الأمم المتحدة

A/63/713

الجمعية العامة

Distr.: General
9 February 2009
Arabic
Original: English

الدورة الثالثة والستون

البند ١٢٨ من جدول الأعمال

تقرير عن أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية

تقييم برنامجي لأداء عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار وتحقيقها للنتائج

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

”جوانب اتفاق واغادوغو تؤثر في مدى تحقيق البعثة للنتائج عموما لكن وجود البعثة ما زال أساسيا لعملية السلام“

موجز

هذا التقرير الصادر عن مكتب خدمات الرقابة الداخلية هو ثمرة تقييمه البرنامجي المتعمق للأداء ولإنجاز النتائج في عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، التي اختيرت للتقييم استنادا إلى تقييم للمخاطر في عمليات حفظ السلام أجراه المكتب. ويلاحظ المكتب أنه لم يتم تقييم أداء البعثة وتحقيقها للنتائج منذ أن أنشئت في عام ٢٠٠٤. وكان هدف التقييم تحديد جدوى وكفاءة وفعالية وتأثير البعثة بالنظر إلى أهدافها المقررة.

وخلص المكتب إلى أن ولاية البعثة تصلح إطارا لأنشطة الأمم المتحدة في كوت ديفوار، على نحو ما هو منصوص عليه في قرارات مجلس الأمن ١٥٢٨ (٢٠٠٤) و ١٦٠٩ (٢٠٠٥) و ١٧٩٥ (٢٠٠٨) و ١٨٢٦ (٢٠٠٨). ولاحظ المكتب إحراز تقدم كبير فيما يتعلق بعناصر الولاية التي تتحكم البعثة في تنفيذها مباشرة، في حين أحرز تقدم محدود فيما يتعلق بالمهام المقررة التي تقوم فيها البعثة بدور مساند ويتولى فيها الإيفواريون زمام القيادة. فالعديد من الأهداف المحددة في قرارات المجلس والاتفاقات السياسية التي وقعتها

050309 040309 09-23330 (A)

الأطراف الإيفوارية، من قبيل إجراء الانتخابات ونزع السلاح، إما لم تتحقق أو تأجلت. وعلاوة على ذلك، لاحظ المكتب إحراز تقدم في إدماج المسائل الشاملة لعدة قطاعات من قبيل تعميم مراعاة المنظور الجنساني وحماية الطفل في المجالات الصادر بها تكليف وإعداد ممارسات فضلى وتقاسمها مع بعثات أخرى. ولاحظ المكتب كذلك أن اتفاق واغادوغو، الموقع عام ٢٠٠٧، يعالج قضايا رئيسية تعوق تنفيذ عملية السلام في كوت ديفوار لكنه أدى إلى تناقض مع ولاية البعثة وزاد دور البعثة التباسا. وبينما واصل المجلس تجديد جميع الولايات السابقة، طلب أيضا إلى البعثة أن تقصر دورها على دعم التنفيذ الكامل للاتفاق، في حين تولت الأطراف الإيفوارية زمام القيادة.

ويفيد استقصاء لآراء السكان المحليين أجراه المكتب أن سكان كوت ديفوار إجمالا ينظرون نظرة إيجابية إلى عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار وعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام عموما. وينظر السكان بعين التقدير إلى ما تقوم به البعثة من أنشطة في البلد ويقدرون دورها الحاسم في عملية السلام. وإضافة إلى ذلك، ينظر إلى عمليات البعثة نظرة إيجابية وتعتبر ضرورية للغاية لكفالة الاستقرار والبيئة الآمنة الأساسيين لإجراء الانتخابات، وتحقيق التنمية بعد انتهاء النزاع، وإحلال السلام الدائم في المنطقة. وعلاوة على ذلك، يشير الاستقصاء إلى اتجاهات قوية في مواقف المناطق إزاء الفترة التي ينبغي أن تبقى فيها البعثة في البلد بعد إجراء الانتخابات. فسكان وسط/شمال - غرب البلد وسكان منطقة الثقة يعتقدون أن البعثة ينبغي أن تبقى فترة طويلة بعد إجراء الانتخابات، في حين يبدي سكان جنوب وشرق البلد اهتماما أقل بدور طويل الأمد للبعثة.

وحدد المكتب أيضا النقاط الأساسية التالية:

(أ) هناك حاجة إلى تعزيز التخطيط الاستراتيجي في البعثة: فخطة تنفيذ المهمة لا تستوفى بانتظام، ما أدى إلى قصور في توجيه أولويات البعثة؛ وهناك افتقار إلى التخطيط المتكامل على المستويات التنفيذية في البعثة ومع الشركاء الرئيسيين. وإضافة إلى ذلك، يلاحظ المكتب أن البعثة تفتقر إلى استراتيجية للخروج من البلد تعالج مسائل الدمج والخفض التدريجي والانسحاب؛

(ب) قد يتأثر تنظيم انتخابات حرة ونزيهة في كوت ديفوار بمشاكل لوجستية وفنية، منها مشكلة تحديد هوية الناخبين وتسجيلهم. وإضافة إلى ذلك، لا تكفي الموارد المالية لإجراء الانتخابات، ما يشكل تحديا بالنسبة لحكومة البلد. ويتيح تأجيل الانتخابات فرصة للبعثة لإعادة تأكيد نفسها واستغلال خبرتها وقدرتها واستقلاليتها لتنظيم الانتخابات بتمكين السلطات الوطنية من تحديد جدول زمني انتخابي واضح ذي مصداقية، والعمل

بطريقة شاملة على استيفاء الشروط اللازمة قبل إجراء الانتخابات. غير أن الدور المزدوج المتمثل في التصديق على صحة الانتخابات ودعمها من شأنه أن يعرض للخطر مصداقية البعثة إذا لم تضبطه بسرعة؛

(ج) يشكل التقدم المحدود في برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج/نزع سلاح المليشيات وحلها، وانعدام آلية رسمية لتنسيق جهود إصلاح قطاع الأمن في كوت ديفوار خطرا يهدد عملية السلام. ويعد برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج/نزع سلاح المليشيات وحلها في كوت ديفوار عملية وطنية تقودها الأطراف الإيفوارية وتدعمها البعثة. ولئن سجل بعض التخطيط والتنسيق في البعثة، فإن ثمة حاجة إلى تعزيز هذا الدعم. كما أن المركز الوطني للقيادة المتكاملة، المسؤول عن تخطيط وتنفيذ البرنامج يفتقر إلى القدرة المؤسسية ويحتاج إلى التعزيز؛

(د) رغم محدودية التقدم المحرز في تنفيذ برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج/نزع سلاح المليشيات وحلها، أحرز بعض التقدم في تلبية الاحتياجات القصيرة الأجل للمقاتلين السابقين كما يتجلى في برامج إعادة الإدماج من قبيل مبادرة ”١ ٠٠٠ مشروع صغير“. لكن المكتب تعذر عليه التثبت من إجراء تقييم رسمي لتحديد الاحتياجات الفعلية للمستفيدين وأفضلياتهم. ولم تكن هناك توعية مكثفة بالمشاريع، ما يشكل خطرا كبيرا يهدد نجاح مبادرة المشاريع الصغيرة؛

(هـ) هناك حاجة إلى تعزيز التنسيق عموما مع الشركاء الإقليميين؛

(و) هناك إمكانية اندلاع أعمال العنف خلال الانتخابات وبعدها التي تعرض للخطر سلامة موظفي الأمم المتحدة ومؤسساتها وينبغي أن تضبط الإدارة العليا هذا الأمر بدقة وأن تخفف منه باتخاذ تدابير منها تشديد الإجراءات الأمنية.

ويتضمن هذا التقرير ١٦ توصية موجهة إلى البعثة بهدف التصدي لهذه التحديات، وتحسين أدائها، والنهوض بتحقيق النتائج. وقد استعرضت التقرير إدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الدعم الميداني، والبعثة. وقدمت البعثة تعليقات محددة ومعلومات إضافية عن كل توصية، أدرجت في التقرير بالخط المائل. وقد أحاطت إدارة عمليات حفظ السلام علما بتعليقات البعثة.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٥

ثانيا – المنهجية ٥

ثالثا – معلومات أساسية ٧

الإيفواريون يمسكون بزمام عملية السلام بموجب اتفاق واغادوغو ٨

رابعا – نتائج التقييم ٩

ألف – تنفيذ الولاية ٩

بـاء – التخطيط الاستراتيجي ١٧

جيم – العمليات البرنامجية الرئيسية ٢٠

دال – التنسيق والأمن ٢٦

خامسا – الخلاصة ٢٧

سادسا – التوصيات ٢٨

أولا – مقدمة

١ – أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية تقييما برنامجيا لأداء عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار وتحقيقها للنتائج وفقا لولايتها[١]. واختيرت البعثة لهذا التقييم استنادا إلى تقييم للمخاطر أجراه المكتب في جميع عمليات حفظ السلام. ولم يجر تقييم مستقل لأداء البعثة وتحقيقها للنتائج منذ إنشائها. وشهدت كوت ديفوار، منذ عام ٢٠٠٤، جمودا سياسيا، مع إحراز تقدم محدود في حل الأزمة، وتجددت أعمال القتال أثناء هذه الفترة. وإضافة إلى ذلك، فإن العديد من الأهداف التي حددها مجلس الأمن في قراراته والتي حددت في الاتفاقات السياسية التي وقعتها الأطراف الإيفوارية، من قبيل إجراء الانتخابات ونزع السلاح، إما لم تتحقق أو تأجلت.

٢ – وكان الغرض من هذا التقييم البرنامجي تحديد جدوى وكفاءة وفعالية وتأثير عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار بالنظر إلى أهدافها. وركز التقييم على التقدم المحرز في إنجاز ولاية البعثة وأهدافها التنفيذية، وجدوى الولايات، والأنشطة، والنواتج في سياق الحالة السياسية الراهنة، والكفاءة التي أنجزت بها النواتج، وصلاحية الاستراتيجيات وترتيبات الشراكة، وتحديد الممارسات الجيدة والدروس المستفادة التي يمكن أن تسترشد بها بعثات أخرى لحفظ السلام.

ثانيا – المنهجية

٣ – لجأ المكتب إلى مجموعة متنوعة من الأساليب النوعية والكمية، بما في ذلك اعتماد مصادر البيانات التالية:

(أ) استقصاء ذاتي لجميع الموظفين الدوليين، ومتطوعي الأمم المتحدة، وكبار الضباط العسكريين وضباط الشرطة[٢]؛

(ب) مقابلات متعمقة مع الإدارة العليا للبعثة وكبار موظفيها؛

(ج) مقابلات متعمقة مع ممثلين لحكومة كوت ديفوار، بما في ذلك أحزاب المعارضة؛

---

(١) انظر قرارات الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ باء و ٢٤٤/٥٤ و ٢٧٢/٥٩، والوثيقة ST/SGB/2002/7 والمادة ٩٧ من ميثاق الأمم المتحدة.

(٢) سجل استقصاء الموظفين معدل رد قدره ١٣ في المائة.

