفادة مما تتمتع به مجموعة واسعة النطاق من الدول الأعضاء من خبرات في هذا الميدان. وينبغي أن يظل التدريب مسؤولية وطنية، إلا أنه يمكن للأمم المتحدة أن تؤدي دوراً داعماً ومفيدة تقوم في إطاره بوضع المبادئ التوجيهية، وإعداد مناهج تدريبية موحدة، كالمنهج التدريبي المفيدة التي وضعها معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، وتوفير الخبرات الفنية بنوعيها المقيم والذي يكون قيداً للطلب. وينبغي أن تحتفظ الأمم المتحدة بسجل بالمرافق التدريبية في مجال حفظ السلام التي توفرها الدول الأعضاء، مشيرة فيه إلى مجالات التخصص، وأن تنشره على شبكة "إنترنت"، كما ينبع للأمم المتحدة أن توفر لأغراض التدريب الوطني الذي تضطلع به الدول الأعضاء مبادئ توجيهية تدريبية تستكمل بصفة منتظمة. وينبغي اشراك الأمم المتحدة في البرامج التدريبية في مجال حفظ السلام التي تضطلع بها الدول المساهمة بقواتها في بلدان أخرى (عن طريق المبادرة الانكليزية - الفرنسية لحفظ السلام مثلاً).

١٢ - وتساهم المملكة المتحدة بصورة متزايدة في أنشطة التدريب في مجال حفظ السلام وتمثلت سياستنا في التركيز على تدريب قيادات الأركان العسكرية من أجل عمليات حفظ السلام، وهو مجال تتمتع فيه قواتنا المسلحة بخبرة خاصة. ونجد استحداث مناهج تدريبية في مجال حفظ السلام في كليات الأركان العسكرية على أساس نهج مبدئي موحد، وقد اعتمدنا هذا المفهوم في كلية الأركان العسكرية للجيش البريطاني. وفي إطار مبادرة حفظ السلام التي اضطلعنا بها في أفريقيا، ساعدنا في دعم كليات الأركان العسكرية في بلدان أخرى بوصفها مراكز إقليمية لتدريب قيادات الأركان العسكرية. وقد ساهمنا في التطوير الفكري لنظرية حفظ السلام عن طريق الاضطلاع بمجموعة من التدريبات في المملكة المتحدة وأفريقيا، وفقاً لسيناريوهات معقدة. ونود حالياً أن يتم المضي في تطوير عملية تدريب القيادات على أعمال الأركان العسكرية المعقدة المتعددة الجنسيات. وتعتبر اللجنة الانكليزية الفرنسية المشتركة المعنية بحفظ السلام، التي أعلنت إنشاءها رئيس الوزراء البريطاني والرئيس شيراك في أيار/مايو ١٩٩٦ خطوة في هذا الاتجاه، ويمكن أن تكون الخطوة التي تلي ذلك الاضطلاع بتدريبات ميدانية لكي تختبر، في ظروف واقعية، جميع الكيانات المشاركة في عمليات معقدة لحفظ السلام.

١٣ - ويتمثل أحد أهدافنا الرئيسية في إيجاد فهم موحد لدى جميع العناصر المساهمة في عمليات الأمم المتحدة، بما في ذلك العسكريون والشرطة والمدنيون والمنظمات غير الحكومية ومجتمع الأنشطة الإنسانية ووكالات الأمم المتحدة والعناصر الفاعلة الأخرى، مثل وسائل الإعلام. ومن المهم بالمثل إزالة الحواجز

القائمة بين مختلف التخصصات والثقافات، مثل الحاجز المتصلة بتنوع الجنسيات. ويعتبر تذليل حاجز اللغة جانبا هاما من هذه العملية. وقد ساعدنا كلية الأركان العسكرية في أكرا على وضع معجم انكليزي - فرنسي لمصطلحات حفظ السلام. وسيعتبر تطوير التدريب اللغوي جزءا من عمل اللجنة الانكليزية - الفرنسية المشتركة المعنية بحفظ السلام.

