

Distr.: General
13 December 2005
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الستون

البنود ٣٢ و ١٣٢ و ١٣٦ من جدول الأعمال
استعراض شامل لكامل مسألة عمليات حفظ
السلام من جميع نواحي هذه العمليات
تقرير الأمين العام عن أنشطة مكتب خدمات
الرقابة الداخلية
الجوانب الإدارية والمتعلقة بالميزانية لتمويل
عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن استعراض المشاركة
العسكرية في تقديم المساعدة المدنية في إطار عمليات حفظ السلام

موجز

لاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن العناصر العسكرية لعمليات حفظ السلام بوجه عام تساعد على نحو جاد المنظمات والوكالات الإنسانية عندما يطلب إليها تقديم هذا الدعم. علاوة على ذلك، فإن معظم الوحدات التي تضطلع بمشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي لا تركز فقط على إقامة علاقات طيبة مع السكان المحليين أو الحصول على دعاية إيجابية لأغراض عملية، بل هي ملتزمة التزاماً حقيقياً بتحسين الأحوال المعيشية والمساهمة الإيجابية في مجتمعاتها المضيفة. غير أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية خلص إلى أن نوعية هذه الأنشطة وفعاليتها يتفاوتان تفاوتاً كبيراً، مما يؤدي في بعض الأحيان إلى نتائج غير مقصودة تعيق دعم المنظمات والوكالات الإنسانية وجهود بناء الثقة مع السكان المحليين.



ولمعالجة أوجه القصور الحالية، ينبغي أن تبدأ المشاركة العسكرية الفعالة في تقديم المساعدة المدنية بالتخطيط المنسق وإعداد الاستراتيجيات. فتقديم الدعم للأنشطة الإنسانية يتطلب التخطيط المنسق في وقت مبكر لكفالة توافر الموارد الكافية وقدرات التنسيق اللازمة للاضطلاع بمهام الدعم الفعالة، من قبيل إنشاء الهياكل الأساسية. وينبغي أن يستند دعم المجتمعات المحلية إلى استراتيجية واضحة المعالم وإلى فهم احتياجات السكان المتأثرين سعياً إلى بلوغ أهداف البعثة وتكملةً للأنشطة المدنية الأخرى التي يضطلع بها في منطقة من مناطق العمليات. لذا فمن الضروري قيام تشاور وتنسيق مكثف مع المنظمات والوكالات الإنسانية لتحديد أكبر المشاريع أثراً استناداً إلى حاجة السكان المحليين، وكذلك لتجنب ازدواجية الأنشطة أو عدم جدواها أو تعارضها. ويجب على الخصوص تعزيز وزيادة مواءمة مهام التنسيق والاتصال القائمة من قبيل وظائف التنسيق المدني والعسكري التي يتولاها أفراد عسكريون ومدنيون في عمليات حفظ السلام. ولا بد، فضلاً عن ذلك، من وضع السياسات ذات الصلة وتنقيحها وتعميمها ومتابعتها لكفالة أن يفهم العنصر العسكري فهماً واضحاً ما تقتضيه المشاركة العسكرية الصحيحة في تقديم المساعدة المدنية وكيف يمكن للقوات المسلحة أن تسهم مساهمة إيجابية في مساعدة السكان المتضررين ودعم البعثة ككل. ومن الضروري لزيادة فعالية المشاركة العسكرية توافر الموارد الكافية، فضلاً عن الأفراد المؤهلين لتقديم الدعم للأنشطة الإنسانية أو للمجتمعات المحلية. وقد قدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية ١٢ توصية لمعالجة المسائل التي نوقشت في هذا التقرير. ووافقت إدارة عمليات حفظ السلام على جميع هذه التوصيات وبدأت بالفعل في تنفيذ بعضها.

المحتويات

الفقرات	الصفحة	الفصل
٤	٣-١	أولا - مقدمة
٥	٢٧-٤	ثانيا - النتائج
٧	١٢-٩	ألف - الاستراتيجية والتخطيط
٩	١٩-١٣	باء - التنسيق
١٢	٢٢-٢٠	جيم - التوجيه في مجال السياسة العامة
١٥	٢٧-٢٣	دال - الدعم والموارد
١٨	٢٨	ثالثا - الاستنتاجات
١٩	٤١-٢٩	رابعا - التوصيات

أولا - مقدمة

١ - استعرض مكتب خدمات الرقابة الداخلية المشاركة العسكرية في تقديم المساعدة المدنية في إطار عمليات حفظ السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة مع التركيز بصفة محددة على تقديم الدعم للأنشطة الإنسانية ومشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي التي تقوم بها العناصر العسكرية لعمليات حفظ السلام^(١). وقد أصبحت المشاركة العسكرية في تقديم المساعدة المدنية نشاطا مألوفاً من أنشطة العنصر العسكري في جميع البعثات، إلى جانب مهمته الرئيسية المتمثلة في توفير الأمن، وذلك بسبب الحقائق التي تمخضت عنها الصراعات الأخيرة ميدانياً وأدت إلى توسيع نطاق ولايات حفظ السلام المعاصرة في سياق عمليات حفظ السلام المتعددة الأبعاد، وكذلك إلى المذاهب العسكرية الوطنية والمتعددة الجنسيات (خارج الأمم المتحدة) التي تشجع القوات المسلحة على دعم المجتمعات المحلية في إحدى مناطق العمليات. وطرحت زيادة المشاركة العسكرية في تقديم المساعدة المدنية على جدول الأعمال مسائل تتعلق بتنسيق هذه المساعدة مع الأهداف العامة للبعثة، وتعزيز فعاليتها وكفاءتها، وهي مسائل يتناولها هذا التقرير في أربعة موضوعات. وتستند استنتاجات وتوصيات مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى استطلاعات لآراء الأفراد المعنيين بالمساعدة الإنسانية والأفراد العسكريين العاملين في الميدان، وإلى ما هو متوافر من تحليلات للأبحاث والسياسات والدراسات ذات الصلة المتعلقة بالرقابة، فضلاً عن المقابلات المستفيضة التي أجريت في نيويورك و في الميدان^(٢).

٢ - وبغض النظر عن المناقشات الجارية بشأن "المجال الإنساني" والتحديات الماثلة أمام البعثات المتكاملة، فإن اهتمام مكتب خدمات الرقابة الداخلية قد انصب في المقام الأول على السبل والوسائل الواقعية والعملية الكفيلة بتعزيز الأثر الإيجابي للمشاركة العسكرية في تقديم المساعدة المدنية في إطار عمليات حفظ السلام ومواردها. ونظم مكتب خدمات الرقابة الداخلية تحليله للمشاركة العسكرية في تقديم المساعدة المدنية في ضوء النشاطين الرئيسيين التاليين: (أ) الدعم الذي تقدمه القوات المسلحة للمنظمات والوكالات الإنسانية؛

(١) لأغراض هذا التقرير، لم تشمل المشاركة العسكرية في تقديم المساعدة المدنية الأنشطة المتصلة بالشؤون المدنية والسياسية وحقوق الإنسان وأنشطة إزالة الألغام وحماية الأطفال ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

(٢) أجريت مقابلات معمقة مع أفرقة متخصصة وتحليلات للوثائق وزيارات ميدانية في بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي وفي عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار. وأجري مزيد من المقابلات وتحليلات للوثائق في بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة في إثيوبيا وإريتريا، وبعثة الأمم المتحدة في السودان، وقوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان. وأجري الاستعراض في الفترة ما بين نيسان/أبريل وتشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥.