(د) مقابلات متعمقة مع موظفين في إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني ومع الإدارة العليا السابقة للأمم المتحدة؛

(هـ) مقابلات مع ممثلين لوكالات الأمم المتحدة، وصناديقها، وبرامجها؛

(و) مقابلات متعمقة مع أصحاب مصلحة خارجيين[٣]؛

(ز) استعراض وثائق صادرة عن الأمم المتحدة، بما في ذلك تقارير للأمين العام، وتقارير عن الميزانية والأداء، وتقارير لبعثة التقييم التقني.

٤ - وإضافة إلى ما تقدم، أجري في صيف عام ٢٠٠٨ استقصاء لآراء سكان كوت ديفوار بغية توفير تقييم كمي لأنشطة البعثة والوقوف على تصورات السكان المدنيين العاديين والمقاتلين السابقين بشأن تأثير عملياتها في مجالاتها الصادر بها تكليف[٤]. واستند الاستقصاء، الذي يتوخى التوصل إلى نتائج تمثل كامل السكان المقيمين في كوت ديفوار، إلى عينات احتمالية على مراحل متعددة أخذت من ٦٨ موقعا على أساس تقسيم البلد إلى خمس مناطق جغرافية: الشمال والوسط والغرب والجنوب ومدينة أبيدجان. وشمل حجم العينات المتكون من ٤٥٩ ١ فردا من سن الخامسة عشرة فما فوق ٢٠٦ ١ مدنيين و ٢٥٣ مقاتلا سابقا[٥]. واستخدمت بيانات مساعدة وتسويات ترجيحية لكفالة مطابقة العينات للتقديرات الديمغرافية الحالية للسكان المدنيين. وأجرى مقابلات الدراسة الاستقصائية باللغات المحلية أخصائيون في التعداد دربوا على التقليل من الخطأ واحتمالات التحيز إلى أدنى حد في المقابلات.

٥ - وعانى التقييم قصورا في معدل الرد على استقصاء الموظفين. فمعدل الرد كان منخفضا بالقياس إلى عمليات تفتيش وتقييم عمليات حفظ السلام التي أجراها المكتب سابقا. ولئن كان من الصعب تحديد سبب انخفاض معدل الرد بالضبط، فإنه من الممكن عزوه إلى خوف لا أساس له في أوساط المجيبين حيال السرية وإلى التعب الذي ينطوي عليه الرد على الاستقصاء. وعالج المكتب هذا القصور بإجراء عدد كبير من المقابلات والاستناد في جميع النتائج إلى مصادر متعددة، بما في ذلك استقصاء للسكان على الصعيد الوطني.

---

(٣) تمت زيارات ميدانية لإجراء مقابلات مع الإدارة العليا وكبار الموظفين في البعثة وكذا مع أصحاب مصلحة منهم الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (نيجيريا)، وفريق التيسير، ومكتب الأمم المتحدة المتكامل في سيراليون، وبعثة الأمم المتحدة في ليبريا، ومكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا.

(٤) انظر Laying a Foundation for Peace: a quantitative impact evaluation of the United Nations operations in Côte d'Ivoire, Eric Mvukiyehe and Cyrus Samii، ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨.

(٥) سجل الاستقصاء معدل رد قدره ٨٧ في المائة وهامش خطأ أقصاه ٣ في المائة.

٦ - وقد استعرضت التقرير إدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الدعم الميداني، والبعثة. وقدمت البعثة تعليقات محددة ومعلومات إضافية عن كل توصية، أدرجت في التقرير بالخط المائل. وأحاطت إدارة عمليات حفظ السلام علما بتعليقات البعثة. ويقدر المكتب كثيرا ما أبدي له من تعاون وما قدم له من مساعدة من جانب إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني والقيادة العليا وموظفي البعثة أثناء إجراء التقييم.

ثالثا - معلومات أساسية

٧ - بدأ النزاع في كوت ديفوار عام ١٩٩٩ عقب انقلاب عسكري، واندمجت الجماعات المتمردة الرئيسية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢ لتشكل ''القوى الجديدة''. وأرسلت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا قوات لحفظ السلام في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣ بهدف احتواء النزاع والدفاع عن خط وقف إطلاق النار الممتد من الشرق إلى الغرب المعروف بمنطقة الثقة، الفاصلة بين المناطق الشمالية والمناطق الجنوبية من البلد. وشهدت الفترة من ٢٠٠٢ إلى ٢٠٠٥ إبرام اتفاقات متعددة بهدف حل النزاع لكن الوضع ظل دون حل وأوفدت بعثة للأمم المتحدة لحفظ السلام.

٨ - وأنشأ مجلس الأمن عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار بقراره ١٥٢٨ (٢٠٠٤) بعد أن ثبت لدى المجلس أن الوضع في كوت ديفوار يشكل خطرا يهدد السلام والأمن الدوليين في المنطقة. وحلت عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار محل بعثة الأمم المتحدة في كوت ديفوار، التي أنشئت في أيار/مايو ٢٠٠٣ لتيسير تنفيذ اتفاق السلام الذي وقعته الأطراف الإيفوارية في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣.

٩ - وأذن مجلس الأمن لعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار بأن تعمل بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وأن تستخدم كافة الوسائل اللازمة للاضطلاع بولايتها، في حدود قدراتها ومناطق انتشارها. وتبلغ الميزانية الإجمالية المخصصة للبعثة منذ إنشائها أكثر من ٢,٦ بليون دولار. وتشمل الأنشطة الحالية المسندة للبعثة، كما نص عليها القرار ١٥٢٨ (٢٠٠٤) وفصّلها القرار ١٦٠٩ (٢٠٠٥)، والقرار ١٨٢٦ (٢٠٠٨)، الذي مدد ولاية البعثة إلى غاية ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، ما يلي:

(أ) مراقبة وقف أعمال القتال وتحركات الجماعات المسلحة؛

(ب) نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والإعادة إلى الوطن وإعادة التوطين؛

(ج) نزع سلاح المليشيات وحلّها؛

(د) عملية تحديد هوية السكان وتسجيل الناخبين؛

(هـ) إصلاح قطاع الأمن؛

(و) حماية موظفي الأمم المتحدة والمؤسسات والمدنيين؛

(ز) مراقبة الحظر المفروض على الأسلحة؛

(ح) دعم عمليات المساعدة الإنسانية؛

(ط) دعم إعادة بسط إدارة الدولة؛

(ي) دعم تنظيم انتخابات مفتوحة أمام الجميع وحرة وعادلة وشفافة؛

(ك) تقديم المساعدة في مجال حقوق الإنسان؛

(ل) الإعلام؛

(م) القانون والنظام.

الإيفواريون يمسكون بزمام عملية السلام بموجب اتفاق واغادوغو

١٠ - في ٤ آذار/مارس ٢٠٠٧، وقعت الأطراف الإيفوارية اتفاق واغادوغو بوساطة رئيس الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، بليز كومباوري، رئيس بوركينا فاسو. وتناول الاتفاق، الذي استند إلى قرار مجلس الأمن ١٧٢١ (٢٠٠٦) واتفاقات السلام السابقة، قضايا رئيسية أعاقت تنفيذ عملية السلام وحدد جدول زمني للتنفيذ فترة إنجاز العملية الرئيسية في عشرة أشهر. وقدم الاتفاق لاحقا وحظي بتأييد مجلس الأمن.

١١ - وبموجب اتفاق واغادوغو، أنيط الدور القيادي في عملية السلام بالإيفواريين وأسند دور ''مساند ومواكب'' لأطراف خارجية، منها الأمم المتحدة. ويسعى الاتفاق إلى حل الأزمة في كوت ديفوار بمعالجة قضايا خلافية متعددة، منها تشكيل حكومة انتقالية جديدة، وإنشاء مركز للقيادة المتكاملة لقيادة عملية دمج القوتين المتنازعتين، وهما القوى الجديدة والحكومة، في جيش وطني جديد، وإزالة منطقة الثقة، ونزع سلاح المقاتلين السابقين وتسريحهم. ومن الهام الإشارة إلى أن الاتفاق توخى أيضا استئناف عمليتي تسجيل الناخبين وتحديد هويتهم حتى يتسنى إجراء انتخابات في غضون عشرة أشهر.

رابعا – نتائج التقييم

١٢ – تناول التقييم البرنامجي عددا من القضايا الرئيسية، التي قسمت إلى أربعة مجالات رئيسية، هي: تنفيذ الولاية؛ والتخطيط الاستراتيجي؛ والعمليات البرنامجية الرئيسية؛ والتنسيق والأمن.

ألف – تنفيذ الولاية

١ – إنجاز البعثة للمهام المسندة إليها كان متفاوتا نظرا لبطء التقدم في عملية السلام

١٣ – صنفت مجالات العمل الـ ١٣ المشمولة بولاية البعثة إلى خمسة عناصر في إطار ميزانية البعثة وتقارير أدائها، التي تستخدم لتقييم أدائها وإنجازها للنتائج، وهي: وقف إطلاق النار؛ ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛ والشؤون الإنسانية وحقوق الإنسان؛ وعملية السلام؛ والقانون والنظام.

١٤ – واستند المكتب لتقييم إنجاز البعثة للنتائج إلى استعراض للوثائق الصادرة في الفترة من ٢٠٠٤ إلى ٢٠٠٨، منها تقارير مرحلية للأمين العام عن البعثة، وأطر منطقية للميزنة القائمة على النتائج، وتقارير أداء، واستقصاءات لآراء الموظفين ومقابلات أجريت معهم، وكذا استقصاء لآراء سكان كوت ديفوار. ويلاحظ المكتب أن العملية استطاعت إحراز تقدم كبير فيما يتعلق بالبنود المسندة إليها في إطار العنصرين ١ و ٣ (وقف إطلاق النار والشؤون الإنسانية وحقوق الإنسان) التي تتحكم في تنفيذها مباشرة. في حين أحرز تقدم محدود في البنود المسندة إليها في إطار العناصر ٢ و ٤ و ٥ (نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛ وعملية السلام؛ والقانون والنظام) حيث تقوم البعثة بدور المساندة المناط بها وتضطلع الأطراف الإيفوارية بدور القيادة. غير أن المكتب لاحظ بندا هاما، في إطار العنصر ٤، يتعلق بالإعلام، أحرز فيه تقدم كبير. كما قطعت أشواط في إدماج قضايا شاملة لعدة قطاعات من قبيل تعميم مراعاة المنظور الجنساني، وحماية الطفل، ومكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب في المجالات المشمولة بالولاية.

العنصر ١: وقف إطلاق النار

١٥ – يشمل عنصر وقف إطلاق النار رصد وقف أعمال القتال وتحركات الجماعات المسلحة، وحماية موظفي الأمم المتحدة، ومؤسساتها، والأشخاص المدنيين، ورصد الحظر المفروض على السلاح. ولوحظ تقدم ملموس في إطار العنصر ١ يتجلى في أن البعثة واصلت صيانة بيئة آمنة دونما انتهاكات جسيمة لوقف إطلاق النار. وتبين للمكتب أيضا أن حماية موظفي الأمم المتحدة، ومؤسساتها، والأشخاص المدنيين، كانت فعالة. وفي حين أحرز تقدم

في رصد الحظر المفروض على السلاح بإنشاء آلية للرصد يسرت عمليات التفتيش العشوائية مع عدم الإبلاغ عن أي انتهاكات، فقد حد نوعا ما من هذا التقدم إمكانية الوصول المحدودة التي تتيحها الحكومة للقيام بالتفتيش ورصد الحظر المفروض على السلاح. وإجمالا، كانت البعثة ناجحة في رصد وقف أعمال القتال بفضل قوتها الرادعة لحفظ السلام التي تملك القوام اللازم للحفاظ على الظروف الآمنة. وتؤيد نتائج استقصاء الموظفين تماما التقييم الإيجابي للتقدم الذي أحرزته البعثة في هذا العنصر ومدى الثقة فيه[٦].