٤ - ونعتقد أن الأمم المتحدة ينبغي أن تكفل التدريب المناسب لموظفيها من أجل عمليات حفظ السلام. وينبغي أن تخصص الأمم المتحدة الوقت اللازم لمشاركة موظفيها في التدريبات الدولية، بغرض الافادة منها وكذلك لتقديم ما لديهم من خبرات. وينبغي تركيز الموارد التدريبية للأمم المتحدة على تنمية المهارات في مجال تكنولوجيا المعلومات والمهارات الإدارية الأساسية على جميع المستويات، ويمكن للأمم المتحدة أن توفر أيضاً نخبة من الموظفين المدربين تدريباً أكثر تقدماً على تقنيات الإدارة الحديثة، ولا سيما فيما يتعلق بالضوابط المالية والإدارة، ويمكن إعداد مناهج لـشرطة فيديو تدريبية في مجال السويقات والإجراءات الإدارية للأمم المتحدة لاستخدامها في الدورات التدريبية في الدول الأعضاء. ويمكن أن يصبح موظفو الأمم المتحدة المتخرجون من الدورات التدريبية المعتمدة من الأمم المتحدة ملوكاً إدارياً احتياطياً يؤخذ منه المسؤولون الإداريون والموظفون ذوو الكفاءة العالية لملء ما ينشأ من شواغر فيبعثات الميدانية في غضون مهلة قصيرة.

٥ - ومن شأن تدريب الأفراد قبل نشرهم وتدريبهم على الصعيد الميداني أن يساهموا إلى حد كبير في تعزيز وحدة الهدف ووحدة الفهم داخلبعثة الواحدة. وبالتالي فإن من الضروري تدريب موظفي مقر الأمم المتحدة قبل نشرهم في إطار أي عملية لحفظ السلام، ويعتبر تدريب موظفي بعثة الأمم المتحدة في هايتي قبل إيفادهم إلى البعثة مثلاً جيداً على ذلك. وقد تكون الدول المساهمة بقوات قادرة على دعم هذا النوع من التدريب عن طريق توفير المرافق والدورات التوجيهية وعمليات تدريب موظفي المقر بالنسبة لبعثات معينة. وينبغي أن يشمل هذا التدريب الألمام بتكنولوجيا وبرامجيات المعلومات المتعلقة بالبعثات، وعند الاقتضاء، بأساليب التعامل مع وسائل الإعلام والعمل مع المنظمات غير الحكومية ومجتمع الأنشطة الإنسانية.

التخطيط

٦ - المطلب الأول في تخطيط البعثات هو إعداد توجيه استراتيجي عام وتقييم للقوات التي يرجع أن تناح للأمم المتحدة. وتعتبر مبادرة تخطيط القوات الاحتياطية أداة هامة للتخطيط الاستراتيجي إذ أنها تبين للأمم المتحدة ما قد يتحقق لها ب亨رها من قوات (وإن كان المجال لا يزال مفتوحاً للتشجيع على زيادة المشاركة، ولا سيما من جانب الدول الأفريقية). وما يلزم للأمم المتحدة حالياً هو أن تكون على علم بالظروف التي يمكن أن تكون فيها الدول مستعدة لاتاحة قواتها وبالمعنى الزمني لذلك. وبالتالي، ينبغي أن يكون ضمن مخططات القوات الاحتياطية ممثلون للأمم المتحدة (يمكن أن يكونوا من ممثلي الأمين العام

الخاصين السابقين) بمقدورهم إجراء حوار سياسي، لا مجرد حوار تقني، مع حكومات الدول التي يحتمل أن تساهمن بقواتها، لايجاد الفهم اللازم لأي بعثة جديدة. ويمكن أن يكون عقد مؤتمر لموازنة القوات أداة مفيدة أيضاً لتدبير القوات الازمة في حالة معينة.