(ب) ومشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي. ويختلف مجالاً المشاركة العسكرية في تقديم المساعدة المدنية من حيث أن دعم الأنشطة الإنسانية يقدم بناء على طلب المنظمات والوكالات الإنسانية، في حين يكون زمام المبادرة والتنفيذ بوجه عام للعنصر العسكري نفسه في مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي. ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلحاح المنظمات والوكالات الإنسانية على أنه لا ينبغي أن يُخلط بين مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي والأنشطة "الإنسانية"، ولا أن تُصنّف هذه المشاريع تحت هذا الوصف. ولكي تحافظ المنظمات والوكالات الإنسانية على حرية التنقل والقدرة التشغيلية وثقة المستفيدين منها، فيجب أن تعتبر هذه المنظمات والوكالات مستقلة عن القوات المسلحة، ولا سيما في حال اشتباك هذه القوات عسكرياً مع المتحاربين سواء في إطار الدفاع عن النفس أو في إطار ولاية مسندة. بموجب الفصل السابع من الميثاق. وإذ يدرك مكتب خدمات الرقابة الداخلية هذا الحرص ولكون مصطلح "الإنساني" يقوم على مجموعة محددة جيداً من المعايير المقبولة دولياً، لذا فإنه سيحافظ على هذا التمييز بين الأمرين في جميع أجزاء هذا التقرير. ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن مما له أهمية ماثلة أن تدرك الوحدات العسكرية التابعة للبعثات هذا التمييز وتتقيد به.

٣ - وطلب من الإدارة إبداء تعليقاتها على مشروع التقرير وأخذت هذه التعليقات بعين الاعتبار. وهي ترد عند الاقتضاء بالخط المائل في متن التقرير. ويقدر مكتب خدمات الرقابة الداخلية بما تقدّر التعاون التي أبدته الإدارة العسكرية والمدنية والموظفون العاملون في الميدان وفي المقر بنيويورك أثناء إجراء الاستعراض.

ثانياً - النتائج

٤ - فيما يتعلق بالفئة الأولى من المشاركة العسكرية في تقديم المساعدة المدنية، لاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن أكثر طلبات الدعم العسكري وروداً من المنظمات والوكالات الإنسانية هي طلبات الحصول على معلومات عن الأوضاع الأمنية في الميدان. وتليها وتعاد لها في الأهمية طلبات الحصول على مرافقين ودعم لوجستي، ثم طلبات توفير الهياكل الأساسية، والتماس الدعم المباشر في توزيع المساعدة الغذائية. ولا تقدم هذه الطلبات عادة إلا في ظروف استثنائية وكملاذ أخير إمّا عندما تقتضي الحالة الأمنية ذلك أو عندما تكون الموارد الذاتية للمنظمات والوكالات الإنسانية غير كافية لتلبية حاجة ماسة.

٥ - وأكثر ما يكون الطلب على المعلومات الأمنية التي هي الشكل الشائع للدعم المقدم إلى المنظمات والوكالات الإنسانية، لأن العنصر العسكري مؤهل ومجهز بصورة فريدة للقيام بجمع وتركيب وتحليل المعلومات الأمنية وغيرها من المعلومات المتصلة بالظروف السائدة في

الميدان. غير أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية لاحظ أن المعلومات المقدمة للمنظمات والوكالات الإنسانية تتفاوت كثيرا من حيث حجمها وفائدتها، وأنه حدث في بعض البعثات أن المنظمات والوكالات الإنسانية لم تكن راضية عن موثوقية هذه المعلومات وعن فحواها. وكان مستوى الرضا أكبر فيما يتعلق باستجابة العنصر العسكري لطلبات المرافقة وتقديم الدعم اللوجستي الواردة من المنظمات والوكالات الإنسانية، مع وجود بعض الاستثناءات، منها حالات لم تتبع فيها المبادئ التوجيهية للمنظمات والوكالات الإنسانية. ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن الأصول من قبيل معدات النقل الجوي أو أعمال الهندسة لا تخضع بالضرورة لسيطرة العنصر العسكري ويمكن أن تخضع لسلطة البعثات، وأن الدعم المقدم للمنظمات والوكالات الإنسانية من هذه المعدات يختلف اختلافا واسعا من بعثة إلى أخرى. ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن الطلبات الواردة من المنظمات والوكالات الإنسانية قد لا تُلبى في بعض الأحوال لأسباب من قبيل أولوية الوصول وعدم البت في ترتيبات استرداد التكاليف.

٦ - أما بخصوص الفئة الثانية من المشاركة العسكرية في تقديم المساعدة المدنية، فإن المشاريع الأكثر شيوعا التي نفذتها الوحدات فيما يتعلق بالدعم المباشر للمجتمعات المحلية هي تقديم المساعدة الطبية (في عشر بعثات على الأقل)، يليها توزيع الأغذية/المياه (تسع بعثات)، والألبسة واللوازم (ثمانية بعثات)، وكذلك نقل السكان المحليين (ثمانية بعثات). ويأتي في آخر القائمة تنظيم المناسبات الثقافية أو التعليمية (في ست بعثات). وقد أفادت إحدى البعثات، على سبيل المثال، أنها قامت خلال شهر معين بتقديم العلاج الطبي لنحو ٦٠٠ شخص من السكان المدنيين المحليين، ووزعت الأغذية على ١١٥ أسرة محلية، وتعاونت مع المجتمع المحلي على إصلاح مضخة مياه، وعملت مع منظمات دولية من أجل إصلاح الطرق، واضطلعت بتسعة أنشطة رياضية وترفيهية. ويقصد من هذه الأنشطة التي يضطلع بها العنصر العسكري تقديم الدعم للمجتمعات المحلية بغية تشجيع قيام علاقات طيبة ومن ثم تقليل احتمال حدوث أعمال معادية إلى أدنى حد. وتسهل هذه الأنشطة أيضا الفهم الجيد من جانب العنصر العسكري للبيئة الأمنية المحلية وتزيد من فرص الحصول على المعلومات ذات الصلة.

٧ - وتمول مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي في الغالب بواسطة الاعتمادات التي ترصدها البلدان المساهمة بقوات لوحدات كل منها، غير أن الوحدات تلتزم في بعض الأحوال الحصول على الموارد عن طريق المشاريع ذات الأثر السريع. ويستخدم حساب تمويل المشاريع ذات الأثر السريع في حدود نسبة مئوية صغيرة من ميزانية البعثة، كما تستخدم في بعض البعثات العائدات المتأتية من صندوق استثماري مستقل لغرض إنجاز مشاريع صغيرة (بمبلغ أقصاه عادة ٢٥ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة

للمشروع) يُتوخى منها تحسين نوعية حياة السكان المحليين والمساعدة في ترسيخ مصداقية بعثة جديدة. ويجري فحص المشاريع ذات الأثر السريع في إطار عملية استعراض تتولى إدارتها كل بعثة، وقد أتاحت للبعثات تمويل مشاريع من قبيل إصلاح المرافق التعليمية والصحية، وتحسين الصرف الصحي والهياكل الأساسية، وتوفير التدريب التقني. وفي عام ٢٠٠٥، كان هناك ٤٧٥ مشروعاً من المشاريع ذات الأثر السريع في تسع بعثات، ويقدر المبلغ المتاح لها في كل بعثة من الميزانيات المقررة بنحو ٦٠٠ ٠٠٠ إلى مليون دولار.

٨ - ووردت تعليقات إيجابية من المنظمات والوكالات الإنسانية على مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي في الحالات التي استغل فيها العنصر العسكري مزاياه النسبية كالمقدرة على استخدام المعدات الهندسية لمشاريع الهياكل الأساسية وإعادة التعمير أو الخيرة والمرافق الطبية، وكذلك عندما يعمل هذا العنصر مع المجتمع المحلي من خلال أنشطة ثقافية ورياضية. غير أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية لاحظ أن هناك مشاريع أخرى من مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي قوبلت في بعض الحالات بالنقد من قبل المنظمات والوكالات الإنسانية لما لها من تأثير غير متوقع ومضلل ومثير للجدل وفي بعض الأحيان سلبي، ولا سيما في البعثات التي أسندت لها ولاية بموجب الفصل السابع من الميثاق.