١٦ - وتمكنت البعثة عموما من كفالة بيئة آمنة ومستقرة في البلد اعتبرها فريق الأمم المتحدة القطري، والأطراف الوطنية والجهات المعنية الخارجية أساسية لعملية السلام. وعلاوة على ذلك، يتبين من استقصاء آراء السكان أن غالبية الإيفواريين يقدرون دور قوة حفظ السلام في إنهاء النزاع إذ أشار ٥٨ في المائة من المدنيين و ٦٧ في المائة من المقاتلين السابقين إلى الدور الإيجابي للبعثة في منع المتحاربين من شن الحرب مرة أخرى. واستشف من الاستقصاء أيضا أن السكان الإيفواريين يرون أن احتمالات تجدد النزاع تضاءلت بسرعة وبدرجة كبيرة في المناطق التي يوجد بها أفراد لحفظ السلام.

١٧ - غير أن المكتب لاحظ بقلق بالغ أن قوة حفظ السلام لم تقدم أحيانا استجابة واضحة في حالات كان فيها المدنيون ضحية اعتداءات أو مهددين بخطر الإيذاء الجسدي. وإضافة إلى ذلك، فخلال زيارات للقطاعات، لاحظ المكتب انعدام التفاهم بين بعض كبار القادة العسكريين بشأن دور الأفراد العسكريين، وخاصة فيما يتعلق بحماية المدنيين. وفي هذا الصدد، زعمت تقارير سابقة صدرت عن منظمات في المجتمع المدني أن قوات البعثة في المنطقة الغربية لم تتدخل حينما تعرض المدنيون لاعتداء. وعلاوة على ذلك، تبين من استقصاء آراء السكان الإيفواريين أن غالبية الإيفواريين يعتبرون أن وجود البعثة يمنع العودة إلى التصعيد ويكفل الطمأنينة، لكن ثمة شعور بخيبة الأمل نظرا لعدم الاستجابة في الوقت المناسب للتقارير التي تفيد بوقوع اعتداءات. وأحاط المكتب علما بتوصية بعثة التقييم التقني التي اضطلعت بها إدارة عمليات حفظ السلام في آذار/مارس ٢٠٠٨ بأن تقدم عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار توضيحا لقادة الوحدات وتكفل معرفتهم الدقيقة والتامة والشاملة

(٦) وفقا للاستقصاء، ففيما يتعلق بمراقبة وقف أعمال القتال وتحركات الجماعات المسلحة: أشار ٦٩,٥ في المائة من المجيبين إلى أن العملية حققت وستحقق نتائج في هذا المجال المشمول بالولاية؛ وفيما يتعلق بحماية موظفي الأمم المتحدة، ومؤسساتها، والأشخاص المدنيين: أشار ٦٨,٥ في المائة من المجيبين إلى أن العملية حققت نتائج في هذا المجال المشمول بالولاية؛ في حين أشار ٧٢,٢ في المائة منهم إلى أن العملية ستحقق نتائج في هذا المجال المشمول بالولاية؛ وبخصوص رصد الحظر المفروض على السلاح: أشار ٥١,٨ في المائة من المجيبين إلى أن العملية حققت نتائج في هذا المجال المشمول بالولاية؛ في حين أشار ٤٩,٧ في المائة منهم إلى أن العملية ستحقق نتائج في هذا المجال المشمول بالولاية.

بمسؤوليات البعثة وقواعد الاشتباك وفقا لولايتها بموجب الفصل السابع من الميثاق، وهو يؤيد هذه التوصية.

العنصر ٢: نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

١٨ - يلاحظ المكتب إحراز تقدم محدود في العنصر ٢، وهو نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، الذي يشمل نزع سلاح المليشيات وحلها، وذلك نظرا لبطء التقدم في العملية السياسية. وتمكنت البعثة من تقديم الدعم، الذي كلفت به، من خلال أنشطة منها جمع الأسلحة وتخزينها، وبناء مواقع التجميع، وتدمير الأسلحة غير الصالحة للاستخدام، وتوفير الأمن. وعلاوة على ذلك، لوحظ إحراز تقدم في القضاء على تجنيد واستخدام الأطفال الجنود داخل البلد. وتؤيد بيانات من استقصاء آراء الموظفين هذا التقييم[٧]. وترد مناقشة مسألة عدم تحقيق التقدم في هذه البنود المقررة بمزيد من التفصيل في الفرع جيم المتعلق بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج/نزع سلاح المليشيات وحلها وإصلاح قطاع الأمن.

العنصر ٣: المساعدة الإنسانية والمساعدة في مجال حقوق الإنسان

١٩ - كان التقدم جليا في إطار العنصر ٣، وهو دعم المساعدة الإنسانية والمساعدة في مجال حقوق الإنسان. وقبل إنشاء البعثة، كانت هناك حالة من الهشاشة في كلا المجالين. إذ سجل تدن في أحوال التعليم والصحة والمياه والمرافق الصحية وكان المدنيون ضحية انتهاكات خطيرة وواسعة النطاق لحقوق الإنسان ولم تتخذ أي إجراءات لمحاكمة مرتكبيها. وتجلى التقدم في هذين المجالين فيما بلغ عنه في جميع أنحاء البلد من تحسن تحقق بفضل جهود الدعوة والرصد التي بذلتها البعثة. وتحسن الوضع أيضا نتيجة إعادة إتاحة سبل الوصول إلى السكان المحليين وبفضل خدمات الوكالات الإنسانية. وستتواصل هذه الجهود في كلا المجالين لكنها ستتطلب زيادة تحسين قدرة المؤسسات المحلية. ويتبين من استقصاء آراء الموظفين أن موظفي البعثة يرون أن تحسنا حدث في كلا المجالين[٨].

---

(٧) في استقصاء آراء الموظفين، أشار ٢١,٤ في المائة من المجيبين إلى أن البعثة حققت نتائج في نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، بينما أشار ٣٥,٣ في المائة من المجيبين إلى أن البعثة ستحقق نتائج في هذا المجال؛ وأشار ١٦,٥ في المائة منهم إلى أن البعثة حققت نتائج في نزع سلاح المليشيات وحلها بينما أفاد ٢٩,٤ في المائة منهم أن البعثة ستحقق نتائج في هذا المجال؛ وأشار ٣٢,٦ في المائة منهم إلى أن البعثة حققت نتائج في إصلاح قطاع الأمن بينما أفاد ٤٣,٤ في المائة منهم أن البعثة ستحقق نتائج في هذا المجال.

(٨) في استقصاء آراء الموظفين، وفي إطار دعم المساعدة الإنسانية، أشار ٧٠ في المائة من المجيبين إلى أن البعثة حققت نتائج في المجال الصادر به تكليف؛ في حين أشار ٧٢,٨ في المائة إلى أن البعثة ستحقق نتائج في هذا المجال؛ وبصدد المساعدة في مجال حقوق الإنسان، أشار ٧٠,٦ في المائة من المجيبين إلى أن البعثة حققت نتائج في هذا المجال الصادر به تكليف بينما أشار ٧٥,٤ في المائة إلى أن البعثة ستحقق نتائج في هذا المجال.

٢٠ - ويتبين من نتائج استقصاء آراء السكان الإيفواريين أن الناس يرون أن البعثة تقوم بدور رئيسي في تقديم المساعدة الإنسانية وفي تطبيق التوزيع الجغرافي الصحيح للمساعدات، وإن اعتبر المستوى الإجمالي للمساعدة متدنيا للغاية. والمنطقة الجغرافية التي يعتبر فيها السكان أكثر تأييدا لدور البعثة توجد في المناطق الأكثر تأثرا بالحرب، ومنطقة الثقة القريبة من الحدود الليبرية. وفيما يتعلق بحقوق الإنسان، لاحظ المكتب أن السكان يصفون البعثة بأنها ''محايدة'' و ''تحظى باحترام دائم'' وإن أبدى السكان المدنيون في الوسط، والمنطقة الشمالية - الغربية، وفي منطقة الثقة قدرا من الثقة أكبر بكثير من مما أبداه السكان في جنوب البلد وشرقه.

العنصر ٤: عملية السلام

٢١ - يتضمن عنصر عملية السلام عدة بنود، منها الإعلام، وتحديد هوية السكان وتسجيل الناخبين، ودعم إعادة بسط إدارة الدولة، ودعم تنظيم انتخابات مفتوحة وحرة ونزيهة. ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن التقدم المحرز في إطار العنصر ٤ متفاوت. إذ أحرز تقدم كبير في مجال الإعلام بفضل تحكم البعثة المباشر في أنشطته، بينما كان التقدم بطيئا في مجالات أخرى صدر بها تكليف نظرا للدور المحدود للبعثة.

٢٢ - ويعد الإعلام بندا مهما في عملية السلام. ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن البعثة قامت بدور فعال في تعزيز إدراك الأحزاب السياسية والسكان بصفة عامة لعملية السلام وولاية البعثة. وتعاونت البعثة أيضا مع وسائط الإعلام المحلية والمجتمع المدني. ويلاحظ المكتب أن البعثة تقوم أيضا بإجراء رصد وتحليل لوسائط الإعلام يوميا، للتصدي لأي معلومات مغلوطة عن عملية السلام. ومنذ عام ٢٠٠٤، والبعثة تدير إذاعة عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، التي تبث على موجة التضمين الترددي، والتي أنشئت لتعزيز السلام والمصالحة الوطنية في كوت ديفوار، ويعتبر قطاع واسع من السكان أنها محطة إذاعية تقدم معلومات محايدة لا تحيز فيها، وتذيع برامج ثقافية وسياسية واقتصادية وترفيهية ورياضية باللغة الفرنسية والعديد من اللغات المحلية، على مدار الساعة وطيلة أيام الأسبوع. وتبين للمكتب أن نصف البالغين من السكان الذين تم استطلاع آرائهم يستمعون بانتظام إلى هذه المحطة الإذاعية.

٢٣ - وتواصل البعثة تقديم المساعدة التقنية والمساندة اللوجستية للعمليات الانتخابية وعمليات تحديد الهوية. كما تساعد في إعادة بسط إدارة الدولة وتستجيب لطلبات السلطات الوطنية، حسب الحاجة. غير أن البعثة تظل قاصرة من حيث التخطيط الاستباقي نظرا لانعدام الوضوح والدور المواكب المحدود الذي تضطلع به في إطار عملية السلام. فعلى

سبيل المثال، قدمت البعثة الدعم لنظام المحاكم المتنقلة في مجال تحديد هوية السكان وتسجيل الناخبين، بيد أنها لم يكن لها دور في إدارتها، التي تتولاها اللجنة الانتخابية المستقلة. لذا فقد تأخر كثيرا إحراز تقدم في هذا المجال. ويناقش موضوع عدم إحراز تقدم في عناصر الولاية هذه، بمزيد من التفصيل، في الفرع جيم أدناه.

٢٤ - وجاء في تعليق البعثة أن عملية إعادة بسط إدارة الدولة في أرجاء البلد اتسمت بالبطء، لكنها مسألة داخلية يتعين على حكومة كوت ديفوار معالجتها، ويتعين على عملية الأمم المتحدة تقديم الدعم التقني واللوجستي.

العنصر ٥: القانون والنظام

٢٥ - حدث تقدم محدود فيما يتعلق بالعنصر ٥، القانون والنظام، الذي يرتبط بمجالين رئيسيين هما: استعادة خدمات الشرطة المدنية والمساعدة في إعادة سلطة القضاء وسيادة القانون في جميع أنحاء البلد. ومع أن البعثة قدمت المساعدة المطلوبة في هذا المجال، كان التقدم محدودا بسبب بطء تقدم عملية السلام، الأمر الذي سبب تأخرا شديدا في إعادة هيكلة خدمات الشرطة والقضاء. وأحرز التقدم بفضل استمرار البعثة في تقديم المشورة التقنية للحكومة في مسائل مختلفة، منها إعادة إنشاء نظام للسجون، وإعادة نشر الجهاز القضائي ونظام السجون، وجمع الأموال لبرامج المساعدة التقنية. ووفرت البعثة أيضا دورات تدريبية في مجالات المحافظة على القانون والنظام العام، وحقوق الإنسان، ومساهمة المجتمعات المحلية في أعمال الشرطة، والتحقيقات الجنائية، إضافة إلى تسيير دوريات مشتركة، ومواصلة التنسيق مع الشرطة الوطنية ورجال الدرك وتقديم المشورة لهما، حسب الحاجة.

المجالات الشاملة

٢٦ - لاحظ المكتب إحراز تقدم في إدراج قضايا شاملة، مثل تعميم مراعاة المنظور الجنساني، وحماية الطفل، ومكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز ضمن مجالات التكليف. وقام جميع المستشارين المعنيين بمراعاة نوع الجنس وحماية الطفل ومكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، كل في مجاله بدور نشط من خلال توعية وتدريب الموظفين المدنيين والعسكريين. كما أسهم التعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري والمنظمات غير الحكومية في البلد في تعزيز القدرات المحلية في هذه المجالات. وإضافة إلى ذلك، تحقق إنجاز كبير فيما يتعلق بالقضاء على مشكلة الأطفال الجنود، ودمج المنظور الجنساني في العناصر المختلفة لعملية السلام وتنفيذ اتفاق واغادوغو، في العملية الانتخابية وعملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج على سبيل المثال، والشراكة البرامجية التعاونية بين الوحدة المعنية

بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وصندوق الأمم المتحدة للسكان. لكن، برغم تحقيق نتائج في هذه المجالات الشاملة، حد عدم كفاية الموظفين من نطاق الأنشطة، وهو أمر عوض عنه بتفاني موظفي تلك الأقسام وقدرتهم على الابتكار والتواصل.

٢٧ - وطورت البعثة عددا من الممارسات السليمة التي أسهمت في تحسين الأداء في مختلف المجالات وتم تبادلها مع بعثات أخرى. فعلى سبيل المثال، أنشئت فرقة عمل معنية بالحماية تضم ممثلين من مجالات مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومراعاة النوع الجنساني، وحماية الطفل، وحقوق الإنسان، وشرطة الأمم المتحدة للعمل مع ضحايا العنف والإيذاء الجنسيين. إضافة إلى ذلك، عمل قسم الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات مع الوحدة المعنية بالسلوك والانضباط وشعبة المساعدة الانتخابية من أجل تعديل قواعد بياناتهما لمساعدتهما في عملهما ورفع كفاءتهما.

٢ - الغموض الذي يكتنف جوانب تلاقي اتفاق واغادوغو مع ولاية عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار يؤثر على مساهمة البعثة في عملية السلام

٢٨ - عدل اتفاق واغادوغو دور الأمم المتحدة في عملية السلام في كوت ديفوار. فوفقا للاتفاق، تتولى الأطراف الإيفوارية زمام القيادة وتقوم الأمم المتحدة والمجتمع الدولي بدور مساند. وتجدر الإشارة بوجه خاص إلى أن الاتفاق دعا المجتمع الدولي إلى الانضمام إلى المؤسسات الإيفوارية لتنفيذ المهام الواردة في الاتفاق، وتوفير الموارد المطلوبة، وتقديم المشورة التقنية والمساندة اللوجستية أثناء مراقبة عملية التنفيذ، وأضاف أنه يتعين على الأمم المتحدة والجهات الشريكة الدولية، عند مواكبتهما للمؤسسات الإيفوارية وتقديم النصح لها ومساعدتها في أداء هذه المهام، أن تتجنب الحلول محل السلطات الوطنية أو فرض قرارات عليها.

٢٩ - ولاحظ الأمين العام في تقريره المرحلي الثالث عشر عن البعثة، أن اتفاق واغادوغو لم يذكر العديد من المهام الرئيسية التي كانت تضطلع بها البعثة سابقا، بما في ذلك دورها في العملية الانتخابية وعملية التصديق على صحة الانتخابات (S/2007/275، الفقرة ١٣). ولوحظ أن هذا الغموض أعطى انطباعا واسع النطاق بأن الموقعين على الاتفاق يسعون إلى منح دور محدود للأمم المتحدة في عملية السلام وينشدون تقليص البعثة تدريجيا (المرجع نفسه، الفقرة ١٤). وأوضح الموقعون على الاتفاق لاحقا أنهم ينتظرون من المنظمة أن تواصل القيام بدور مهم في عملية السلام، لا سيما في دعم تنفيذ المهام الرئيسية الواردة في الاتفاق. وأكد أيضا أنه يتوخى أن تتعاون البعثة مع مركز القيادة المتكاملة على تنفيذ المهام

التي تفضي إلى إزالة منطقة الثقة، وأن تساعد في توفير الأمن للانتخابات، وأن تعمل، بوجه خاص، على مراقبة العملية الانتخابية وتقديم المشورة التقنية للمؤسسات الإيفوارية.

٣٠ - وتكيفت البعثة مع المرحلة الجديدة من عملية السلام في كوت ديفوار كما أوصي به في التقرير المرحلي الثالث عشر، الذي أيده مجلس الأمن تأييدا كاملا في قراره ١٧٦٥ (٢٠٠٧)، وقام المجلس، في هذا القرار، أيضا بتجديد ولاية البعثة ودعاها إلى أن تدعم التنفيذ الكامل لاتفاق واغادوغو في حدود الموارد المتاحة لها بتقديم الدعم للمجالات العديدة ذات الأهمية لعملية السلام[٩]. ويلاحظ المكتب أن دمج هذه المجالات فضلا عن تجديد ولاية البعثة مع الدعوة في آن واحد إلى القيام بدور مساند أسهم في الغموض الذي يكتنف دورها في عملية السلام.

٣١ - ونتيجة لانعدام الوضوح بشأن دور عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار بعد اعتماد اتفاق واغادوغو، لاحظ المكتب أيضا اختلاف تفسيرات كل من البعثة والمقر لتطبيق مصطلحي ''المساندة والمواكبة''. ولاحظ المكتب أن تفسير البعثة للدور المواكب أضيق نطاقا من تفسير المقر في نيويورك. وتفسر البعثة دورها على أنه دور ''تواكب'' من خلاله الإيفواريين في الاضطلاع بالأنشطة ذات الصلة بعملية السلام وتقدم لهم الدعم كلما طلب. ويلاحظ المكتب أن إدارة عمليات حفظ السلام في المقر تعطي الدور معنى أوسع وأشمل، إذ ترى أن دور البعثة استباقي أكثر في دعم تأمين عملية السلام. وورد تفسير مماثل في التقرير المؤرخ ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٦ الذي قدمته بعثة المراجعة الإدارية التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام[١٠].

٣٢ - ويرى المكتب أن هذه الرؤى والتفسيرات المختلفة لدور البعثة المساند في سياق اتفاق واغادوغو تؤثر في قدرتها على تنفيذ ولايتها وتؤثر سلبا بالتالي في مساهمتها في عملية السلام. ويحد عدم وجود تعريف واضح ومتماسك لدور العملية من كفاءة وفعالية العمليات التي تضطلع بها البعثة عموما ويؤثر في نهجها لتنفيذ المهام الموكلة إليها. وبالمثل، يرجح أن يتأثر أي تقدم في عملية السلام سلبا بعدم وضوح توقعات الأطراف كافة بشأن الكيفية التي ينبغي أن تضطلع بها البعثة بدورها، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى تعارض مقاصد البعثة

(٩) بخاصة تقديم الدعم لمركز القيادة المتكاملة؛ وإعادة بسط إدارة الدولة في جميع أنحاء البلد؛ وعمليات تحديد هوية الناخبين وتسجيلهم، والعملية الانتخابية والأشخاص المتأثرين بالنزاع؛ والجهود الرامية إلى تهيئة بيئة سياسية إيجابية؛ وحماية حقوق الإنسان وتعزيزها؛ وعملية الإنعاش الاقتصادي لكوت ديفوار.

(١٠) لاحظ تقرير بعثة المراجعة الإدارية هو أن العملية ليست لديها رؤية مشتركة بشأن دورها في تنفيذ اتفاق واغادوغو. وشعر البعض أن إدارة عمليات حفظ السلام تود أن تقوم البعثة بدور أنشط في المساعدة على تنفيذ الاتفاق. ورأت البعثة أن دورها هو الضغط على الحكومة كي تنفذ الاتفاق.

وأصحاب المصلحة. وبوجه عام، يلاحظ المكتب أن جوانب اتفاق واغادوغو تؤثر في مدى تحقيق البعثة للنتائج عموما لكن وجود البعثة ما زال أساسيا لعملية السلام.

٣٣ - وعلقت البعثة على هذا الأمر واعتبرت أن دورها في عملية السلام ليس سلبيا وأشارت إلى أنها اهتدت إلى سبل مبتكرة وخلاقة لدعم عملية السلام. وأضافت البعثة، بخصوص توصية المكتب لها بالتماس مزيد من الوضوح والتوجيه من إدارة عمليات حفظ السلام، أن هذه المسألة من اختصاص مجلس الأمن وليست من اختصاص البعثة ولا الإدارة. ويصر المكتب على وجود تفسيرات مختلفة لدور البعثة المواكب، ويكرر تأكيد توصيته بأن تلتمس إيضاحا من إدارة عمليات حفظ السلام بشأن تطبيق مصطلحي ''المساندة والمواكبة''.

٣ - سكان كوت ديفوار يقيمون أثر البعثة تقييما إيجابيا ويعتبرونها ضرورية للاستقرار والسلام

٣٤ - كشف استقصاء آراء السكان الإيفواريين أنهم يدركون، عموما، دور الأمم المتحدة وقوات حفظ السلام التابعة لها في المساعدة على إنهاء النزاع، وكذا تهيئة بيئة آمنة ومستقرة. وبالنظر إلى اختيار طبيعة قوات حفظ السلام بوجه خاص، فضل ٤٨ في المائة من السكان المشمولين بالدراسة الاستقصائية تدخلات بقيادة الأمم المتحدة، يليهم ٤٤ في المائة من السكان الذين آثروا تدخلا تشترك فيه الأمم المتحدة والجهات الإقليمية. ويلاحظ المكتب أن هذا الفرق غير ذي أهمية. ويجدر بالإشارة أن ٥٥ في المائة من المدنيين و ٦٦ في المائة من المقاتلين السابقين أشاروا إلى أن الشراكة بين البعثة وقوات ليكورن الفرنسية جعلت البعثة أكثر فعالية.

٣٥ - وتبين للمكتب أن سكان كوت ديفوار لديهم تصورات مختلفة عن مدى ما حققته البعثة من تقدم في كل عنصر من عناصر ولايتها. وإجمالا أبدى ٦١ في المائة من السكان تفضيلهم إعطاء دور أنشط لعملية حفظ السلام في تعزيز عملية السلام، بالعمل مثلا على تعزيز الدعم والمساعدة المقدمين للبرامج ذات الأهمية الحاسمة لعملية السلام، مثل برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج/نزع سلاح المليشيات وحلها.

٣٦ - ويلاحظ المكتب أن أكثر الأنماط انتشارا للاحتكاك بين السكان الإيفواريين والبعثة هو التعامل مع الدوريات الراكبة، إذ أفاد نحو نصف المجيبين بأنهم تعاملوا معها مرة في الأسبوع على الأقل. ونادرا ما يحتك بأنواع الدوريات الأخرى، مثل الدوريات الراجلة أو الدوريات بالطائرات العمودية. وأعرب السكان عن قدر متزايد من الثقة بفضل وجود حفظة السلام في جميع أنحاء البلد، باستثناء منطقتي الوسط والشمال - الغربي المتضررتين من

الحرب[٤]. وعلاوة على ذلك، لاحظ السكان أنه، إذا تعرض أمنهم الجسدي للخطر لسبب ما، فإن الأغلبية منهم (٩٠ في المائة) يلجأون إلى عملية الأمم المتحدة[١١]. ويجدر بالإشارة أن البعثة حصلت على درجات عالية فيما يتعلق بالحياد ومعاملة المدنيين عموما، إذ أفاد ٧٩ في المائة من المجيبين أنها محايدة. غير أن التقييم يتفاوت حسب المنطقة، حيث عبر سكان الجنوب والشرق عن تصورات أقل إيجابية بشأن طبيعة تعامل البعثة مع المدنيين. وإجمالاً، أشار ٧٦ في المائة من المجيبين إلى أن البعثة تعامل المدنيين ''دائما'' معاملة تحفظ كرامتهم.

٣٧ - وتشير الدراسة الاستقصائية، عموما، إلى أن سكان كوت ديفوار لديهم آراء إيجابية بشأن الأمم المتحدة وعملياتها لحفظ السلام[١٢]. ويقدر السكان وجود البعثة وعملياتها في البلد ودورها الحاسم في عملية السلام. وفضلا عن ذلك، أظهر الاستقصاء اتجاهات قوية في مواقف المناطق حيال فترة بقاء البعثة في البلد بعد الانتخابات. فسكان الوسط والشمال - الغربي من البلد وسكان منطقة الثقة يميلون إلى الاعتقاد بأن البعثة ينبغي أن تبقى في البلد لمدة طويلة بعد الانتخابات؛ بينما يظهر السكان في جنوب البلد وشرقه اهتماما أقل بتمديد دور البعثة.

باء - التخطيط الاستراتيجي

١ - تدعو الحاجة إلى تعزيز التخطيط الاستراتيجي المتكامل لكي يتسنى للبعثة إنجاز ولايتها

٣٨ - بدأت عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار أولى عملياتها الكاملة للتخطيط الاستراتيجي والعملياتي في أيار/مايو ٢٠٠٧ بإنشاء فريق للتخطيط المتكامل للبعثة. ويعد الفريق، الذي يضم مجموعة أساسية وأربعة أفرقة عاملة، بمثابة قوة دافعة نحو اتباع النهج المتكامل في تخطيط البعثة. ووضع فريق التخطيط إطار خطة تنفيذ المهمة، استنادا إلى التعاون الوثيق بين عناصر البعثة والشركاء الخارجيين وفريق الأمم المتحدة القطري والمقر في نيويورك. وتعد خطة التنفيذ بمثابة إطار للتخطيط على مستوى الوحدة والقسم، وآلية لرصد وتقييم إنجاز النتائج. غير أن المكتب يلاحظ أنه لم يُجر سوى استعراض واحد خلال الفترة من تموز/يوليه إلى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧.

---

(١١) في استقصاء السكان الإيفواريين، أشار ٧٥ في المائة من المجيبين إلى أنهم سيلجأون إلى القوات المسلحة الوطنية لكوت ديفوار، و ٣٥ في المائة إلى قوات (ليكورن)، و ١٠ في المائة إلى ''القوى الجديدة''.

(١٢) أشار المجيبون على الاستقصاء في تصوراتهم بشأن الدور الأكثر سلبية للعملية إلى ''البغاء''، غير أنهم أجابوا بنفس القدر من التكرار بـ ''لا شيء'' أو ''لا أدري''.

٣٩ - ولا يتجلى من تخطيط أداء مهمة البعثة، بصيغتها الحالية، اتباع نهج شامل يأخذ في الاعتبار أدوات التخطيط في البعثات الأخرى وأولوياتها الاستراتيجية. فمثلا تحولت الأولويات المحددة بعد توقيع اتفاق واغادوغو وتعيين الممثل الخاص الحالي للأمين العام إلى توفير الأمن وإجراء الانتخابات والتصديق على صحتها وتنفيذ مبادرة ''١ ٠٠٠ مشروع صغير'' لدعم استراتيجية إعادة إدماج المقاتلين السابقين. غير أن هذه الأولويات لم تضمن في التخطيط الحالي. وإضافة إلى ذلك، لاحظ المكتب أن تخطيط البعثة لا يستند إلى نهج شامل لتحديد الأخطار وتقييمها، ولا تتضمن خطة التنفيذ بالتالي استراتيجيات لتحقيق النتائج المستهدفة القابلة للقياس. وفضلا عن ذلك، تشمل الخطة التكامل فيما بين العناصر داخل البعثة، لكن المكتب لاحظ أن هذا التكامل غير واف. وإجمالا، لا تنطوي الخطة على الصعيد الاستراتيجي على إرشادات وتوجيهات كافية لمختلف العناصر للدفع بتخطيط العمليات فيها أو تخصيص الموارد لها أو تحديد نتائجها أو وضع استراتيجيات لتنفيذ ولايتها. وعلى الصعيد العملياتي، يجب مواصلة تطوير الخطة لتوفير التوجيهات الضرورية لخطط عمل الوحدات والأقسام وربط الأنشطة الحالية بالأهداف المتوسطة والبعيدة المدى.

٤٠ - علقت البعثة فأفادت أنه، نظرا لدورها المواكب، فإن قيامها بالتخطيط الاستراتيجي للانتخابات وعملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وغير ذلك من الأنشطة لن يجدي نفعا بل سيضر بأمن موظفيها.

٤١ - وكما ذكر أعلاه، وُضعت خطة تنفيذ المهمة بمشاركة فريق الأمم المتحدة القطري وبمساهمة منه. وأنشئت فرقة عمل مشتركة لتحسين التنسيق والتكامل بين عمليات التخطيط والإشراف على تحقيق التكامل في الأعمال البرنامجية بين البعثة والفريق القطري. ومن المفترض أيضا أن تكفل فرقة العمل الترابط بين عناصر التخطيط وتنفيذها المنسق في جميع وكالات الأمم المتحدة، غير أن هذا التخطيط افتقر إلى التكامل اللازم مع عمليات وأنشطة بعض الشركاء الخارجيين الرئيسيين، منهم البنك الدولي. وفي هذا الصدد، تبين للمكتب أن عملية التخطيط لم تُشرك فيها جميع الأقسام. وتدعو الحاجة إلى عملية أشمل إسهاماً في تقوية الالتزام بالنواتج وتشجيع الأخذ بزمام العملية على جميع المستويات، وإرساء الدعائم لعلاقات العمل والتعاون بين البعثات في المستقبل. وهذا مجال يمكن أن يُستفاد فيه من تقاسم المعارف على نطاق أوسع ومن أفضل الممارسات الراسخة في سبيل تعزيز الاتساق على نطاق المنظومة.

٤٢ - علقت البعثة فأشارت إلى أن إنجازات كثيرة تحققت في مجال التنسيق بين الفريق القطري والبعثة. فقد أُنشئ فريق للتنسيق الاستراتيجي برئاسة نائب الممثل الخاص للأمين

العام/منسق الشؤون الإنسانية/المنسق المقيم، كنتيجة مباشرة للمعتكف المشترك الذي نظمه الفريق القطري والبعثة في حزيران/يونيه ٢٠٠٧. وينطوي الجمع بين الأدوار على مزايا أكثر بكثير من ممارستها بصورة منفصلة. وبينما يحيط المكتب علما بتعليقات البعثة، فإنه يكرر استنتاجه وتوصيته بشأن زيادة شمولية عملية التخطيط الاستراتيجي.

٢ - البعثة تفتقر إلى استراتيجية للخروج تعالج قضايا الدمج والتخفيض التدريجي والانسحاب، من أجل كفالة سلاسة العملية الانتقالية

٤٣ - لاحظ المكتب أن البعثة لم تبدأ التخطيط لمرحلة ما بعد الانتخابات، في إطار تخطيطها الاستراتيجي، من أجل الاستعداد للدمج والتخفيض التدريجي وانسحابها في نهاية المطاف، بما في ذلك الانتقال من مرحلة حفظ السلام إلى مرحلة بناء السلام. وسيستمر وجود الأمم المتحدة في كوت ديفوار بعد انسحاب البعثة بوقت طويل، نظرا لوجود شراكة أوسع نطاقا في المجتمع الدولي لإحلال السلام والأمن في كوت ديفوار. وتشمل المبادئ التوجيهية لعملية التخطيط المتكامل للبعثات بعض آليات التحريك والمعايير الرئيسية التي ينبغي أن تتضمنها خطة البعثة من أجل بدء التخطيط لعملية الانتقال والخروج من البلد[١٣].

٤٤ - واستنتج المكتب أن تخطيط البعثة لا يمتثل للمبادئ التوجيهية الواردة في عملية التخطيط المتكامل للبعثات. ولكفالة سلاسة عملية الانتقال في مراحل الدمج والتخفيض التدريجي والانسحاب، يجب إيلاء الاهتمام للمعايير والدروس المستخلصة من البعثات السابقة فيما يتعلق بتهيئة الظروف المناسبة لانسحاب ناجح. وتندرج في هذا الإطار عناصر حاسمة من قبيل تنمية القدرات المؤسسية الوطنية، وتحقيق المصالحة بين الأطراف المتنازعة، وتعزيز مكاسب عملية السلام. ومن شأن أي خروج متسرع أو غير مخطط له أن يعرض للخطر المكاسب المحققة والتقدم المحرز في عملية السلام.

٤٥ - علقت البعثة على ما تقدم معتبرة أنه من الصعب جدا، نظرا لانعدام معالم واضحة لدى الإيفواريين أنفسهم، تحديد معايير، إذ إن الإيفواريين، وليس البعثة، هم أصحاب العملية، وبالتالي فهم الذين يحددون المعايير والجدول الزمني. وأضافت البعثة أن العملية الانتقالية ستواصل معالجتها في معتكف مقبل للبعثة والفريق القطري من المقرر عقده في النصف الثاني من شهر شباط/فبراير ٢٠٠٩، يشمل عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، التي تحدد مشاركة المؤسسات الحكومية الإيفوارية.

(١٣) المبادئ التوجيهية لعملية التخطيط المتكامل للبعثات التي اعتمدها الأمين العام في ١٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٦.

جيم – العمليات البرنامجية الرئيسية

١ – العملية الانتخابية تواجه تحديات لوجستية وتقنية مستمرة

٤٦ – كان مقررا أن تعقد الانتخابات في كوت ديفوار في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، غير أن الموقّعين على عملية السلام قاموا في ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ بتأجيل الانتخابات رسميا عقب اجتماع عُقد بينهم في بوركينا فاسو دون الإفصاح عن أي شيء يشير بوضوح إلى أنهم حدّدوا موعدا مؤكّدا لإجراء انتخابات في المستقبل. وتقدم البعثة الدعم والمشورة التقنية باستمرار في الإعداد للانتخابات غير أن السلطات الوطنية والأطراف الخارجية المعنية والشركاء الخارجيين وموظفي البعثة أبرزوا للمكتب استمرار وجود تحديات لوجستية كبيرة. فعلى سبيل المثال، ما زالت هناك مشكلة تتمثل في عدم توافر الموارد الكافية لإجراء الانتخابات في ضوء ميزانية اللجنة الانتخابية المستقلة التي تقدر بمبلغ ٨٦,٥ مليون دولار.

٤٧ – ويتيح تأجيل الانتخابات فرصة للبعثة لإعادة تأكيد نفسها واستثمار قدراتها وخبراتها المكتسبة ودروسها المستفادة واستقلاليتها في تنظيم الانتخابات. كما سيساعد السلطات الوطنية في وضع جدول زمني للانتخابات يتسم بالمصداقية وفي العمل بطريقة شاملة على تهيئة الظروف اللازم توافرها قبل الانتخابات. وعلاوة على ذلك، ستكفل معالجة الجوانب التقنية واللوجستية قبل أي موعد، بمدّة كافية، لضمان عملية انتخابية حرة ونزيهة وشفافة. وإضافة إلى ذلك، فإنه، كما تبيّن من استقصاء آراء السكان الإيفواريين، كان للبعثة أثر إيجابي في الانطباعات العامة عن نزاهة الانتخابات. ويبدو أن ما تضطلع به البعثة من جهود في مجال الاتصال والتوعية بالمسائل الانتخابية في البلد عزّز الثقة في إمكانية تحقّق النزاهة في الانتخابات المقبلة، وينبغي للبعثة أن تواصل هذه الأنشطة. وتبيّن كذلك من الاستقصاء أن الخطط الحالية لكفالة الأمن والسلامة أثناء الانتخابات ربما تحتاج إلى مزيد من الصقل.

٤٨ – وأبدت البعثة تعليقا مفاده أن اللجنة الانتخابية المستقلة أطلعت على الجدول الزمني المقترح للانتخابات في مرحلة مبكرة من العملية في مسعى لتوفير التوجيه بشأن المواقيت الممكنة وبما يتماشى مع الدور المنوط باللجنة الإيفوارية وهو إعلان الجدول الزمني للانتخابات. ويؤكد المكتب الاستنتاج الذي خلص إليه والتوصية التي أصدرها مشيرا إلى أن الفرصة سانحة للبعثة لكي تعيد تأكيد نفسها بهذا الخصوص.

٢ - ثمّة خطر على مصداقية البعثة من قيامها بدور مزدوج، إذ تتولّى التصديق على صحة الانتخابات وتقوم في ذات الوقت بدعم الانتخابات

٤٩ - سعيا إلى كفالة استقلال هذه المهمّة عن مهمّة البعثة، طلب مجلس الأمن إلى الأمين العام، في قراره ١٦٠٣ (٢٠٠٥)، أن يعين ممثلا ساميا للانتخابات في كوت ديفوار غير أن هذا الدور أُعيد إسناده لاحقا للممثل الخاص للأمين العام في كوت ديفوار وأدمج مع مهامه الأخرى[١٤]. وأشير، في تقرير بعثة التقييم التقني التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام، إلى أن عملية التصديق الجديدة تنطوي على مخاطر لا يستهان بها وقد تستغلها الأحزاب الساخطة لعرقلة العملية الانتخابية أو للطعن في نتائجها. ويتفق المكتب مع هذه الملاحظة ويشير إلى أن دور التصديق الذي يقوم به الممثل الخاص للأمين العام ينطوي على بعض المخاطر، منها إمكانية حدوث تضارب في المصالح، وأنه ينبغي للبعثة أن تعي هذا الأمر أثناء العملية الانتخابية.

٥٠ - وتشكّل عملية التصديق القائمة على خمسة معايير الأساس لعملية انتخابية مفتوحة وحرة ونزيهة وشفافة[١٥]. وقد أعربت الأطراف الخارجية المعنية والشركاء الخارجيون وموظفو البعثة عن انشغالهم إزاء كون معايير التصديق مجرّد خطوط عريضة للقواعد لكنها لا تكفي لتنفيذها بدقة وتفصيل. فعلى سبيل المثال، تشمل المعايير الخاصة بوسائط الإعلام التابعة للدولة معياري الحياد وتكافؤ فرص الوصول إلى وسائط الإعلام، ولكنها لا تعطي أي تفاصيل محددة عن عدد ساعات البث اليومية أو الأسبوعية التي تخصّص فعليا لكل حزب سياسي. وعلاوة على ذلك، كُلّف الممثل الخاص للأمين العام، بموجب قرار مجلس الأمن ١٧٦٥ (٢٠٠٧) بإنشاء خلية للتصديق لكي تمدّه بالدعم في تنفيذ هذه العملية. وتتبع خلية التصديق للنائب الرئيسي للممثل الخاص وليس للممثل الخاص نفسه، وبالتالي ربما لا تكون مطّلعة على ما يستمده الممثل الخاص من معلومات وما يضطلع به من مبادرات خلال اتصالاته بالأحزاب السياسية والسلطات الوطنية. ولاحظ المكتب أن الخلية تعاني من نقص العمالة وأنها لم تضع مبادئ توجيهية واضحة لجمع المعلومات من الأقسام والوحدات الفنية

(١٤) قرار مجلس الأمن ١٧٦٥ (٢٠٠٧)، الفقرتان ٦ و ٧.

(١٥) الإطار ذو المعايير الخمسة وعناصر التصديق: (أ) السلام - تنقل الأشخاص بمن فيهم المرشحون، وحرية التعبير، وعدم التخويف من جانب قوات الأمن، ووسائط الإعلام وغيرها من الجهات الفاعلة؛ (ب) شمول الجميع - الناخبون، والمرشحون، والأحزاب السياسية؛ (ج) وسائط الإعلام التابعة للدولة - الحياد، وفرص الوصول، والحملات الانتخابية؛ (د) القائمة الانتخابية - المحاكم المتنقلة، وإعادة إرساء الحقوق المدنية، وتحديد الهوية، والتسجيل، والنشر، وبطاقات الناخبين، والقبول؛ (هـ) النتائج - التصويت، وعدّ الأصوات، والإعلان، وتسوية المنازعات، والقبول.

بخصوص إطار المعايير الخمسة وعناصر التصديق. فالتقارير تقدّم إلى الخلية من الأقسام الفنية الأخرى على أساس كل حالة على حدة ولا يوجد لها نموذج موحد، وهذا مع أن عملية التحليل تعتمد على هذه التقارير في تقييم مدى الامتثال لمعايير التصديق.

٥١ - وأبدت البعثة تعليقا مفاده أن ربط إطار التصديق بمعايير محددة أمر من شأنه أن يحد من فرص النجاح، فالإطار سيصبح أداة جامدة تصنّف الانتخابات إمّا ''صحيحة'' أو ''غير صحيحة''. بيد أن المكتب يؤكد ضرورة وجود معايير واضحة توخيا للشفافية والوضوح في التصديق على العملية الانتخابية.

٣ - محدودية التقدّم المحرز في عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج/نزع سلاح المليشيات وحلها تشكل خطرا على عملية السلام

٥٢ - برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في كوت ديفوار عملية تقودها الأحزاب الإيفوارية على الصعيد الوطني. وتتولى البعثة دعم السلطات الوطنية في تنفيذ البرنامج. وقد لاحظ المكتب أنه، نظرا لبطء التقدم في عملية السلام وعدم وضوح دور البعثة، فإن إسهامها محدود في عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. كما لاحظ أن تقدما ضئيلا أُحرز في تنفيذ عملية نزع سلاح المليشيات وحلها، بسبب عوامل مشابهة، ما أبطأ خطى هذه العملية. فعلى سبيل المثال، لم يتم التوصل إلى اتفاق بشأن المسائل المتصلة بصرف البدلات للمقاتلين السابقين، كما أن هناك تأخّرا في تنفيذ برنامج الخدمة المدنية الوطنية الهادف إلى دعم أنشطة إعادة الإدماج.

٥٣ - ولاحظ المكتب أن هناك ضعفا في ما يجري بين الكيانات الرئيسية بالبعثة من تخطيط وتنسيق لأنشطة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج فيما يتصل بدعم السلطات الوطنية، بما في ذلك دعم أنشطة ما بعد الانتخابات. وثمة حاجة إلى مزيد من التنسيق بين العنصر الفني وعنصر الدعم والعنصر العسكري في البعثة لكفالة كون أعمال التخطيط والأنشطة منسّقة تنسيقا تاما. فعلى سبيل المثال، ينبغي زيادة التنسيق بين عنصر الدعم وقسم نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج من أجل تخطيط الدعم اللوجستي لأنشطة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وبالمثل، ينبغي تحسين التنسيق بين قسم نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج ومكتب الإعلام فيما يتصل بتوعية الإيفواريين ببرنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج/نزع سلاح المليشيات وحلها.

٥٤ - وأبدت البعثة تعليقا مفاده أن هناك تعاونا وثيقا بين قسم نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وكل من العنصر العسكري وعنصر دعم البعثة في التخطيط للأنشطة في هذا المجال وأن القسم ينسّق عمله عن كثب مع مكتب الإعلام في المقر وعلى الصعيد الميداني

فيما يتصل بجميع أنشطة التوعية المتعلقة بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وساقت البعثة أيضا أمثلة على الأنشطة التعاونية التي تتم مع مكتب الإعلام في العديد من المحافل بهدف توعية الجمهور الإيفواري. ويشدد المكتب على ضرورة زيادة التخطيط والتنسيق بين كل من العنصر الفني وعنصر الدعم والعنصر العسكري على جميع الصعد، ويتمسّك بتوصيته بأن تقوم البعثة بتعزيز التخطيط والتنسيق لدعم تنفيذها لأنشطة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج/نزع سلاح المليشيات وحلها.

٥٥ - ويلاحظ المكتب أيضا أن مركز القيادة المتكاملة يتولى المسؤولية العامة عن تنسيق الجوانب العسكرية في برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج/نزع سلاح المليشيات وحلها والترويج لدمج القوتين المتنازعتين في جيش وطني متكامل[١٦]. وأنشئ مركز تابع للبعثة لعمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في مركز القيادة المتكاملة بهدف تعزيز قدراته في مجالي التخطيط والتنسيق. وفي حين تستمر البعثة في تقديم الدعم اللوجستي لمركز القيادة، بما في ذلك وسائل النقل والاتصالات والمعدات المكتبية، لاحظ المكتب أن البعثة تفتقر بلا شك إلى القدرات الكافية لدعمه من حيث الموارد والموظفون ذوو الخبرة. وهذا قد يقوّض قدرته على الاضطلاع بمهامه ويشكل خطرا محتملا على الأمن القومي إذا كثرت على مركز القيادة المتكاملة التهديدات في المستقبل، أثناء الانتخابات أو لدى مواجهة المليشيات التي لم تُعط صوتا على سبيل المثال. وبصدد مركز القيادة المتكاملة، أبدت البعثة تعليقا مفاده أن تعزيز المركز أمر صعب طالما أنه لا يعمل بكامل طاقته ويظل دوره محدودا في تنفيذ اتفاق واغادوغو.

٥٦ - ومن الهام أن استقصاء آراء السكان الإيفواريين كشف أن عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج لا تزال تمثل أحد مجالات الأولوية التي تبعث على الانشغال نظرا لبطء التقدّم في تنفيذها. وتبين من الاستقصاء أن السكان يرون أنه، نظرا لبطء التقدّم المحرز في هذه العملية، ستبقى مهام الأمن في أيدي الجماعات المسلّحة المحلية. ولهذا تبعاته على الأمن أثناء الانتخابات، وقد يؤثر على التصور القائل بحرية الانتخابات ونزاهتها وشفافيتها. وإضافة إلى ذلك، قد يؤدي بطء التقدّم إلى شعور المقاتلين السابقين بالإحباط حيث يطول انتظارهم للبدلات و/أو فرص العمل، مما قد يؤثر سلبا على عملية السلام. ويلاحظ المكتب أن رابع الاتفاقات المكمّلة لاتفاق واغادوغو يدعو إلى نزع سلاح القوى الجديدة والمليشيات

(١٦) بموجب الجزء الثالث من اتفاق واغادوغو، أنشئ مركز وطني للقيادة المتكاملة وتولى مسؤولية توحيد القوتين، وإعادة هيكلة قوات الدفاع والأمن، وتنفيذ البرنامج الوطني لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

قبل الانتخابات بشهرين على الأقل، وهو نقلة إيجابية فيما يتصل بالحالة الأمنية أثناء الانتخابات وبعدها.

٥٧ - ويتيح تأجيل الانتخابات فرصة للبعثة لكي تستعرض الدعم الذي تقدمه للسلطات الوطنية فيما يتصل بتنفيذ برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج/نزع سلاح المليشيات وحلها وتضع إطارا أشمل للتخطيط يتضمّن معايير وجدولا زمنيا واقعيا. وإضافة إلى ذلك، ينبغي للإطار أن يحدد خطة لتثقيف الجمهور والمستفيدين المحتملين ببرنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج/نزع سلاح المليشيات وحلها. وينبغي للبعثة أن تقوم أيضا بإجراء تقييم للاحتياجات وأن تنمّي القدرات الوطنية تمهيدا للانتقال في آخر المطاف إلى بيئة بناء السلام حيث سينصبّ التركيز على التنمية والعودة وإعادة الإدماج والانتعاش.

٥٨ - ويلاحظ المكتب أنه، رغم عدم إحراز تقدم في نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج/نزع سلاح المليشيات وحلها، فقد وضعت برامج شتى لتلبية احتياجات المقاتلين السابقين في مجال إعادة الإدماج. وبالأخص، أُطلق في آب/أغسطس ٢٠٠٨ برنامج ”١ ٠٠٠ مشروع صغير“ الذي يمول بمنحة مقدارها ٥ ملايين دولار قدمها صندوق بناء السلام. وسيستفيد ١ ٥٠٠ مقاتل سابق من هذا المشروع الهادف إلى صون السلام والاستقرار خلال الفترة السابقة للانتخابات. وهناك أيضا مشاريع مجتمعية سريعة الأثر ومشاريع أخرى لإعادة الإدماج سيموّلها البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٥٩ - ويلاحظ المكتب أنه لم يتم تنفيذ أي من هذه المشاريع بالكامل قبل ثلاثة أشهر من الموعد المقرّر لإجراء الانتخابات، وهو ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨. وعلاوة على ذلك، تعذر على المكتب التثبت من إجراء تقييم رسمي لتحديد احتياجات المستفيدين الفعلية وأفضلياتهم. فمعظم المشاريع زراعية بينما أشار بعض المقاتلين السابقين إلى أنهم كانوا يفضلون لو أتيحت لهم الفرصة للاضطلاع بأنشطة أخرى، منها إقامة الأكشاك في الأسواق أو النهوض بالمهارات التكنولوجية. ويلاحظ المكتب أيضا أنه طالما لا تجرى مشاورات سليمة، من غير الراجح أن يكون أعضاء لجان اختيار المشاريع ملمّين تماما بالاحتياجات الفعلية للمقاتلين السابقين. كما أنه لم يُضطلع بحملة مكثفة للتوعية بالمشاريع. وقد تعرّض أوجه القصور هذه نجاح المشاريع الصغيرة لمخاطر جمّة. وإضافة إلى ذلك، يلاحظ المكتب انعدام أنشطة التخطيط والتنسيق المشتركة بين البعثة والوكالات الإنمائية الأخرى والجهات الخارجية الشريكة مثل البنك الدولي الذي يموّل برامج إعادة الإدماج الطويلة الأجل.

٦٠ - وبالنسبة لمسألة ”١ ٠٠٠ مشروع صغير“، أبدت البعثة تعليقا مفاده أنه قد تم في مرحلة التسريح سؤال المستفيدين عن أفضلياتهم لإعادة إدماجهم، وأنه قد أجرى بعد ذلك

تقييمات تقنية كل من قسم نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بالبعثة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبرنامج الوطني لإعادة الإدماج والتأهيل في المجتمعات المحلية بهدف الوقوف على مدى وجاهة كل مشروع وتحديد احتمالات نجاحه. وأضافت البعثة أن البرنامج الوطني قام خلال عملية الفرز بتحديد احتياجات المقاتلين السابقين استنادا إلى مقابلات شخصية أعربوا خلالها عن رغباتهم فيما يتصل بإعادة إدماجهم. وإضافة إلى ذلك، اتّسع نطاق المشاريع الصغيرة منذ مقدم بعثة مكتب خدمات الرقابة الداخلية في آب/أغسطس ٢٠٠٨، وهناك حاليا ٥٢ مشروعا غير زراعي (من أصل ٢١٧ مشروعا في المجموع). وبينما يسلّم المكتب بتعليقات البعثة، فإنه متمسّك بضرورة تقييم مشاريع إعادة الإدماج بشكل واضح وموثّق ومنهجي.

٤ - البعثة تفتقر إلى استراتيجية شاملة لتنسيق إصلاح القطاع الأمني

٦١ - يلاحظ المكتب أنه ليس لدى البعثة خطة متكاملة لإصلاح القطاع الأمني، ولا استراتيجية شاملة لشتى عناصر البعثة التي تشارك بصورة مستقلة في الجوانب المختلفة لإصلاح القطاع الأمني. فعلى سبيل المثال، يتناول العنصر المعني بسيادة القانون قضايا الإصلاح القضائي والسجون، ويعالج العنصر العسكري القضايا المتعلقة بإعادة هيكلة قوات الدفاع بالتنسيق مع مركز القيادة المتكاملة، ويُعنى عنصر الشرطة بمختلف القضايا المتعلقة بإصلاح الشرطة والدرك. ولاحظ المكتب أن العمل يجري بصورة مستقلة في هذه المجالات دون نهج متكامل، بسبب عدم وجود إطار شامل للعمليات المتكاملة. وأشار الأمين العام، في تقريره عن دور الأمم المتحدة في دعم إصلاح قطاع الأمن، إلى الحاجة إلى إطار استراتيجي لعمليات إصلاح القطاع الأمني والحوكمة، فضلا عن إجراء تقييم للاحتياجات يوفر أساسا لاستراتيجية شاملة[١٧].

٦٢ - وفي إطار اتفاق واغادوغو، تنص ولاية عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، فيما يتعلق بإصلاح القطاع الأمني، على أن تساعد البعثة الحكومة على وضع خطة وطنية بشأن إعادة هيكلة قوات كوت ديفوار المسلحة المعاد توحيدها. وكان مزمعا أن تعتمد الحكومة في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ الإطار الشامل لتنظيم القوات المسلحة المعاد توحيدها وتشكيل هذه القوات وتسيير أعمالها. ويلاحظ المكتب أنه لم يتم الوفاء بهذا الموعد ولم تتم إعادة توحيد قوات الأمن. وتختلف الأطراف الإيفوارية على رتب وأعداد الأفراد المراد إلحاقهم بقوات الدفاع والأمن الوطنية الجديدة. ويتوقع الآن تناول هذه المسألة بعد الانتخابات.

(١٧) انظر A/62/659-S/2008/39.

دال – التنسيق والأمن

١ – هناك حاجة إلى تعزيز التنسيق مع الشركاء الإقليميين

٦٣ – رغم أن الأزمة التي تشهدها كوت ديفوار تشكل إلى حد بعيد نزاعا داخليا، فإن لها أبعادا إقليمية هامة. واعترافا بذلك، يرد في ولاية البعثة ذكر التنسيق بينها وبين المنظمات الإقليمية ست مرات على الأقل[١٨]. ويلاحظ المكتب أن عملية الأمم المتحدة وضعت ترتيبات تنسيق جيدة مع بعثة الأمم المتحدة في ليبريا، ومكتب الأمم المتحدة المتكامل في سيراليون، ومكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا، من خلال عقد اجتماعات منتظمة للممثل الخاص للأمين العام وقادة القوات، واجتماعات أخرى مع سائر العناصر مثل العنصر العسكري وشرطة الأمم المتحدة وعنصر دعم البعثة. إضافة إلى ذلك، كانت هناك عمليات منتظمة لتبادل الموظفين بين عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار وبعثة الأمم المتحدة في ليبريا لحضور حلقات تدريب وحلقات عمل. وهناك تنسيق جيد بين عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار وسائر بعثات الأمم المتحدة في المنطقة. وفيما يتعلق بمكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا، ظل التركيز منصبا على المسائل الاستراتيجية ولم يكرس إلا قليل من الاهتمام لتنسيق أنشطة فنية معينة من قبيل نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج/نزع سلاح الميليشيات وحلها والانتخابات.

