

Distr.: General
1 May 2007
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة البرنامج والتنسيق

الدورة السابعة والأربعون

١١ حزيران/يونيه - ٦ تموز/يوليه ٢٠٠٧

البند ٤ (ج) من جدول الأعمال المؤقت*

المسائل البرنامجية: التقييم

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن التقييم المتعمق للشؤون السياسية: المهام السياسية الخاصة**

موجز

طلبت لجنة البرنامج والتنسيق، في دورتها الرابعة والأربعين، إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن يجري تقييماً متعمقاً للشؤون السياسية. وقُدِّم التقرير الأول عن البرنامج الفرعي ١ المعني بمنع نشوب الصراعات واحتوائها وحلها إلى اللجنة في دورتها السادسة والأربعين المعقودة في عام ٢٠٠٦. وهذا التقييم جزء من المرحلة الثانية من التقييم المتعمق. ويتناول المهام السياسية الخاصة التي تقودها وتدير شؤونها إدارة الشؤون السياسية، وهي الإدارة الرئيسية في الأمم المتحدة في مجال الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام والجهة المنسقة للوساطة داخل منظومة الأمم المتحدة.

* E/AC.51/2007/1 و Corr.1.

** يرجع التأخير في التقديم إلى الوقت الذي استغرقه تقييم وإدراج التعليقات الواردة من الأطراف المعنية ذات الصلة في الاستنتاجات والتوصيات المدرجة في التقرير.



ومنذ عام ١٩٩٠، حدثت زيادة بستة أضعاف في مهام الدبلوماسية الوقائية التي تضطلع بها الأمم المتحدة، وزيادة بأربعة أضعاف في عمليات السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة، وزيادة بإحدى عشرة مرة في عدد البلدان الخاضعة لجزاءات الأمم المتحدة. وقيّم التقرير فئتين من المهام السياسية الخاصة هما: أفرقة الخبراء والمبعوثون والمستشارون الخاصون للأمين العام. وأفرقة الخبراء هي آليات مستقلة لرصد الجزاءات والإبلاغ عن انتهاكاتها والتوصية بتدابير لتعزيز الامتثال لها؛ أما المبعوثون فيمثلون الأمين العام في مجالات منع نشوب الصراعات والوساطة وفي حلها.

وخلص التقييم إلى أن كل من أفرقة الخبراء والمبعوثين توكل إليهم ولايات واضحة ويسهمون إسهاماً قيماً في صون السلام والأمن. ومع ذلك فإن تعزيز أساليب العمل والشراكات في الميدان، وأنظمة الدعم الإداري والتنظيمي سيعزز من كفاءتهم. ويوصي لذلك مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأن تقوم الإدارة والأمين العام بما يلي:

- مواصلة تعزيز وتوثيق المعايير المنهجية والمبادئ التوجيهية للإبلاغ التي تتبعها أفرقة الخبراء وذلك بالتشاور مع مكتب الشؤون القانونية وأفرقة الخبراء
- العمل على توضيح الأحكام والشروط المناسبة التي يمكن في إطارها تعيين أفرقة الخبراء وذلك بالتعاون مع مكتب إدارة الموارد البشرية ومكتب الشؤون القانونية
- الشروع في إجراء استعراض استراتيجي للمبعوثين
- تعزيز أنظمة الإدارة والدعم لأفرقة الخبراء والمبعوثين
- تعزيز التنسيق بين أفرقة الخبراء والمبعوثين والوكالات الميدانية للأمم المتحدة وبين إدارة عمليات حفظ السلام ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية
- تطوير أنظمة إدارة المعارف التي تستخدمها أفرقة الخبراء والمبعوثين
- زيادة عدد النساء ضمن أعضاء أفرقة الخبراء
- إيلاء اهتمام جاد لتعيين مبعوثات

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٥	٣-١	..... مقدمة - أولا
٦	٥-٤	..... المنهجية - ثانيا
٧	١٣-٦	..... معلومات أساسية - ثالثا
١١	٥٣-١٤	..... نتائج التقييم - رابعا
١١	٣٣-١٤	..... الفئة ١: أفرقة الخبراء
		ألف - من المتفق عليه عموما أن ولايات أفرقة الخبراء واضحة ومهمة، لكن قيود الوقت والميزانية قد تعرقل تنفيذها بالكامل
١١	١٦-١٤	.....
		باء - ثمة توافق واسع في الآراء بين الدول الأعضاء، وأعضاء أفرقة الخبراء وكيانات الأمم المتحدة الأخرى على أن أفرقة الخبراء تقدم، في ضوء العراقيل التي تعمل في ظلها، مساهمة قيمة لنظم الجزاءات التي تفرضها الأمم المتحدة
١٢	٢٠-١٧	.....
		جيم - من شأن تعزيز أساليب عمل أفرقة الخبراء وشراكاتها أن يعزز فعاليتها
١٣	٢٥-٢١	.....
		دال - رغم الدعم الذي تلتزم الإدارة بتقديمه، فإن بعض تدابير الإدارة وغيرها من تدابير الدعم تقلل من تحقيق أفرقة الخبراء أقصى فعالية
١٥	٣٣-٢٦	.....
		الفئة ٢: المبعوثون
١٩	٥٣-٣٤	.....
		ألف - تحدد ولايات المبعوثين بوجه عام أهداف المهام بشكل واضح مع إتاحة المرونة في التفسير من حيث تحديد أفضل سبل تحقيق تلك الأهداف
١٩	٣٦-٣٤	.....
		باء - على الرغم من عدم تحقيق أي من البعثات موضع الدراسة للأهداف المقررة في ولايتها بالكامل، فإن الدور الذي يضطلع به المبعوثون يحظى بالتقدير الواسع
٢٠	٤٠-٣٧	.....
		جيم - تعزيز طاقات مهام المبعوثين وتعزيز التنسيق مع منظومة الأمم المتحدة في الميدان من شأنهما تسهيل تحقق مزيد من التقدم
٢١	٤٣-٤١	.....

		الإدارة وغيرها من نظم دعم المبعوثين غير كافية ولا تكفل	دال -
٢٣	٥٣-٤٤	الشفافية والمساءلة	
٢٧	٥٥-٥٤	.....	خامسا - الخلاصة
٢٧	٦٢-٥٦	.....	سادسا - التوصيات

أولا - مقدمة

١ - طلبت لجنة البرنامج والتنسيق، في دورتها الرابعة والأربعين، إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن يجري تقييما متعمقا للشؤون السياسية^(١). وتتولى إدارة الشؤون السياسية تنفيذ برنامج الشؤون السياسية. وينقسم البرنامج إلى البرامج الفرعية الخمسة التالية:

- البرنامج الفرعي ١، منع نشوب الصراعات واحتواؤها وحلها، وتنفذه أربع شعب إقليمية (هي شعبة أفريقيا الأولى، وشعبة أفريقيا الثانية، وشعبة الأمريكتين وأوروبا، وشعبة آسيا والمحيط الهادئ)
- البرنامج الفرعي ٢، المساعدة الانتخابية، وتنفذه شعبة المساعدة الانتخابية
- البرنامج الفرعي ٣، شؤون مجلس الأمن، وتنفذه شعبة شؤون مجلس الأمن
- البرنامج الفرعي ٤، إنهاء الاستعمار، وتنفذه وحدة إنهاء الاستعمار
- البرنامج الفرعي ٥، قضية فلسطين، وتنفذه شعبة حقوق الفلسطينيين

وعلاوة على ذلك، تقدم الإدارة التوجيه التنفيذي للأنشطة السياسية والفنية التي تضطلع بها المهام السياسية الخاصة، الممولة في إطار الباب ٣ بآء من الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧ (A/60/6 (Sect. 3)).

٢ - وقد قدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية تقريرا عن البرنامج الفرعي ١ إلى لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها السادسة والأربعين في عام ٢٠٠٦. ويقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية تقارير عن البرامج الفرعية الأربعة المتبقية، وتقريراً عن المهام السياسية الخاصة التي تقودها وتدير شؤونها إدارة الشؤون السياسية إلى لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها السابعة والأربعين في عام ٢٠٠٧. ويغطي هذا التقرير المهام السياسية الخاصة. وقد استعرضت الإدارة ذات الصلة هذا التقرير، وتظهر تعليقاتها بخط مائل عند الاقتضاء.

٣ - والغرض من هذا التقييم المتعمق هو تقييم مدى أهمية وكفاءة وفعالية وتأثير المهام السياسية الخاصة الحالية بما في ذلك تقييم الطريقة التي تنتهجها إدارة الشؤون السياسية في إدارة هذه المهام. ويركز على فئتين من المهام السياسية الخاصة هما: أفرقة الخبراء والمبعوثون والمستشارون الخاصون للأمين العام (المبعوثون) (انظر الجدول ١)^(٢) وفي الفئة ٢،

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٦ (A/59/16)، الفقرة ٣٨٢، وقرار الجمعية العامة ٢٧٥/٥٩، الفقرة ٢٢.

(٢) صُنِّفَ مكتب خدمات الرقابة الداخلية هاتين الفئتين في تقريره عن مراجعة الطريقة التي تنتهجها إدارة الشؤون السياسية في إدارة البعثات السياسية الخاصة (A/61/357).

لا يشمل هذا التقييم المبعوث الخاص للأمين العام في ميانمار والمستشار الخاص للأمين العام المعني بأفريقيا^(٣).

الجدول ١

تصنيف المهام السياسية الخاصة

الفئة ١: أفرقة الخبراء	الفئة ٢: المبعوثون والمستشارون الخاصون للأمين العام
١ - فريقي الدعم التحليلي ورصد الجزاءات (قرار مجلس الأمن ١٥٢٦ (٢٠٠٤)) المتعلق بالقاعدة والطلاب	١ - المبعوث الخاص للأمين العام في ميانمار
٢ - فريق الرصد المعني بالصومال	٢ - المستشار الخاص للأمين العام المعني بأفريقيا
٣ - فريق الخبراء المعني بليبيا	٣ - المستشار الخاص للأمين العام المعني بقبرص
٤ - فريق الخبراء المعني بجمهورية الكونغو الديمقراطية	٤ - المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية
٥ - فريق الخبراء المتعلق بالسودان	٥ - المبعوث الشخصي للأمين العام للصحراء الغربية
٦ - فريق الخبراء المعني بكوت ديفوار	٦ - المبعوث الخاص للأمين العام لتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٥٥٩ (٢٠٠٤)

ثانياً - المنهجية

٤ - استخدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية عند إجراء التقييم، مجموعة متنوعة من الطرق النوعية والكمية من بينها الاستقصاءات التي تجرى ذاتياً والملاحظة والمقابلات المتعمقة سواء كانت شخصية و/أو عن طريق الهاتف، وتحليل البيانات البرنامجية واستعراض الكتابات في الموضوع. واستندت نتائج التقييم إلى مصادر البيانات العشرة التالية: (أ) استقصاءات ذاتية لجميع أعضاء أفرقة الخبراء الحاليين^(٤)؛ (ب) استقصاءات ذاتية للمنسقين المقيمين في

(٣) ستجري دراسة مهمة للمستشار الخاص للأمين العام المعني بأفريقيا في سياق التقييم المتعمق المقبل للدعم المقدم من الأمم المتحدة إلى أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية وأفريقيا وذلك عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٣٥/٦١. وخلص تقييم أولي أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية لإمكانية تقييم مهمة المبعوث الخاص في ميانمار إلى أن التقييم غير عملي في هذا الوقت.