ألف - الاستراتيجية والتخطيط

٩ - تساهم العناصر العسكرية، على النحو المبين أعلاه، في تنفيذ مهام البعثات، من قبيل تيسير تقديم المساعدة الإنسانية وذلك بالاستجابة للطلبات الواردة من المنظمات والوكالات الإنسانية (توفير المرافق والدعم اللوجستي مثلاً)، وكذلك عن طريق تقاسم المعلومات وغير ذلك من الأنشطة المنسقة. ويتطلب تقديم هذا الدعم أن تتوفر للبعثة وظيفة فعالة للتنسيق المدني العسكري والاتصال تعالج الطلبات الواردة من المنظمات والوكالات الإنسانية، وكذلك القدرات على توفير المرافق العسكريين والدعم اللوجستي والهندسي.

١٠ - غير أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية لاحظ أن هذا الدعم المقدم من العنصر العسكري يُغفل ذكره في الغالب في وثائق التخطيط والتقارير التحضيرية المتصلة بالبعثات، ومن ثم لا يدرج في طلبات الميزانية ذات الصلة. لذا فإن مهام الدعم هذه لا تؤخذ في الحسبان في الميزانية المخصصة لتمويل المهمة الرئيسية للعنصر العسكري، ألا وهي توفير الأمن. وتبعاً لذلك، لا يتسنى للقوات المسلحة، في الحالات التي تكون فيها من همكة أنهما كما تاماً في تنفيذ مهمتها الأساسية، توفير الدعم المناسب للأنشطة الإنسانية. ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن عمليات التخطيط المتكامل للبعثات وأنماط فرق العمل المتكاملة للبعثات، من قبيل الأفرقة العاملة الرامية إلى ضم شركاء من خارج إدارة عمليات حفظ

السلام إلى عملية تخطيط البعثات، لم تتضمن حتى الآن تخطيط الدعم المقدم من العناصر العسكرية إلى الأنشطة الإنسانية. ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن الجهود التي بذلتها إدارة عمليات حفظ السلام في الآونة الأخيرة لاستعراض عملية تخطيط البعثات يمكن أن تستفيد من إشراك المنظمات والوكالات الإنسانية في المناقشات الدائرة بهدف كفالة أخذ منظورها في الاعتبار عند التخطيط المتعلق بالعنصر العسكري للبعثات المقبلة.

١١ - وفي نفس الوقت، لا تعمل المنظمات والوكالات الإنسانية دائما بصورة استباقية مع الإدارة خلال التخطيط للبعثات أو عند إجراء الاستعراضات الدورية للولايات. لذا فإن هذه العمليات تفتقر إلى المعلومات الضرورية لتحديد الكيفية التي يمكن أن تستفيد بها العمليات المضطلع بها من جانب المنظمات والوكالات الإنسانية من دعم العنصر العسكري في مختلف المناطق. والعامل الذي يعيق القيام بتخطيط أكثر تنسيقا هو أن المنظمات والوكالات الإنسانية الرئيسية، مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، تضع الخطط والاستراتيجيات داخل مقارها وفي المكاتب الإقليمية والقطرية، في حين تقوم إدارة عمليات حفظ السلام في نيويورك بالتخطيط لعمليات حفظ السلام أو يتم التخطيط لها في البعثات نفسها.

١٢ - ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية ضعف في الاستراتيجية على مستوى البعثات فيما يتعلق بالتنسيق المدني - العسكري والاتصال بوجه عام، وفيما يتصل بمشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي التي تنفذها الوحدات بوجه خاص. فمشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي يتم التخطيط لها في جميع الأحوال تقريبا على مستوى الوحدات، بدل أن تدمج في صميم استراتيجية شاملة لدعم هدف البعثات مع تحديد السكان المستهدفين والمكان والخطة. وتجلي انعدام مواءمة مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي من الناحية الاستراتيجية مع أهداف البعثات بوضوح خاص عندما كان النهج الذي اعتمده الوحدات إزاء هذه المشاريع معتمدا على الإمدادات ولم يكن مرتبطا بالاحتياجات الأساسية للسكان المحليين، ولا بالجهود الإنسانية والإنمائية العامة في المنطقة. وكانت الأسباب الأساسية لذلك تكمن في أن مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي كانت تعتمد أحيانا على ما هو متاح للوحدات، وليس على الاحتياجات ذات الأولوية للسكان على أرض الواقع. وأخيرا، فإن محاولات التخطيط تخطيطا استراتيجيا لمشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي تعقدت بسبب تأخر عمليات نشر ضباط الأركان المعنيين في البعثات، الأمر الذي يبعدهم من المرحلة الأولى للتخطيط داخل البعثات.

باء - التنسيق

١٣ - إن الكيان العسكري الرئيسي المسؤول عن تنسيق المشاركة العسكرية في تقديم المساعدة الإنسانية هو الذي يتولى وظيفة التنسيق العسكري المدني والاتصال في مقر القوة. وهذه الوظيفة قد تكون فرعا ضمن مقر القوة أو تدرج كوحدة فرعية داخل فرع العمليات. ويكلف ضباط الأركان المسؤولون عن التنسيق المدني العسكري والاتصال في مقر القوة في المقام الأول مهمة إسداء المشورة لقائد القوة بشأن المسائل المدنية العسكرية والعمليات، والمشاركة كذلك في آليات التنسيق. ولهذا الوظيفة ما يقابلها على مستوى مقر القطاع الذي يجيل المعلومات أيضا من الوحدات إلى مقر القوة. وعلى مستوى الوحدة، يتولى الضباط المكلفون بالتنسيق المدني العسكري، في حال تعيينهم، التنسيق مع الكيانات المدنية و مقر القطاع، وتسهيل تنفيذ مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي.

١٤ - ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن التنسيق لا يحصل بانتظام بين مقر القوة ومقر القطاع والوحدات فيما يتعلق بمشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي. ومع أن ضباط الأركان المعنيين بالتنسيق المدني العسكري والاتصال يُتوقع منهم الإشراف على مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي والمشاركة في تخطيطها، فإنهم في أغلب الحالات لا يحاطون علما إلا بعد إتمام مشروع من هذه المشاريع. لذا لا يستفاد بانتظام من فرص تنسيق وتشجيع هذه المشاريع ضمن الجهود العامة التي تضطلع بها البعثات، وكذلك في تحسين تنفيذ المشاريع.

١٥ - وكثيرا ما يقدم مراقبو الأمم المتحدة العسكريون اقتراحات جيدة بشأن مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي والمشاريع ذات الأثر السريع نتيجة للتصاقهم بالمجتمعات المحلية. بيد أن خطوط الإبلاغ لا تفضي دائما لنقل تلك المعلومات إلى جهة التنسيق المدني - العسكري، سواء في مقر القيادات القطاعية أو في مقر قيادات القوات. ومع أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية يقر بأن وجود خطوط إبلاغ مختلفة أمر لا مفر منه، بل وضروري عندما تتصرف الوحدات الفردية بصورة مستقلة، ويعترف بجهود إدارة عمليات حفظ السلام لإدماج الإبلاغ العسكري على مستوى مقر قيادة القوة، فإن هذا الأمر لم يتحقق حتى الآن في جميع البعثات.