٦٤ – ويلاحظ المكتب أنه يمكن زيادة تعزيز التنسيق بين عملية الأمم المتحدة ومكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا من خلال عقد اجتماعات منتظمة للموظفين على المستوى التنفيذي في المجالات الفنية في هاتين البعثتين. كما سيكون من المفيد في هذا الصدد تبادل البرقيات المشفرة ذات الصلة بالأنشطة والأحداث التي يحتمل أن تكون لها آثار على الصعيد الإقليمي، مثل الانتخابات التي يتقرر إجراؤها في الدول المجاورة في الإطار الزمني نفسه. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تستفيد عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار من الدور الذي يضطلع به مكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا في مجال التنسيق الإقليمي وكذلك أثناء التخطيط للتحول المحتمل من حفظ السلام إلى بناء السلام. وفي هذا الصدد، قد تكون إرشادات إدارة الشؤون السياسية مفيدة أيضا في إجراء عملية التخطيط المتكامل للبعثة فيما يتعلق باستمرار وجود الأمم المتحدة في هذا البلد.

---

(١٨) ترد في ولاية عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار الإشارة إلى ما يلي: مراقبة الحدود مع ليبريا مع إيلاء اهتمام لحالة اللاجئين؛ والتنسيق مع بعثة الأمم المتحدة في ليبريا بشأن برنامج العودة الطوعية إلى الوطن وإعادة التوطين الخاص بالمقاتلين الأجانب؛ وإصلاح القطاع الأمني بمساعدة من الاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا؛ ومراقبة حظر توريد الأسلحة ونقل الأسلحة عبر الحدود؛ وإعادة بسط إدارة الدولة بمساعدة من الاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا؛ وتنظيم انتخابات حرة ونزيهة ومفتوحة وشفافة بدعم من الاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.

٢ - هناك حاجة لقيام البعثة باستعراض إجراءاتها الأمنية

٦٥ - لاحظ المكتب أن البيئة الراهنة في كوت ديفوار تنطوي على خطر اندلاع أعمال العنف وتدهور الوضع الأمني. ولهذا السبب، ينبغي أن تولي البعثة أمن موظفي الأمم المتحدة وممتلكاتها درجة أعلى من الأولوية والاهتمام. وتبين للمكتب أن كبير مستشاري الأمن لم يعد حاليا عضوا في فريق الإدارة العليا في إطار الهيكل الجديد، وهذه خطوة يمكن أن تقوض أداء وفعالية إدارة الأمن في البعثة. واستنتج المكتب أن تطبيق الإجراءات الأمنية إجمالا يتسم بالضعف، بما في ذلك الإجراءات المتعلقة بالوصول إلى مباني البعثة ونشر المعلومات المتعلقة بالحالة الأمنية. وعلى وجه التحديد، لوحظ أنه لا يُتقيد بالإجراءات الأمنية الراسخة في الأمم المتحدة فيما يتعلق بإصدار وثائق الهوية والتحقق منها وكذلك فيما يتعلق بالفحص الأمني للمركبات التي تدخل مباني الأمم المتحدة. ومن المهم للغاية أن تكفل الإدارة العليا للبعثة تنفيذ السياسات والتعليمات والإجراءات الأمنية وإعمالها بفعالية - ولا سيما في ظل الوضع الأمني المتوتر السائد في كوت ديفوار.

خامسا - الخلاصة

٦٦ - يستنتج مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن تقدما كبيرا أُحرز فيما يتعلق بعناصر الولاية التي تتحكم البعثة في تنفيذها مباشرة، بيد أن التقدم كان محدودا فيما يتعلق بعناصر الولاية التي تقوم فيها البعثة بدور المساندة المنوط بها بسبب بطء عملية السلام. ويستنتج المكتب كذلك أن التقدم كان بطيئا أيضا بسبب تغير دور كل من عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار والإيفواريين بعد توقيع اتفاق واغادوغو، إذ تقلد الإيفواريون زمام عملية السلام، وأصبح دور البعثة يتمثل في مساندتهم ومواكبتهم. وتعد الانتخابات جزءا هاما من عملية السلام في كوت ديفوار ويتيح تأجيلها فرصة للبعثة لإعادة النظر فيما تقدمه من دعم وتوجيه للسلطات الوطنية، وخاصة في المجالات التي كان فيها التقدم بطيئا. وينبغي لعملية الأمم المتحدة كذلك أن تعزز تخطيطها الاستراتيجي بكفالة استمراريته وشموله لجميع عناصر البعثة. وعلى وجه الخصوص، ينبغي استعراض الأولويات الراهنة بانتظام وتطويرها بحيث يتم التوصل إلى خطة استراتيجية تكون أداة هامة للبعثة في تنفيذ ولايتها وفي التحسب لتصفيتها وانسحابها.

٦٧ - ويجدر بالإشارة أن المكتب خلص إلى أن سكان البلد لديهم نظرة إيجابية عن الأمم المتحدة وما تنفذه من عمليات لحفظ السلام، وأن البعثة استجابت إلى حد كبير لتطلعات السكان بتوفير بيئة آمنة، تعتبر شرطا ضروريا لبزوغ السلام والتنمية.

سادساً – التوصيات

٦٨ – بناء على نتائج التقييم هذه، يقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية التوصيات الـ ١٦ التالية.

التوصية ١

٦٩ – ينبغي للبعثة أن تعيد النظر في مفهوم العمليات وقواعد الاشتباك وغيرها من المبادئ التوجيهية للعمليات، وخاصة فيما يتعلق بحماية المدنيين، وينبغي أن تكفل تعميمها وفهمها والتدرب عليها، حسب الاقتضاء (انظر الفقرة ١٧).

التوصية ٢

٧٠ – ينبغي للبعثة أن تطلب إلى إدارة عمليات حفظ السلام مزيدا من التوضيح والتوجيه بشأن الدور الذي ستضطلع به في إطار تنفيذ ولايتها بعد توقيع اتفاق واغادوغو (انظر الفقرات من ٢٨ إلى ٣٣).

التوصية ٣

٧١ – ينبغي للبعثة أن تقوم باستعراض واستكمال تخطيطها الاستراتيجي، على أساس تقييم للمخاطر، وينبغي لها أن تكفل الاستعانة به كصك هام في عمليات تخطيط موارد البعثة وإدارتها واتخاذ القرارات فيها، كيما يكون أداة هامة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية للبعثة (انظر الفقرات من ٣٨ إلى ٤٠).

التوصية ٤

٧٢ – ينبغي للبعثة أن تستعرض عملية التخطيط وتعززها لجعلها أكثر شمولية عموديا وأفقيا ضمن البعثة، بما في ذلك مشاركة جميع الشركاء وأصحاب الشأن الرئيسيين، بهدف جعل عملية التخطيط هذه أساسا مناسبا للملكية المشتركة للعملية وتحديد الأولويات فيما يتعلق بالموارد (انظر الفقرة ٤١).

التوصية ٥

٧٣ – ينبغي للبعثة أن تجري تحليلا منهجيا وشاملا يقوم عليه التخطيط الاستراتيجي فيما يتعلق بالدمج والخفض التدريجي والانسحاب في نهاية المطاف؛ وينبغي لها أيضا أن تضع مؤشرات ومعايير مناسبة لبدء التسليم على نحو يكفل تعزيز مكاسب عملية السلام (انظر الفقرتين ٤٣ و ٤٤).

التوصية ٦

٧٤ - ينبغي للبعثة أن تقدم المشورة والتوجيه للسلطات الوطنية لكوت ديفوار في التخطيط للانتخابات وفقا لمعايير واقعية، بما في ذلك معالجة ما تبقى من التحديات اللوجستية والتقنية لضمان مصداقية العملية الانتخابية (انظر الفقرتين ٤٦ و ٤٧).

التوصية ٧

٧٥ - ينبغي للبعثة أن تقوم باستعراض قدرات خلية التصديق وتعزيزها، وإنشاء آلية لجمع المعلومات المتعلقة بالإطار ''ذي المعايير الخمسة'' وبعناصر التصديق من الأقسام الفنية لتزويد خلية التصديق بها (انظر الفقرتين ٤٩ و ٥٠).

التوصية ٨

٧٦ - ينبغي للبعثة أن تعزز أعمالها المتعلقة بالتخطيط والتنسيق لدعم تنفيذ أنشطة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج/نزع سلاح الميليشيات وحلها، بما يكفل تقديم عناصر البعثة لمساهمتها في الوقت المناسب (انظر الفقرتين ٥٢ و ٥٣).

التوصية ٩

٧٧ - ينبغي للبعثة أن تقوم باستعراض وتعزيز القدرة المؤسسية لمركز القيادة المتكاملة من خلال تزويده بالموظفين والموارد من أجل توفير التدريب وتوجيه العمليات التي تجري إدارتها على الصعيد الوطني، بغية دعم التنفيذ الفعال لبرنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (انظر الفقرة ٥٥).

التوصية ١٠

٧٨ - ينبغي للبعثة أن تستعرض الدعم الذي تقدمه للسلطات الوطنية في مجال تنفيذ برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج/نزع سلاح الميليشيات وحلها، وأن تضع إطارا أشمل للتخطيط يتضمن معايير وجدولا زمنيا واقعيا (انظر الفقرتين ٥٦ و ٥٧).

التوصية ١١

٧٩ - ينبغي للبعثة أن تعزز فعالية الجهود الرامية إلى إعادة إدماج المقاتلين السابقين على المدى القصير من خلال توفير معلومات شاملة عن هذه البرامج، بما في ذلك الغرض منها ومدتها ومنافعها الاقتصادية، وذلك عن طريق تنظيم حملات توعية عامة في هذا الشأن (انظر الفقرة ٥٩).

التوصية ١٢

٨٠ - ينبغي للبعثة أن تجري تقييما للاحتياجات في سياق تنفيذ مبادرة ''١ ٠٠٠ مشروع صغير''، من أجل تحديد احتياجات المستفيدين المحتملين وأفضلياتهم. ويمكن أن يستتبع ذلك التشاور المباشر مع المستفيدين (الفقرة ٥٩).

التوصية ١٣

٨١ - ينبغي للبعثة أن تعزز التخطيط والتنسيق مع وكالات التنمية والشركاء الخارجيين في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج/نزع سلاح الميليشيات وحلها بغية رفع كفاءة وفعالية برامج إعادة الإدماج إلى أقصى مستوى (انظر الفقرة ٥٩).

التوصية ١٤

٨٢ - ينبغي للبعثة أن تضع إطارا شاملا لإصلاح القطاع الأمني، ينطوي على أنشطة تخطيط وتنسيق من أجل تنفيذ برنامج إصلاح القطاع الأمني في كوت ديفوار (انظر الفقرتين ٦١ و ٦٢).

التوصية ١٥

٨٣ - ينبغي للبعثة أن تعزز التنسيق مع البعثات الإقليمية، وأن تضطلع أيضا بالتخطيط المتكامل، لا سيما فيما يتعلق بالتصفية التدريجية للبعثة وانسحابها في مرحلة ما بعد الانتخابات (انظر الفقرتين ٦٣ و ٦٤).

التوصية ١٦

٨٤ - ينبغي للبعثة أن تجري تقييما أمنيا شاملا لكفالة الامتثال التام للإجراءات الأمنية الراسخة في الأمم المتحدة وأن تتخذ التدابير المناسبة في هذا الشأن، بما في ذلك توفير المعلومات والتدريب للموظفين؛ كما ينبغي جعل كبير مستشاري الأمن من جديد عضوا في فريق الإدارة العليا (انظر الفقرة ٦٥).

(توقيع) إنغا - بريت **أهلينيوس**
وكيلة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية
٩ شباط/فبراير ٢٠٠٩