١٧ - ونظراً إلى قلة عدد الدول القادرة على نشر قواتها بسرعة، يتعين أن يكون لدى الأمم المتحدة فهم محدد للظروف التي يتضمن فيها للقوات الأكثر قدرة على الانتشار السريع أن تتحرك على الفور لتنفيذ أي قرار لمجلس الأمن. وقد يتطلب ذلك أن تقوم دولة رئيسية بتهيئة الجزء الأساسي من العملية (أو بعض من عناصره، مثل السوقيات) بالتعاون مع العناصر الأساسية من ملاك أحد مقار الأمم المتحدة. ويلزم أن تضع الأمم المتحدة في اعتبارها أن الدول التي هيأت قواتها بسرعة في المراحل الأولى من عملية ما سترغب على الأرجح في سحب تلك القوات في وقت مبكر بعدما يحضر القسم الأكبر من القوات.

١٨ - وثمة حاجة إلى تزويد قائد القوة والممثل الخاص للأمين العام بتوجيه تنفيذي من أجل ترجمة تقرير الأمين العام والقرار الذي يتخذ مجلس الأمن بناءً على ذلك التقرير، إلى واقع عملي. ونحن نتوقع من فريق التخطيط المؤلف من دائرة تخطيطبعثات التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام ومن الدول الرئيسية المساهمة بقوات أن يوفر الملك الأساسي اللازم للمقرر القادر على الانتشار السريع لأي بعثة جديدة، إلا أن من المهم، عند القيام بذلك، ضمان الاحتفاظ بخبرات كافية في نيويورك. ومن الضروري القيام بعملية استطلاع مبكرة لمنطقة البعثة المحتملة. وسيكون من المهم، على النحو المبين أعلاه، إشراك ممثلين للدولة الرئيسية والدول التي يحتمل أن تساهمن بقوات، فضلاً عن قائد القوة، عند الإمكان في عملية تخطيط أي بعثة جديدة منذ مراحلها المبكرة. وعندما يكون لعملية ما عنصر إنساني رئيسي، ينبغي إشراك مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وإدارة الشؤون الإنسانية إشراكاً تاماً في هذه المراحل. وينبغي أن تشارك في البعثات الاستطلاعية جميع العناصر، بما في ذلك العناصر الهندسية وعناصر الشؤون المدنية والإعلام والسوقيات والإدارة والشرطة والشؤون الإنسانية.

١٩ - وينبغي الاعتماد، عند إجراء التقييم الأولي، على جميع المصادر المتاحة، بما في ذلك الخبراء الأكاديميون والمنظمات غير الحكومية الموجودة في الميدان ولجنة الصليب الأحمر الدولية. وينبغي للدول القادرة على المساهمة بمعلومات عسكرية وتحليلات للأوضاع بشأن مسرح معين من مسارح العمليات، من شأنها أن تؤثر في توصيات الأمين العام المقدمة إلى مجلس الأمن، أن تفعل ذلك. وبمجرد أن تصبح بعثة ما في مرحلة التخطيط، ينبغي إقامة صلات مع الترتيبات الإقليمية أو الدول القادرة على المساعدة، سواء بتوفير التحليلات أو التقييمات أو تقارير الاستخبارات أو الأفراد بصفة منتظمة.

٢٠ - وفي أعقاب التقييم الأولي، ينبغي أن تعد دائرة تخطيط البعثات التوجيه التنفيذي العام، الذي يتضمن مفهوم العمليات، مع كفالة أن يعكس حقائق الواقع في مسرح العمليات، ومدى توافر القوات، والأهداف التنفيذية. وسيوفر هذا التوجيه الإطار اللازم للنظر مبكراً في مسائل هامة مثل قواعد الاشتباك

والسوقيات والخطط الهندسية، ومن الضروري توفير خرائط عسكرية إما من مصادر الأمم المتحدة أو من الدول الأعضاء التي تتمتع بالقدرة الالزمة. وثمة هدف رئيسي آخر من أهداف هذه المرحلة المبكرة من عملية التخطيط، هو صياغة رسالة إعلامية أساسية مستمدّة من الولاية. وينبغي أن تشمل جميع البعثات إلا أصغرها محطة إذاعية للأمم المتحدة.