(٤) أجري الاستقصاء في الفترة من كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ إلى كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧. ومن بين ٣١ عضواً من أعضاء أفرقة الخبراء الذين أرسل إليهم الاستقصاء، رد عشرة وبلغ معدل الردود ٣٢ في المائة. وسيشار إلى هذا الاستقصاء في هذا التقرير باعتباره "استقصاء أفرقة الخبراء".

البلدان التي تطبق فيها الجزاءات المفروضة من مجلس الأمن أو البلدان المجاورة المتأثرة بهذه الجزاءات^(٥)؛ (ج) ١٨ مقابلة مع إدارة وموظفي إدارة الشؤون السياسية؛ (د) خمس مقابلات مع شركاء الأمانة العامة؛ (هـ) ١٢ مقابلة مع مبعوثين في مهام سياسية خاصة وخبراء وموظفي بعثات حفظ السلام؛ (و) ١٢ مقابلة مع ممثلي الدول الأعضاء؛ (ز) ٥ مقابلات مع ممثلين من كيانات أخرى للأمم المتحدة؛ (ح) ٥ مقابلات مع أطراف معنية خارجية^(٦)؛ (ط) استعراض للكتابات، ومن بينها المراجعات والتقييمات الداخلية والخارجية السابقة؛ (ي) متابعة اجتماعات لجان الجزاءات واجتماعات أفرقة الخبراء. واستفاد هذا التقييم أيضا من بيانات مستمدة من تقييم مكتب خدمات الرقابة الداخلية لشعبة شؤون مجلس الأمن (E/AC.51/2007/2/Add.2).

٥ - ويقر مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأن منهجية التقييم قاصرة لأنها لا تتضمن تقييما شاملا للسياق الأعم الذي تعمل فيه أفرقة الخبراء والمبعوثون، والذي يؤثر تأثيرا رئيسيا على فعاليتها. ويجاوز أي تقييم للساحة السياسية الأرحب نطاق هذا التقييم. ويقر كذلك مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأنه لم يكن من الممكن إجراء تقييم أشمل لأداء المهام السياسية الخاصة لاستخدامه في هذا التقييم. كما أن المنهجية قاصرة كذلك نتيجة لانخفاض معدلات الردود على استقصاءات أفرقة الخبراء والمنسقين المقيمين.

ثالثا - معلومات أساسية

المهام السياسية الخاصة

٦ - تؤدي المهام السياسية الخاصة دورا رئيسيا في منع نشوب الصراعات واحتوائها وحلها. ومنذ عام ١٩٩٠، حدثت زيادة بستة أضعاف في مهام الدبلوماسية الوقائية التي اضطلعت بها الأمم المتحدة، وزيادة بأربعة أضعاف في عمليات الأمم المتحدة للسلام؛ وزيادة بإحدى عشرة مرة في عدد الدول الخاضعة للجزاءات المفروضة من الأمم المتحدة^(٧). وتتولى إدارة الشؤون السياسية، باعتبارها الجهة الرائدة في الأمم المتحدة في مجال الدبلوماسية الوقائية

(٥) أجري الاستقصاء في الفترة في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧. ومن بين ١٨ من المنسقين المقيمين الذين أرسل إليهم الاستقصاء، رد ٦ وبلغ معدل الردود ٣٣ في المائة. وسيشار إليه في التقرير بأنه "استقصاء المنسقين المقيمين".

(٦) تشمل الأطراف المعنية موظفي منظمات غير حكومية وأكاديميين.

(٧) Human Security Report 2005, (Oxford University Press for the Human Security Centre, University of British Columbia, 2006).

وصنع السلام، قيادة وإدارة شؤون المهام السياسية الخاصة بالنيابة عن الأمين العام (انظر ST/SGB/2000/10، الجزء ٣-٢).

٧ - وليس ثمة تعريف واضح للمهام السياسية الخاصة في الوثائق الحالية التي تتناول السياسة العامة والإجراءات (انظر A/61/357، الفقرة ١٦). واعتباراً من الفترة ١٩٩٨-١٩٩٩، بدأ إدراج المهام السياسية الخاصة في الميزانية تحت الباب ٣ من الميزانية البرنامجية^(٨) لأنه لم يعد من الممكن اعتبار نفقات تمديدات ولايات المبعوثين التي اتسمت بطابع منتظم ويمكن التنبؤ به نفقات غير منظورة وتمويلها من صندوق الأمين العام للنفقات غير المنظورة (انظر A/C.5/62/24). وقد أنشئت المهام السياسية الخاصة باعتبارها مهاماً مستقلة وتسيّر أموراً بنفسها إلى حد كبير وتستخدم في رصد الامتثال لنظم الجزاءات وتحسين تنفيذها ولخدمة المساعي الحميدة^(٩). ويجري إنشاء المهام السياسية الخاصة أساساً عن طريق قرارات الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو بمبادرة شخصية من الأمين العام.

٨ - وفي فترة السنتين الحالية، اعتمد مخصص قدره ٣٥٦ مليون دولار من الموارد العادية من أجل المهام السياسية الخاصة إلى جانب مبلغ يقدر بمبلغ ١٢ مليون دولار إضافية من الموارد الخارجة عن الميزانية. وجميع المهام السياسية الخاصة التي جرى استعراضها في هذا التقييم ممولة بالكامل من الموارد العادية (انظر A/60/6 (Sect.3)، الفقرة ٣-١١ والجدولان ٣-٣ و ٣-٤).

أفرقة الخبراء

٩ - منذ عام ١٩٩٩، وعندما أصبحت الجزاءات موجهة بقدر أكبر، استعانت لجان الجزاءات بشكل متزايد بأفرقة الخبراء المستقلين لرصد الجزاءات وتقديم تقارير بشأن انتهاكاتهما والتوصية بتدابير لتعزيز الامتثال من جانب الدول المستهدفة والمجاورة^(١٠). ويعين

(٨) حتى عام ١٩٩٩، كان الباب ٣ من الميزانية البرنامجية يحمل العنوان التالي "عمليات حفظ السلام والبعثات الخاصة"؛ وأصبح عنوانه في عام ٢٠٠٠ "الشؤون السياسية".

(٩) "المساعي الحميدة" هي تدخلات أو مهام دبلوماسية يقوم بها الأمين العام أو من يعينه من مبعوثين من أجل منع نشوب الصراعات وحلها. وقد أشير إلى دور "المساعي الحميدة" والطلب عليها ودعمها، وتم إقرار هذا الدور في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي ٢٠٠٥ (قرار الجمعية العامة ١/٦٠)، الفقرة ٧٦؛ وفي تقرير الفريق الرفيع المستوى الذي شكله الأمين العام المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير (A/59/565)، الفقرات ١٠٠-١٠٣.

(١٠) تركز الجزاءات الموجهة على أفراد وجماعات وكيانات، وكذلك على دول. وقد أنشئ أول فريق للخبراء بموجب قرار مجلس الأمن ١٢٣٧ (١٩٩٩) المؤرخ ٧ أيار/مايو ١٩٩٩ لتقديم تقرير عن انتهاكات الجزاءات في أنغولا.

الأمين العام أفرقة الخبراء بناء على طلب من مجلس الأمن وهي مسؤولة أمام لجان الجزاءات المعنية.

المبعوثون

١٠ - تعطي المادة ٩٩ من ميثاق الأمم المتحدة الأمين العام حرية تصرف واسعة في استعراض انتباه مجلس الأمن إلى أي مسائل يرى من وجهة نظره أنها قد تهدد صون السلام والأمن الدوليين. والمبعوثون يمثلون الأمين العام، وهم امتداد لدوره السياسي والدبلوماسي في منع نشوب الصراعات والتوسط فيها وحلها. وتوكل إليهم ولايات إقليمية أو قطرية أو تختص بموضوع معين. وقد اتسع دور المبعوثين اتساعاً كبيراً في عهد الأمين العام السابق، سواء من حيث العدد أو المجالات التي يركزون عليها.

١١ - وقد أوكلت إلى المستشار الخاص للأمين العام المعني بقبرص ولايته لأول مرة منذ ٤٣ عاماً مضت، بينما أوكلت للمرة الأولى الولاية إلى المبعوث الشخصي للأمين العام للصحراء الغربية منذ عشر سنوات مضت، وقد عُهد بأول ولاية للمبعوث الخاص للأمين العام لتنفيذ القرار ١٥٥٩ (٢٠٠٤) والمستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية في عام ٢٠٠٤. ويمارس أغلب المبعوثين مهام مناصبهم (ومن بينهم المبعوثون الأربعة جميعهم الذين جرى استعراضهم هنا) عند الاستعانة الفعلية بهم^(١١).

اتجاهات النمو في أفرقة الخبراء والمبعوثين

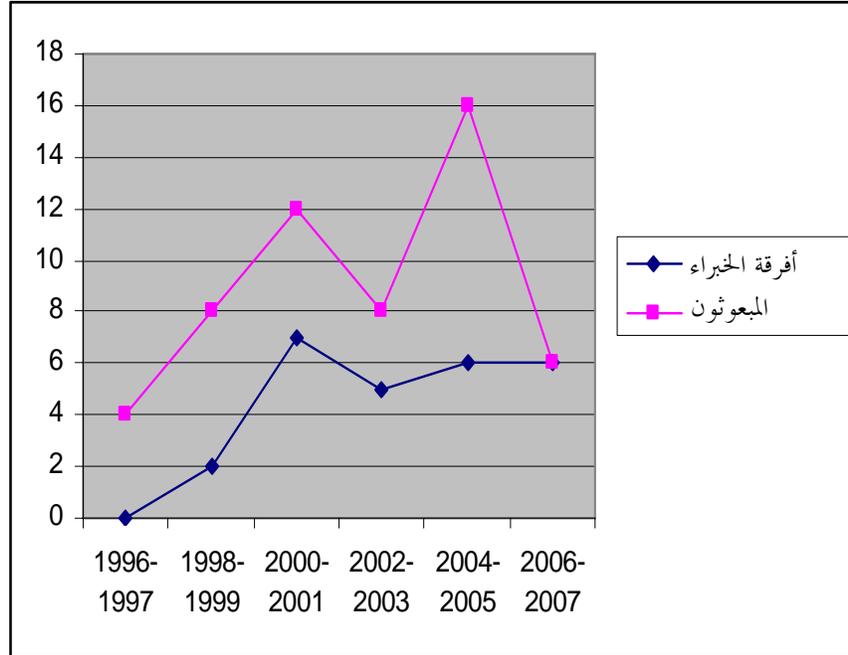
١٢ - كما يبيّن الشكل الأول، ازداد عدد أفرقة الخبراء من فريقين إلى ٦ أفرقة بين عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٦، وازداد عدد المبعوثين من ٤ مبعوثين إلى ١٦ مبعوثاً بين عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٥، لينخفض إلى ٦ مبعوثين في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ مع اكتمال ١٠ مهام^(١٢). ويوجد حالياً ٦ مبعوثين. ورغم الزيادة الملحوظة في عدد المهام السياسية الخاصة على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية، فلم يصاحب ذلك زيادة في الموارد اللازمة لكي يقوم المقر بأعمال الدعم والإشراف.