١٦ - وإلى جانب ضرورة وجود تنسيق وثيق داخل العنصر العسكري، فإن التنسيق السليم وإقامة الاتصالات المناسبة مع مجتمع الشؤون الإنسانية عن طريق منسق الشؤون الإنسانية و/أو ممثله/ممثلها، سيساعد الوحدات في التركيز على المشاريع ذات الأثر الأكبر، ومعالجة احتياجات المجموعات السكانية المستهدفة، والأهم من ذلك كله، في تنسيق مبادراتها مع

الأنشطة الإنسانية وأنشطة إعادة التعمير الشاملة في المنطقة. غير أن هذا التنسيق نادرا من يتم فيما يتعلق بمشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي. وقد يؤدي انعدام التنسيق إلى عواقب وخيمة، كما أشارت منظمات ووكالات المساعدات الإنسانية وخصوصا عندما تقوم الوحدات بتقديم مساعدات مباشرة للسكان المحليين في حالات تعزيز السلام وحالات الاقتتال وذلك في أن "... أطرافا أخرى في الصراع والجهات المستفيدة قد لا تكون مستعدة ولا قادرة على التفريق بين المساعدات التي يقدمها العسكريون والمساعدات التي تقدمها الوكالات الإنسانية"^(٣). وهذا الشاغل الخطير للغاية يجعل التشاور الوثيق بين العنصر العسكري ومنظمات ووكالات المساعدة الإنسانية مهما للغاية من أجل ضمان عدم تعريض حياة الناس للخطر، وإبقاء سبل الوصول إلى الفئات السكانية المتضررة مفتوحة. ومع ذلك، فقد لاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي تتم الموافقة عليها عموما من قبل قادة الوحدات، وأحيانا بالتشاور مع قائد القوة، ولكن نادرا ما تتم بالتشاور مع منسق الشؤون الإنسانية أو ممثله/ممثلها، مع أن هذه المشاريع قد تؤثر تأثيرا خطيرا على الأنشطة الإنسانية. ويسلم مكتب خدمات الرقابة الداخلية بالمبادرات الأخيرة الخاصة بتنقيح المبادئ التوجيهية بشأن العلاقات بين ممثلي الأمين العام، والمنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية سياسة الإدارة المتعلقة بالتنسيق بين العنصرين المدني والعسكري من أجل التصدي لمسألة زيادة فعالية تنسيق أنشطة "الأفئدة والعقول" (أي مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي) والمشاريع ذات الأثر السريع، ويتوقع أن يؤدي نشر هذه التعليمات على جميع مستويات القيادة إلى إقامة آلية تشغيلية وتنسيقية واضحة. ويود مكتب خدمات الرقابة الداخلية، في هذا الصدد، أن يؤكد أن هذه التعليمات ستتيح قدرا معقولا من المرونة للوحدات الوطنية فيما يتعلق بمشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي.

١٧ - ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية الجهود التي تبذلها إدارة عمليات حفظ السلام ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لتحسين التنسيق من خلال وزع الموظفين المدنيين للعمل بصفة موظفي التنسيق بين العنصرين المدني والعسكري وهناك حاليا ثلاثة موظفين من هذا النوع تم وزعهم في البعثات، اثنان وزعتهما الإدارة وواحد وزعه مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ويعمل كل منهم وفق اختصاصات تختلف اختلافا طفيفا عن الآخر. بيد أن أدوارهم ليست مفهومة جيدا وكثيرا ما ينعدم توافق الآراء بين العنصرين العسكري والمدني ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية فيما يتعلق باختصاصاتهم ومسؤولياتهم. ففي إحدى تلك

(٣) انظر الورقة المرجعية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن العلاقة بين القطاعين المدني والعسكري في حالات الطوارئ المعقدة، حزيران/يونيه ٢٠٠٤، الفقرة ٤٣ (من النص الانكليزي).

الحالات مثلا، كان السبب الرئيسي للبس يعزى إلى أن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أنشأ في بداية الأمر وظيفة للتنسيق بين العنصرين المدني والعسكري وأسندها إلى موظف تنسيق بين العنصرين المدني والعسكري على أساس أن يركز على تقديم المشورة لمنسق الشؤون الإنسانية، بينما أنشأت البعثة القادمة وظيفة تنسيق واتصال مماثلة وأناطت بها نفس الاختصاصات، الأمر الذي أدى فعليا إلى ازدواجية في الوظيفة. وبعد ذلك اختفت وظيفة التنسيق المنوطة بمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية غير أن الموظف الذي ظل يحتفظ باللقب ذاته يقوم الآن بتقديم المشورة ليس لمنسق الشؤون الإنسانية فحسب بل يقدمها للعنصر العسكري أيضا. وبالتالي فقد نشأت صراعات حول مسؤوليات وصلاحيات معينة مع ضباط أركان العنصر العسكري. وقد ازداد اللبس حدة باستخدام نفس الألقاب للوظائف التي يضطلع بها حاليا الموظفون المدنيون والعسكريون. وتفاديا لازدواجية الجهود، يرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه متى ما كانت هناك وظيفة تنسيق بين العنصرين المدني والعسكري موجودة قبل إنشاء بعثة، فلا بد من إجراء مشاورات وثيقة بين مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وإدارة عمليات حفظ السلام لتحديد الموقع المناسب والمسؤوليات للموظفين المعنيين في السياق الجديد، ولكفالة عدم وجود تضارب في الاختصاصات أو التوصيفات الوظيفية أو الألقاب أو العلاقات بين الموظفين العسكريين والمدنيين المسؤولين عن التنسيق بين العنصرين المدني والعسكري داخل البعثة وخارجها.

١٨ - ومع أن موظف التنسيق المدني - العسكري يقوم في الأساس بخدمة منظمات ووكالات المساعدة الإنسانية، وخصوصا بتقديم الدعم لمنسق الشؤون الإنسانية، فقد لاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية وجود حاجة دائمة لتقديم المشورة الفنية للبعثات، ولا سيما العنصر العسكري، بشأن تنفيذ مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي، وبشأن التفاعل والتنسيق بين العنصر العسكري ومنظمات ووكالات المساعدة الإنسانية. وفي إطار الهيكل الراهن، لا يملك موظف التنسيق المدني - العسكري ولا نائب الممثل الخاص للأمين العام/منسق الشؤون الإنسانية/المنسق المقيم، سلطة اتخاذ القرار أو إصدار التعليمات أو إسداء المشورة للعنصر العسكري، الذي لم يكن يرحب أحيانا بهذه المشورة وخصوصا بشأن مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي. ومع أن المبادرات التي تقوم بها إدارة عمليات حفظ السلام بالاشتراك مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لتقديم إحاطات إعلامية لقادة القوات ورؤساء البعثات أثناء الدورة التعريفية المخصصة للملتحقين للحدد تعد بلا شك مفيدة للغاية وقد تعالج قضايا حاسمة فيما يتعلق بمشاريع الدعم على المستوى المحلي والمشاريع ذات الأثر السريع، فهي في ذات الوقت أحداث غير متكررة وتنظم قبل أن تظهر حاجة عاجلة للمشورة في حالة بعينها. وبالإضافة إلى ذلك، وفيما قد يكون ضباط الأركان

الذين خبروا التنسيق المدني - العسكري أو الذين تلقوا دورات تدريبية مناسبة، مؤهلين تأهيلا جيدا لإسداء المشورة بشأن الجوانب العسكرية من التنسيق المدني - العسكري، فإن فعالية مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي التي ينفذها العنصر العسكري، تستفيد كثيرا من المدخلات التكميلية المقدمة من الموظفين الفنيين ذوي الخبرات في مجالات الشؤون الإنسانية، وإعادة التأهيل والتنمية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عدم توفر الموظفين المدنيين بفرع التنسيق المدني - العسكري بمقر قيادة القوة قد يعوق جهود التنسيق، نظرا للاختلافات بين الثقافتين العسكرية والمدنية والحاجة إلى التعامل مع شبكة معقدة من الجهات الفاعلة من المدنيين القائمين بتسيير الأنشطة الإنسانية. ولهذا يعتقد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن وجود وحدة مشتركة للتنسيق بين العنصرين المدني والعسكري بمقر قيادة البعثة من شأنه أن يساعد بفعالية في معالجة أوجه القصور الراهنة في التنسيق، وضمان اتساق مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي مع البرنامج الإنساني الشامل، وتعزيز أهداف البعثة.