القيادة والسيطرة

٢١ - تضمن رد المملكة المتحدة على خطة للسلام إبداء أفكار بشأن استحداث قدرة فعالة على القيادة والسيطرة والتخطيط في مجال حفظ السلام، ولا سيما عن طريق ملاك موسع للتخطيط والعمليات، وقد أحرز منذ ذلك الوقت تقدّم جيد في تعزيز قدرة مقر الأمم المتحدة على تخطيط عمليات حفظ السلام والاضطلاع بها، ولا سيما بإنشاء دائرة تخطيط البعثات والفريق التابع لها المختص بتخطيط العناصر الاحتياطية. ويسراً أن الضباط البريطانيين المعارين إلى الأمم المتحدة أسوأ ما في ملموس في تنفيذ هذه التحسينات.

٢٢ - ونحن نرحب بـأفكار المطروحة حالياً من الحكومة الكندية والأمم المتحدة بشأن إيجاد مقر قابل للانتشار السريع، مما يتيح مجالاً للمضي في تطوير هذه القدرة. ونحن نرى أن أفضل صيغة لتكوين ملاك هذا المقر الأساسي القابل للانتشار السريع هي أن يكون مؤلفاً من مزيج من الموظفين المعارين والموظفين الدائمين. وينبغي أن يضم ذلك المقر جميع العناصر الالزمة لأي عملية لحفظ السلام، بما في ذلك العناصر العسكرية والمدنية والإنسانية، ويمكن أن يقوم بتنسيق أعماله رئيس واحد لموظفي البعثة. كما يجب أن يضم المقر رئيس الموظفين الإداريين ورئيس موظفي السوقيات لضمان اندماجهما تماماً منذ البداية. وينبغي أن تشارك فيه أيضاً في مرحلة مبكرة الدول الرئيسية المساهمة بقواتها. وينبغي أن يضم هيكل مقر الأمم المتحدة عدداً كافياً من الموظفين وأن يتسم بالمرونة الكافية كي يتمكن من ملء الوظائف التي تشغر عند نشر العناصر الأولى وكى يكون قادراً بدرجة ما على مواجهة الزيادة المفاجئة في الاحتياجات.

خطة البعثة

٢٣ - ينبع أن يقوم مقر الأمم المتحدة (إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية) بوضع مخطط لأهداف البعثة مستمد من قرارات مجلس الأمن وتقرير الأمين العام، في صيغة توجيه لرئيس البعثة. وينبغي أن تقوم العناصر الأساسية، المدنية منها والعسكرية، الموجودة في مقر مسرح العمليات، بتحويل هذا التوجيه إلى خطة تنفيذية للبعثة، لتكون بعد ذلك مسؤولة عن تنفيذها. وينبغي مراجعة خطة البعثة بصفة مستمرة على أساس أهداف البعثة والحالة المتغيرة على الأرض. ويجب أن تشمل الخطة جميع مكونات البعثة: الشؤون المدنية والعنصر العسكري والشرطة والشأن الإنساني والإعلام وما إلى ذلك. ومن شأن الاضطلاع بتجربة سيناريو مناسب أن يساعد جميع العناصر الفاعلة الرئيسية على أن يتفهم كل منها

دوره وأن يطرح رؤية مشتركة لأهداف كل منها. ويمكن للأمم المتحدة أن تعد خطة نموذجية للبعثات للاسترشاد بها، وأن تطلب من الدول المساعدة في تقديم السيناريوهات أو توفير المراافق.

ترتيبات القيادة على المستوى التنفيذي

٤ - من الأمور المنشودة العمل بمبدأي تكامل القيادة ووحدتها، ولكن هذا نادراً ما يتحقق نظراً لكثره واختلاف العناصر الفاعلة في أي مسرح للعمليات. ويجب أن ينعكس ذلك في ترتيبات القيادة في مسرح العمليات وكذلك في مرحلة التخطيط. والوحاجز الاصطناعية بين العنصر المدني والعنصر العسكري لا تساعد إطلاقاً على تحقيق أهداف البعثة ولا محل لها في العمليات المتعددة العناصر. ويمكن لرئيس موظفي البعثة إذا كان متواافقاً مع كلتا الثقافتين، أن يؤدي دوراً قيماً في تحقيق التكامل في العمل بين جميع العناصر.

وتعتبر الإجراءات الموحدة لعمليات الاتصال لازمة بالنسبة لجميع البعثات ومن الممكن إدراجها في التدريب الذي تضطلع به قبل عملية النشر الدول المساهمة بقواتها.

٥ - وينبغي أن يوجد في أي عملية متعددة الجوانب مركز للعمليات المدنية - العسكرية. يكون مركز التنسيق التنفيذي الرئيسي على مستوى مسرح العمليات. وينبغي أن تعمل جميع العناصر، بما في ذلك العناصر العسكرية والمدنية والإنسانية، جنباً إلى جنب في إطار هيكل متكامل للعمليات يضم موظفين من جميع الإدارات.

قدرة الاستجابة السريعة

٦ - حتى لو توفرت أفضل القدرات السوقية والتخطيطية، ستكون هناك على الأرجح فجوة زمنية بين توقيع اتفاق للسلام ووصول العناصر الأولى لقوة حفظ السلام. ويمكن ملء هذه الفجوة بمراقبين عسكريين تابعين للأمم المتحدة سريعاً للانتشار، يمكنهم كأفراد الانتشار على نحو أسرع من الوحدات المشكّلة، ويمكن أن يكونوا بمثابة عيون وآذان للمقر الأساسي وللوحدات السريعة التي ستنتشر أولاً (إذا كانت متوفّرة). وقبل وصول القوة الرئيسية، يمكن للمراقبين العسكريين المساعدة في مراقبة وقف إطلاق النار، وإقامة الاتصال بين الأطراف، وإبراز دلالة واضحة على التزام المجتمع الدولي بالتسوية. ونفترض أن تنظر الأمم المتحدة في إنشاء قدرة احتياطية من المراقبين العسكريين قادرّة على الانتشار بسرعة. ويمكن للحكومات أن تتولى وضع قوائم بالضباط العاملين المناسبين كي تختار الأمم المتحدة منهم عند الحاجة. وتتّبّع الحكومة البريطانية الاستجابة السريعة لأي طلب من الأمم المتحدة في ظل هذه الظروف. ولكي يؤدي المراقبون العسكريون دورهم بفعالية، يلزم أن يكونوا مدربين ومجهزين على الوجه الأكمل. وينبغي للأمم المتحدة وأو لخاصة من البلدان المساهمة بقوّات تنفيذ دوره توجيهية للأفرقة الأولى من المراقبين

ال العسكريين، ويمثل الاتقان الفعلي للغة الرئيسية للبعثة (الإنكليزية عادة)، والقدرة على القيادة وفق المعايير الازمة شرطين أساسيين لاختيار الأفراد. وثمة حاجة إلى مستوى مناسب من الدعم في مجالى السويقات والمركبات، ويجب أن يؤخذ هذا بعين الاعتبار عند النظر في مستقبل قاعدة الأمم المتحدة للسوقيات. ويعتبر المترجمون الشفويون عنصرا ضروريا أيضا. ويمكن أن تتطبق المبادئ ذاتها على مراقبى الشرطة التابعين للأمم المتحدة، ولكن معايير الاختيار يجب أن تكون دقيقة للغاية.

الإعلام والعلاقات المجتمعية

٢٧ - يجب أن تكون الشؤون العامة والعلاقات المجتمعية جزءا لا يتجزأ من جميع بعثات حفظ السلام. وللحملة الإعلامية جمهوران رئيسيان: الأول هو الرأي العام في الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، خصوصا الدول المساهمة بقوات في العملية، ولكن بما في ذلك أيضا الدول القريبة من منطقة البعثة أو التي لها مصلحة خاصة فيها لأسباب كالجذور العرقية أو الثقافية المشتركة. والهدف هو خلق تفاهم وتوافق في الآراء على الصعيد الدولي بشأن أهداف البعثة. ويتم الوصول إلى هذا الجمهور من خلال وسائل الإعلام الدولية، التي تحتاج إلى معاملة متطورة وفنية منذ بداية البعثة، ويمكن خدمته على أفضل نحو من خلال اعتماد سياسة إعلامية متسقة ومنفتحة تدرك الضغوط المفروضة على وسائل الإعلام الالكترونية لضرورة بثها لتقاريرها في الوقت الحقيقي. وينبغي للجهد الإعلامي أن يشمل العنصرين العسكري والمدني (كما جرى خلال العام الأخير لقوة الأمم المتحدة للحماية). ومن الأمثلة الجيدة على ذلك المؤتمرات الصحفية المشتركة التي تعقدتها في سراييفو قوة التنفيذ المتعددة الجنسيات والأمم المتحدة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومكتب الممثل السامي. وينبغي إبلاغ موقف المتتخذ وتقارير المؤتمرات الصحفية فورا إلى جميع الوحدات والمقارن التابعة لها وإلى غيرها من الجهات الفاعلة ذات الصلة. ويجب بذل جهد خاص لكتفالة تلقي قادة القطاعات مبادئ توجيهية إعلامية تتسم بحسن التوقيت والاكتمال والمرونة.

٢٨ - أما الجمهور الآخر فهو الموجود في البلد الذي يستقبل بعثة الأمم المتحدة وفي البلدان المجاورة له في المنطقة الفرعية. والهدف هو خلق مناخ من الرضا بالعملية على الصعيد المحلي. فقد يكون السكان قد تعرضوا لدعائية الفئات المتحاربة السابقة ومن المرجح أن يكونوا بحاجة ماسة إلى معلومات موضوعية. وينبغي نشر رسالة الأمم المتحدة الرئيسية، التي تشرح التسوية السلمية ودور الأمم المتحدة. قبل وصول أولى عناصر القوة. أما كيفية القيام بذلك على أفضل وجه فتتوقف على الظروف المحلية: فقد يكون هناك دور لوسائل الإعلام المحلية وللمواد التي تصدرها الأمم المتحدة كالمنشورات التي توزع باليد وأشرطة الفيديو. وينبغي أن تكون هناك محطة إذاعية تابعة للأمم المتحدة ضمن أية بعثة لحفظ السلام تشتهر فيها وحدات مشكلة، وينبغي تشغيلها بأسرع ما يمكن.

٢٩ - ومن الضروري أن تكون الرسائل الموجهة إلى كلا هذين الجمهورين واضحة ومتسقة. وينبغي إنتاج الاستراتيجية الإعلامية على الصعيد الميداني وتطويرها يوماً بعد يوم طوال مدة البعثة على ضوء تطور أهدافها وتوجيهاتها. ويجب أن تستمد الرسالة السياسية الرئيسية من ولاية البعثة.

٣٠ - ويمكن تعزيز الاستراتيجية الإعلامية ميدانياً من خلال شن حملة لكسب الأفئدة والعقول تشمل القيام بمشاريع واضحة للعيان وذات قيمة واضحة للمجتمعات المضيفة. ويمكن أن تساعد مثل هذه الأعمال الملموسة، ولو على نطاق صغير، على كفالة الدعم والتفهم المحليين للبعثة. وثمة حاجة للمرؤنة وسعة الأفق لتحقيق أقصى قدر من التأثير، والقيام عند الإمكان باستخدام "أموال الغير"، المستمدة من المنظمات غير الحكومية والحكومات المانحة وغيرها. وأفضل سبيل لتحقيق هذا هو اضطلاع الدول المانحة ببعض الأنشطة بالاشتراك مع الوحدات المنتشرة في مناطق معينة. ويمكن أيضاً تخصيص أموال توضع تحت تصرف الممثل الخاص للأمين العام بغية مساعدته على تحقيق الأهداف السياسية التي تتوخاها البعثة. وقد يكون الممثل الخاص أيضاً مصدراً قيّماً للمشورة بشأن فترة بسط الاستقرار والانتقال اللاحق للنزاع، التي تسبق بدء المجهود الشامل لإعادة الإعمار.

المسائل المالية

٣١ - إن للبلدان المساهمة بقوات وللأمم المتحدة مصلحة مشتركة في أن تعمل الآليات المالية لعمليات حفظ السلام بأكبر قدر ممكن من الكفاءة. وتحقيقاً لهذه الغاية، نود أن يكتمل في وقت مبكر استعراض القواعد المالية والنظام المالي الذي بدأ في عام ١٩٩٥، لجعلها متوائمة والاحتياجات التنفيذية لبعثات التسعينيات المعقّدة والواسعة النطاق. ولكمال توفر ما يكفي من الخبرة للبلدان المساهمة بقوات ينبغي تشجيعها على تعيين مناظرين للأمناء المدنيين للعمل في مسرح العمليات مع رؤساء الموظفين الإداريين ورؤساء موظفي السوقيات. وسيكون هذا ذات أهمية خاصة في مجال الإفادة الكاملة من الإجراءات المحسنة الجديدة للأيجار وتسديد مقابل المساهمات بقوات ومعدات. وسيكون مماً أيضاً تحسين المعرفة بمنظومة الأمم المتحدة عن طريق حلقات العمل والحلقات الدراسية.

٣٢ - ونود من ناحية أكثر عمومية أن نرى المزيد من تفويض السلطة المالية إلى البعثات وبداخلها تحقيقاً لكتفاعة البعثة وقدرتها على الاستجابة لاحتياجات البلدان المساهمة بقوات ولقيادة القوة. ويستحسن بالنسبة إلى جميع البعثات المتعددة الجوانب أن يجري تعيين نائب للممثل الخاص للأمين العام يكون ذا خبرة في نهج الأمم المتحدة، ليكون الموظف المسؤول عن تنسيق جميع جوانب البعثة بدءاً بالإدارة وانتهاءً بالسياسات. وتفويض السلطة من مقر الأمم المتحدة إلى البعثات في الميدان يجب أن يرافقه، عند الإمكان، تفويض من مقر البعثة إلى الوحدات الفرعية على مستوى اللواء أو الوحدة. وهذا التفويض للسلطة يجب أن تقابله ترتيبات معززة للمراقبة وزيارات منتظمة تقوم بها أفرقة مراجعة الحسابات والتقييم من مقر الأمم المتحدة. ونود أن تقوم هذه الأفرقة بفحص منهجي دقيق لجميع جوانب الإدارة في كل بعثة، واضعة

في الحسبان ما على تلك البعثات من قيود وما لها من أهداف. ومما قد يساعد على تعزيز التفاهم تنظيم زيارات تقوم بها اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية وأعضاء اللجنة الخامسة.

السوقيات

٣٣ - إننا نرحب بالتقدم الذي أحرزته الأمم المتحدة في مجال تحسين الدعم السوفي لبعثات حفظ السلام. فلقد تحقق الكثير في هذا المجال، لا سيما وضع إجراءات جديدة تغطي تسديد تكاليف المعدات المملوكة للوحدات وتحديد طرق لتحسين إجراءات الشراء.

٣٤ - غير أن هذا المجال لا يزال أضعف المجالات في أداء الأمم المتحدة. فهناك عيوب خطيرة واضحة للعيان في أداء قاعدة السوقيات التابعة للأمم المتحدة في بريندisi وفي مجمل أسلوب الأمم المتحدة في صون ومراقبة المعدات التي تم شراؤها على حساب الدول الأعضاء. ولا توجد معايير لنقل المعدات بين البعثات في إطار النظام الراهن. وما لم تبذل جهود منهجية لتطبيق معايير سليمة على قاعدة بريندisi لتقييم المعدات وخذنها وفقاً لتلك المعايير، ستظل قيمتها موضع شك. وينبغي أن يظل رؤساء الموظفين الإداريين مسؤولين عن التضيقات. ولكن يجب إعداد ميزانيات بعثاتهم بالتشاور مع العناصر المدنية والعسكرية كما يجب أن تدعم تلك الميزانيات أهداف البعثات مع مراعاة القيود المالية. ويجب أن ترتفع توصيات رؤساء الموظفين الإداريين مشفوعة بتصديق قادة القوات ورؤساء البعثات على أنه جرت مناقشة الاقتراحات والمصادقة عليها بكامل جوانبها حتى مستوى الوحدة. ويمكن للملك الاحتياطي من الموظفين الإداريين المقترح أعلاه أن يكفل اتباع نهج موحد في موازنة الكفاءة التنفيذية. وتحتاج الأمم المتحدة أيضاً إلى النظر في أفضل السبل لتدبير النقل الجوي الاستراتيجي. وثمة مزايا تنفيذية للسماح للدول التي لديها القدرة على النقل الجوي باستعمال تلك القدرة عند الإمكان. ويمكن أن يسهل هذا عملية النشر لو نظرت الأمم المتحدة في تقديم طلب توريد، بحد أقصى متفق عليه، لتمكين الدول من الاضطلاع ببشر أفرادها وفق جدول زمني متفق عليه مع الأمم المتحدة.

العقود

٣٥ - إذا لم تكن هناك دولة مستعدة لتوفير السوقيات الأساسية لإحدى العمليات، واستخدم في ذلك متعاقد تجاري، يجب أن تستغل الأمم المتحدة المرونة المتضمنة بالفعل في القواعد المالية والنظام المالي للبدء في إجراء العطاءات في وقت مناسب يتيح للمتعاقد ما يكفي من الوقت لتقديم الخدمات اللازمة لدعم البعثة. وينبغي للأمم المتحدة أن تحدد هؤلاء المتعاقدين بواسطة منافسة دولية مفتوحة وأن تتأكد من استيفائهم لمعايير الأداء المطلوبة سلفاً، ربما باستخدام أسلوب العقود المعلقة المتصلة بمناطق محددة. وينبغي تعزيز عملية إدارة العقود ومراقبتها لكفالة استيفاء معايير الأداء وتأمين مردود قيم للأموال المنفقة.

أما المتعاقدون الذين يقتصرن في استيفاء المعايير الالزمة فيجب حرمانهم من تقديم عطاءات في المستقبل.

الدروس المستفادة

٣٦ - إننا نعلم أهمية خاصة على تطوير الذاكرة المؤسسية لإدارة عمليات حفظ السلام وقدرتها على الاستفادة من الدروس العملية المستخلصة من بعثات حفظ السلام. فمن المرجح أن تظهر دروس رئيسية كثيرة في مستهل البعثة، خصوصا فيما يتعلق بالجوانب المتعلقة بالسوقيات والنقل في عملية النشر. ولهذا فإننا نعتقد بوجوب أن توكل إلى موظف محدد أو موظفين محددين (مدنيين وعسكريين) منذ بداية كل بعثة مسؤولية محددة عن الدروس المستفادة وتحليلها. وينبغي للأمم المتحدة أن تنظر أيضا في تعيين مؤرخ (عسكري) ليعالج الدروس المستفادة من العملية ويكفل صون المحفوظات المناسبة.

الخلاصة

٣٧ - تغيرت بيئه عمليات حفظ السلام ومطالبها بقدر كبير خلال التسعينات، وقد استجابت الأمم المتحدة لهذا التغيير بإجراء تغييرات مهمة. وتشير الاقتراحات المحددة في هذه الورقة إلى مجالات أخرى قد يكون التغيير فيها ذات قيمة كجزء من عملية دينامية. ونأمل في أن تستقبل هذه الاقتراحات على أنها مساهمة بناءة. ولا تترتب على هذه الاقتراحات آثار من حيث الموارد إذا ما ساندت الدول الأعضاء الأمم المتحدة وتم إحلال ثقافة إدارية جديدة. ونحن جماعة نعتقد أن تنفيذها يمكن أن يعزز بقدر ملموس قدرة الأمم المتحدة على المساهمة في تعزيز الأمن الدولي في عالم يتغير بسرعة.

إدارة الأمم المتحدة
وزارة الخارجية والكونولٹ
٢٢ تموز/يوليه ١٩٩٦

- - - - -