(١١) يعني هذا التعيين أنهم يشاركون لفترات قصيرة أو متوسطة في مهمة واحدة أو مجموعة من المهام في غضون إطار زمني محدد.

(١٢) أرقام إدارة الشؤون السياسية.

الشكل الأول

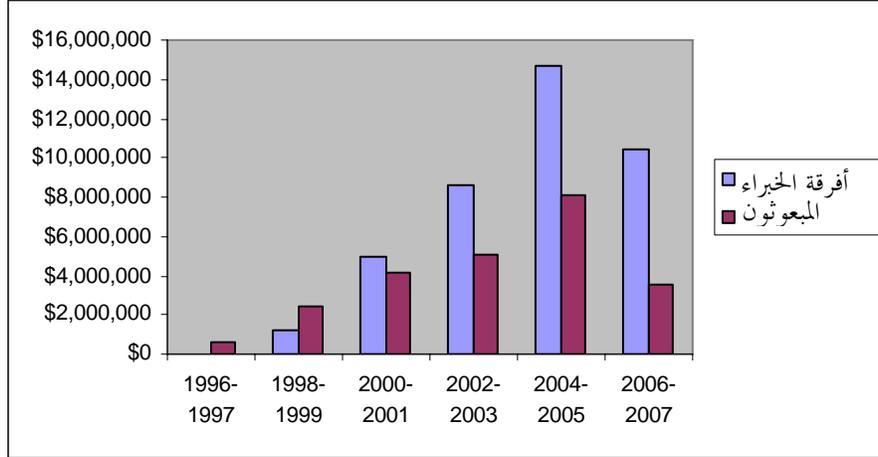
النمو في عدد أفرقة الخبراء والمبعوثين، خلال الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٦



١٣ - وكما يتضح في الشكل الثاني، ارتفع مجموع الميزانيات المرصودة لأفرقة الخبراء والمبعوثين من ٦١٠.٠٠٠ دولار في الفترة ١٩٩٦-١٩٩٧ إلى ١٤ مليون دولار في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧. وتمثل هاتان الفئتان نسبة تتراوح بين ٥ و ٧ بالمائة من الميزانيات المرصودة للمهام السياسية الخاصة في أي فترة من فترات الستين. وتعكس الزيادة التي تبلغ عشرة أضعاف في ميزانيات أفرقة الخبراء في الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٧ فترات ولاية متواصلة أطول، بدون أن تعكس ارتفاعاً في عدد أو حجم أفرقة الخبراء يتناسب وهذه الزيادة.

الشكل الثاني

النمو في ميزانيات أفرقة الخبراء والمبعوثين، خلال الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٦
(بدولارات الولايات المتحدة)



رابعاً - نتائج التقييم

الفئة ١: أفرقة الخبراء

ألف - من المتفق عليه عموماً أن ولايات أفرقة الخبراء واضحة ومهمة، لكن قيود الوقت والميزانية قد تعرقل تنفيذها بالكامل

١٤ - يوافق معظم أعضاء أفرقة الخبراء الذين تشملهم الاستقصاء وموظفو الدول الأعضاء والأمانة العامة الذين أجريت معهم مقابلات على أن ولايات أفرقة الخبراء واضحة ومهمة ويبن معظم المحيين على الاستقصاء من أفرقة الخبراء (٧٠ بالمائة) أن ولاياتهم الحالية تعكس بوضوح توقعات مجلس الأمن، ويشير معظمهم (٩٠ بالمائة) إلى أنها تصور بوضوح مجالات عمل محددة. ويرى عدد أقل ممن ردوا على الاستقصاء من أفرقة الخبراء (٦٠ بالمائة) أن ولاياتهم تعكس بدقة سياق نظام الجزاءات الذي يعملون ضمنه. وتعكس ولايات أفرقة الخبراء الطابع المتغير للجزاءات. وعلى النطاق العالمي، تشمل ولايات أفرقة الخبراء، رصد انتهاكات الجزاءات وتوثيقها؛ وتشمل أربع ولايات العمل مع الحكومات لبناء القدرات بهدف تحسين الامتثال لتدابير الجزاءات؛ وفي حالة ليبيريا، فإن فريق الخبراء مكلف أيضاً بتقييم التقدم المحرز نحو الوفاء بالشروط المحددة لرفع الجزاءات ... وتقييم الآثار الإنسانية والاجتماعية - الاقتصادية للتدابير (انظر قرار مجلس الأمن ١٥٢١ (٢٠٠٣)، الفقرة ٢٢).

١٥ - وتزداد باطراد الأطر الزمنية لولايات كل فريق من أفرقة الخبراء على حدة^(١٣). وعادة ما تبلغ مدة هذه الولايات ستة أشهر، وإن كانت يمكن أن تتراوح بين ٥ أسابيع و ١٨ شهراً. لكن، التأخيرات الإدارية في إنشاء الأفرقة ومتطلب تسليم التقارير النهائية قبل خمسة أسابيع من نهاية الولاية، يترجمان إلى أن الوقت المتاح للعمل الميداني يقل عن نصف تلك المدة. ويفيد تسعون في المائة ممن ردوا على الاستقصاء أنهم ينفقون نسبة ٢٠ في المائة أو أقل من وقتهم في جمع الأدلة وتقصي الحقائق والتحقيق.

١٦ - ويرى معظم الجيبين على الاستقصاء من أفرقة الخبراء (٧٠ في المائة) أن الميزانيات المرصودة لهم لا تعكس بقدر كاف تكاليف تحقيق الأهداف المكلفين بها، بصورة فعالة وفي التوقيت المناسب. ويجب بالضرورة على أفرقة الخبراء، أن ترتب أولويات الأنشطة المكلفة بها، رغم أن قدرتها تزداد بفضل موظفي الشؤون السياسية والاستشاريين من الإدارة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن حجم الأفرقة صغير مقارنة بالمنطقة الجغرافية التي يجري رصدها والنطاق الواسع لولايات أفرقة الخبراء. ويصف ثلث الجيبين على الاستقصاء من أفرقة الخبراء إمكانية تنفيذ ولايتهم بأنها ضعيفة جداً أو ضعيفة.

باء - ثمة توافق واسع في الآراء بين الدول الأعضاء، وأعضاء أفرقة الخبراء وكيانات الأمم المتحدة الأخرى على أن أفرقة الخبراء تقدم، في ضوء العراقيل التي تعمل في ظلها، مساهمة قيمة لنظم الجزاءات التي تفرضها الأمم المتحدة

١٧ - هناك تقارب كبير في الآراء بين أعضاء أفرقة الخبراء والدول الأعضاء وموظفي الأمانة العامة حول أن أفرقة الخبراء تشكل آلية مناسبة لرصد نظم الجزاءات. وفي حين أنه من الصعب قياس إسهامات أفرقة الخبراء كميًا في أنظمة الجزاءات، فإن الكثيرين يوافقون على أن وجود أفرقة الخبراء، وتقاريرها، ومشاركتها مع الحكومات تؤدي دوراً قيماً في رصد الامتثال، وإبقاء الاهتمام الدولي منصباً على الجزاءات.

١٨ - ويتمثل الدور الأساسي لأفرقة الخبراء، في تأديتها لهذه المهمة، في توثيق انتهاكات الجزاءات وتقديم تقارير فنية دقيقة وفي حينها إلى مجلس الأمن من خلال لجان الجزاءات. وفي حين أنه لا يجري الأخذ بجميع توصيات تقارير أفرقة الخبراء، إلا أن الدول الأعضاء ترى أن هذه التقارير، ولو أنها ليست إلا مصدراً واحداً، فإنها تشكل مصدراً قيماً للمعلومات يعتمد

(١٣) كانت ولاية فريق الخبراء المعني بلبيريا خمسة أسابيع في الأصل ولكنها تصل حالياً إلى ستة أشهر. وقد جرى مؤخراً تمديد ولايتي فريقَي الخبراء المعنيين بجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان لمدة ١٢ شهراً، وليس ٦ أشهر كما جرى في عمليات التمديد السابقة.

عليه مجلس الأمن لتعديل نظم الجزاءات^(١٤). وترى معظم الدول الأعضاء التي أُجريت معها مقابلات أن أفرقة الخبراء تضطلع بأعمال صعبة للغاية في ظل ظروف عسيرة، وأن المعلومات الواردة في تقاريرها، تعدّ، بشكل عام، جيدة جداً. وقيّم المخبين على الاستقصاءات من أفرقة الخبراء أنفسهم بأنهم يعملون بفعالية قصوى في مجالات صياغة التقارير، وتقديم استنتاجات رئيسية إلى لجان الجزاءات وإيصال أسئلة مجلس الأمن إلى الميدان؛ ويرى جميع المخبين على الاستقصاء من أفرقة الخبراء أنهم فعالون للغاية في تحقيق نتائج عملية في مدة زمنية قصيرة، وفي الالتزام بالمواعيد المحددة، وتقديم معلومات دقيقة.

١٩ - وخلال تطور الجزاءات، أسهمت أفرقة الخبراء من الناحية المفاهيمية في ما طرأ على استخدامها من تطور، الأمر الذي أسهم بدوره في تزايد توافق الآراء بين الدول الأعضاء حول فعالية الجزاءات الموجهة. وقد أسهمت أيضاً مشاركة الخبراء في رصد التأثير الإنساني للجزاءات في تراكم كمّ من المعرفة حول هذا الموضوع.

٢٠ - وقد أدى عمل أفرقة الخبراء إلى نتائج إيجابية أخرى، حتى ولو كانت غير مقصودة. وبحسب موظفي بعثات حفظ السلام، أسهمت أفرقة الخبراء في تقليل تدفق الأسلحة في بعض البلدان. وقد جرى أيضاً إلقاء القبض على أفراد من منتهكي الجزاءات ورد ذكرهم في بعض تقارير أفرقة الخبراء، وطلب إلى الخبراء أن يدلوا بشهادتهم خلال محاكمتهم. لكن من الملاحظ عموماً أن فعالية نظم الجزاءات تتوقف على الإجراءات التي يتخذها المجتمع الدولي مثلما تتوقف على عمل أفرقة الخبراء.