١٩ - وفيما يتعلق بتنسيق طلبات الدعم المقدمة من منظمات ووكالات المساعدة الإنسانية إلى العنصر العسكري، لاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه نظرا لللبس السائد لدى منظمات ووكالات المساعدة الإنسانية إزاء مسألة أين وكيف تطلب المساعدة من البعثة، فإن هذه الطلبات ترسل عبر عدد من القنوات المختلفة، وأحيانا ترسل مباشرة إلى قائد الوحدة. ونتيجة لذلك، تتلقى الجهات العسكرية أحيانا طلبات غير منظمة وغير مرتبة من حيث الأولويات، دون أن تكون لها القدرة على تقييم أهميتها النسبية. ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أيضا أن بعض منظمات ووكالات المساعدة الإنسانية تحدها توقعات غير واقعية فيما يتعلق بالدعم المتوقع من البعثات، وخصوصا فيما يتعلق بالطلبات المتعلقة بحركة الموظفين والسلع. كما أن عمليات الموافقة على هذه الطلبات، ولكونها غير شفافة تماما، تصبح بدورها غير مفيدة أيضا. وتبين هذه جميعها لمكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه، لكي تكون آليات التنسيق موثوقة، لا بد من وجود نقاط اتصال معروفة جيدا وقنوات تفويض واضحة وإجراءات للتعامل مع طلبات الدعم. ومن المهم بنفس القدر أن تكون جميع هذه المعلومات جاهزة وفي المتناول ومعممة بشكل جيد وأن تتبع الترتيبات الموضوعية بصورة ثابتة.

جيم - التوجيه في مجال السياسة العامة

٢٠ - صاغت إدارة عمليات حفظ السلام سياستها في مجال التنسيق المدني - العسكري في عام ٢٠٠٢ لتكون ملزمة لجميع البعثات. وقد أوجزت المبادئ المهمة والتزويد بالموظفين واحتياجات التدريب. ويجري استكمال تلك السياسة حاليا بالتعاون مع مكتب تنسيق

الشؤون الإنسانية. ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن السياسة الموضوعة عام ٢٠٠٢ تظل غير معروفة لقادة الوحدات وبمقار قيادات القوات نظرا للقصور الذي لازم تعميمها وإنفاذها. ولا تشير الوثائق التوجيهية الأخرى التي أعدها الإدارة، مثل توجيهات قادة القوات إلا بإيجاز لسياسة التنسيق المدني - العسكري والمسائل المتعلقة بالمشاركة العسكرية في المساعدة المدنية. ونتيجة لذلك، فإن السياسات العسكرية (بخلاف سياسات الأمم المتحدة) الوطنية والمتعددة الجنسيات التي تتبعها الوحدات في بعض البعثات لا تتفق بالضرورة مع سياسة الإدارة، بل وتختلف كل سياسة منها عن الأخرى اختلافا كبيرا، بينما هناك حالات لا توجد فيها أية سياسة معتمدة من أي نوع على الإطلاق. وهكذا فإن عدم تطبيق السياسات القائمة على البعثات أدى إلى انعدام التوافق في التصورات وإلى تصورات خاطئة للمشاركة للمشاركة العسكرية في المساعدة المدنية ولوظيفة التنسيق بين العنصرين المدني والعسكري. وهناك أيضا وثائق توجيهية أعدها منظمات ووكالات المساعدة الإنسانية، موجهة أساسا لمجتمع الشؤون الإنسانية، وتتناول مسألة الدعم العسكري للأنشطة الإنسانية، ولكن لا يمكن لقوات حفظ السلام أن تستخدمها بسهولة كما أنها غير ملزمة للبعثات. وهناك أمر آخر، وإن كان خارج النطاق المباشر لهذا الاستعراض، وهو وجود حاجة أخرى لتزويد قوات حفظ السلام بسياسة شاملة للتنسيق بين العنصرين المدني والعسكري (أو وجيز لسياسات متجانسة تماما) تغطي أنواعا متباينة من التفاعلات بين المدنيين والعسكريين في عمليات حفظ السلام المتعددة الأبعاد، مثل حقوق الإنسان، والشؤون المدنية، والشؤون السياسية، ونزع السلاح، والتسريح، والإدماج التي تحتاج للتصدي لمجموعة قضايا تختلف عن تلك التي تتصل فقط بالأنشطة الإنسانية بمعناها الضيق.

٢١ - وفي إطار نظام توجيه سليم، ينبغي ترجمة السياسة المركزية المعدة بالمقر التي توجز موقف إدارة عمليات حفظ السلام من القضايا أو الأنشطة المهمة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، وأهدافها و/أو النهج المتبع إزاءها، إلى إجراءات تشغيلية موحدة أو إلى وثائق مماثلة توفر تعليمات يمكن للقائمين بتنفيذ المهام تطبيقها على مختلف مستويات القيادة. بيد أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية، وباستثناء حالات قليلة، لم يخطر بهذه التعليمات الموجهة إلى المستوى التعبوي المناسب للمشاركة العسكرية في المساعدة المدنية. ولم تحدد المواد التوجيهية الأخرى الناشئة على مستوى البعثة، مثل مفاهيم العمليات وخطط الحملات العسكرية، الطريقة التي ينبغي أن تتبعها الوحدات في الأنشطة الحاسمة في تنفيذ المهام المتصلة بالمشاركة العسكرية في المساعدة المدنية، ولكنها اقتصر على توفير إطار أوسع للعنصر العسكري. ويعتقد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه من الضروري ترجمة النسخة المنقحة من سياسة الإدارة للتنسيق بين العنصرين المدني والعسكري إلى إجراءات تشغيلية موحدة لمختلف

مستويات القيادة العسكرية والوحدات الوطنية من أجل توفير التوجيهات بشأن كيفية تنفيذ المشاركة العسكرية في المساعدة المدنية. ولا بد أن توفر الإجراءات التشغيلية الموحدة تعليمات واضحة بشأن ما يلي: (أ) كيف تتعامل مع منظمات ووكالات المساعدات الإنسانية أثناء العمليات في حالات الطوارئ/الأزمات أثناء تنفيذها مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي؛ (ب) كيف تنفذ مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي (أي وضع الاستراتيجية، تعيين المشاريع المناسبة، وضع الأولويات، التخطيط، التنفيذ، التقييم، الإعلان)؛ (ج) ومتى يكون التنسيق مطلوباً، ومع من (مثل منظمات ووكالات المساعدات الإنسانية، والمجتمعات المحلية والسلطات المحلية)؛ (د) وما نوع المعلومات التي ينبغي تبادلها، ومع من وكيف؛ (هـ) وما هي الهبات المناسبة وآليات التمويل المناسبة لهذه المشاريع (فيما يتعلق بالحدود المالية القصوى، وقوائم المواد المقبولة، وتعيين آليات توزيع)؛ و (و) وعدم تشجيع العنصر العسكري على استخدام مصطلح "إنساني" في وصف مشاريع الدعم على مستوى المجتمع المحلي. وحالياً، وفي معظم الأحيان، يتأخر وضع المواد التوجيهية على مستوى البعثة كثيراً، وتتسم التسميات المستخدمة في هذه التوجيهات بعدم الاتساق. ويسلم مكتب خدمات الرقابة الداخلية بالجهود التي تبذلها الإدارة حالياً لاستكمال وتحسين نظام توجيهاتها، ويعتقد المكتب أن تصحيح أوجه القصور هذه ينبغي أن يكون جزءاً من ذلك الجهد.

٢٢ - ويلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية وجود عدد من المبادئ التوجيهية القائمة بشأن المشاريع ذات الأثر السريع، ويسلم بالجهود الأخيرة لإدارة وعمليات حفظ السلام في استعراض المبادئ التوجيهية، ومعالجة التوصيات السابقة للمكتب، وخصوصاً فيما يتعلق بمدة تنفيذ المشاريع ذات الأثر السريع وتقييمها. بيد أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية لاحظ أن الوحدات لا تدري أحياناً ما نوع المشاريع التي تقدمها، وفي مرات كثيرة تواجه صعوبات في إدارتها. وفي بعض الحالات، لا تتوفر معرفة متسقة في البعثة بأكملها عن مدى توافر الأموال للمشاريع ذات الأثر السريع، ويختلط على العنصرين العسكري والمدني الأمر فيما يتعلق بأدوارهما ومسؤولياتهما المتعلقة بإدارة المشاريع ذات الأثر السريع، وبالنسبة لاختيار المشاريع، لا تتبع في حالات كثيرة أية استراتيجية واضحة ولا يراعى فيها المستفيدون المستهدفون منها. وينشأ هذا اللبس أساساً عن طبيعة المبادئ التوجيهية الحالية المتاحة للبعثات التي توحز إجراءات المشاريع ذات الأثر السريع بشأن كيفية إنشاء لجان الموافقة، والعمليات اللازمة للمشاريع ذات الأثر السريع، وقائمة بمجالات التدخل المحتملة، ولكنها تفتقر إلى التعليمات المتصلة بالجوانب الأقرب إلى الجوانب البرنامجية في المشاريع ذات الأثر السريع، مثل (أ) الحاجة إلى وضع استراتيجية للمشاريع ذات الأثر السريع خاصة بالبعثة،

وإعداد معايير اختيار مقابلة؛ (ب) تنفيذ المشاريع وإدارتها بصورة سليمة وفقاً لمراحل المشاريع والمسؤوليات؛ (ج) سبل للترويج للمشايخ ذات الأثر السريع داخل البعثة وخارجها؛ و (د) ضرورة تقييم المشاريع وتسجيل ونشر الدروس المستفادة.

دال - الدعم والموارد

٢٣ - تمتلك الإدارة قدرة محدودة للغاية على توفير المشورة والدعم للبعثات في مجال المشاركة العسكرية في المساعدة المدنية. وبالرغم من أن موظفي الاتصال بالشعبة العسكرية متفانون للغاية في هذه المسألة، لكنهم يغطون مجموعة من الأنشطة الأخرى ولا يشمل توصيفهم الوظيفي تقديم الدعم إلى عمليات حفظ السلام في مجال المشاركة العسكرية في المساعدة المدنية أو التنسيق المدني - العسكري. ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن موظفي البعثة لا يعرفون دائماً الجهة التي يلتمسون المشورة منها في الإدارة بشأن المشاركة العسكرية في المساعدة المدنية. ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية، في الوقت نفسه، أن قسم التنسيق المدني - العسكري بمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وفرع تطوير السياسات والدراسات يقومون بأدوار مهمة من خلال تقديم المشورة في التنسيق المدني - العسكري إلى موظفي البعثة، وخصوصاً للذين شاركوا في تدريب قسم التنسيق المدني - العسكري وأقاموا شبكات غير رسمية لتبادل الخبرات والمشورة. ويمكن زيادة تطوير قسم التنسيق المدني - العسكري وشبكته من المتدربين السابقين (بما في ذلك الذين أكملوا برامج تدريبية نظمتها مؤسسات أخرى مثل المركز الأفريقي للتسوية البناءة للتراعات) بدعم من الإدارة ليصبح مورداً راسخاً لتقديم المشورة المستمرة للموظفين المدنيين والعسكريين الموزعين على البعثات فيما يتعلق بالبعد الإنساني في مجال المشاركة العسكرية في المساعدة المدنية. ولتحقيق النجاح في هذا الأمر، من الضروري للغاية إقامة تفاعل وثيق بين قسم التنسيق المدني - العسكري، وفرع تطوير السياسات والدراسات وإدارة عمليات حفظ السلام بشأن مسألة المشاركة العسكرية في المساعدة المدنية. ومن المهم بنفس القدر أن يكمل رؤساء فروع التنسيق المدني - العسكري بمقار قيادات القوات دورات التدريب التي ينظمها قسم التنسيق المدني - العسكري وفقاً لما تقتضيه السياسة المنقحة للإدارة.

٢٤ - وعلى مستوى البعثة لاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن النقص في الموظفين المؤهلين يؤدي إلى صعوبة المشاركة العسكرية في تقديم المساعدة المدنية بفعالية. وهناك حالات جرى فيها نشر الوحدات بدون أن يكون فيها ضابط معني بالتنسيق المدني - العسكري. وعضواً عن ذلك، كان تعيين هؤلاء الضباط كثيراً ما يتم بصورة مخصصة، بحيث يكون أداؤهم لهذا الدور وظيفية إضافية فوق ما لديهم من مسؤوليات.

ووجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية في بعض الحالات أن ضباط الأركان في مقر قيادة الوحدة، علاوة على الضباط على مستوى الوحدة، يفتقرون إلى التأهيل المناسب للتنسيق المدني - العسكري، بسبب أن التوصيف الوظيفي الذي وضعته الإدارة لوظيفة "التنسيق المدني - العسكري" في مقر قيادة قوة البعثة، والمبادئ التوجيهية، أو مذكرة التفاهم العامة ذات الصلة، المتعلقة بالبلدان المساهمة بقوات، لا تشترط الخبرة السابقة في مجال التنسيق المدني - العسكري. يضاف إلى ذلك، أن متطلبات التدريب ذي الصلة، التي من شأنها التعويض إلى حد ما عن انعدام الخبرة، ليست مدرجة أيضاً في الوثائق المذكورة أعلاه. وعلاوة على ذلك، كان ضباط الأركان والضباط على مستوى الوحدات كثيراً ما لا يتوافر لهم العدد الكافي من المركبات ومعدات الاتصالات وآلات التصوير الرقمية وبطاقات التعريف الشخصية، وغيرها من الضروريات الأخرى، اللازمة لاكتمال فعالية التنسيق المدني - العسكري.

مواد التدريب

٢٥ - جرى إعداد خدمة التدريب المتكاملة التابعة للإدارة بالتزامن مع محتوى التدريب الأساسي الذي يسبق الانتشار الذي توفره المنظمات والوكالات الإنسانية، فيما يتعلق بالتنسيق المدني - العسكري والمساعدة الإنسانية، لعناصر حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة. وبالرغم من أن مواد التدريب تشتمل على مكونات رفيعة المستوى من حيث التوجيه وتوفير الشروحات للكيفية التي يستطيع بها العنصر العسكري تقديم الدعم للأنشطة الإنسانية، فإنها تحتاج إلى الاستكمال ولا توضح بشكل كاف دور العنصر العسكري في تنفيذ مشاريع دعم المجتمعات المحلية ومشاريع الأثر السريع. وجرى توفير مزيد من التفاصيل عن هذه المشاريع، على سبيل المثال، في النموذج رقم ٦، الموجه إلى ضباط الأركان، ضمن مشروع نماذج التدريب الموحدة من المستوى الثاني. غير أن الضباط على مستوى الوحدة أو الفصيلة لا يخضعون عادة لهذا المستوى من التدريب، بالرغم من أنه يتعين أن تتاح لهم نفس المواد التي يغطيها نموذج التدريب المذكور بسبب أنها ذات علاقة بتنفيذ مشاريع دعم المجتمعات المحلية على الوجه الصحيح. وأخيراً، يعتبر وجود فهم واضح لدى كبار المسؤولين العسكريين لسياسات الأمم المتحدة المتعلقة بالتنسيق المدني - العسكري من الأمور الضرورية. وبينما يشتمل مشروع الدورة الخاصة بالقيادة العليا للبعثة على نموذج للتدريب على "الشؤون الإنسانية" يعالج باختصار موضوع التنسيق المدني - العسكري، كواحد من سبعة مجالات، إلا أنه لا يخصص تفاصيل كافية تشرح بشكل واف السياسة العامة للإدارة في مجال التنسيق المدني - العسكري، ودور العناصر العسكرية في تنفيذ مشاريع دعم المجتمعات المحلية، لا سيما وأنها غير مدرجة في نموذج التدريب المتعلق "بالعمليات العسكرية". وعلاوة

على ذلك، سيتيح وجود نماذج إضافية عن التنسيق المدني - العسكري ومشاريع دعم المجتمعات المحلية، فضلاً عن مشاريع الأثر السريع، إمكانية معالجة المسائل المتعلقة بالتنسيق المدني - العسكري التي تتجاوز البعد الإنساني، كما يسمح بتغطية الممارسات ذات الصلة.

٢٦ - وعلى مستوى البعثة، يوفر مقر قيادة القوة دورات تدريب ابتدائية موحدة لضباط الوحدات وضباط الأركان، تتضمن موضوع التنسيق المدني - العسكري. بيد أن تدريب العناصر العسكرية، أثناء وجودها في البعثة، يجري في معظم الحالات على يد ضباط عسكريين فقط، بالرغم من أن توفير التدريب لهم بواسطة مدنيين ذوي خبرة حري بأن يزيد انتفاعهم بالتدريب. يضاف إلى ذلك أن معظم مواد التدريب التي استعرضها مكتب خدمات الرقابة الداخلية لم تقدم إلى المشاركين المعنيين في الوقت المحدد لها، وكانت ذات طبيعة وصفية أكثر من كونها توجيهية، ولم تغط النطاق المطلوب من المهارات والمعارف (في مجالي إدارة المشاريع وإدارة مشاريع الأثر السريع على سبيل المثال)، كما بدت فيها اختلافات واضحة من بعثة إلى أخرى. وأخيراً، لاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن فرص تبادل المعارف والخبرات والدروس المستفادة في مجال التنسيق المدني - العسكري، داخل الوحدات وفيما بينها، كانت محدودة جداً، بالرغم من أن هذا التفاعل كان سيشكل إضافة قيمة لمنهج التدريب الذي يغلب عليه الطابع المؤسسي. وينطبق هذا القول على وجه الخصوص على تنفيذ مشاريع دعم المجتمعات المحلية، حيث أدى انعدام انتقال المعارف المتعلقة بالمشاريع بشكل منهجي بين الوحدات المتبادلة إلى نشوء صعوبات في كفاءة استمرارية تنفيذ المشاريع وحسن توقيتها، في بعض الحالات.

الدروس المستفادة وأفضل الممارسات

٢٧ - لاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية الدراسات المتعلقة بالدروس القيمة المستفادة التي أعدت في الوحدات بشأن التنسيق المدني - العسكري ومشاريع الأثر السريع، بالإضافة إلى إعداد شبكة غير رسمية تربط بين منسقي هذه المشاريع في البعثات التي تتبادل المعلومات بشأن أفضل الممارسات على المستوى الأفقي. غير أن المكتب لم يتسلم من هذه الدراسات سوى ما أعد منها في بعثة الأمم المتحدة في إثيوبيا وإرتيريا، حيث تندر معرفتها في البعثات الأخرى. وبالرغم من الجهد الذي بذلته الوحدة التابعة للإدارة والمعنية بأفضل ممارسات حفظ السلام بغية زيادة توافر هذه الدراسات، فإن موقعها على الإنترنت لا يشمل على فئة معينة منها متعلقة بالتنسيق المدني - العسكري أو مشاريع الأثر السريع، كما لم تدرج وثائق الدروس المستفادة ذات الصلة ضمن الفئة "الإنسانية" أو الفئة "العسكرية". ولاحظ المكتب أن الوثائق المتوافرة لم تخضع للمزيد من المعالجة كي تصبح قابلة للتطبيق على الصعيد

العالمي، كما لم تستخدم في عملية تحديد الفجوات الراهنة أو فرص تشذيب السياسات. وبالإضافة إلى ذلك، وجد المكتب أن نتائج مشاريع دعم المجتمعات المحلية ومشاريع الأثر السريع لم تخضع للاستعراض بشكل منتظم، باستخدام منهجيات تقييم سليمة، على مستوى البعثات أو عناصرها العسكرية أو المدنية. وكان يجب أن يتضمن تقييم هذه المشاريع عملية تقييم لما إذا كانت مشاريع الأثر السريع وغيرها من جهود دعم المجتمعات المحلية الأخرى هي أكثر الوسائل ملاءمة لاكتساب ثقة السكان الذين تتوافر لديهم الموارد المتاحة. وأخيراً، يبدو أن الشبكات التي أعدت بصورة غير رسمية حول مشاريع الأثر السريع التي تيسر اقتسام أفضل الممارسات، لم تجد الدعم المؤسسي المناسب كتوفير المكان ووجود مدير للحوار على موقع الإنترنت التابع للوحدة المعنية بأفضل ممارسات حفظ السلام، من أجل وضع الأسئلة والأجوبة والتحليلات المتعمقة ذات الصلة، التي يمكن لموظفي البعثات الحصول عليها مباشرة.

ثالثاً - الاستنتاجات

٢٨ - يجتهد العنصر العسكري في عمليات حفظ السلام، في معظم الحالات، في توفير الدعم للأنشطة الإنسانية والمنظمات والوكالات الإنسانية حينما تكون مساعدتها مطلوبة، كما أن معظم الوحدات ملتزمة بتحسين الظروف المعيشية وتقديم مساهمات إيجابية إلى المجتمعات المحلية المضيفة لها. غير أن صدق الإحساس والحماس لا يكفيان لكفالة فعالية وكفاءة نواتج التنسيق المدني - العسكري. وإذا لم يتوافر نهج مترابط وشامل تجاه التخطيط والاستراتيجية والتنسيق والإرشاد والدعم، فإن استمرار العمليات الارتجالية سيحد من قدرة العنصر العسكري على توفير الدعم للأنشطة الإنسانية والمجتمعات المحلية. وإذ تشكل مشاريع دعم المجتمعات المحلية التي تنفذها الوحدات جزءاً لا يتجزأ من العمليات العسكرية، فإن التحدي يتمثل في توجيه مسار التزامات هذه الوحدات وحماسها للعمل ومواردها بحيث تشكل مساهمة في تحقيق الأهداف الكبرى للبعثات وعنصرها مكملاً لجهود الأطراف الفاعلة الأخرى. وتتعين معالجة جوانب الضعف الحالية في توفير إرشاد للوحدات بشأن مشاريع دعم المجتمعات المحلية التي تنفذ في البعثات، وما يقترن بذلك من إحباطات فيما يتعلق بالتغذية العكسية للمعلومات، لا سيما المعلومات الواردة من المنظمات والوكالات الإنسانية، فيما يتعلق بجهود العنصر العسكري لتوفير الدعم للمجتمعات المحلية، وذلك من أجل الوصول بمنافع التعاون والتآزر في هذا الميدان إلى الحد الأقصى. ونظراً إلى الزيادة التي شهدتها مؤخراً المناقشات المثمرة حول البعثات المتكاملة والتنسيق المدني - العسكري في البعثات، وعلى وجه الخصوص بين الإدارة ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، فإن مكتب خدمات

الرقابة الداخلية على ثقة من أن ترجمة نتائج هذه المناقشات إلى تعليمات صريحة للعنصر العسكري ستحدث في المستقبل القريب. وسيكون التحدي التالي هو الاستفادة من التجربة المستقاة من دعم العنصر العسكري للأنشطة الإنسانية، وإدخال التغييرات المناسبة التي تعالج مسألة مشاركة العنصر العسكري في تقديم المساعدة المدنية في جميع مراحل عمليات بناء السلام التي تتجاوز مرحلة الإغاثة الإنسانية. وستحتاج هذه الجهود إلى نهج شامل بنفس القدر تراعى فيه تداعيات التخطيط والاستراتيجية والتنسيق والإرشاد والدعم.

رابعاً - التوصيات^(٤)

٢٩ - تمثل رد الإدارة في أنها توافق على كل توصية وتأييدها وأنها تتخذ بالفعل خطوات تجاه تنفيذ بعض هذه التوصيات، التي تعتبر واقعية لدرجة كبيرة ويمكن أن تشكل أساساً داعماً لبعض مبادرات السياسات التي تطرحها الإدارة.

التوصية ١

٣٠ - يتعين على الإدارة أن تكفل تحديد المراحل المناسبة لتخطيط البعثات، بما في ذلك عمليات تقييم البعثات واستعراض الولايات، وفرص دعم العنصر العسكري للمنظمات والوكالات الإنسانية، والنظر في هذه المراحل بالتشاور مع الشركاء ذوي الصلة (الفقرتان ١٠ و ١١ أعلاه) (SP-05-002-001).

التوصية ٢

٣١ - يتعين على الإدارة أن تكفل اشتغال الوثائق الصحيحة للتخطيط على مستوى البعثة على استراتيجية لمشاريع دعم المجتمعات المحلية، تراعى فيها احتياجات السكان في الميدان والأهداف الكلية للبعثة. ويتعين إعداد هذه الاستراتيجية بالتشاور مع المنظمات والوكالات الإنسانية (الفقرة ١٢) (SP-05-002-002).

التوصية ٣

٣٢ - يتعين على الإدارة أن توفر للبعثات إرشادات واضحة بشأن التنسيق الفعال فيما يتعلق بمشاريع دعم المجتمعات المحلية والمشاريع السريعة الأثر داخل العنصر العسكري وفيما بينه وبين المنظمات والوكالات الإنسانية (الفقرات ١٤-١٦) (SP-05-002-003).

(٤) تشير الرموز الموجودة بين أقواس في هذا الفرع إلى رمز داخلي يستخدمه مكتب خدمات الرقابة الداخلية في تسجيل التوصيات.

التوصية ٤

٣٣ - يتعين على الإدارة أن تقوم، بالاشتراك مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، باستعراض الصلاحيات الممنوحة للموظفين المدنيين المسؤولين عن التنسيق المدني - العسكري في البعثات ومواقعهم ضمن هياكل هذه البعثات، بغية تعزيز فعاليتهم وتفادي الازدواجية (الفقرتان ١٧ و ١٨) (SP-05-002-004).

التوصية ٥

٣٤ - يتعين على عمليات حفظ السلام إبلاغ المنظمات والوكالات الإنسانية في منطقة البعثة بوجوب تقديم طلباتها المتعلقة بتوفير دعم العنصر العسكري إلى مركز اتصال محدد، مثل وحدة التنسيق المدني - العسكري المشتركة، تناط به مهمة تحديد أولويات هذه الطلبات من المنظور الإنساني وتقديمها إلى العنصر العسكري من أجل اتخاذ إجراء بشأنها عبر القنوات الصحيحة. ويتعين، عند الضرورة، إنشاء مراكز تقديم هذه الطلبات على المستويات المختلفة للقيادة، أو داخل الأجزاء المختلفة لمنطقة البعثة. ويتعين على الإدارة أن تكفل تنفيذ هذه الترتيبات في جميع البعثات (الفقرة ١٩) (SP-05-002-005).

التوصية ٦

٣٥ - يتعين على الإدارة الإعلان عن سياستها المنقحة المتعلقة بالتنسيق المدني - العسكري، بموجب توجيه من الأمين العام، وأن تكفل انعكاسها الكامل في جميع المواد الإرشادية الأخرى ذات الصلة، بما في ذلك المبادئ التوجيهية المتعلقة بالبلدان المساهمة بقوات وتوجيهات قيادة القوة. ويتعين أن تتاح السياسة على نطاق واسع في نسخة مطبوعة وأخرى إلكترونية وأن تصبح أساساً لإعداد الإجراءات التنفيذية الموحدة العامة، الموجهة إلى المستويات المختلفة للقيادة، كي تغطي العمل المتبادل فيما بين المنظمات والوكالات الإنسانية والعنصر العسكري في الميدان، وكذلك تنفيذ مشاريع دعم المجتمعات المحلية (الفقرتان ٢٠ و ٢١) (SP-05-002-006).

التوصية ٧

٣٦ - يتعين على الإدارة استكمال الصلاحيات الحالية التي أصدرها المراقب المالي فيما يتعلق بمشاريع الأثر السريع، وذلك بإضافة تعليمات تتعلق بإعداد استراتيجية لمشاريع الأثر السريع خاصة بكل واحدة من البعثات، وإدارة وتنفيذ وتقييم هذه المشاريع (الفقرة ٢٢) (SP-05-002-007).

التوصية ٨

٣٧ - يتعين على الإدارة أن تقدم المشورة إلى البعثات، بالتشاور مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، فيما يتعلق بمراكز اتصالها المعنية بالمشورة المتعلقة بالتنسيق المدني - العسكري (الفقرة ٢٣) (SP-05-002-008).

التوصية ٩

٣٨ - يتعين على الإدارة أن تكفل توفير العدد الكافي من الموظفين المؤهلين فضلا عن معدات الدعم (كالمركبات وغيرها من اللوازم الأخرى) للبعثات بغية قيام تنسيق مدني - عسكري فعال على مستوى مقر قيادة القوة ومقر قيادة القطاع، فضلا عن مستوى الوحدات. ويتعين على الإدارة على وجه الخصوص أن تدرج، كحد أدنى، في الجزء المتعلق بـ "المؤهلات المطلوبة" من "الوصف الوظيفي لمقار قوات البعثات" أحكاما تتعلق بالتدريب المسبق حول "التنسيق المدني - العسكري"، وأن تدخل تعديلا ماثلا على المبادئ التوجيهية المتعلقة بالبلدان المساهمة بقوات، وعلى الجزء المتعلق بـ "القدرات" في "مرفق ملاك الموظفين" في مذكرة التفاهم العامة، بغية تجسيد شروط المؤهلات المتعلقة بالأفراد العسكريين ذوي الصلة بشكل تفصيلي في سياستها العامة المتعلقة بالتنسيق المدني - العسكري (الفقرة ٢٤) (SP-05-002-009).

التوصية ١٠

٣٩ - يتعين على الإدارة أن تستكمل النموذج التدريبي العام المتعلق بالتنسيق المدني - العسكري، المدرج في نموذج التدريب الموحد العام من المستوى الأول، بغية تضمينه المزيد من التفاصيل عن دور العنصر العسكري في تنفيذ مشاريع دعم المجتمعات المحلية ومشاريع الأثر السريع. وعلاوة على ذلك، يتعين أن يشتمل نموذج التدريب الموحد من المستوى الثالث على نماذج تدريبية منفصلة تتعلق بالتنسيق المدني - العسكري، بما في ذلك مشاريع دعم المجتمعات المحلية ومشاريع الأثر السريع (الفقرة ٢٥) (SP-05-002-010).

التوصية ١١

٤٠ - يتعين على الإدارة أن تضمن الوصف الوظيفي المتعلق بضابط الأركان الذي يرأس التنسيق المدني - العسكري مسؤولية كفالة توفير تدريب يغطي التنسيق المدني - العسكري في مقر البعثة بالنسبة للأفراد العسكريين ذوي الصلة، بما في ذلك مراقبو الأمم المتحدة العسكريون، عند وصولهم إلى مسرح العمليات، وأن تكفل كذلك الاستخدام المنهجي لنماذج التدريب الموحدة ٦-٢، فضلا عن المواد ذات الصلة التي توفرها المنظمات

والوكالات الإنسانية فيما يتعلق بالتدريب على التنسيق المدني - العسكري، كأساس لتخطيط هذا التدريب، ويتعين أن يشمل الوصف الوظيفي أيضا مسؤولية عقد اجتماعات منتظمة وتشجيع تبادل المعلومات بشأن مسائل التنسيق المدني - العسكري فيما بين الوحدات، بما في ذلك من خلال الإنترنت، وذلك لكفالة انتقال المعارف المتعلقة بمشاركة العناصر العسكرية في تقديم المساعدة المدنية بفعالية بين الوحدات المتبادلة وداخل القوة (الفقرة ٢٦) (SP-05-002-011).

التوصية ١٢

٤١ - يتعين على الإدارة أن تؤسس آلية لاستخلاص الدروس المستفادة وأفضل الممارسات المتصلة بمشاركة العناصر العسكرية في تقديم المساعدة المدنية وتنقيتها وتحليلها، وتخصيص المسؤوليات المتعلقة بذلك، ويشمل ذلك مشاريع دعم المجتمعات المحلية ومشاريع الأثر السريع، وأن تنشر الدراسات ذات الصلة، من خلال موقعها على الإنترنت، أو من خلال قاعدة بيانات تفاعلية، أو من خلال ممارسات الجماعات الحاسوبية، على سبيل المثال (الفقرة ٢٧) (SP-05-002-012).

(توقيع) إنغا - بریت أهلنيوس

وكيلة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية