

Distr.: General
20 April 2001
Arabic
Original: English



تقرير الأمين العام

لا انسحاب بدون استراتيجية: صنع القرار في مجلس الأمن وإنهاء عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام أو تحويلها

أولا - مقدمة

عندما يقرر بدء عملية سلام تابعة للأمم المتحدة أو إنهائها أو إجراء تغيير جوهري في مضمونها. ويعرف أعضاء مجلس الأمن أن التوصل إلى استنتاجات قاطعة وسريعة مسألة صعبة، إذا ما نظرنا بعين الاعتبار إلى الظروف الفريدة التي تحيط بكل صراع وتفاوت درجات الدعم الدولي الذي تحركه كل عملية من عمليات حفظ السلام. وعلى الرغم من ذلك، فثمة دروس عامة ومبادئ توجيهية تتصل بهذه القرارات الصعبة. وتكتسي هذه المسألة أهمية محورية للمجلس، وبشكل أعم، لسائر أجهزة ووكالات منظومة الأمم المتحدة في مجملها.

١ - في مناقشة مفتوحة عقدها مجلس الأمن في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، أجرى المجلس دراسة نقدية لكيفية ومسببات اتخاذ قرار إنهاء بعثة من بعثات السلام أو إجراء تغييرات جوهريّة في ولاية هذه البعثة بحيث تنتقل إلى مرحلة جديدة من تاريخ عملياتها. وفي سياق هذه المناقشة المفتوحة أدلى ببيانات جميع أعضاء مجلس الأمن الخمسة عشر، ومعهم ١٩ عضوا من غير الأعضاء في المجلس، وهو ما يقف شهادة على الاهتمام الجرم الذي أثاره هذا الموضوع (انظر S/PV.4223، و Resumption.1).

ثانيا - قضيتان

٤ - لقد واجهت الأمم المتحدة على مدى سنوات التسعينات كثيرا من الصراعات الصعبة والمتشابكة. ورغم أنه من الممكن أن يشار إلى عديد من النجاحات المتحققة خلال العقد الماضي، فمن الضروري الإقرار أيضا بتلك الحالات التي قصُرت فيها الجهود المبذولة عن بلوغ الأهداف المنشودة. وكما أشير في الورقة غير الرسمية المتعلقة بهذه المسألة (S/2000/1072، المرفق، الفقرة ١) فقد حدث أكثر

٢ - وفي رسالة من رئيس مجلس الأمن مؤرخة ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ (S/2000/1141) طلب مني المجلس أن أقدم إليه تقريرا عن هذه المسألة يتضمن تحليلا وتوصيات، مع مراعاة مسؤوليات مختلف أجهزة منظومة الأمم المتحدة والآراء التي أعرب عنها في الجلسة ٤٢٢٣ لمجلس الأمن. وقد أعد هذا التقرير استيفاء لذلك الطلب.

٣ - وتكمن المسألة التي تشكل لب هذه المناقشة في التعرف على العناصر التي يتعين على مجلس الأمن تقييمها

نقل مسؤوليتها إلى هيئة أخرى للأمم المتحدة أو هيئة إقليمية.

إنجاز الولاية

٨ - حسبما لاحظ كثير من أعضاء مجلس الأمن في المناقشة التي جرت في شهر تشرين الثاني/نوفمبر، تمثل الغاية النهائية لعملية السلام في تحقيق السلام المستدام. ويكون السلام الدولي مستداما عندما تصل دولتان بالتراضي المتبادل إلى تسوية للصراع الدائر بينهما، وعندما تحترم كل دولة منهما الاستقلال السياسي والسلامة الإقليمية للدولة الأخرى وتعترف بالحدود المشتركة بينهما، التي قامت بتوسيمها أو اتفقتا على أن يجري ترسيمها. وأود أن أحث الدول الأعضاء على أن تزيد من استفادتها من محكمة العدل الدولية في تسوية هذه المنازعات، على غرار ما اضطلعت به بفعالية شديدة نيكاراغوا وهندوراس لتسوية نزاعهما المتعلق بساحل موسكيتو. وثمة مثال آخر في هذا المجال يتمثل فيما قرره ليبيا وتشاد من عرض نزاعهما بشأن قطاع أوزو على محكمة العدل الدولية لاستصدار حكم بشأنه، وهو الحكم الذي جرى دعم تنفيذه بنشر فريق مراقبي الأمم المتحدة لقطاع أوزو.

٩ - وحتى في الأحوال التي يبدى فيها الالتزام التام بتوفير الإرادة السياسية اللازمة للتوصل إلى تسوية دولية، تقوم الأمم المتحدة بدور جوهري في تسهيل استعادة الثقة المتبادلة وإعادة التأهيل بما يتيح إنفاذ الاتفاقات الحدودية وبإحلال السلام الذي يجري التوصل إليه عن طريق التفاوض. ومثلما هو الحال بالنسبة لبعثة الأمم المتحدة في إثيوبيا واريتريا، تضمنت أنشطة بناء السلام رصد عملية فصل القوات وتقديم المساعدة التقنية في العمليات الإنسانية لتطهير الألغام والقيام في الوقت ذاته بالتنسيق مع سائر الجهات الفاعلة والأجهزة

من مرة خلال السنوات العشر الماضية أن قامت الأمم المتحدة بسحب عملية لحفظ السلام أو غيرت في ولايتها تغييرا جذريا، وما كان نتيجة ذلك سوى استمرار حالة انعدام الاستقرار أو السقوط مرة أخرى في وهدة العنف.

٥ - وفي سبيل التصدي لهذه القضايا قمت بتقسيم هذا التقرير إلى فرعين. ويضم الفرع الأول، الذي يستند إلى المناقشة المفيدة والصريحة التي عقدها مجلس الأمن في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ تحت عنوان لا انسحاب بدون استراتيجية، مسائل ومبادئ توجيهية مستمدة من تجارب حفظ السلام وبناء السلام في العقد الماضي قد يرغب أعضاء المجلس في نظرها في معرض اتخاذهم قرار بدء عمليات السلام أو إنهاؤها أو إجراء تغيير جذري فيها. ويختتم هذا الفرع بملاحظات عن التعاون مع المنظمات الإقليمية وعن بعض المتطلبات اللازمة لكفالة الانسحاب الناجح من كوسوفو وجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية وتيمور الشرقية.

٦ - وفي الفرع الثاني والختامي دراسة للجوانب الرئيسية المتعلقة بالأدوار التي يقوم بها مجلس الأمن والجمعية العامة وسائر أجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها. ومثل هذه الأدوار يبدأ قبل فترة طويلة من الإنشاء الفعلي للعملية. وعلى ما لاحظ عدد من الأعضاء في مداوالات مجلس الأمن في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، فإن عماد الانسحاب السليم أو استراتيجية التحويل السليمة هو وجود استراتيجية سليمة للبدء.

ثالثا - مبادئ توجيهية لاستراتيجية الانسحاب

٧ - ثمة ثلاث حالات يمكن أن تدفع إلى مناقشة ما إذا كان يتعين "سحب" عملية لحفظ السلام أو تغييرها تغييرا جذريا هي: إنجاز الولاية المنوطة بالبعثة، أو الفشل في ذلك، أو إنجازها على نحو جزئي. وتنطوي جميع هذه الحالات على عدد من القضايا يتعين نظره عند مناقشة أمر إنهاء البعثة أو

استخدام العنف. كما أن بناء السلام، في واقع الحال، هو أيضا خط التماس الأول للإجراءات الوقائية.

١٢ - والشائع أن السلام الداخلي يكون أكثر استدامة عندما يتجاوز مجرد قيام هدنة مستقرة أو توافر القدرة على قمع تمرد مسلح. فحالات النجاح تنطوي في الغالب على إصلاح نظم الحكم وجعلها أكثر استجابة للاحتياجات الأساسية للناس على الصعيد المحلي والإقليمي والوطني. وفي هذا المجال تعتبر التنمية المستدامة عنصرا لا غنى عنه لإحلال هذا السلام، غير أن تحقيقها منوط بالسكان المحليين أنفسهم؛ في حين يقتصر دور الأمم المتحدة على مجرد تسهيل العملية التي تستهدف تفكيك هياكل العنف وتهيئة الأحوال المفضية إلى قيام السلام الدائم والتنمية المستدامة.

١٣ - وعلى ذلك، يتعين أن تصطبغ استراتيجيات بناء السلام التي تشارك في إقامته الأمم المتحدة بطابع "استراتيجي" بالمعنى المعتاد لهذه الكلمة الذي يقابل بين الوسائل والغايات. وفي حين أنه من الواجب أن يجري تصميم استراتيجية بناء السلام على نحو يتناسب مع الصراع المعني، فإنه من الممكن الاستدلال على محددات عامة يمكن أن تناسب معظم الصراعات. فينبغي أن تنصدي الاستراتيجيات لمصادر العداء المحلية عن طريق مزاجحة القدرات المحلية الساعية إلى التغيير مع أي التزام دولي يتاح لمساعدة هذه العملية. فهذا التفاعل بين الالتزام الدولي والقدرات المحلية والفرقاء المتعادين، أو غيابها، هو الذي يتدخل في تشكيل إمكانيات تحقيق النجاح لعملية بناء السلام. فقليل ما يحالف النجاح عمليات حفظ السلام، إلا إذا كف الجيران الإقليميون وغيرهم من الجهات الفاعلة الدولية المهمة عن مساندة الحرب والشروع في مساندة السلام. ومن هذا المنطلق، مثلت نهاية التنافس الذي ساد فترة الحرب الباردة إحدى المعطيات المسبقة المهمة التي

الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة التي تقدم المساعدة من أجل عودة اللاجئين والمشردين وإعادة توطينهم.

١٠ - وينطوي السلام الداخلي المستدام على تحديات أشد تعقيدا. فالنقطة التي يحظى فيها هذا السلام بالاستدامة، ليست هي لحظة انتفاء جميع الصراعات من المجتمع، بل هي النقطة التي يمكن عندها حل هذه الصراعات التي من الطبيعي أن يتعرض لها المجتمع، بالوسائل السلمية من خلال بسط سيادة الدولة والقيام على وجه العموم بكفالة الحكم القائم على التشارك. وفي كثير من الحالات تكون الاستراتيجية الفعالة المطلوبة لتحقيق هذا الهدف هي تقديم المساعدة إلى الأطراف المتحاربة لنقل كفاحها السياسي أو الاقتصادي من ميادين القتال إلى أطر مؤسسية تمكنها من الانخراط في عملية للتسوية السلمية، وتتيح لها التعامل مع أي نزاعات أخرى في المستقبل بانتهاج نفس المسار. وبغية تسهيل هذا التحول يتعين أن تتضمن ولاية البعثة مهمة بناء السلام وأن تشمل عناصر من قبيل، بناء المؤسسات وتعزيز الحكم السديد وإقرار سيادة القانون، وأن تتوسل في ذلك مساعدة الطرفين في تطوير مؤسسات شرعية عريضة القواعد.

١١ - وحسبما رئي في المناقشات التي أجزاها مجلس الأمن في ٥ شباط/فبراير ٢٠٠١، فإن بناء السلام هو محاولة تجيء في أعقاب التفاوض على السلام أو فرضه، الهدف منها هو التصدي لجذور حالة العداء السائدة والعمل على بناء القدرات المحلية على حل الصراعات. وفي هذا المجال، فإن تعزيز مؤسسات الدولة وزيادة مساحة المشاركة السياسية والشروع في عمليات للإصلاح الزراعي وتقوية المجتمع المدني والبحث عن سبل لاحترام الهويات الإثنية، تعتبر جميعها سبلا لتحسين احتمالات التوصل إلى الحكم السلمي. فالهدف من بناء السلام هو تشييد المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وتهيئة الاتجاهات التي تدرأ تحول الصراعات، التي لا مفر لأي مجتمع من أن يواجهها، إلى صراعات تنحو إلى

(مثلما فعلت معاهدات السلام في السلفادور). وفي هذه الأحوال المؤاتية، يمكن أن يكون الوجود الدولي لحفظ السلام هو نفسه رادعا للانتهاكات، بالنظر إلى التكاليف المحتملة التي تنجم عن نقض الاتفاقات الدولية والتسبب من جراء ذلك في مزيد من التدخل الدولي في الشؤون المحلية.

١٧ - وفي الأحوال التي تتسم بدرجات أكبر من العدا، يمكن، بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة أن تساعد العمليات في حل مشاكل الالتزام والتعاون عن طريق التنفيذ المباشر للاتفاقات، أو برفع كلفة انتهاكات اتفاقات السلام. وفي هذه الأحوال، ينبغي أن يكون استعمال العنف في مقاومة محاولات الأطراف منع البعثات من تنفيذ ولاياتها مآذونا به تقليديا ومدعوما بالموارد من أجل تعزيز معاهدة السلام الشاملة أو الحلول محلها، مثلما هو الحال، على التوالي، في إدارة الأمم المتحدة الانتقالية لسيلوفينيا الشرقية وبارانيا وسيراميوم الغربية في كرواتيا، أو بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو. ومثل هذا الدعم القوي قد يكون مطلوبا من أجل التغلب على المصادر الدفينة لانعدام الثقة والحوافز القوية لانتهاك أحكام السلام المتفق عليها. ومثلما هو الحال في كوسوفو، تؤدي حالة العدا وتعدد الفرقاء وعدم وجود القيادة المتناسكة إلى تعقيد مشاكل تحقيق السلام المتداعم ذاتيا. وبدلا من ذلك، يمكن أن يمثل التوجيه الواعي الذي يتولاه وكيل دولي نزيه من أجل ضمان الإنفاذ الفعال للسيادة واحترام حقوق الإنسان، مطلباً ضروريا مؤقتا.

١٨ - من ناحية أخرى، تتفاوت البلدان التي تمزقها الحروب من منظور قدراتها الاقتصادية والاجتماعية. فبعض هذه البلدان مثل يوغوسلافيا السابقة بدأ الحرب وهو على قدر كبير من التنمية الاقتصادية. وحتى بعد انتهاء الحرب لا تزال يوغوسلافيا تملك قدرة اجتماعية كبيرة في صورة سكانها المتعلمين. لكن بلدانا أخرى بدأت حروبها وهي

أسهمت في ازدهار عناصر بناء السلام كعناصر أساسية في عمليات حفظ السلام التي دشنت في مطلع التسعينيات.

١٤ - ولا بد، عند تخطيط أنشطة بناء السلام، أن تؤخذ بعين الاعتبار الخصائص المميزة للأطراف. فعلى سبيل المثال، كلما ازدادت حدة عدا ودرجة تشتت الفرقاء وزاد عدد المشردين وانتشر وجود الجماعات الضعيفة (وهي الأحوال التي سادت الصومال على سبيل المثال في عام ١٩٩٢) كلما ازدادت عملية السلام صعوبة وزاد حجم المساعدة والسلطة الدولية اللازمة لإرساء السلام.

١٥ - أما في الأحوال التي تقل فيها حدة العدا، فيمكن أن يكون الرصد الدولي كافيا لإحلال سلام متداعم ذاتيا. فالرصد يساعد في تهيئة الشفافية بين أطراف افتقدت الثقة وإن تهيأت لديها بقدر متكافئ حوافز تجنبها إلى السلام. ويمكن أيضا لعمليات حفظ السلام والمساعدة ذات الصلة أن تخفف من مساحة المبادلات فتساعد على سبيل المثال في تمويل عمليات تجميع الحارين القدماء في المعسكرات وتجريدهم من السلاح وإعادة إدماجهم والتصديق على ذلك، على نحو ما جرى عمله في السلفادور بمساعدة بعثة مراقبي الأمم المتحدة في السلفادور، وفي موزامبيق من خلال عملية الأمم المتحدة في موزامبيق. وفي مثل هذه الظروف، يمكن أن يكون التعاون والمساعدة الدوليان حاسمين في تجاوز مظاهر العدا وحل مشاكل التنفيذ.

١٦ - وأفضل برهان على أن حفظ السلام سيكلل بالنجاح هو التوصل إلى تسوية سلام شاملة. إذ ينبغي لهذه التسوية أن تذهب إلى أبعد من توقيع اتفاق بسيط لوقف القتال بأن تتصدى للمسببات الجذرية للصراع وتنشئ المؤسسات شبه السيادية اللازمة لإدارة التحول السلمي (ومثالها المجلس الوطني الأعلى في كمبوديا) أو تجسد في حد ذاتها الشروط المتفق عليها لإصلاح المؤسسات السيادية

شرطية محايدة ذات تمثيل أعرض لطوائف المجتمع؛ ونزع السلاح والتسريح وإعادة الاندماج؛ والإصلاح القضائي والجنائي؛ وإزالة الألغام؛ وبناء القدرات في مجال تطهير الألغام.

(ب) تعزيز المؤسسات السياسية والحكم السديد -

ويتطلب إنماء أو تعزيز المؤسسات الديمقراطية الوطنية والأحزاب السياسية وغيرها من الآليات التشاركية، بما في ذلك وسائل الإعلام؛ وبناء القدرات في مجالي الحكم والمجتمع المدني؛ وتقديم المساعدة التقنية في مجال حقوق الإنسان، وتوفير التعليم والتدريب في مجال المواطنة؛ وتوفير المساعدة الانتخابية بما فيها تطوير القانون الانتخابي ووضع مدونة لقواعد السلوك الانتخابي وإقامة المجالس الانتخابية؛ ودعم مكافحة الفساد.

(ج) تشجيع الإصلاح والتحول في المجالين الاقتصادي والاجتماعي -

ويشمل ذلك تعزيز الظروف الملائمة لاستئناف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وعودة المرشدين واللاجئين بصورة دائمة وإعادة دمجهم في المجتمع، والأخذ بتدابير لبناء الثقة يمكن أن تؤدي إلى المصالحة الوطنية، وتشجيع مشاركة المجتمع المدني، لا سيما النساء، ومشاركة المنظمات الوطنية غير الحكومية، وإيلاء اهتمام لاحتياجات الشباب لا سيما الذكور منهم، وتوفير الخدمات الاجتماعية (التوعية الصحية، والمياه والصرف الصحي)، وتوفير موارد مستدامة للمعيشة للجنود المسرحين واللاجئين والمرشدين العائدين، وخلق فرص عمل، ووضع نظم للاعتمادات البسيطة، وتشجيع الأنشطة المدرة للدخل، وإعادة بناء الطرق والجسور وخطوط السكك الحديدية لتيسير الوصول إلى المناطق التي نكبت بالحروب من أجل الاستيطان والإنتاج

فقيرة فزادتها الحروب فقرا (أنغولا والسودان وكمبوديا). وفي الحالتين كليهما، يمثل الإعمار مجهدا حيويا، فكلما زاد مقدار الخراب الاجتماعي والاقتصادي تعين مضاعفة الدور الدولي المتعدد الأطراف. وتعتبر المساعدة الغوثية الاقتصادية الدولية ونشوء الوظائف المنتجة بمثابة البشائر الأولى للسلام، ويمكن أن تغري الفرقاء المتنافسين على نزع سلاحهم عن حق واغتنام الفرص التي تتيحها العمليات السياسية السلمية. ويستفيد السكان المحليون من المساعدات الدولية عند إعادة إعمار المؤسسات، بما في ذلك إنشاء قوات موحدة للجيش والشرطة، وعند التصدي للتحديات الأشد المتمثلة في إقامة نظام تعليمي يمكن أن يسهم في تحقيق المصالحة بين أبناء الأجيال الصاعدة.

١٩ - وعليه، فإن تعزيز المؤسسات الشرعية باعتباره عنصرا موازيا و/أو تابعا لعملية حفظ السلام، يمثل عادة محورا لمشاركة الأمم المتحدة في البلدان التي تسعى إلى تجاوز الصراعات المدنية. وتثير هذه النقطة موضوعا مهما آخر يتعلق بمدى نجاح هذه العملية من عمليات التحول وهي: مدى توافر الموارد اللازمة لتنفيذ الولايات وكفالة حيازة العملية والشركاء فيها للأدوات والقدرات التقنية والإدارية اللازمة للتصدي للعناصر الأساسية للبرنامج، ومنها إعادة إنشاء الإدارة المدنية والهياكل المدنية الأساسية وكفالة الفعالية في عمليات التجريد من السلاح والتسريح وإعادة الاندماج.

٢٠ - وفي الآونة الأخيرة، حددت منظومة الأمم المتحدة ثلاثة مقاصد رئيسية يؤدي الوفاء بها عادة إلى إحراز النجاح في بناء السلام الشامل هي:

(أ) تدعيم الأمن الداخلي والخارجي - ويشمل نشر

قوات حفظ السلام و/أو مراقبين عسكريين لضمان الأمن أو التفاوض على سبل الوصول من أجل تعزيز إصلاح القطاع الأمني بما في ذلك إعادة إنشاء قوات

المتحدة القطري المؤلف أساسا من ممثلين عن الوكالات التنفيذية وبالمثل، فمن شأن إرساء روابط مؤسسية وثيقة، على صعيد المقر، بين كيانات الأمم المتحدة الحكومية الدولية المسؤولة عن السلم والأمن وكياناتها الداخلية المسؤولة عن التنمية أن يؤدي إلى تمكين صناع السياسات من المحافظة على التوجه الاستراتيجي لعملية بناء السلام. وقد طرأ تقدم ملحوظ داخل الأمم المتحدة على تحسين التنسيق المؤسسي، كما تبذل مزيد من الجهود نحو تحقيق هذه الغاية.

٢٣ - وغالبا ما يؤدي تحسن الوضع الأمني المصاحب لنشر قوات حفظ السلام إلى حدوث انتعاش اقتصادي مذهل في منطقة البعثة، إذ تتجه الاستثمارات العامة والخاصة، وكذلك تدفق المساعدات الأجنبية غير العسكرية إلى الازدياد بيد أن انسحاب العمليات الضخمة يؤثر تأثيرا سلبيا شديد الوضوح على دوائر الأعمال التي تكون قد انتعشت بسبب قيامها بتوفير السلع والخدمات للبعثة، وعلى الموظفين المحليين الذين يعملون لحساب البعثة. وتقتصر هذه الآثار في أحيان كثيرة على قطاعات معينة دون أن تلقي بظلالها على التحسن الشامل في الاقتصاد، وإن كان لها رغم ذلك وجود ملموس. وهذا سبب آخر يجعل الانتقال المدروس بعناية مسألة ضرورية كي تستمر المكاسب التي تحققت أثناء فترة انتشار قوات حفظ السلام.

٢٤ - ومع ذلك يجب الاعتراف بأن الاستراتيجية الشاملة التي نادينا أعلاه باتباعها، لا تكون دائما متاحة على الأجل القصير. ويحدث في بعض الأحيان أن تكون غاية المراد هي إرساء وجود يؤدي إلى الاستقرار ويستند إلى اتفاقية محدودة. ولا ينبغي إهدار الفرص التي تسنح، على سبيل المثال، لتعزيز وقف إطلاق النار ومن ثم احتواء الصراع وتقليل معاناة البشر. ففي مثل هذه الظروف، يمكن بمجرد أن يتحقق شيء من الاستقرار، وتخفت جذوة المشاعر المرتبطة بالحرب أن

الزراعي، وتوفير المشورة النفسية والاجتماعية للفئات المتضررة من الحروب لمعالجتها مما لحق بها من صدمات.

٢١ - ونظرا للتحديات والتكاليف الضخمة التي يمكن أن تنطوي عليها عمليات بناء السلام الشاملة هذه، ينبغي التأكيد من أن جميع العناصر الأساسية في منظومة الأمم المتحدة تشارك على نحو تعاوني وبنّاء وبصورة تامة. وأود التركيز على هذه النقطة لأنه لا ينتظر من إدارة أو وكالة ما أن تضع وتنفذ وحدها استراتيجية شاملة للسلام بجميع عناصرها. وعلى حد قول عدد من أعضاء مجلس الأمن في شهر تشرين الثاني/نوفمبر الماضي، فإن نجاح أي عملية لحفظ السلام في الانسحاب يعتمد على تعاون ومشاركة جميع أطراف منظومة الأمم المتحدة وعلى فعالية العناصر الدولية الأخرى، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية والمنظمات غير الحكومية التي ليست طرفا في العملية.

٢٢ - وينبغي أن يستمر عمل هذه العناصر، بما في ذلك وكالات الأمم المتحدة، من قبيل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي والوكالات الإنسانية والإنمائية الثنائية والمتعددة الأطراف (الحكومية وغير الحكومية) بعد انسحاب قوات حفظ السلام بفترة كبيرة. ولضمان السلاسة في تسليم زمام الأمور إلى هذه الكيانات، يجب أن تبدأ الاستعدادات منذ المراحل الأولى لعملية حفظ السلام. وكلما كان هؤلاء الشركاء وثيقي الصلة بعملية حفظ السلام طوال وجودها في منطقة البعثة، زادت فرصتهم في أن يكونوا مهيبين لرفع عملية بناء السلام. وتسهل عملية تعيين منسق الأمم المتحدة المقيم كنائب للممثل الخاص أو نائب لممثل الأمين العام هذا الانتقال، مما يسمح بسرعة إنعاش عملية وضع البرامج الإنمائية وبتيح لموظفي عملية حفظ السلام تسليم زمام الأمور بسلاسة إلى فريق الأمم

فردى وجماعي في الوسائل الفعالة المتاحة لمواجهة هذا الصراع، بما في ذلك الاستعانة "بأصدقاء الأمين العام" لاستخدام نفوذهم من أجل إحلال السلام. ونظرا للمخاطر المترتبة على الإعلان الصريح عن فشل البعثة والانسحاب، قد يرغب المجلس في زيارة منطقة الأزمة لتسجيل استمرار اهتمامه بما يدور فيها، وجمع معلومات مباشرة، والترويج لأفكار واستراتيجيات جديدة بين أعضاء المجلس حول الخطوات المقبلة التي يمكن اتخاذها.

٢٧ - وما لم يتمكن أعضاء مجلس الأمن أنفسهم، لعدة أسباب، من تنفيذ تعهدهم بإتمام مهمة البعثة بنجاح، يجب أن تتركز الأسئلة التي تطرح حينذاك على البدائل المتاحة لعملية السلام، التي يمكن أن يكون لها مساهمة إيجابية. وفي هذا الصدد، لن يكون استمرار مشاركة الوكالات الإنسانية، في حالة إمكانية استئناف أنشطتها دون تعريض حياة العاملين فيها للخطر، بديلا مناسباً لحفظ السلام لكنه ربما يكون ضروريا لتخفيف الآثار المترتبة على انسحاب عملية حفظ السلام.

٢٨ - وخلال العقد الماضي، أثبتت تجربتنا قوة الأمم المتحدة للانتشار الوقائي وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى رواندا، وإحدهما مشتركة بين عدة دول والأخرى داخل واحدة، لكن كليهما لم تكن له استراتيجية للمتابعة، أن إنهاء البعثة يمكن أن يكون مكلفا على الصعيدين المادي والبشري. وكانت قوة الأمم المتحدة للانتشار الوقائي تؤدي مهمتها، في مراقبة الوضع المتفجر على حدود جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة ونجحت فيما يبدو في منع وقوع اعتداءات عبر الحدود وتقليل الغارات التي تهدد الاستقرار، عندما اختار مجلس الأمن إنهاء مهمتها في عام ١٩٩٩. وكان من الممكن تجنب الاعتداءات الحدودية التي تقوم بها في الوقت الحالي جماعات مسلحة متمردة انطلاقا من قواعدها في كوسوفو لو سمح للقوة بالاستمرار في عملها

يؤدي تحسن المناخ السياسي إلى تعزيز فرص إرساء وتنفيذ السلام الدائم.

٢٥ - وحتى عندما تكلل إحدى الولايات بالنجاح، فقد يظل مجلس الأمن راغبا في مراجعة الموقف. هل يمكن أن تستمر المكاسب التي تحققت إلى ما بعد الانسحاب؟ هل يمكن تعزيزها عن طريق بعثة متابعة توفدها الأمم المتحدة أو إحدى المنظمات الإقليمية؟ هل الإمكانات والموارد الأساسية مؤمنة؟ هل يمكن للمرحلة القادمة أن تحسن الوضع أكثر من سابقتها؟

الفشل في إنجاز الولاية

٢٦ - في أحوال أخرى، قد يرى مجلس الأمن أن الوضع على أرض الواقع قد تغير بشكل جذري، أو أن البعثة لم تقدم إسهاما إيجابيا، وليس هناك أمل في حدوث ذلك. حينئذ يجب أن يتم الانسحاب اعترافا بأن الفشل أحيانا ما ينتج عن عدم توافر شروط الانتقال على نحو منظم إلى بناء السلام في أعقاب الصراع. وتشهد تجارب الأمم المتحدة في الصومال وأنغولا، على سبيل المثال، بأنه إذا كانت عمليات حفظ السلام يمكن أن تكون الفيصل بين الحرب والسلام في حالة توفر الشروط المناسبة، فهي قد لا تكون الأداة المناسبة في ظروف أخرى، ولا سيما عندما ترفض الأطراف المعنية التعاون أو الالتزام بتعهداتها. بيد أنه قد يكون من المفيد في مثل هذه الحالات الأخذ بأدوات أخرى، من قبيل اتخاذ إجراء معتمد من جانب المنظمات الإقليمية أو القيام بعمليات متعددة الأطراف بعد الحصول على موافقة البلد المصنف أو القيام بمبادرات وساطة سلمية حكومية أو غير حكومية. ولا يعني إنهاء البعثة، نتيجة عدم التزام الأطراف المعنية باتفاقياتها، انتهاء مسؤولية منظومة الأمم المتحدة أو مجلس الأمن، ولا يشير أيضا إلى انتهاء مشاركة المجلس في المشكلة. ويتعين على أعضاء المجلس النظر بشكل

الموكولة إليها لكنها لا تستطيع تحقيق جميع الأهداف المحددة لها.

٣٠ - وتصبح عملية اتخاذ القرار هذه أكثر تعقيدا في الحالات التي يكون فيها سجل البعثة غير مشجع أو النتائج المتوقعة منها غير مؤكدة و/أو عندما تتجاوز الخسائر البشرية أو غيرها من التكاليف كافة التوقعات. وفي مثل هذه الحالات يكون على مجلس الأمن أن يعيد النظر بعين النقد في ولاية البعثة. فهل وجود بعثة أصغر وإن كانت غير محددة المدة البديل الأمثل في حالة غياب الحل السياسي؟ وإذا اتخذ قرار باستمرار البعثة، هل هناك إمكانية لردع من يظهر من المستفيدين من اندلاع الحرب والمفسدين و/أو مقاومتهم بالوسائل السياسية؟ وكيف يمكن أن تسهم إعادة النظر في استراتيجية الانسحاب، كما ذكرنا آنفا، في إنجاح التحول إلى وضع أكثر استقرارا أو إلى سلام دائم؟

٣١ - وتقدم تجربة هاييتي في عام ١٩٩٣ مثالا على هذه الحالة بالذات. فقد تبين حينذاك عدم إمكانية تطبيق بنود اتفاق جزيرة غفرنرز نظرا لتعنت نظام سيدراس. وعرضت الولايات المتحدة الأمريكية والرئيس المنتخب جان - برنارد أريستيد على مجلس الأمن أن يسمح بإرسال قوة تدخل متعددة الجنسيات. وعقب انتقال الأمور من القوة المتعددة الجنسيات إلى بعثة الأمم المتحدة في هاييتي، تولت الأمم المتحدة مهام حفظ السلام وبناء السلام وتوفير الأمن والمساعدة في تشكيل قوة شرطة فعالة والمعاونة في إعادة الإعمار والتأهيل. وقد ساعدت بعثة الأمم المتحدة في هاييتي والعمليات التي تلت ذلك في انتخابات هاييتي وتعاونت مع البعثة المدنية الدولية في هاييتي، التي تعمل على إنفاذ حقوق الإنسان، وبعثة مراقبة الانتخابات التابعة لمنظمة الدول الأمريكية. وقد أسهمت هذه الأنشطة كلها في إعادة الحكومة المنتخبة بصورة شرعية.

ولو بشكل مصغر. وقد أدت المذبحة التي وقعت في رواندا، في أعقاب قرار المجلس بتخفيض حجم البعثة بشكل جذري بدلا من تعزيزها، إلى محاولات مضنية احترت فيها الضمائر لتحديد المسؤولية، وكان من بين هذه الجهود التحقيق المستقل الذي أجري في المسألة. وقد سُجل فشل الأمانة العامة ومجلس الأمن في منع أو وقف تلك الإبادة الجماعية فور معرفة مداها. وتجدر الإشارة أيضا إلى أن المجتمع الدولي عندما تأخر في تقبل مسؤولية مواجهة الأزمة الإنسانية في منطقة البحيرات الكبرى، تجاوزت التكاليف المترتبة على مساعدة اللاجئين بدرجة كبيرة الحد الأقصى للتكاليف التي قدرت لتعزيز بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى رواندا. فعلى سبيل المثال، بلغت التكاليف الفعلية للبعثة، من الناحية المالية، ٤,٧٣ ملايين دولار؛ بينما قدرت التكاليف السنوية لإرسال ٥.٠٠٠ جندي إضافي رأى قائد القوة الجنرال روميو دالير أن ثمة حاجة إليهم لمنع المذبحة أو وقفها بحوالي ٥٠٠ مليون دولار، وتجاوزت تكاليف المساعدات الإنسانية لرواندا وللمنطقة عقب الإبادة الجماعية ٤,٥ من مليارات الدولارات.

النجاح الجزئي

٢٩ - ما بين النجاح القاطع والفشل، هناك منطقة رمادية شاسعة. وعندما يواجه مجلس الأمن وضعاً مبهما كهذا، قد ينظر في سحب عملية تعطي نتائج إيجابية في بعض النواحي لكنها فاشلة في نواح أخرى. وفي مثل هذه المواقف غير الواضحة ربما يستحسن طرح الأسئلة التالية: هل كان لعملية السلام تأثير إيجابي على حياة الأشخاص الذين وقعوا في هذه الأزمة؟ هل هذا البلد في وضع أفضل من الوضع الذي كان سينشأ بدون عملية حفظ السلام؟ أما السؤال الأساسي لأغراض هذا التقرير فهو: هل يمكن في حالة سحب العملية المحافظة على المكاسب التي تحققت؟ وربما تكون مثل هذه الأسئلة ملائمة عندما تستوفي البعثة كثيرا من الجوانب

٣٢ - وفي هذا الصدد أود أن ألقى الضوء على مسألة أساسية تعوق قدرة الأمم المتحدة على تحقيق النجاح والفعالية في إنجاز الولايات الطويلة الأجل، والمتعدد المراحل على النحو الذي اقترح في سياق هذا التقرير، ألا وهي الحلقة الضعيفة المتمثلة في التمويل الطوعي لمساندة البرامج غير المدرجة ضمن عملية حفظ السلام في حد ذاتها، والتي يمكن أن يعتمد عليها نجاح البعثة في نهاية المطاف. فهذه التبرعات غالباً ما تصل متأخرة، أو لا تصل على الإطلاق لتترك عملية حفظ السلام برافد مالي واحد غير كاف في ظل استراتيجية قصد منها أن تكون متعددة الروافد. فعلى سبيل المثال، إذا كان من المفترض أن تنتهي إحدى العمليات بتسليم المهام الموكولة إليها إلى السلطات الوطنية التي تحتاج إلى تدريب ومعدات، فهل المانحون على استعداد لتوفير سبل تحقيق ذلك؟ وإذا كان الهدف من العملية توفير الاستقرار أثناء عملية ترسيم الحدود، كما في حالة قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان وبعثة الأمم المتحدة في إثيوبيا وإريتريا، فهل تتوافر الأموال اللازمة للجنة الحدود؟ وإذا سنحت فرصة لإنهاء خيار الحرب عن طريق نزع أسلحة المقاتلين وإعادة دمجهم في المجتمع، فهل هناك موارد لدفع هذه العملية إلى نقطة الالعودة؟ وقد يرغب أعضاء المجلس، لإدراكهم للمشاكل الكامنة في تحويل هذه النفقات الضخمة والطويلة الأجل إلى اشتراكات مقررة في استخدام نفوذهم بصورة فردية وجماعية للمساعدة في حشد التبرعات المطلوبة في الوقت المناسب.

٣٤ - ولا يمكن للموارد أن تحل محل الإرادة السياسية للأطراف المعنية. ومع ذلك حينما تكون الأطراف المعنية مستعدة للتعاون، فإن وجود بعثة للأمم المتحدة لديها موارد كافية يمكن أن يكون حاسماً في تعزيز السلام. ومن شأن اتخاذ إجراءات لسد هذه الثغرة في التمويل في الحالات الانتقالية في المستقبل أن يشكل نتيجة إيجابية للغاية وملموسة للمناقشات التي بدأها المجلس في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ والتي ستتواصل عند النظر في التقرير الحالي.

العمليات المنشأة بموجب الفصل الثامن من الميثاق

٣٥ - برغم وجود بند عن التعاون مع المنظمات الإقليمية في الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، فلم تصبح هذه المسألة من الجوانب الأساسية في عمليات حفظ السلام إلا خلال العقد الأخير. وفي بعض الحالات، أدت هذه الشراكات عن طريق الجمع بين دوافع ومعارف الأطراف الفاعلة من ناحية وبين شرعية المنظمة الدولية وخبراتها ومواردها من ناحية أخرى، إلى تعزيز جهود المجتمع الدولي من أجل إحلال السلام.

٣٦ - وفي الوقت ذاته، يمكن أن تحد بعض العناصر من قدرة المنظمات الإقليمية على المساهمة. وستظل الصراعات تنفجر في المناطق التي تفتقر منظماتها الإقليمية إلى الموارد أو الخبرة اللازمة للتعامل بفاعلية مع هذه المواقف، وحيث لا توجد مصالح قوية يمكن أن تدفع القوى العظمى إلى التدخل أو حيث تتعارض بشدة مصالح القوى العظمى بحيث لا يمكن التوفيق بينها إلا في إطار منتدى عالمي. وقد يواجه الانتشار الإقليمي معارضة سياسية في حالة بعينها، سواء داخل المنظمة أو من جانب البلد المضيف. وحتى إذا كان في مقدور المنظمات الإقليمية أن تساهم في المسألة، فإن

٣٣ - ولهذا الأمر أهميته في مستهل عمليات حفظ السلام، وكذلك عند إنائها تدريجياً والاستعاضة عنها بكيان للمتابعة، من قبيل بعثات بناء السلام. ويجب معالجة مشكلة التمويل هذه إذا كان لمجلس الأمن أن يحقق سجلاً من الإنجازات في مجال المساعدة على تعزيز انسحاب عمليات

وتيمور الشرقية

٣٩ - تُظهر حالتنا كوسوفو وتيمور الشرقية أهمية الفروق في الظروف وتبينان بشكل واضح التحديات التي تنطوي عليها استراتيجية الانسحاب الناجحة. ففي حالة كوسوفو، يرتبط المؤشر المقرر لانسحاب بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو بتقرير الوضع النهائي للإقليم، فما من اتفاق يحظى بالدعم اللازم من جانب الأطراف والمجتمع الدولي يلوح في الأفق بشأن هذه المسألة في الوقت الحاضر.

٤٠ - وتمشيا مع الولاية المقررة، بدأت العملية تزيد من الاستقلال والحكم الذاتي لإقليم كوسوفو، في حين تتجنب أية إجراءات من شأنها الحكم بشكل مسبق على النتيجة بشأن الوضع النهائي. وهذا يستدعي أن يحتفظ ممثلي الخاص ببعض السلطات، كما يتطلب وجود عملية قادرة على دعمه في هذا الدور.

٤١ - وفي هذه الأثناء، هناك توتر لا يمكن تفاديه بين مطامح الشعب في كوسوفو والولاية التي حددها مجلس الأمن، ولا يبدو أن هناك بديلا، في ظل هذه الظروف، عن استمرار وجود بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو، وتنفيذ القرار ١٢٤٤ (١٩٩٩) تنفيذا صارما، إلى أن يحين الوقت الذي يمكن فيه التوصل إلى اتفاق بشأن الوضع النهائي.

٤٢ - أما في حالة تيمور الشرقية، فالموقف أكثر وضوحا بكثير. إذ أن ولاية بعثة إدارة الأمم المتحدة في تيمور الشرقية (UNTAET) هي تهيئة تيمور الشرقية للاستقلال المزمع منحه، وعندها تختتم أعمال هذه الإدارة الانتقالية. ولضمان أن يكون الاستقلال ناجحا ومجديا، تدعو الحاجة إلى وجود بعثة متابعة لحفظ السلام لدعم الدولة الجديدة. وينبغي أن تتضمن العملية الجديدة عناصر عسكرية وعناصر من الشرطة. وبالإضافة إلى هذا، لا يزال المجتمع الدولي في حاجة إلى

الاستعانة بمنظمات متعددة في نطاق بعثة واحدة يمكن أن يسبب مشاكل تتعلق بالتنسيق ويزيد من صعوبات وضع استراتيجية متماسكة لإنهاء العملية.

٣٧ - والأمم المتحدة لديها مخاوف من أن يؤدي تفويض الآخرين في القيام ببعض المهام إلى خفض درجة الالتزام أو الانضباط من جانب المجتمع الدولي، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى تفاوت الاستجابة للصراع في المناطق المختلفة، أو إلى اتخاذ إجراءات غير مناسبة باسم الأمم المتحدة. لذا فإن استمرار رغبة مجلس الأمن في التصرف في هذه الصراعات، بما في ذلك نشر عمليات لحفظ السلام، أمر حاسم.

٣٨ - ويمكن الخروج بأربعة دروس من هذه التجربة:

- * أولا أن المسؤولين عن تنفيذ اتفاقات السلام يجب أن يشهدوا مرحلة التفاوض.
- * ثانيا من المهم أن تجري الأطراف الفاعلة الرئيسية تقييما واقعيًا لقدرات جهات التنفيذ المختلفة وميزاتها النسبية
- * ثالثا يجب توخي الوضوح في تسلسل المسؤولية وتقسيم العمل بين الجهات المختلفة وإلا فإن نقاط القوة التي يمكن أن تنشأ عن تنوع المساهمات ستتحول إلى نقاط ضعف بسبب عدم اتساق الجهود أو عدم جدواها.
- * وأخيرا، ومن أجل تعزيز إمكانات هذه الشراكات بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، من المستحب أن تسعى المنظمات الإقليمية إلى تنمية قدراتها كي تتمكن من المساهمة على أرض الواقع ليس بجنود حفظ السلام فحسب وإنما بالموظفين الآخرين ذوي الصلة من قبيل رجال الشرطة والخبراء القانونيين وخبراء الجزاءات وربما تحتاج هذه الجهود إلى مساندة من المجتمع الدولي الأوسع نطاقا.

ملموس. وقد يرغب المجلس عند اتخاذ هذا القرار في مواصلة ممارسته المتمثلة في زيارة مناطق الصراع وتوسيع هذه الممارسة، بسبب الفوائد الواضحة التي يجنيها صانعو القرار من هذه الخبرة المباشرة. ويمكن أن يكون في هذا تكملة أساسية للتقارير المرفوعة من الأمانة العامة وكذلك للمعلومات التي قد يحصل عليها كل عضو في المجلس من خلال قنواته الخاصة.

وضع الولاية على أساس معلومات استراتيجية

٤٥ - تتوقف الاستجابة الفعالة للصراع على توصل مجلس الأمن إلى فهم مشترك لطبيعة المشكلة. وإنني أسعى إلى أن أقدم في تقاريري إلى الأمانة العامة أفضل المعلومات وأكثرها صلة بالموضوع، بما في ذلك المعلومات التي تم الحصول عليها عن طريق إيفاد بعثات تفصي الحقائق والبعثات التقنية إلى المنطقة. وتحليل هذه المعلومات عنصر أساسي من عناصر إعداد التقارير التي أقدمها، وذلك بغرض تزويد جميع أعضاء المجلس بنقطة انطلاق مشتركة بالنسبة للنقاش واتخاذ القرار، مع تحديد خيارات العمل، حسب الاقتضاء، وإرفاقها بتقييم واقعي للمخاطر والفرص الكامنة في كل منها.

٤٦ - ولا بد لهذا التقييم من أن يساعد المجلس في تحديد نطاق مشاركة الأمم المتحدة تحديدا واقعيا. فعلى سبيل المثال، هل يسمح الموقف بإقامة عملية يمكن أن تساعد الأطراف في تحقيق سلام قائم ذاتيا (كما هو الحال في السلفادور وموزامبيق وناميبيا، مثلا)؟ أم هل من الأنسب التفكير بوجود طويل الأمد لإحلال الاستقرار، بسبب عدم ظهور حل سياسي في الأفق يمكن أن يستمر بالجهود الذاتية (كما كان الحال، مثلا، عند إنشاء قوة الأمم المتحدة لمراقبة فض الاشتباك)؟ وهل، كما ذكر أعلاه، تتناسب السلطة المقترحة للولاية الدولية - سواء أكانت تتعلق بالرصد أم المساعدة المتعددة الأبعاد أم الإنفاذ - مع طبيعة الصراع

تقديم خبرات كبيرة في مجال الإدارة المدنية لدعم أهالي تيمور الشرقية.

٤٣ - فالشرط الأساسي في حالة تيمور الشرقية هو ضمان عدم تبديد التضحيات الهائلة للتيموريين الشرقيين والاستثمارات الكبيرة للمجتمع الدولي وتعاون الأطراف الضروري لتحقيق الانتقال بنجاح إلى الاستقلال، من جراء عدم توجيه الاهتمام والدعم الدوليين للدولة الجديدة. وفي الوقت ذاته، من المهم التحرك نحو إطار عادي للمساعدة الإنمائية بالسرعة الممكنة وبشكل مسؤول.

رابعاً- أدوار مجلس الأمن والأجهزة الرئيسية الأخرى

٤٤ - وفي الختام، سأتناول الأدوار الخاصة لمجلس الأمن وغيره من أجهزة ووكالات الأمم المتحدة الرئيسية في وضع هذه القرارات الحيوية وتنفيذها. فاستراتيجية الانسحاب الجيدة إنما تنبعث من وجود استراتيجية دخول جيدة. وفي هذا الصدد، من المتوقع أن يتوصل مجلس الأمن إلى اتفاق بشأن تحديد ولاية واضحة ممكنة التحقيق تقوم على فهم مشترك لطبيعة الصراع. ونبغى للأمانة العامة أن توفر التحليل الصريح والمستنير الذي يتطلبه مجلس الأمن لاتخاذ قرار بشأن وضع استراتيجية سلام فعالة. ويتوقع أن يستخدم أعضاء مجلس الأمن نفوذهم بقصد أن يضمنوا منذ البداية وجود وسائل التنفيذ اللازمة، كما يعود الأمر إلى الجمعية العامة في الإذن برصد الميزانية اللازمة في الوقت المناسب. وربما يكون الأهم من ذلك هو أنه من المفيد بوجه خاص بالنسبة لمجلس الأمن عندما تقترب إحدى الولايات من موعد انتهائها أو إذا كان هناك من ينادي باختتام العملية أن ينخرط في نقاش صريح واف، سواء بين أعضائه أم مع البلدان المساهمة بقوات، بشأن الأسباب الداعية إلى تجديد الولاية أو سحبها أو خفض وجود الأمم المتحدة بشكل

يمكن أن يقتصر على المراحل الأولى فقط من مداولات مجلس الأمن وإجراءاته. فبعد أن يقرر مجلس الأمن منحى العمل، قد تتغير الأحداث على أرض الواقع أو قد تُكتشف معلومات جديدة تؤثر في الافتراضات والحسابات التي بنيت على أساسها القرارات السابقة. فلا بد لمجلس الأمن من أن يكون لديه التحليل الداعم بنفس الجودة عند القيام بعمليات الاستعراض الدورية أو عند النظر في إدخال تغيير كبير على ولاية البعثة.

التنفيذ

٥٠ - بمجرد أن يعتمد مجلس الأمن منحى العمل، غالبا ما يتعين عليه القيام بدور كبير في تعزيز الدعم الذي تلقاه الخطة في أوساط الأطراف والعناصر الفاعلة الإقليمية، والبلدان المساهمة بقوات، والدول الأعضاء بوجه عام. فكل واحد من هؤلاء يمكن أن يكون مفتاح نجاح البعثة أو فشلها في نهاية المطاف. بيد أن الدعم المقدم من الأطراف يظل عنصرا هاما في هذا الصدد. ومع المضي في عملية النشر غالبا ما يكون أعضاء المجلس في أفضل وضع لتعزيز هذا الدعم وللقيام، من خلال ذلك، بقياس احتمال ظهور مخربين للعملية. ويجب على مجلس الأمن والأمانة العامة كليهما مقاومة الإغراء المتمثل في تحديد وحصر هدف البعثة بشكل متفائل، وأن يكونا مستعدين، بدلا عن ذلك، لأكثر الاحتمالات سوءا. وفي حين أن هذا النوع من تخطيط التفكير نادرا ما يؤدي إلى خفض تقديرات الميزانية، فإنه من الثابت لدى الجميع أن قوات الأمم المتحدة في مناسبات كثيرة قد وجدت عند حدوث تعقيدات كبيرة في الميدان أنه ينقصها الموظفون وتنقصها المعدات ويحد من نطاق أعمالها الضيق الشديد في تحديد الولايات.

٥١ - وقد يسهل كسب تأييد الدول المحتمل مساهمتها بقوات إذا ما استشيرت تلك الدول بشكل فعال بشأن

الموارد المحلية المتاحة وتضمن القدرة الكافية على إيجاد سلام مستدام؟ وهل ينبغي أن تقتصر استجابة المجلس على بلد واحد، أم أنه لا يمكن معالجة الحالة بشكل مجد إلا على أساس دون إقليمي؟

٤٧ - وفي هذه النقطة الحرجة من عملية صنع القرار، هناك محذور خاص يتعين تفاديه. فعندما تكون الحالة صعبة للغاية ولا يكون في استطاعة مجلس الأمن تكوين الإرادة الجماعية اللازمة لمعالجتها، قد يغري الأمر باستخدام أداة حفظ السلام في ظروف لا تناسبها هذه الأداة، كما استخدمت في البوسنة والهرسك مع قوة الأمم المتحدة للحماية. فرغم أن هذا يمكن أن يخفف من الضغوط السياسية على المدى القصير، فهو يحكم على العملية بالفشل في نهاية المطاف. وهناك أيضا مضاعفات أوسع نطاقا، ليس أقلها الضرر الذي يصيب مصداقية المنظمة ذاتها، ومجلس الأمن بوجه خاص، وعملية حفظ السلام كأداة صالحة لحفظ السلام والأمن الدوليين.

٤٨ - وبالنظر إلى كون القرارات المتخذة في هذه المرحلة الباكورة أساسية لنجاح العملية، كان من المهم تعزيز قدرة الأمانة العامة على توفير التحليل الموثوق غير المتحيز لدعم مداولات المجلس. أما وقد وضعت هذا في اعتباري، أود أن أشير مع التقدير إلى الدعم المقدم حتى الآن لمبادرات الإصلاح التي بدأ العمل فيها فريق الخبراء المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام. فالمهمة لم تنجز بعد، وإنني أتطلع إلى مواصلة هذا الدعم بحيث نستطيع أن نبني بسرعة قدرة في المقر تكون على استعداد لتلبية طلبات مطلع القرن الحادي والعشرين.

٤٩ - وأود أن أشدد على أن جمع المعلومات وتحليلها بشكل سليم وكفاء يجب أن يكونا عملية مستمرة، طوال الفترة التي تشارك فيها الأمم المتحدة بأي صورة؛ وهذا لا

على أساس كل حالة على حدة، وذلك عند تقديم الميزانيات من أجل عمليات السلام في المستقبل. كما أوصى الفريق أن تنظر الجمعية في إدخال برامج التسريح وإعادة الدمج في الميزانيات المقررة لعمليات السلام المتعددة الأبعاد بالنسبة للمرحلة الأولى من العملية. ولذا أنوي، حسب الاقتضاء، أن أقوم بإدراج برامج شاملة لتزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج في خططي من أجل عمليات السلام في المستقبل، كي يتسنى لمجلس الأمن النظر في إدراج جوانب من نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج في ولايات العمليات، وكي يتسنى للجمعية العامة استعراض الاقتراحات المتعلقة بتمويل برامج التسريح وإعادة الدمج في مرحلة البدء في ميزانيات البعثات. ومن دواعي سروري في هذا الصدد أن ألاحظ استعداد اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام للنظر في مبدأ تخصيص نسبة مئوية صغيرة من ميزانية البعثة في السنة الأولى من أجل المشاريع السريعة الأثر ودعوتها إلى توفير الموارد الكافية في الوقت المناسب من أجل برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج عندما يأذن بها مجلس الأمن كجزء من عملية حفظ السلام.

٥٤ - وبناء على طلب الجمعية العامة، أنشأ المجلس الاقتصادي والاجتماعي مؤخرًا فريقًا استشاريًا مخصصًا للبلدان الخارجة من الصراع، مع التركيز بوجه خاص على أفريقيا. وكما اقترح أحد ممثلي دولة عضو في أثناء مداوات مجلس الأمن، فلا بد لهذا العمل من أن يولد نتائج هامة بالنسبة لمعلومات الانتقال السلس من عمليات السلام إلى جهود الأمم المتحدة الأطول أجلا التي تبذلها لتعزيز السلام الدائم والتنمية المستدامة.

الأسباب الموجبة للمغادرة أو البقاء أو تغيير الولاية

٥٥ - عند أي نقطة في عملية السلام ينبغي لمجلس الأمن أن ينظر في اختتام البعثة، أو خفض مشاركتها في الموقف بشكل

الولاية التي يعتمدها المجلس في نهاية الأمر، أو بشأن التعديلات المدخلة على الولاية التي قد تصبح ضرورية مع المضي في العملية. ومما يشجعي في هذا الصدد روح التعاون التي تتجلى في إنشاء الفريق العامل التابع لمجلس الأمن لمعالجة هذه المسألة والمسائل المتصلة بها.

٥٢ - ومهما بلغت العناية في تصميم البعثة وتكييفها مع الظروف، فإنها لن تنجح (وبالتالي ستسحب على أساس عدم إنجازها لولايتها) بدون التبرع بالأفراد والمواد والأموال وتوفير هذه العناصر في الوقت المناسب. وفي حين أن ازدياد التعقيد في الولايات هو رد ضروري على أنواع التحديات التي يواجهها مجلس الأمن في حفظ السلام والأمن الدوليين، فإن في هذا ما يضاعف المشكلة. فقد أصبح من المهم للغاية أن تقدم الحكومات وحدات وأفراد متخصصين قادرين على تنفيذ هذه الولايات. وتتضمن أمثلة ذلك في الآونة الأخيرة تقديم الخدمات القضائية والجزائية، ومهام الإدارة المدنية أو الهندسة المدنية، والسياسات التنفيذية. وفي حين أن الحاجة تكاد تكون دائمة إلى المساهمة بقوات حسنة التدريب والتجهيز في الوقت المناسب، فهذه القوات ليست كافية بحد ذاتها لنجاح معظم العمليات. إذ لا بد للدول الأعضاء من أن تكون على استعداد لتقديم القدرات المتخصصة، العسكرية وغير العسكرية على حد سواء، لتنفيذ هذه الولايات.

٥٣ - ويمكن للجمعية العامة أن تؤدي دورا هاما في تنفيذ توصية الفريق التابع المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام بشأن ميزانيات حفظ السلام. فقد اقترح هذا الفريق أن تتاح نسبة مئوية صغيرة من ميزانية العملية في السنة الأولى لمثل الأمين العام أو ممثله الخاص الذي يقود البعثة بقصد تصميم وتمويل المشاريع السريعة الأثر في منطقة العملية. بمشورة المنسق المقيم للفريق القطري للأمم المتحدة. وأمل في أن تؤيد الجمعية العامة من خلال لجنتها الخامسة هذه التوصية،

إمكانية التنبؤ بالصراعات. فما هي المدة التي ينبغي أن تبقى فيها العملية؟ وهل سيكون البديل عن ذلك تجدد القتال؟ وهل هناك احتمال معقول لإحراز تقدم ناجم عن استمرار وجود الأمم المتحدة؟ وهل هذا الخيار "أقل الشرين"؟ فإن كانت الأجوبة على هذه الأسئلة بالإيجاب، كانت الحجّة التي تدعو إلى المثابرة قوية. وقد أحسن أحد الممثلين صنعا. ملاحظته أثناء مداوات مجلس الأمن في تشرين الثاني/نوفمبر أنه إذا لم يعالج مجلس الأمن أسباب الصراع، فإن دور الأمم المتحدة سيهبط إلى مجرد معالجة نتائج الصراع، وهذا يعني أن وكالات مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي ستكون هي التي ستدفع الثمن في نهاية الأمر.

٥٨ - وفي ظروف أخرى، قد يقرر مجلس الأمن أخيرا أنه في حال عدم وجود التزام وتعاون كافيين من جانب الأطراف، فليس هناك من أسباب تدعو إلى الاحتفاظ بعملية حفظ السلام. ففي أنغولا والصومال مثلا، توصل المجلس إلى نتيجة مفادها أن سحب البعثتين المذكورتين هو التصرف المجدي الوحيد. إذ أنه لا يمكن فرض المصالحة. وعمليات حفظ السلام ليست هي الأداة السليمة عندما يكون الأطراف مصممين على الحرب، بل وقد يصبح وجودها عقبة في طريق حسم الصراع. بيد أنه في هذه الظروف الأخيرة، لا بد من الأخذ بترتيبات مناسبة لمواصلة التقدم المحرز نحو السلام القائم ذاتيا، أو للتخفيف من العواقب الإنسانية المترتبة على القرار الذي يتوصل إليه المجلس عندما يصبح اختتام البعثة قبل موعدها ضروريا.

ملموس؟ وبأبسط العبارات، فإن أي قرار من هذا النوع سيتأثر فيما يبدو بالحكم الذي يصدر بشأن نجاح أو فشل العملية مقارنة بالولاية التي أسندها إليها المجلس. بيد أنه في منطقة الشك الواقعة بين النجاح الواضح والفشل الواضح يصبح اتخاذ القرار معقدا.

٥٦ - وفي بعض الحالات، قرر مجلس الأمن أن البعثة قد أدت ولايتها. ففي موزامبيق، خلص المجلس إلى أن عملية الأمم المتحدة في موزامبيق قد حققت أهدافها، وأنه لم يعد هناك حاجة إلى تجديد ولاية البعثة. وكذا الأمر في حالة السلفادور، حيث نجحت بعثة الأمم المتحدة في السلفادور في مساعدة الأطراف في التوصل إلى سلام دائم. بيد أنه في الوقت الذي انسحبت فيه البعثة، كان لا يزال هناك بعض الجوانب التي لم تنفذ من جوانب الاتفاقات. ونتيجة لذلك، وبناء على طلب الأطراف، احتفظت الأمم المتحدة هناك بوجود أصغر حجما بعد سحب البعثة المذكورة في عام ١٩٩٥. وفي ظروف أخرى، على نحو ما أشار إليه أعضاء المجلس في مداوات تشرين الثاني/نوفمبر، أنشئت بعثات لمتابعة بناء السلام مثل مكنتي دعم بناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى وفي طاجيكستان، وذلك لمساعدة الحكومات المعنية في توطيد الاستقرار الذي تحقق من خلال عملية حفظ السلام.

٥٧ - بيد أن الأمر الذي يشكل تحديا أكبر من الحالات المذكورة فهو تقرير منحى العمل عندما يكون النجاح بعيد المنال. وهذا الأمر ليس بالمستغرب مطلقا بالنظر إلى عدم

أسئلة رئيسية تطرح طوال عملية حفظ السلام

النظر في الانسحاب	الاستعراض الدوري (أو الوقائي)	تكوين الولاية
إذا ما تحققت أهداف الولاية، هل ينبغي استعراضها في ظل الظروف الجديدة؟	هل يُحرز تقدم مرض، وهل يُتوقع استمرار الاتجاهات الحالية؟	ما هو النطاق الواقعي لمشاركة الأمم المتحدة؟ أجهد متعدد الأبعاد بدرجة مناسبة من السلطة لتحقيق سلام قائم ذاتياً؟ أم وجود أطول أجلاً لإحلال الاستقرار؟
ما هي وجهات نظر الأطراف والبلدان المساهمة بقوات؟	هل تواصل الأطراف والبلدان المساهمة بقوات دعمها للبعثة وأهدافها؟	كيف سنعرف أن الولاية قد تحققت؟ ما هي المعايير التي يُحكم بها على النجاح؟
هل ستستمر المنجزات الحالية في أعقاب الانسحاب؟	هل يمكن توطيد هذه المنجزات في إطار بعثة للمتابعة؟ هل يكون ذلك عن طريق الأمم المتحدة أم منظمة إقليمية؟ (هل التمويل مضمون؟)	إذا كان النجاح (وبالتالي الانسحاب الناجح) يتوقف على أنشطة ليست ممولة من الأنصبة المقررة، هل يمكننا الاطمئنان إلى توفر التبرعات في الوقت المناسب؟
إذا كان أثر البعثة محدوداً جداً، هل ينبغي لمجلس الأمن مراجعة الأهداف الأصلية؟	هل يستمر المانحون في دعم العناصر الممولة من التبرعات؟	لماذا وافقت الأطراف على الولاية المقترحة؟
إذا كان احتمال تحقيق الولاية ضئيلاً، هل تقدم البعثة مع ذلك مساهمة ضرورية تبرر تمديداتها؟ وهل ينبغي مراجعة الهدف الأصلي لكي يتفق مع الواقع؟	كيف يمكن مساعدة العناصر التي تتأخر في التنفيذ؟ هل لا يزال الإطار الزمني الأصلي معقولاً؟	هل موافقتهم وتعاونهم ناتجان عن التعب الناجم من الحرب، أم لأنهما قد خلصتا إلى أنهما تستطيع الحصول من خلال عملية السلام على نفس مقدار ما تستطيع الحصول عليه في ساحة المعركة أو أكثر، أم أنهما ناتجان عن الضغوط الصادرة عن المجتمعات المحلية الرئيسية، أو عن الضغوط المتأتية من الأنصار السابقين أو العناصر الفاعلة الخارجية الأخرى؟
إذا كانت الحصيلة متوسطة، والتوقعات قائمة، ما هي تكاليف وفوائد البقاء وتكاليف وفوائد الانسحاب؟	هل ظهرت أية حلول سياسية بديلة منذ بدء البعثة؟	مهما كانت العوامل ذات الصلة، هل يمكن استمرار الموافقة والتعاون مع مضي عملية السلام قدماً؟ (على سبيل المثال، إذا دخل أحد الأطراف العملية على أساس
إذا اعتبرت البعثة فاشلة، ما هي الوسائل الأخرى المتاحة لمجلس الأمن لكي يؤدي دوراً إيجابياً في هذه الحالة؟		

تكوين الولاية الاستعراض الدوري (أو الوقائي) النظر في الانسحاب

افتراضه بأنه سيربح الانتخابات، ثم يتضح فيما بعد بأنه سيخسرها، فهل هو في وضع يسمح له باتباع خيار الحرب؟ وإذا كان الحال كذلك، هل لدى مجلس الأمن وسيلة ضغط لاستبعاد هذا الاحتمال؟

ما هي الحلول البديلة في حال ظهور مخربين، أو أطراف قد تكون قبلت وقف إطلاق النار بهدف وحيد وهو كسب الوقت لإعادة بناء قدرتها العسكرية؟

ما هي جدوى خيار الحرب بالنسبة للأطراف، وكيف يمكن جعل هذا الخيار أقل جاذبية أو أقل قيمة من الناحية العملية؟

هل القوات والشرطة والأفراد الآخرون متوافرون على المدى القصير؟ على المدى المتوسط؟ وإذا كان يتعين على هذه البعثة أن توفر وجوداً أطول أجلاً لإحلال الاستقرار، فهل من المحتمل أن يتوافر المساهمون بأفراد طوال فترة العملية؟

هل هيئتنا جماهيرنا المعنية لمواجهة الأخطار والتكاليف، أو رفعنا درجة فهمها للأسباب التي تدبر هذه المخاطر والتكاليف؟