جيم - من شأن تعزيز أساليب عمل أفرقة الخبراء وشراكاتها أن يعزز فعاليتها

٢١ - تطوّرت أساليب عمل أفرقة الخبراء بشكل منفرد، إذ لا توجد معايير مشتركة ذات طابع رسمي بشأن جمع الأدلة. وأكد مكتب الشؤون القانونية، الذي يقدم إلى أفرقة الخبراء إحاطات بشأن معايير الإثبات، على أن تقارير أفرقة الخبراء، وإن كانت ليست وثائق قانونية، فأنها ينبغي أن تكون ذات مستوى رفيع بحيث تُستخدم كأدلة في القضايا القانونية. وقد شككت الدول الأعضاء، في بعض الأحيان، في فعالية معايير الإثبات التي تستخدمها أفرقة الخبراء، مما قوض مصداقية التقارير، وجعل الأمم المتحدة وأفرقة الخبراء أكثر عرضة

(١٤) Alex Vines, "Monitoring UN sanctions in Africa: the role of panels of experts", in Trevor Findlay ed, *Verification Yearbook*, 2003, Verification Research, Training and Information Center, London

للطعون القانونية^(١٥). وكما جاء في الفقرة ٢٠ من تقرير الفريق العامل غير الرسمي التابع لمجلس الأمن والمعني بالمسائل العامة المتعلقة بالجزاءات، (انظر S/2006/99، المرفق)، فإن

”من شأن اعتماد معايير منهجية مشتركة، تراعي اختلاف الولايات وتستفيد من أفضل الممارسات والدروس المستفادة من الخبرة المتراكمة المستمدة من آليات رصد الجزاءات السابقة والحالية، أن يتيح نقطة مرجعية ذات فائدة لهذه الآليات من أجل التعرف على حالات انتهاك الجزاءات والتحقق منها، وتقييم موثوقية المصادر“^(١٦).

ويعرض هذا التقرير الخطوات التي يمكن اتخاذها لإيضاح المعايير المنهجية، ولكنه لا يحدد، في الواقع، بأي قدر من التفصيل ما تستوجبه تلك المعايير. ويبيّن دليل الإدارة المستكمل حديثاً بشأن أفرقة الخبراء (٢٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦) أن الإحاطة الأولية التي تقدم إلى أفرقة الخبراء ستشمل توجيهات بشأن المنهجية والنهج^(١٧). وفي حين أن هذه المنشورات تمثل خطوة إيجابية نحو توحيد المنهجية التي يتبعها أفرقة الخبراء، إلا أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية يرى أن من شأن الاضطلاع بمزيد من الجهود لوضع وتوثيق معايير منهجية شاملة ومتسقة وتفصيلية لتقارير أفرقة الخبراء أن يعزز فعاليتها.

٢٢ - ويقراً موظفو الإدارة تقارير أفرقة الخبراء ويعلقون على المسائل المتصلة بالبروتوكول والمسائل السياسية ومعايير الإثبات وتدقيق الحقائق، قبل تقديمها إلى لجان الجزاءات المعنية. لكن أفرقة الخبراء، نظراً لاستقلاليتها، تحتفظ بمسؤوليتها عن مضمون تقاريرها. وفي حين أنه لا يمكن المساس بهذه الاستقلالية، فإن وجود مبادئ توجيهية مشتركة تتمتع بما يكفي من المرونة بحيث تلائم مختلف ولايات أفرقة الخبراء من شأنها أن تكفل أن تفي جميع التقارير بالمعايير الضرورية، وأن تصبح المعلومات التي تحتوي عليها قابلة للمضاهاة.

٢٣ - وتؤثر نوعية العلاقة مع الحكومات الوطنية وكيانات الأمم المتحدة والشركاء الخارجيين الآخرين بشكل أساسي على قدرة أفرقة الخبراء على الحصول على المعلومات. وتتركز العلاقات الرئيسية لأفرقة الخبراء مع الحكومات في البلدان التي تعمل فيها. ولكي

(١٥) قدم أفراد وشركات طعوناً قانونية في معلومات منشورة في تقارير عدد من أفرقة خبراء. انظر Alex Vines، المرجع نفسه.

(١٦) وُزِعَ التقرير على جميع أفرقة الخبراء.

(١٧) دليل لأعضاء الأفرقة/أفرقة الخبراء وأفرقة الرصد آلياته/الأفرقة التي يقوم مجلس الأمن بإنشائها لرصد الامتثال لنظم الجزاءات، الفقرة ٣٥.

تكون هذه العلاقات فعّالة، يجب أن تكون الدول الأعضاء متعاونة^(١٨). ويرى بعض موظفي الإدارة، أن قرارات مجلس الأمن يمكن أن تنص بقدر أكبر من الوضوح على تشجيع الدول الأعضاء، ومن خلالها الشركات التجارية العاملة في أراضيها، على تقديم الدعم الكامل لأفرقة الخبراء.

٢٤ - ويوفر التكامل بين ولايات بعثات حفظ السلام وولايات أفرقة الخبراء في ما يتعلق برصد الجزاءات الفرصة لنشوء علاقات تدعم بعضها بشكل متبادل^(١٩). فعمليات حفظ السلام يمكن أن تقدم الدعم اللوجستي وأن تيسّر الاتصال الأولي بالمتحاورين من أفرقة الخبراء، في حين أن الخبراء مكلفون بتبادل المعلومات لمساعدة بعثات حفظ السلام في أنشطة الرصد التي يضطلعون بها^(٢٠). ويمكن لكل منهما تعزيز رسالة الآخر إلى الحكومات. وأشار عدة موظفين من بعثات حفظ السلام أجريت معهم مقابلات إلى أن بعض أفرقة الخبراء كانت، في الماضي، تحجم عن تقاسم المعلومات مع بعثات حفظ السلام بسبب مسائل شخصية، وذلك على الرغم مما تقضي به ولاياتها. ويمكن التصدي لهذه العراقيل من خلال تقديم توجيهات محددة من الإدارة إلى أفرقة الخبراء تحثها على تقاسم المعلومات مع حفظة السلام عند الاقتضاء.

٢٥ - وبحسب موظفي المقر العاملين بالإدارة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإن البرنامج يقدم الدعم اللوجستي إلى أفرقة الخبراء حيثما لا توجد بعثة لحفظ السلام. لكن جميع من ردوا على استقصاء المنسقين المقيمين يفيدون بأنهم ليسوا على علم بعمل أفرقة الخبراء.

دال - رغم الدعم الذي تلتزم الإدارة بتقديمه، فإن بعض تدابير الإدارة وغيرها من تدابير الدعم تقلل من تحقيق أفرقة الخبراء أقصى فعالية

٢٦ - تتلقى أفرقة الخبراء الدعم الفني من فرع الهيئات الفرعية لمجلس الأمن بشعبة شؤون مجلس الأمن، كما أنها تتلقى أساسا الدعم الإداري من المكتب التنفيذي للإدارة، إلا أن

(١٨) يفيد ستون في المائة من المقيمين على استقصاء أفرقة الخبراء بأن اتصالاتهم بوفود الدول الأعضاء في البلدان المستهدفة والدول المجاورة متواتر أو روتيني.

(١٩) انظر قرار مجلس الأمن ١٥٣٣ (٢٠٠٤)، الفقرة ١٠ (أ)، الذي يوكل إلى فريق الخبراء المعني بجمهورية الكونغو الديمقراطية "فحص وتحليل المعلومات التي تجمعها بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية في سياق مهمة الرصد الموكولة إليها".

(٢٠) يسهم أيضا تقاسم اللوجستيات، مثل الرحلات الجوية فوق المناطق التي سيجري رصدها في كفاءة الميزانية. ويقول الموظفون في إحدى بعثات حفظ السلام أن قيام فريق الخبراء بتقاسم معلوماته المفصلة وجيدة النوعية المتعلقة بالرصد معهم وتوقيت تقديمه لتقريره بحيث يساعد البعثة في عملها، كان موضع تقديرهم.

مكتب خدمات الرقابة الداخلية يلاحظ أنه رغم ازدياد عدد أفرقة الخبراء، لم يقابل ذلك زيادة في موارد الإدارة لتغطية ما تقوم به من إدارة ودعم.

٢٧ - وهناك عدد من التدابير الإدارية التي تعرقل أعمال أفرقة الخبراء^(٢١). ومن المسائل التي حددها الخبراء التأخر في إعادة التعاقد بين ولاية وأخرى، وبطء إصدار تصاريح السفر وعدم كفاية صفحات وثائق سفرهم، مما يتركهم بلا وثائق رسمية ويهدد أمنهم. وأفرقة الخبراء بحاجة إلى أنظمة إدارية مرنة وتستجيب لمتطلبات الوقت لتسهيل تعيينهم والتعاقد معهم بسرعة، ولتمكينهم من الاستجابة في غضون وقت قصير لما يهتدون إليه من خيوط ترشدتهم إلى المعلومات.

٢٨ - وإضافة إلى ذلك، يتم تعيين الخبراء في إطار عقود الاستشاريين (اتفاقيات الخدمات الخاصة)؛ ويرى الخبراء أن بعض الأحكام والشروط لا تتوافق مع ما يطلب منهم القيام به. والاستشاريون لا يحصلون على تأمين صحي أو على أي نوع آخر من التأمين، ولا يمكن لهم أن يؤمنوا لأنفسهم أي ترتيبات بديلة مع العلم بأن طبيعة الأنشطة الموكولة إليهم يمكن أن تتسم بالخطورة؛ ولا يحق لهم بوجه عام الحصول على أي إجازات مدفوعة الأجر، رغم أن خدمتهم تمتد لمدد تتجاوز العامين في بعض الحالات^(٢٢). ويؤدي المكتب التنفيذي للإدارة أيضا تعليقا مفاده أن معالجة أوجه عدم الاتساق تلك سيسهل من مهمة تقديمه الدعم الإداري، ويرحب المكتب بأي مبادرة يقوم بها مكتب إدارة الموارد البشرية لمعالجة هذا الأمر. ورغم انعقاد عدة اجتماعات بين مكتب إدارة الموارد البشرية والمكتب التنفيذي ومكتب الشؤون القانونية للتصدي لأوجه الاختلاف تلك، فإنها لم تعالج بعد. ويشير مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى أنه ينبغي لمكتب إدارة الموارد البشرية أن يجعل تلك المسائل من أولوياته الهامة.

٢٩ - وثمة نقاش دائر بين الخبراء والدول الأعضاء وموظفي الأمانة العامة حول المزايا النسبية لمنوبة الخبراء بالإقصاء عن فريق للخبراء أو نقلهم بين الأفرقة وذلك للاحتفاظ بنهج متجدد، في مقابل استبقاء الخبراء في فريق خبراء واحد لتعظيم الخبرة والذاكرة المؤسسية^(٢٣).

(٢١) أشار خمسون في المائة من الخبراء الذين شملهم الاستقصاء إلى القصور في مستوى ما تقدمه الأمانة العامة من دعم إداري وتنسيق كأحد التحديات الأساسية التي تواجههم في تنفيذ ولاياتهم.

(٢٢) انظر تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن مراجعة تعيين الخبراء للعمل في أفرقة الجزاءات في إدارة الشؤون السياسية (AP2005/560/03)، الفقرتين ٢٤-٢٥. ومع أن المكتب التنفيذي للإدارة قد تفاوض مؤخرا مع مكتب إدارة الموارد البشرية من أجل التصريح بإعطاء إجازات مدفوعة الأجر لأحد أفرقة الخبراء، فهناك عدم اتساق قائم بالنسبة لبعض الأحكام والشروط المتعلقة بمهام أفرقة الخبراء.

(٢٣) امتدت خدمة ٤٢ في المائة ممن ردوا على الاستقصاء لمدة ٣٠ شهرا أو أكثر.

وأكثر التوصيات شيوعاً في تقارير أفرقة الخبراء هي التوصية بتمديد ولاياتهم، ويتضمن ذلك في بعض الحالات طلباً بتمديد ولاية الأعضاء الحاليين، مما يضمن إعادة التعاقد معهم. وتُعدّ هذا النقاش "القاعدة ٣٦/٢٤" التي تقيّد فترة التعاقد المتصلة مع الاستشاريين بما لا يزيد عن مدة ٢٤ شهراً خلال فترة ٣٦ شهراً. ورغم هذا التقييد، حصل البعض على إعفاءات من تطبيق القاعدة وامتدت خدمة عدد من أعضاء أفرقة الخبراء لمدد متصلة تجاوزت ٢٤ شهراً خلال فترة ٣٦ شهراً. ومن شأن البت فيما إذا كان التناوب يخدم فعالية أفرقة الخبراء، مقروناً بإيضاح للقاعدة ٣٦/٢٤، أن يقضي على حالة عدم التيقن الحالية.

٣٠ - وستتحسن فعالية أفرقة الخبراء إلى مدى أبعد بتطبيق أنظمة تكفل التعيين على أساس الكفاءات. فأداء أفرقة الخبراء لمهامها على النحو الأمثل يتطلب مهارات تقنية متقدمة للغاية؛ ولا سيما في إجراء التحقيقات، وفي كتابة التقارير، والمعرفة بالمناطق الإقليمية والإلمام بالمهارات اللغوية. ويتطلب أيضاً توفر القدرة على إقامة علاقات بناءة مع سائر أعضاء الفريق في المقام الأول، بل وأيضاً مع الحكومات ومع الهيئات الأخرى التابعة للأمم المتحدة ومع المصادر الممكنة للمعلومات^(٢٤). وبالإضافة إلى التعيين على أساس الكفاءات، ونظراً لالتزام الأمم المتحدة بمبدأ المساواة بين الجنسين، يقتضي الأمر مواصلة الجهود الرامية إلى تحسين نسبة الخبرات إلى الخبراء (انظر S/2005/636). فليس بين الخبراء الـ ٣٢ سوى ثلاث نساء فقط.

٣١ - ونظراً لما يمكن أن يترتب على عمل الخبراء من آثار قانونية وآثار في مجال حقوق الإنسان، ونظراً لعدم وجود أفرقة لرصد الجزاءات يمكن مضاهاتها بشكل مباشر، فإن الإحاطة الأولية التي تقدم للخبراء المكلفين حديثاً بالعمل تكتسب أهمية، وهي تتناول مركزهم القانوني، والتنسيق مع الهيئات الأخرى التابعة للأمم المتحدة في الميدان، والعلاقة بمجلس الأمن والأمين العام، والمسائل الإدارية والمتعلقة بشؤون الأفراد، والمعايير المنهجية^(٢٥). وتقدم هذه الإحاطة شفوياً في الوقت الحالي (مما يزيد من إمكانية اللبس)، كما أنّها، حسب بعض الخبراء، ليست وافية أو مناسبة التوقيت في جميع الحالات^(٢٦). ونتيجة لذلك، قد يكون

(٢٤) يشدد الخبراء وموظفو الإدارة على السواء على الحاجة إلى إقامة علاقة عمل وثيقة بين أعضاء الأفرقة باعتبار ذلك مطلباً هاماً لفعالية الفريق. ولم يكن التفاوت الواسع في مستويات الأجور داخل الفريق الواحد في صالح تماسك أفرقة الخبراء

(٢٥) تقدمها إدارة الشؤون السياسية ومكتب إدارة الموارد البشرية وإدارة الشؤون القانونية.

(٢٦) أفاد أحد الخبراء أنه تلقى أول إحاطة له بعد مضي ثمانية عشر شهراً من بدئه العمل وأنه لا يتم في كل الحالات تقديم الإحاطات إلى الاستشاريين المنضمين إلى الأفرقة الموجودة في الميدان بالفعل. ويشعر ستون في المائة من الخبراء الذين شملهم الاستقصاء أن الإحاطة الأولية ينبغي أن تتضمن تعريفاً أشمل بالأمم المتحدة، ويرى ما يربو على الثلث أنه ينبغي تحديث الإحاطات المقدمة في بدايات الولايات التالية لتبقى مواكبة للمرحلة.

الخبراء غير ملمين بكل ما لعملهم من تبعات قانونية. ويشير موظفو مكتب الشؤون القانونية إلى أنه يبدو أن بعض الخبراء على غير علم بالدعم القانوني المستمر الذي يتيح المكتب طوال مدة الولاية.

٣٢ - وعدم وجود آلية لاستخلاص الدروس المستفادة أو تكوين ذاكرة مؤسسية لأفرقة الخبراء بشكل منهجي يمثل للأفرقة والأمانة العامة والدول الأعضاء إهدارا لمورد هام (انظر A/61/357، الفقرة ٢٦، و S/2006/997، الفقرة ١٢). وفي حين قامت بعض أفرقة الخبراء بإنشاء قواعد بيانات أو إعداد جداول تفريغ حاسوبية لاستعمالها الخاص، فإن تبادل المعلومات بين أفرقة الخبراء محدود^(٢٧). وهناك أيضا إمكانية غير مستغلة لم يستفد منها الخبراء العاملون في نفس المجالات التقنية تتمثل في تعاونهم وتبادلهم المعلومات عبر الحدود الوطنية. ومن شأن فرض إجراءات لعمليات لتحصيل المعلومات على نحو روتيني أن يؤدي إلى استخلاص معلومات قيمة وأن يكفل الاستمرارية بين الخبراء المتناوبين.

٣٣ - وإقرارا بوجود تلك الفجوة، هناك اقتراح يدعو إلى إنشاء نظام لإدارة المعلومات لأفرقة الخبراء^(٢٨). وينبغي أن يكفل أي مقترح يُقبل أن تتوفر للإدارة الموارد المالية والتقنية الكافية لتعهد النظام وتعظيم الانتفاع به من قبل أفرقة الخبراء والدول الأعضاء والأمانة العامة. وستسهم المبادئ التوجيهية المقترحة المتعلقة بمعايير الإثبات (انظر الفقرتين ٢١-٢٢ أعلاه) في ضمان جودة المعلومات، وسيلزم أن تتضمن الولايات متطلبا بإدخال جميع المعلومات التي يتم جمعها، وبتحصيل المعلومات من الخبراء على نحو منتظم لاستخلاص الدروس المستفادة. ويتمثل أحد آخر التطورات الإيجابية في أنه اعتبارا من عام ٢٠٠٧، سُنَّخص لكل فريق خبراء خمسة أيام عمل لاثنين من الخبراء للاضطلاع بأعمال حفظ المواد الخاصة بأفرقة الخبراء.

(٢٧) لدى فريق الخبراء المعني بالقاعدة/الطالبان قاعدة بيانات، وأعدت الجهة التنسيقية في شعبة شؤون مجلس الأمن لفريق الخبراء المعني بالسودان والصومال جداول تفريغ حاسوبية. إلا أن غالبية من ردوا على الاستقصاء (٨٠ بالمائة) أفادوا بأنهم يخصصون ما يقل عن ٥ بالمائة من وقتهم لتبادل المعارف ذات الصلة مع أفرقة الخبراء الأخرى.

(٢٨) يشير مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى أنه ينبغي قبل قبول المقترح أن يُنظر في المسائل المتعلقة بتحديد من يتاح له الاطلاع على المعلومات وكيفية التعامل مع المواد السرية.

الفئة ٢: المبعوثون

ألف - تحدد ولايات المبعوثين بوجه عام أهداف المهام بشكل واضح مع إتاحة المرونة في التفسير من حيث تحديد أفضل سبل تحقيق تلك الأهداف

٣٤ - يضطلع موظفو الإدارة، والممثلون الخاصون للأمين العام، ووكيل الأمين العام للإدارة، والأمين العام نفسه، بمهام للمساعي الحميدة. ولا يعين الأمين العام مبعوثا إلا في حال ما إذا رأى إن الوقت قد حان لاتباع دبلوماسية المسار الأول^(٢٩). ويتعين عند القيام بأي تقييم لفعالية مهام المبعوثين أن تؤخذ في الحسبان البيئة الأرحب بما فيها من إسهامات من العناصر الفاعلة الأخرى. وتحدد كل من ولايات المبعوثين الأربع المشمولة بالاستعراض في هذا التقييم أهداف المهمة بوضوح. إلا أنها رغم التجديد المنتظم (وما يتم بين حين وآخر من توسيع لنطاق المهمة بموجب قرار لمجلس الأمن)، ربما لا تعكس دائما واقع الأوضاع المتغيرة على أرض الواقع.

٣٥ - ويتمتع المبعوثون بقدر كبير من المرونة في تفسير ولايات مساعيهم الحميدة وفق الأسلوب الشخصي لكل منهم، وفهمه للوضع، والطاقت المكفولة لمهمته. ويرى المبعوثون والدول الأعضاء هذا الأمر كشيء إيجابي. وبينما تتيح هذه المرونة التكيف مع الظروف المتغيرة، أدى ذلك التفسير بالنسبة لبعض المهام إلى حدوث مشاحنات مع بعض الأطراف المعنية بالوضع. وييدي موظفو الإدارة أيضا تعليقا مفاده أن بعض الأطراف قد يستغل مرونة الولايات في عرقلة إحراز التقدم نحو تسوية الوضع.

٣٦ - ويتيح وجود عدة ولايات لمهام سياسية خاصة في منطقة واحدة فرصا ممكنة للتعاون بين مختلف المبعوثين، إلا أن ذلك قد يبعث أيضا على اللبس. وأكثر الأمثلة على ذلك تعقيدا هو ما يجري في منطقة الشرق الأوسط. ويعتقد من أجريت معهم مقابلات شخصية من الدول الأعضاء والمبعوثين والإدارة وسائر موظفي الأمم المتحدة أن هناك تداخلا كبيرا

(٢٩) يقصد بدبلوماسية المسار الأول الجهود الدبلوماسية بين حكومة وأخرى؛ أما المسار الثاني، الذي يعرف أيضا بدبلوماسية المواطنين، فإنه يجمع عناصر المجتمع المدني الفاعلة لدى الطرفين معا. ويمكن أن تدعم دبلوماسية المسار الثاني أهداف المسار الأول. انظر John W. McDonald, "Further Exploration of Track Two Diplomacy," in *Timing the De-Escalation of International Conflicts*, Louis Kriesberg & Stuart J. Thorson (ed.), (Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1991).

وإمكانية لترشيد المهام السياسية الخاصة في هذه المنطقة^(٣٠). وفي حين أنه بوسع المبعوثين أن يستغلوا هذا التداخل لتحقيق فعالية أكبر، فقد لوحظ أيضا أن وجود مهام وولايات متعددة قد يسبب توترات في ما بينها، وقد يؤدي إلى إرباك الأطراف المحلية التي تحاول فهم العلاقات بين الهيئات المختلفة التابعة للأمم المتحدة.

باء - على الرغم من عدم تحقيق أي من البعثات موضع الدراسة للأهداف المقررة في ولايتها بالكامل، فإن الدور الذي يضطلع به المبعوثون يحظى بالتقدير الواسع

٣٧ - برغم اكتظاظ سوق الوساطة وطول أمد بعض النزاعات الدولية التي لم تجد لها حلا، فإن دور المساعي الحميدة الذي يضطلع به المبعوثون يعتبر بشكل عام آلية ملائمة يمكن للأمم العام من خلالها التصدي للقضايا التي تحظى باهتمام دولي. وتوافق الدول الأعضاء، وموظفو الإدارة، وغيرهم من موظفي الأمم المتحدة والأطراف المعنية الخارجية جميعا على هذا الرأي. بيد أنهم يشيرون أيضا إلى أن نجاح مهام المبعوثين يتوقف على توقعات الأطراف المختلفة وبرامجها.

٣٨ - وفي الوقت ذاته، من المسلم به أنه يجري حاليا اتباع ممارسة تعيين مبعوثين وإنشاء مهام سياسية خاصة بشكل متزايد من أجل تحقيق عدد من الأهداف الواسعة النطاق. ويستحق هذا التفسير الذي يزداد اتساعا لآلية المهام السياسية الخاصة الاستعراض وربما الترشييد. وتلاحظ إحدى الدول الأعضاء أن تزايد عدد المبعوثين من أجل تناول القضايا المختلفة أسفر عن اعتقاد بأنه يجري استخدام ميزانية المهام السياسية الخاصة لتمويل الأنشطة التي لا ترتبط ارتباطا مباشرا بالوساطة، ويرى أحد موظفي الأمم المتحدة أن من المفضل أن يكون تعيين المبعوثين قاصرا على الاستعانة بطاقات رفيعة المستوى في مجال الوساطة للقيام بتدخلات معينة بدلا من الاستعانة بهم لإبراز مسائل على شاكلة الإبادة الجماعية.

(٣٠) في شباط/فبراير ٢٠٠٧، تم توسيع دور المبعوث الشخصي للأمم العام للبنان ليصبح المنسق الخاص للأمم العام للبنان، ومقره في بيروت، ليتولى مسؤولية "تنسيق أعمال الأمم المتحدة وتمثيل [الأمم العام] في ما يتصل بكافة الجوانب السياسية لأعمال الأمم المتحدة هناك [في لبنان]". (انظر S/2007/85). وبهذا التعيين يصبح عدد المبعوثين ذوي المسؤوليات السياسية إلى لبنان ٣ مبعوثين، والاثنان الآخران هما المبعوث الخاص للأمم العام المعني بتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٥٥٩ (٢٠٠٤)، والمستشار الخاص المعني بالحالة في منطقة الشرق الأوسط، ومقره في إدارة الشؤون السياسية، ويقوم بتزويد الأمين العام بتحليلات شاملة وخيارات فيما يتعلق بالسياسات، ويدعم مساعيه الحميدة وجهود وساطته في منطقة الشرق الأوسط. ولا يتضح من وليات المبعوثين أولئك الشكل الذي ينبغي أن تتخذه العلاقة بينهم.

٣٩ - ويتمثل أهم عاملين تشير جميع المجموعات التي ردت على الاستقصاء بأنها تسهم في نجاح مهام المبعوثين في ما يلي: (أ) الخصائص الشخصية للمبعوث ومهاراته وخبرته وعدم تحيزه المتوقع؛ (ب) والإرادة السياسية للدول الأعضاء. ويعتبر الأسلوب الشخصي والكفاءات، بما في ذلك المهارة الدبلوماسية، وشبكات العلاقات الشخصية، والفهم الجيد للسياق السياسي، والحساسية الثقافية أموراً محورية. فتيسر شبكات العلاقات الشخصية الموسعة الوصول السريع إلى المعلومات وتحليلها، وتمكن المبعوثين من حشد الإرادة السياسية عن طريق الشركاء الخارجيين. ويُنظر إلى المبعوثين ذوي الخبرة السابقة في العمل لدى الأمم المتحدة على أنهم يتمتعون بميزة من حيث معرفة المنظومة وإلى من يمكن اللجوء لتلقي الدعم. وكذلك يعتبر مفهوم عدم التحيز أمراً بالغ الأهمية - فينبغي أن يُنظر إلى المبعوثين على أنهم أشخاص يحرصون على الاحتفاظ بنفس المسافة بينهم وبين جميع الأطراف من أجل الاحتفاظ بالمصداقية في مختلف مراحل عملية التفاوض. ولا يمكن للمبعوثين العمل بصورة منتجة سوى عندما تتوفر لديهم القدرة بشكل مستمر على الحصول على تأييد الأطراف المعنية مباشرة. وحيثما يُسحب هذا الدعم لأي سبب كان، يكون تحقيق التقدم أمراً متزايد الصعوبة.

٤٠ - ويتحتم من أجل التوصل إلى أي تسوية سياسية، توافر الإرادة السياسية للأطراف المهتمة والأمين العام ومجلس الأمن. ورغم أنه يتعين للأوضاع أن تكون مهيأة لكي يتحقق التقدم، فإن المبعوثين، باعتبارهم دبلوماسيين مهرة، يمكنهم تهيئة الفرص داخل السياق السياسي الأوسع لتحريك الأوضاع إلى الأمام، وحشد الإرادة السياسية عن طريق الشركاء الخارجيين. وحيثما تكون هناك مجموعات من "أصدقاء الأمين العام" أو حيثما يتم تكوين مثل تلك المجموعات، فإن تلك القوة تُعد هي الأخرى مورداً من الموارد المفيدة للمبعوث^(٣١).

جيم - تعزيز طاقات مهام المبعوثين وتعزيز التنسيق مع منظومة الأمم المتحدة في الميدان من شأنهما تسهيل تحقق مزيد من التقدم

٤١ - تتباين الاحتياجات من الطاقات اللازمة لمهام المبعوثين (من حيث الموارد، وأعداد الموظفين، ومجموعات المهارات) تبعاً لطابع الولايات المكلفين بها ومستوى الأنشطة اللازمة للوفاء بها في فترات مختلفة. ومن بين المبعوثين الأربعة الذين جرى استعراضهم، لم يكرس موظفون خصيصاً لتقديم الدعم إلا لاثنتين منهم، بينما يعتمد الاثنان الآخران على الموظفين

(٣١) "أصدقاء الأمين العام" (المعروفة أكثر باسم "مجموعات الأصدقاء") هي أداة غير رسمية تُستخدم لزيادة تأثير الأمين العام وتعزيز موارد الأمم المتحدة في مجال الوساطة وعمليات صنع السلام عن طريق الاستفادة من التأثير الدبلوماسي والفكري والمالي للعناصر الفاعلة المهتمة والتي تتمتع بالسلطة.

المسؤولين عن مناطق معينة بالشعب الإقليمية^(٣٢). وخلال الفترات التي يزيد فيها نشاط المهام، تكون الأعمال الواجب القيام بها فوق طاقة الموظفين. فتصبح بعض مهام المبعوثين في حاجة إلى استعارة موظفين من بعثات حفظ السلام، والمنظمات المتعددة الأطراف (مثل الاتحاد الأوروبي، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي) والحكومات. وفي حالات أخرى، يتعين على موظفي البعثات الاضطلاع بعدة أدوار بشكل متزامن لمجرد مجاراة خطى العملية السياسية، الأمر الذي يتسبب أحيانا في فرض ضغط كبير على الأشخاص^(٣٣). وقيل إنه في الحالات التي يعمل فيها الموظفون المسؤولون عن مناطق بعينها كموظفين يشاركون في مهام بحكم الأمر الواقع، فإن ما يُطلب منهم خلال فترات تزايد النشاط يفوق طاقاتهم، وخاصة بالنظر إلى ما يتحملونه من مسؤوليات إقليمية مستمرة^(٣٤). ومن الممكن أن يكون عدم تمتع الموظفين بالمهارات الملائمة في مجال الوساطة أمرا ضارا أيضا. ففي إحدى مهام المبعوثين، لاحظ موظفو الأمم المتحدة أن عدم وجود خبراء مدربين في مجال الوساطة كان من بين العوامل التي أسهمت في عدم تحقيق البعثة لأهدافها.

٤٢ - ويمكن للمبعوثين، من خلال إقامة شراكات مثمرة بقدر أكبر مع منظومة الأمم المتحدة، أن يكون لهم تأثير أكبر بصورة ملحوظة وأن يسهموا في وجود أمم متحدة أكثر تماسكا واتساقا. وعلى الرغم من مذكرة الأمين العام التوجيهية عن العلاقات بين ممثلي الأمين العام والمنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية المؤرخة ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، فإن التفاعل بين المبعوثين وأفرقة الأمم المتحدة القطرية المعنية قليل. وعلى الرغم من الإقرار بأن القيود المفروضة على ولايات بعض الوكالات تحول دون مشاركتها في الشؤون السياسية، فإن مكتب خدمات الرقابة الداخلية يعترف بأن التركيز على وجود "أمم متحدة واحدة" يقدم دفعة نحو تحقيق مزيد من التكامل الذي يمكن أن يستفيد من الميزات النسبية للعناصر الفاعلة المختلفة. وستحمل الأفرقة القطرية مسؤولية تنفيذ ما تسفر عنه الاتفاقات التي يتم التوسط بشأنها، وسييسر إسهامها في مرحلة التفاوض ذلك.

(٣٢) للمبعوث الخاص للأمين العام المعني بتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٥٥٩ (٢٠٠٤) موظف مسؤول عن الشؤون السياسية يعمل خارج الإدارة. ويقع مكتب المستشار الخاص للأمين العام لمنع الإبادة الجماعية أيضا خارج الأمانة العامة ويعمل فيه موظفان من الفئة الفنية وموظف من فئة الخدمات العامة.

(٣٣) استنادا إلى مقابلات أجريت مع موظفي الإدارة والمشاركين في مهام المبعوثين، أفاد الموظفون في اثنتين من المهام السياسية الخاصة بتغطيتهم لكثير من الأنشطة بالإضافة إلى الأنشطة المحددة في توصيف وظائفهم بسبب عدم كفاية مناصب الموظفين.

(٣٤) يفيد موظف مسؤول عن منطقة معينة بأنه عمل بشكل منتظم حتى منتصف الليل خلال الفترة الأولى التي أعقبت تعيين المبعوث، إذ كان يقدم الدعم الموضوعي واللوجستي.

٤٣ - وي طرح المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية حالة فريدة في شراكات المبعوثين. إذ أن وفاء المبعوث بالولاية المنوطة به يتطلب تدفق المعلومات في اتجاهين وتحليلها مع شركاء الأمانة العامة، والعمل مع مختلف منظمات السياسة العامة في الأمانة العامة. فالمكتب بحكم تعريفه، وبالنظر إلى ولاية منع الإبادة الموكولة إليه، يلزمه الحصول على معلومات من هيئات أخرى تابعة للأمم المتحدة عن الانتهاكات الواسعة النطاق المحتملة لحقوق الإنسان، وذلك قبل تصاعد حدثها. غير أنه لا يتم إيلاء الأولوية إلى هذه الطلبات، بسبب انفصال المكتب جغرافيا وإداريا عن الأمانة العامة مع عدم انحصار مسؤولية تقديم الدعم له في إدارة واحدة. وعلاوة على هذا، فإنه لا تُرسل معلومات إلى المكتب سوى عندما يطلب المكتب هذا، نظرا لكونه غير مدرج في أنظمة نشر المعلومات بصفة منتظمة في الأمانة العامة.

دال - الإدارة وغيرها من نظم دعم المبعوثين غير كافية ولا تكفل الشفافية والمساءلة

٤٤ - ينعكس تزايد عدد المبعوثين خلال السنوات العشر الماضية في الطابع الخاص لنظم دعمهم التي تعتمد إلى حد بعيد على الأفراد المعنيين (انظر A/61/357، الفقرة ٥٤). ويكمن من جهة الأساس المنطقي لهذا التنوع في هياكل الدعم في تاريخ المهام وقد لا يمثل هيكل الدعم الأمثل لتحقيق أهداف المبعوثين، كما يعكس من جهة أخرى طريقة العمل داخل الإدارة القائمة على رد الفعل، الأمر الذي لا يفسح سوى قليلا من الوقت ولا يتيح إلا قليلا من الفرص للتفكير الاستراتيجي في كيفية تعظيم فعاليتها وإدارتها ودعمها. ومن بين الوظائف الـ ١٥ الإضافية التي طلبتها الإدارة خلال فترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧، أوصت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بالموافقة على ٦ وظائف فقط لتدعيم طاقة الإدارة في مجال الوساطة وتعزيز الدعم الفني للمبعوثين (انظر A/60/7/Add.13 و Corr.1 و 2، الفقرتان ٣٢ و ٣٣).

٤٥ - وتقوم كل من وحدة تخطيط السياسات ومكتب وكيل الأمين العام حاليا بتحديث دليل موظفي المناطق الخاص بإدارة الشؤون السياسية (الذي لم يكن يعرف به أي من موظفي المناطق الذين أحرقت معهم مقابلات، والذي لا يضم أي توجيه عن دعم أو إدارة المهام السياسية الخاصة (انظر A/61/357، الفقرة ٧٧، التوصية ١٠)). وسيتم استشارة موظفي المناطق خلال هذه العملية. ويعتبر هذا تطورا إيجابيا، إلا أنه لم يتبين بعد ما إذا كانت هذه العملية ستحفز على التفكير الاستراتيجي وتنظم إدارة المبعوثين ودعمهم.

٤٦ - ويتولى الأمين العام عن تعيين المبعوثين. ولا توجد معايير منشورة تعرّف الكفاءات التي يعيّن المبعوثون على أساسها، الأمر الذي يؤدي إلى اعتقاد بعض الدول الأعضاء

وموظفي الأمم المتحدة بأن عملية الاختيار الحالية تفتقر إلى الشفافية (انظر A/59/565، الفقرتان ١٠٠ و ١٠١). وكما ورد في "توي مهمة الممثل الخاص للأمين العام"، أفاد عدد من المعينين بأنه لم تكن لديهم أي فكرة عن سبب اختيارهم^(٣٥)؛ وتؤكد هذا أيضا خلال المقابلات التي أجريت مع المبعوثين. ونظرا للمكانة الدولية التي يتمتع بها المبعوثون، فإنه قد لا يكون من الملائم إتباع نظام تقليدي للتوظيف. إلا أن وضع عملية تعيين تتسم بالشفافية تشمل تحديد المهارات والخبرة المرغوبة لتعيينات بعينها قبل الإعلان عنها يكون أمرا لازما لضمان الحصول على تأييد جميع الأطراف. وعلى الرغم من دعم الأمم المتحدة لتحقيق توازن أكثر إنصافاً بين الجنسين، بما في ذلك عدد المبعوثات، فإنه لم يتم قط تعيين مبعوثات لقيادة مهام المساعي الحميدة (انظر S/2005/636).

٤٧ - وبسبب عدم وجود إطار رسمي لمساءلة المبعوثين، إلى جانب عدم اتساق نظم الإبلاغ، تشكل إدارة المبعوثين تحديا. ويخضع المبعوثون للمساءلة أمام الأمين العام، ومن خلاله أمام مجلس الأمن، بينما تتولى الإدارة مسؤولية إدارتهم وتقديم الدعم لهم. وبينما تتساوى رتبة وكيل الأمين العام لإدارة الشؤون السياسية مع معظم المبعوثين، فإن معظم كبار إدارييها والموظفين المسؤولين عن المناطق العاملين فيها أقل منهم في الرتبة، مما يجعل عملية الإشراف عليهم وإدارتهم تحديا. ويكون المبعوثون في الواقع مسؤولين بصورة مباشرة أمام الأمين العام، ويحيطون وكيل الأمين العام لإدارة الشؤون السياسية علما (وكذلك وكيل الأمين العام لإدارة عمليات حفظ السلام والمفوض السامي لحقوق الإنسان متى اقتضى الأمر ذلك). غير أن إدارة الشؤون السياسية تكون مسؤولة عن إدارة ميزانيات المهام السياسية الخاصة. وتزداد الأمور تعقيدا عندما تكون للأمين العام معرفة واهتمام خاصين بمسألة ما أو بمنطقة ما، ونتيجة لهذا يكون المكتب التنفيذي للأمين العام بمثابة المقصد الأول لمهام المبعوثين تلك بدلا من الموظف المسؤول عن المنطقة المعني في إدارة الشؤون السياسية. وأسفر هذا عن ظهور نمط للإدارة خاص بكل حالة بمفردها، بوظائف مختلفة تؤديها جهات فاعلة/مكاتب مختلفة، بدلا من نظام متماسك للإدارة.

٤٨ - ويقدم المبعوثون تقارير نصف سنوية تدمج في تقارير الأمين العام الموجهة إلى مجلس الأمن، ويحضر المبعوثون اجتماعات مجلس الأمن ذات الصلة، حسب الطلب. وانعدم الرصد من قبل الإدارة يترك فعليا للمبعوثين حرية تفسير ولاياتهم. وإذا ما أجريت استعراضات

(٣٥) انظر Connie Peck, editor *On Being a Special Representative of the Secretary-General*, Geneva, United Nations Institute for Training and Research, 2006.

للمبعوثين، فإن التكاليف بإجراء تلك الاستعراضات يجرى بمبادرة من المبعوث^(٣٦). وتشير إدارة الشؤون السياسية إلى أن لدى الدول الأعضاء، من خلال بنود جدول أعمال مجلس الأمن والجمعية العامة ذات الصلة، فرصة كافية لكي تعبر عن آرائها بشأن عمل الأمانة العامة، وأن توثق تلك الآراء بشكل جيد عن طريق القرارات ... وعن طريق وسائل أخرى.

٤٩ - واستجابة لطلبات الدول الأعضاء، تشتمل بيانات ميزانية الإدارة الآن على الأهداف والإنجازات المتوقعة ومؤشرات الإنجاز والنواتج المتوقعة لكل مهمة سياسية خاصة لتبرير الاعتمادات المطلوبة^(٣٧). ولكن، على الرغم من أن ذلك يعد تحركاً مشجعاً نحو إطار قائم بقدر أكبر على تحقيق النتائج، فإن الإنجازات المتوقعة والمؤشرات لا تعكس حقيقة الوضع بدرجة كافية. كما لا تعكسه النواتج التي تخضع للتحكم المباشر للمبعوث أو الإدارة. وبينما يقر مكتب خدمات الرقابة الداخلية بما يساور الإدارة من قلق إزاء التحديات الكبيرة التي تواجه تقييم الأداء وترجمة الولايات التي يصدرها مجلس الأمن إلى مؤشرات عملية للأداء، فإن إجراء مزيد من التحسين للإطار القائم على النتائج قد يساهم في جعل استعراض المبعوثين منهجي وقابل للمضاهاة بقدر أكبر، مما يُمكن من توثيق الدروس المستفادة وأفضل الممارسات لإطلاع البعثات المقبلة عليها.

٥٠ - ويتوقف مضمون ومدى شمول الإحاطات التي تقدم للمبعوثين من قبل الإدارة، إن حدثت، ومتى حدثت، بدرجة كبيرة على الموظف المسؤول عن المنطقة وعلى مبادرة المبعوثين أنفسهم^(٣٨). ورغم أن بعض المبعوثين أعربوا عن تقديرهم لمواد الإحاطة التي قدمت لهم من قبل الموظف المسؤول عن المنطقة فإن عدم وجود مبادئ توجيهية متسقة بشأن تقديم الإحاطات، وعدم تقديم الإحاطات بصفة منتظمة، يشكلان فجوة واضحة في برامج التعريف الموجهة إلى المبعوثين. وقد أبلغ عن وجود تباين كبير للغاية بين الأمانة والمبعوثين في فهم الالتزامات الزمنية المتوخى من المبعوثين تنفيذ أدوارهم خلالها، وفي بعض الحالات لا يجري اطلاع المبعوثين على تفاصيل الصراعات التي أصبحوا مسؤولين عن المساعدة في

(٣٦) المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية أصدر تكليفاً بإجراء استعراض بعد السنة الأولى من عمل المكتب.

(٣٧) انظر (A/60/585/Add1 and 2) وبيان بشأن بند جدول الأعمال ١٢٤ قدمته إلى اللجنة الخامسة للجمعية العامة السيدة كارين لوك، من البعثة الدائمة لجمهورية جنوب أفريقيا لدى الأمم المتحدة، بالنيابة عن مجموعة الـ ٧٧ والصين في ٢١ آذار/مارس ٢٠٠٦ (A/C.5/60/SR.41).

(٣٨) Connie Pesh, editor, op. est. pp.36-43

إيجاد حل لها إلا بعد تعيينهم^(٣٩). وبالنظر إلى أنه يتم بانتظام تعيين مبعوثين ليست لديهم خبرة سابقة بالأمم المتحدة، فيجب أن تغطي الإحاطات أعمال المنظمة، بما في ذلك الأطر الشارعة.

٥١ - وتعرقل القواعد والإجراءات الحالية المتعلقة بالإدارة والميزانية، والتي لم تصمم قط لدعم مهام المبعوثين، العمل الفني وتحد منه. وعند مشاركة المبعوثين بنشاط في مفاوضات، تزداد طلبات تقديم الدعم على الشعب الإقليمية والمكتب التنفيذي للإدارة. ولكي تستجيب المهام للتغير المستمر في الديناميات بين الأطراف ولكي تستفيد من الفرص الناشئة، تحتاج المهام لدينامية إدارية تواكب دينامية موظفي المهام. ويلزم وجود أنظمة وموظفين يفهمون متطلبات المرونة لتيسير اتخاذ العاجل للقرار، ويكونون على معرفة كافية بإجراءات الأمم المتحدة لتعجيل سير الأمور^(٤٠).

٥٢ - وخلال عام ٢٠٠٦، أنشئت وحدة دعم الوساطة بوحدة تخطيط السياسات على النحو المتوخى في تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير (انظر A/59/565، الفقرة ١٠٣). وتهدف وحدة دعم الوساطة، التي تمول حاليا بأموال ابتدائية من المانحين، إلى بناء القدرات وتوفير موارد للوسطاء من الأمم المتحدة ومن غير الأمم المتحدة، وذلك بإنشاء قاعدة معرفية شاملة عن الوساطة^(٤١). وتخطط وحدة دعم الوساطة إلى إجراء مزيد من التطوير لموقع الأمم المتحدة على الإنترنت عن صناع السلام، ولكن نقص الطاقات أدى إلى بطء في التقدم.

٥٣ - وليست هناك آلية عامة لإدارة المعارف لتيسير استعراض الممارسات الجيدة والدروس المستفادة، واستخلاصها ونشرها بطريقة منهجية، ويمكن أن تعمل كمستودع للذاكرة المؤسسية للإدارة وللمبعوثين في المستقبل. إضافة إلى ذلك، ليست هناك سياسة واضحة تتطلب تقريراً في نهاية المهمة يقدمه المبعوثون الذين انتهت مهمتهم، الأمر الذي ربما يوفر أيضاً ذاكرة مؤسسية^(٤٢). ويلزم وضع أنظمة لاستخلاص المعلومات المتعلقة

(٣٩) ذكر أن أحد المبعوثين لم يبلغ بما يحدث على أرض الواقع إلا بعد قبول الوظيفة، وذلك عندما زار المبعوث السابق. وكل ما تلقاه خلال برنامج التوجيه والتعريف الرسمي هو نسخة من رسالة موجهة من الأمين العام إلى رئيس مجلس الأمن يبلغه فيها بالتعيين في الوظيفة.

(٤٠) علق موظف معين في مهمة مبعوثين بأن طلبات الإذن للقيام بأمر متنوعة، ابتداء من تجهيز المكتب بالمعدات إلى حجز الرحلات الجوية العاجلة، لا تتم الإجابة عليها في بعض الأحيان لعدة أيام.

(٤١) تجري حالياً استشارات إقليمية لاستخلاص الآراء الصائبة من ذوي الخبرة من الوسطاء على نحو يناسب الأقاليم المختلفة.

(٤٢) ليس ثمة اتفاق بين موظفي الإدارة على ما إذا كانت التقارير مطلوبة أم لا.

بتخطيط وإدارة مهام المبعوثين لتكون بمثابة قاعدة معلومات للمبعوثين الجدد وللأمانة العامة ككل.

خامسا - الخلاصة

٥٤ - رغم أن السياق السياسي يؤثر على فعالية أفرقة الخبراء والمبعوثين، فهناك تقارب في الآراء بين الدول الأعضاء وأفرقة الخبراء والمبعوثين وموظفي الأمانة العامة في ما يتعلق بأن أفرقة الخبراء والمبعوثين يؤدون وظيفة قيمة من خلال تركيز الاهتمام العالمي على مجالات ولايتهم. ويبدو أن هذه هي الحال حتى في الأوضاع التي تترك فيها مناصب المبعوثين شاغرة. مما يمارس درجة ما من الضغط الدولي على الأطراف المتنازعة. وكما أشير في المجلة الأوروبية للقانون الدولي: "تجدر الإشارة إلى أنه قد ثبت أن أقل صيغ صنع السلام تطفلا وأقلها تكلفة وأكثرها نجاحا في كثير من الأحيان هي الدور الدبلوماسي الذي يقوم به الأمين العام (ومبعوثوه)، لا سيما عندما يكون مدعوماً بسلطة مجلس الأمن وأعضائه الدائمين"^(٤٣).

٥٥ - وبرغم التقدير الإيجابي عموماً، إلا أن هذا التقييم يبرز المجالات التي يمكن فيها توضيح الإطار الاستراتيجي الذي تعمل ضمنه أفرقة الخبراء والمبعوثون، والتي يمكن فيها زيادة الدعم الفني والدعم الإداري أيضاً^(٤٤). وتبعاً لذلك يقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية سبع توصيات. وتبين إدارة الشؤون السياسية أنه يلزم أن يكون التقرير مباشراً بقدر أكبر في سوقه للحجج الداعمة لطلب موارد إضافية، حيث أنه بدون تلك الموارد لن يتم تحقيق أي من التوصيات.

سادسا - التوصيات

التوصية ١

٥٦ - تقوم إدارة الشؤون السياسية بالتشاور مع إدارة الشؤون القانونية والخبراء بمواصلة تعزيز وتوثيق المعايير المنهجية العامة والمبادئ التوجيهية لتقديم التقارير من قبل أفرقة الخبراء. وعلى الإدارة أن تكفل فهم جميع الخبراء والمستشارين بوضوح لمتطلبات

(٤٣) Thomas M. Frank, "The Secretary-General's Role in Conflict Resolution: Past, Present and Pure Conjecture," *The European Journal of International Law*, vol. 6, No. 3, (1995).

(٤٤) تتناغم نتائج التقييم فيما يتعلق بالمبعوثين بقوة مع النتائج والتوصيات الواردة في ورقة بحثية غير رسمية بعنوان "الدعم المقدم من شعبة التنسيق والاستجابة إلى المبعوثين الخاصين" أعدتها مكتب منسق الشؤون الإنسانية. ويؤيد المكتب ضرورة إجراء استعراض أوسع لدور المبعوثين ولشروط تعيينهم في منظومة الأمم المتحدة.

الإجراءات القانونية الواجبة ومعايير الإثبات، وأهم يدركون أن دعم إدارة الشؤون القانونية متوفر طيلة مدة الولاية.

التوصية ٢

٥٧ - ينبغي أن يأخذ العمل مع إدارة الشؤون السياسية وإدارة الشؤون القانونية ومكتب إدارة الموارد البشرية زمام الريادة والمسؤولية في زيادة توضيح الشروط والأحكام المناسبة التي يمكن بموجبها توظيف الخبراء وذلك عقب إجراء تقييم منهجي لاحتياجات الدعم اللازمة لتيسير إنجاز الأنشطة الصادر بها تكليف.

التوصية ٣

٥٨ - ينبغي للأمين العام أن يشرع، بالتعاون مع إدارة الشؤون السياسية، في إجراء استعراض استراتيجي لنظام المبعوثين لضمان تحقيق استفادة استراتيجية أكبر وأكثر تركيزاً من المبعوثين في المستقبل. ويقترح مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن يشتمل الاستعراض على ما يلي: (أ) نطاق المشاكل التي يمكن للمبعوثين، بل ينبغي لهم، معالجتها؛ (ب) تقييم ما يضيفونه من قيمة؛ (ج) توضيح الأساس المنطقي لتعيينهم؛ (د) تحديد أهداف واضحة؛ (هـ) وضع إطار واضح للمساءلة والتشغيل؛ (و) توفير موارد بشرية ومالية كافية لدعمهم.

التوصية ٤

٥٩ - بناء على نتائج الاستعراض المشار إليه في التوصية ٣، ينبغي لإدارة الشؤون السياسية أن تقوم، بالتشاور مع المبعوثين، بتعزيز نظامي الإدارة والدعم الحاليين لجعلهما أكثر اتساقاً وتماسكاً. ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه يتعين التصدي للمسائل التالية:

(أ) الاختيار: يجب على الإدارة أن تضع معايير مستندة إلى الكفاءة لتعيين المبعوثين، بما في ذلك المهارات الدبلوماسية، وتوفير شبكات معارف شخصية، والقدرة على الفهم الجيد للسياق، ولمراعاة الحساسيات الثقافية، والمعرفة بقواعد ومعايير الأمم المتحدة ذات الصلة، والتزاهة المتوقعة من الأطراف المعنية؛

(ب) الإحاطة: يجب إجراء إحاطات منتظمة للمبعوثين، ويشمل ذلك عرضاً للقواعد والمعايير الدولية التي وضعتها وأقرتها الأمم المتحدة وذلك بحسب صلتها بالمبعوثين؛

(ج) **الدعم الفني والإداري:** ينبغي أن تتشاور الإدارة مع المبعوثين السابقين والحاليين بشأن الدعم الإداري المقدم لهم، وذلك بهدف اكتساب فهم أفضل لاحتياجات الدعم واستحداث أنظمة لتحقيق أقصى مرونة واستجابة في اتخاذ القرار. وينبغي إجراء تقييم للموارد اللازمة لتلبية تلك الاحتياجات؛

(د) **خطوط/إجراءات الإبلاغ:** هناك حاجة لتوضيح وتوحيد خطوط وإجراءات الإبلاغ بين المبعوثين والمكتب التنفيذي للأمين العام والإدارة.

(هـ) **المساءلة:** ينبغي استعراض الإنجازات المتوقعة ومؤشرات الإنجاز التي تحددها الإدارة لمهام المبعوثين وإعادة بلورتها بحيث تعكس الحقائق على أرض الواقع بقدر أوثق، وخاصة التدابير الخاضعة لتحكم المبعوثين.

التوصية ٥

٦٠ - ينبغي لإدارة الشؤون السياسية أن تنظر، بالتشاور مع إدارة عمليات حفظ السلام ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، في كيفية تعزيز التنسيق بين أفرقة الخبراء والمبعوثين وبعثات حفظ السلام والأفرقة القطرية من أجل تعزيز عمل الأمم المتحدة في الميدان. وينبغي لتلك الكيانات أن تضع مبادئ توجيهية عن الكيفية التي يمكن بها لأفرقة الخبراء والمبعوثين العمل مع الوكالات الميدانية، وينبغي إدراج تلك المبادئ التوجيهية في الإحاطات المقدمة إلى أفرقة الخبراء والمبعوثين.

التوصية ٦

٦١ - ينبغي لإدارة الشؤون السياسية وضع أنظمة لإدارة المعارف لاستخلاص ونشر معارف أفرقة الخبراء والمبعوثين ولتشجيع التعلم وأفضل الممارسات. وينبغي أن تتوفر أنظمة المعارف هذه للأمانة العامة وللدول الأعضاء عند الاقتضاء.

(أ) بالنسبة لأفرقة الخبراء، ينبغي أن يركز هذا النظام على قواعد البيانات وأدوات المتابعة القائمة حالياً وكذلك على الاقتراح الحالي للدول الأعضاء، وينبغي أن يتضمن بروتوكولات تتعلق بتخزين المعلومات والاطلاع عليها وأمنها.

(ب) بالنسبة للمبعوثين، ينبغي إجراء تجميع للمعلومات بطريقة روتينية بغرض استخلاص المعارف لإكمال قاعدة البيانات الحالية لوحدة دعم الوساطة. وينبغي أن تتاح المعلومات المستخلصة للمبعوثين الجدد كجزء من إحاطتهم.

التوصية ٧

٦٢ - ويجب على الأمم المتحدة، بصفتها مدافعة عن حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين، أن تعمل على تحقيق هذا الالتزام عن طريق إشراك عدد أكبر من النساء في عمليات الوساطة وصنع السلام الرفيعة المستوى:

(أ) على الأمين العام أن يولي نظراً جاداً وخلاقاً واستراتيجياً بقدر أكبر لتعيين النساء كمبعوثات.

(ب) ينبغي لإدارة الشؤون السياسية أن تبذل جهداً دؤوباً لزيادة عدد النساء في أفرقة الخبراء.

(توقيع) إنغا - بریت آهلينيوس

وكيلة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية