الأمم المتحدة

A/64/712

الجمعية العامة

Distr.: General
17 March 2010
Arabic
Original: English

الدورة الرابعة والستون

البندان ١٤٠ و ١٤٦ من جدول الأعمال

تقرير عن أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية

الجوانب الإدارية والمتعلقة بالميزانية لتمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام

تقييم برنامجي لأداء بعثة الأمم المتحدة في ليبريا ولمدى تحقيقها للنتائج المتوخاة

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية*

"أحرزت بعثة الأمم المتحدة في ليبريا تقدما كبيرا في تنفيذ ولايتها لكن ضعف الأداء في تنفيذ الإصلاح في قطاع الأمن يمكن أن ينال من إمكانية استدامة السلام والأمن في ليبريا"

موجز

يصدر هذا التقرير عن مكتب خدمات الرقابة الداخلية إثر تقييم برنامجي لأداء بعثة الأمم المتحدة في ليبريا ومدى تحقيقها للنتائج المتوخاة. وكانت الغاية من التقييم هي الوقوف على مدى اقتراب البعثة من أهداف ولايتها ومدى فعاليتها وكفاءتها (بما في ذلك أثر أنشطتها). أما الغرض من التقييم فهو تمكين الأمانة العامة والدول الأعضاء من إمعان النظر بشكل منهجي في سبل زيادة فعالية البعثة. وقد استعان المكتب في التقييم بأساليب القياس النوعي والكمي بما في ذلك إجراء مقابلات مع ممثلي حكومة ليبريا وإدارة البعثة وموظفيها وفريق الأمم المتحدة القطري والجهات المعنية الخارجية وإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني جرى خلالها تناول أداء البعثة بصورة متعمقة؛ واستطلاع آراء السكان والمقاتلين الليبريين السابقين وموظفي البعثة؛ واستعراض وثائق الأمم المتحدة بشكل منهجي.

* تأخر تقديم هذا التقرير بسبب جمع وتحليل البيانات اللازمة لتوفير أحدث المعلومات وأهمها، ومن بينها بيانات استطلاع رأي السكان المحليين.

010410 010410 10-27604 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

وخلص المكتب إلى أن البعثة أحرزت تقدما كبيرا صوب الوفاء بولايتها ولكن ما زالت هناك تحديات خطيرة. وتبين المكتب أن البعثة تتمتع بين السكان المحليين بقدر كبير من الشرعية وأنها تحظى بثقتهم كجهة توفر الأمن. ويرى السكان أن البعثة تؤدي دورا أساسيا في دعم السلام السائد حاليا، لا سيما بتهيئتها المجال لنزع سلاح القوات المسلحة وبإشاعة الشعور بالأمان بين المدنيين. وبالإضافة إلى صون وقف إطلاق النار، تحققت إنجازات ملموسة في مجالات برنامجية مثل نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والإعادة إلى الوطن، وإجراء انتخابات ديمقراطية، أسهمت إلى حد كبير في إحلال الاستقرار والسلام في ليبريا.

بيد أن التقدم في إصلاح قطاع الأمن والجهاز القضائي ونظام السجون كان محدودا وما زالت هناك تحديات كبيرة في هذه المجالات التي يتوقف النجاح فيها أكثر من غيرها على وضع استراتيجيات وطنية وعلى ما توفره الجهات المانحة من تمويل وموارد. ويشكل عدم وجود استراتيجية شاملة لإصلاح قطاع الأمن أمرا بالغ الخطورة ينال من إمكانية صمود السلام والأمن ويعرض إنجازات البعثة للخطر. وبالإضافة إلى ذلك كان لمحدودية الإنجازات في تلك المجالات أثرها على قدرة البعثة على النهوض بجوانب أخرى من ولايتها مثل تعزيز حقوق الإنسان.

ولقد أرست البعثة بعملها مع فريق الأمم المتحدة القطري هيكلا نموذجيا للتنسيق في الميدان مما ييسر تنفيذ نهج ''وحدة عمل الأمم المتحدة'' في ليبريا. وأرسيا، أيضا، إطارا للتخطيط الاستراتيجي المتكامل، يعملان من خلاله، جنبا إلى جنب، على مساعدة البلد المضيف.

ويتضمن هذا التقرير ١٢ توصية الهدف منها تحسين أداء البعثة وتعزيز العمل على تحقيق النتائج المتوخاة. وتشمل هذه التوصيات ما يلي:

(أ) وضع استراتيجية شاملة لإصلاح قطاع الأمن؛

(ب) تعزيز الدعم المقدم للشرطة الوطنية الليبرية من خلال طائفة متنوعة من التدابير؛

(ج) تكثيف الحوار مع حكومة ليبريا بشأن الإصلاح القانوني على الصعيد الوطني وإصلاح القطاع القضائي؛

(د) مواءمة استراتيجيات الخروج مع تقييم الاحتياجات في مجال الأمن تلافيا لنشوء فراغ أمني عند تقلص حجم البعثة؛

(هـ) التغلب على التحديات الإدارية التي تعوق زيادة التكامل بين البعثة والفريق القطري.

ولقد استعرضت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني والبعثة مسودة هذا التقرير، وأُبديت، على إثر الاستعراض، تعليقات محددة تم إدماجها بالخط المائل في التقرير. والمكتب يقدر حق التقدير ما أمدته به الإدارتان والبعثة من تعاون ومساعدة أثناء إجراء التقييم.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٥

ثانيا – المنهجية ٥

ثالثا – معلومات أساسية ٧

رابعا – نتائج التقييم ٨

ألف – دعم تنفيذ وقف إطلاق النار ٨

بـــاء – حماية موظفي الأمم المتحدة ومرافقها والمدنيين ١٠

جيم – دعم المساعدة الإنسانية والمساعدة في مجال حقوق الإنسان ١١

دال – دعم إصلاح القطاع الأمني ١٤

هاء – دعم تنفيذ عملية السلام ١٨

واو – مساعدة حكومة ليبريا في انتخابات عام ٢٠١١ ..... ٢٠

زاي – المجالات الشاملة – الشؤون الجنسانية والإعلام ٢١

حاء – التخطيط الاستراتيجي المتكامل ٢٣

طاء – التنسيق والتكامل في تنفيذ البرامج ٢٥

ياء – تخطيط استراتيجية الخروج ٢٦

خامسا – استنتاجات ٢٧

سادسا – التوصيات ٢٨

أولا – مقدمة

١ – أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية تقييما برنامجيا لأداء بعثة الأمم المتحدة في ليبريا ومدى تحقيقها للنتائج المتوخاة وفقا لولايتها[(١)].

٢ – ويتمثل الغرض من التقييم البرنامجي في الوقوف على مدى اقتراب البعثة من أهداف ولايتها ومدى فعاليتها وكفاءتها في هذا الصدد (بما في ذلك أثر أنشطتها). وانصب التقييم على التقدم المحرز صوب وفاء البعثة بالتكليفات المسندة إليها وأهدافها العملية، وعلى مدى وجاهة هذه التكليفات والأنشطة والنواتج في سياق الحالة السياسية الراهنة، وعلى مدى الفعالية في إنجاز النواتج، ومدى صلاحية الاستراتيجيات واتفاقات الشراكة، واستجلاء الممارسات الجيدة والدروس المستفادة التي يمكن أن تسترشد بها بعثات حفظ السلام الأخرى.

ثانيا – المنهجية

٣ – استعان المكتب بأساليب القياس النوعي والكمي في إجراء التقييم، بما في ذلك مصادر البيانات التالية:

(أ) إجراء استقصاء ذاتي لآراء الموظفين الدوليين والوطنيين بالبعثة، ومتطوعي الأمم المتحدة وكبار الضباط العسكريين، وأفراد شرطة الأمم المتحدة؛

(ب) إجراء مقابلات مع موظفي الإدارة العليا بالبعثة ورؤساء الأقسام والموظفين تم فيها تناول أداء البعثة بتعمق؛

(ج) إجراء مقابلات مع ممثلي حكومة ليبريا ومسؤولي المقاطعات الليبرية تم فيها تناول المواضيع محل الاهتمام بتعمق؛

(د) إجراء مقابلات مع موظفي إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني في المقر تم فيها تناول المواضيع محل الاهتمام بتعمق؛

(هـ) إجراء مقابلات مع وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها التي يتكون منها فريق الأمم المتحدة القطري في ليبريا؛

---

(١) انظر قرارات الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ باء و ٢٤٤/٤٥ و ٢٧٢/٥٩، ونشرة الأمين العام ST/SGB/2002/7، والمادة ٧٩ من ميثاق الأمم المتحدة.

(و) إجراء مقابلات مع الجهات المعنية الخارجية تم فيها تناول المواضيع محل الاهتمام بتعمق؛

(ز) إجراء استعراض منهجي لوثائق الأمم المتحدة بما فيها تقارير الأمين العام، وتقارير الميزانية والأداء، وتقارير بعثات التقييم التقني.

٤ - وبالإضافة إلى ذلك، أُجري، في شتاء ٢٠٠٩، استطلاع لرأي السكان في ليبريا لاستجلاء تصورات المدنيين العاديين والمقاتلين السابقين فيما يتعلق بأثر عمليات البعثة. ولم يكن الغرض من استطلاع الرأي الوقوف على آراء السكان الليبريين بوجه عام، بل التركيز تحديدا على المجتمعات المحلية التي إما (أ) انتشرت بها البعثة أو (ب) لم تنتشر بها البعثة ولكنها تشبه المجتمعات المحلية التي انتشرت بها البعثة من حيث الظروف الاقتصادية والاجتماعية والطبيعة الجغرافية. وتمثل الهدف في إرساء أساس يستند إليه في تقييم أثر أنشطة البعثة بالمقارنة بين المجتمعات المحلية التي انتشرت فيها أو التي لم تنتشر فيها البعثة. والتمس من التقييم إثبات مدى صحة الافتراض القائل بأن عمليات نشر أفراد حفظ السلام لها آثار محلية تشمل تمهيد المجال للعمل الاقتصادي والاجتماعي ولإحداث تحول سياسي يفضي إلى سلام مستدام. وضمت العينة ٠٠٠ ٢ فرد تبلغ أعمارهم ١٥ عاما أو أكثر تجاوب منهم ٢٩٥ ١ (٠٢٠ ١ مدنيا و ٢٧٥ من المقاتلين السابقين).

٥ - واستعان المكتب أيضا بخدمات فريق استشاري يضم باحثين وخبراء معروفين دوليا في مجال السلام والنزاعات، وفروا معلومات مستقاة من الواقع العملي وأبدوا تعليقات بشأن مسودة التقرير.

٦ - ويلاحظ المكتب أوجه القصور التالية في التقييم:

(أ) أن معدل الرد على الاستقصاء الذاتي لآراء جميع الموظفين الدوليين والوطنيين بالبعثة ومتطوعي الأمم المتحدة كان ٢٦ في المائة. وهو معدل يكاد يكون مألوفاً في استطلاعات آراء موظفي الأمم المتحدة، ولكن لا يمكن اعتبار أن النتائج تمثل آراء السواد الأعظم. إلا أنها تشكل أفضل موارد متاحة؛

(ب) أن الأشخاص الذين يشاركون في استقصاء ذاتيا للآراء يمكن أن يمثلوا الآراء المتطرفة بين السكان؛

(ج) أن نتائج الاستقصاء تنطوي على قدر لا يُستهان به من التحيز لآراء الموظفين الدوليين حيث أن معدل تجاوبهم بلغ ٤٥ في المائة (٢٣٨ رداً من ٥٢٢ رداً محتملاً)، مقابل ١٥ في المائة فقط في حالة الموظفين الوطنيين (١٥٩ رداً من ٠٥٠ ١ رداً محتملاً)؛

(د) اعتُمد على البيانات الثانوية في تقييم المجالات التي لم يتسن جمع بيانات أساسية عنها.

٧ - وقامت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني والبعثة باستعراض مسودة هذا التقرير، وأُبديت، على إثر الاستعراض، تعليقات محددة تم إدراجها في التقرير بالخط المائل، في المواضع المناسبة. والمكتب يقدر حق التقدير ما أمدته به الإدارتان والقيادة العليا في البعثة وموظفوها من تعاون ومساعدة في أثناء إجراء التقييم.

ثالثا - معلومات أساسية

٨ - بدأ النزاع في ليبريا عام ١٩٨٩ بمواجهات مسلحة بين القوات الحكومية وجماعة المعارضة المسلحة، الجبهة الوطنية القومية الليبرية. وأفضى الحكم الاستبدادي والانهيار الاقتصادي إلى حرب أهلية في أواخر الثمانينات، حيث سيطرت ميليشيات الجبهة آنفة الذكر على الجانب الأكبر من المناطق الريفية ودخلت العاصمة في عام ١٩٩٠. وقامت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بإيفاد فريق مراقبيها العسكريين في عام ١٩٩٠ للتدخل في الحرب الأهلية. وبعد أن نجحت الجماعة في وساطتها من أجل إبرام اتفاق سلام في ليبريا في عام ١٩٩٣، أنشأت الأمم المتحدة بعثة مراقبي الأمم المتحدة في ليبريا لتدعم الجماعة في تنفيذ اتفاق السلام. وسُحبت بعثة الأمم المتحدة في نهاية عام ١٩٩٧، عندما انتخب شارل تيلور زعيم الجبهة الوطنية القومية لليبريا، رئيساً لليبريا وأنشئ مكتب الأمم المتحدة لدعم بناء السلام في ليبريا.

٩ - وعلى الرغم من جهود بناء السلام، استؤنفت الحرب الأهلية واحتدمت في عام ٢٠٠٣ حيث دخلتها جبهة الليبريين المتحدين من أجل المصالحة والديمقراطية، وحركة الديمقراطية في ليبريا والحكومة الليبرية. وفي آب/أغسطس ٢٠٠٣ تم توقيع اتفاق سلام شامل في أكرا، دعا إلى تشكيل حكومة انتقالية وطنية في ليبريا في تشرين الأول/أكتوبر من العام نفسه. وطُلب فيه أيضا نشر قوة تابعة للأمم المتحدة لتثبيت الاستقرار تُزوّد بقدرات على إحلال السلام بموجب الفصل السابق من ميثاق الأمم المتحدة، وذلك لمساعدة الحكومة الانتقالية على حفظ السلام ومعاونة البلد في إجراء انتخابات في عام ٢٠٠٥ من أجل تشكيل حكومة وطنية جديدة.

١٠ - وأنشأ مجلس الأمن بموجب قراريه ١٥٠٩ (٢٠٠٣) بعثة الأمم المتحدة في ليبريا وذلك بعد أن قرر المجلس أن الحالة في ليبريا تشكل خطراً يهدد السلام والأمن الدوليين في المنطقة. وأذن المجلس للبعثة بأن تباشر عملياتها في إطار الفصل السابع من الميثاق وتم تزويدها

بأفراد عسكريين عددهم ٠٠٠ ١٥ فرد وبزهاء ١١٥ ١ من أفراد شرطة الأمم المتحدة بينهم وحدات شرطة مُشكّلة. ويناهز مجموع الميزانية المخصصة للبعثة منذ إنشائها ٤,٧ بليون دولار. وتشمل الأنشطة الفنية المكلفة بها البعثة في الوقت الراهن، والمنصوص عليها في القرار ١٥٠٩ (٢٠٠٣) والتي بلورها المجلس في قراريه ١٦٣٨ (٢٠٠٥) و ١٧٥٠ (٢٠٠٧)، وكذلك في قراره ١٨٨٥ (٢٠٠٩) الذي مدد فيه ولاية البعثة حتى ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠:

(أ) دعم تنفيذ اتفاق وقف إطلاق النار؛

(ب) حماية موظفي الأمم المتحدة ومنشآتها والمدنيين؛

(ج) دعم أنشطة المساعدة الإنسانية والمساعدة في مجال حقوق الإنسان؛

(د) دعم إصلاح القطاع الأمني؛

(هـ) دعم تنفيذ عملية السلام؛

(و) مساعدة حكومة ليبريا على تنظيم انتخابات عام ٢٠١١.

رابعا – نتائج التقييم

١١ – يتناول التقييم البرنامجي أداء البعثة في جميع مجالات ولايتها المذكورة أعلاه وتعرض النتائج وفقا لذلك.

ألف – دعم تنفيذ وقف إطلاق النار

١ – تساهم بعثة الأمم المتحدة في ليبريا بشكل فعال في تنفيذ اتفاق وقف إطلاق النار، ولكنها تواجه تحديات في أعمال إعادة الإدماج والتأهيل

١٢ – شملت ولاية وقف إطلاق النار التي تضطلع بها البعثة رصد وقف إطلاق النار والفصل بين جميع القوات والتحقيق في الانتهاكات ودعم عمل لجنة الرصد المشتركة. وشملت الولاية أيضا وضع استراتيجية لنزع سلاح المقاتلين السابقين وتسريحهم وإعادة إدماجهم وإعادتهم إلى أوطانهم، وتنفيذ برنامج نزع السلاح والتسريح، وجمع الأسلحة والذخائر وتدميرها. وبالإضافة إلى ذلك، تقتضي ولاية البعثة تأمين المنشآت الحكومية الرئيسية والهياكل الأساسية.

١٣ – ولاحظ المكتب أن البعثة نجحت بمجرد نشرها في وقف إطلاق النار وهو العنصر ذو الأهمية البالغة في أهداف البعثة، حيث تم إحلال الأمن في العاصمة مونروفيا بصورة سريعة. وأظهر استعراض الوثائق استمرار صمود وقف إطلاق النار عموما وعدم تسجيل

أي انتهاكات أمنية جسيمة وعدم وقوع أي معارك عنيفة تذكر[٢]. ويستدل بوضوح من نتائج استطلاع للرأي أن البعثة تحظى بشرعية عالية بين السكان المحليين حيث يعتبرونها جهة توفر الأمن لهم. وذكر معظم من شملهم استطلاع الرأي (٩٧ في المائة) أن البعثة ساعدت على إنهاء الحرب، وأشار ٧٨ في المائة منهم إلى أنهم يثقون في أن البعثة قادرة على منع القتال بين الجماعات المسلحة. وقال ثلاثة وتسعين في المائة من المستجيبين إنهم باتوا بعد البعثة يشعرون بالأمان أكثر من ذي قبل.

١٤ - وفيما يتعلق بنزع السلاح وجمع الأسلحة، لاحظ المكتب أنه تم إحراز تقدم كبير. فبحلول نهاية عام ٢٠٠٤، كانت البعثة قد نجحت في نزع سلاح ٤٩٥ ١٠١ مقاتلا وتسريحهم وجمعت نحو ٠٠٠ ٢٨ قطعة سلاح و ٠٠٠ ٣٤ قطعة ذخيرة غير منفجرة و ٦,٥ ملايين طلقة من ذخيرة الأسلحة الصغيرة. واعتبر أن عملية نزع السلاح والتسريح أنجزت ونجحت إلى حد كبير. وأيد ذلك، النتائج التي خلصت إليها جهات مانحة متعددة في سياق استعراض اضطلع به برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ واتخذ شكل تقييم خارجي في منتصف المدة.

١٥ - وخلص المكتب من استطلاع رأي السكان الذي أجراه أن قيام البعثة بتوفير الأمن كان عاملا مهما في تحقيق ذلك النجاح؛ وأن غالبية المقاتلين السابقين (٨٥ في المائة) الموجودين في مواقع التجميع لم يكونوا يخشون وقوع هجوم من الفصائل المضادة عندما كانوا في حماية البعثة؛ وأن معظمهم (٧٢ في المائة) لم يكن يخشى من أن تسرق القوات المضادة الأسلحة التي سُلّمت. وتواصل البعثة منذئذ جمع الأسلحة والذخائر المتبقية وتدميرها، سواء التي تم تسليمها طوعا أو المكتشفة من خلال عمليات البحث. وبحلول آب/أغسطس ٢٠٠٧، كان هذا الجهد المتواصل قد أفضى إلى جمع ٧٤٨ قطعة سلاح إضافية و ٣٩٠ ١ قطعة ذخيرة غير منفجرة و ٩٨٠ ٩٩ طلقة ذخيرة.

١٦ - ولاحظ المكتب أن البعثة واجهت تحديات أكبر في تنفيذ العنصرين المتعلقين بإعادة الإدماج والتأهيل من البرنامج الذي لم يختتم رسميا إلا في منتصف عام ٢٠٠٩. وخلص المكتب من استطلاع رأي المقاتلين السابقين أن أقل من نصفهم (٣٧ في المائة) قد سجل للحصول على استحقاقات، ومعظم هؤلاء (٨٥ في المائة) لم يختر سوى التدريب المهني، ومن هؤلاء، لم يكمل سوى النصف تدريبهم.

(٢) انظر: Mvukiyehe, E and Samii, C. "Quantitative impact evaluation of the United Nations Mission in Liberia: final report" (working draft 1.0), 18 January 2010.

١٧ - وفيما يتعلق بإعادة الإدماج الاجتماعي، تتمثل إحدى النتائج الإيجابية التي خلص إليها المكتب في أن أغلبية كبيرة (٧٧ في المائة) من المقاتلين السابقين الذين شملهم استطلاع الرأي قد أشارت إلى أنها أمضت معظم وقتها مع ''الأسرة والأصدقاء'' مقابل (١٢ في المائة) أجابوا بأنهم يمضون وقتهم مع ''رفاق من الفصيل''. ويتبين من نتائج استطلاع رأي السكان الذي أجراه المكتب أن نسبة الأسر المعيشية التي يتجاوز دخلها ٥٠٠ ٤ دولار ليبري (أقل بقليل من ٢ دولار يوميا) أعلى في المجتمعات المحلية الموجودة في المناطق التي نشرت فيها القوات منها في المجتمعات المحلية البعيدة عن مناطق الانتشار. غير أن نتائج استطلاع الرأي المتعلقة بأثر المشاريع السريعة الأثر ومشاريع العمالة التي اضطلعت بها البعثة لا تظهر أن تلك المشاريع عادت على المجتمعات المحلية التي تنفذ فيها بفوائد اقتصادية كبيرة.

١٨ - وعلقت البعثة على مسألة المشاريع السريعة الأثر بأن الهدف من تلك المشاريع ليس اقتصاديا بالضرورة، وأن المشاريع التي اضطلع بها مؤخرا تهدف مثلا إلى تعزيز قطاع سيادة القانون وتوطيد سلطة الدولة. وفيما يتعلق بمشاريع العمالة، قدمت البعثة معلومات إضافية مفادها أن مبادرات العمالة الطارئة قد أفضت في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١٠ إلى إيجاد أكثر من ٠٠٠ ٧٥ وظيفة قصيرة الأجل (تعادل ٢,٣ مليون يوم عمل)، وإلى ضخ أكثر من ٦ ملايين دولار في أكثر المجتمعات المحلية ضعفا في ليبريا. وأفادت البعثة كذلك بأن معهد الإدارة العامة في ليبريا أجرى في عام ٢٠٠٨ تقييما للآثار أظهر نتائج إيجابية.

باء - حماية موظفي الأمم المتحدة ومرافقها والمدنيين

٢ - أبدت بعثة الأمم المتحدة في ليبريا في معظم الأحوال، فعالية في حماية موظفي الأمم المتحدة ومرافقها والمدنيين

١٩ - من العناصر الهامة في ولاية بعثة الأمم المتحدة في ليبريا مهمة توفير الحماية لأفراد الأمم المتحدة ومرافقها ومنشآتها ومعداتها، إضافة إلى ضمان أمن وحرية حركة موظفيها. وتعهد الولاية، أيضا، للبعثة بحماية المدنيين الذين يحدق بهم خطر التعرض للعنف البدني، وذلك في حدود قدراتها، ودون المساس بالجهود التي تبذلها الحكومة. وتصنف ليبريا حاليا في المرحلة الأمنية الثالثة، وتقع حوادث العنف المسلح بصورة متكررة في جميع أنحاء ليبريا.

٢٠ - ولاحظ المكتب أن موظفين سابقين ساخطين في الأمم المتحدة يقفون بشكل رئيسي وراء الهجمات التي تقع على موظفي الأمم المتحدة وممتلكاتها، وأن الجرائم من قبيل أعمال اللصوصية تعتبر الآن أكبر خطر مباشر يهدد كل من سكان ليبريا وموظفي الأمم المتحدة وممتلكاتها. ويشمل ذلك أعمال السرقة والسلب والسطو على المساكن والمضايقة. ووجد المكتب أن موظفي البعثة، بصفة عامة (٩١ في المائة)، يرون أن تنفيذ ولاية الحماية يتم

بشكل مُرض أو أفضل من مُرض، ويراه ٧ في المائة فقط من الموظفين ضعيف أو ضعيف جدا. وبصرف النظر عن تصورات الموظفين، لا توجد معلومات كافية لتقييم الأداء الفعلي للبعثة على أساس الأدلة الكمية.

٢١ - وفيما يتعلق بالمسألة المشار إليها آنفا، ذكرت البعثة أنه نتيجة لجهود وحدة تنسيق معلومات الأمن يوجد لدى قسم الأمن سجل كمّي كامل بجميع الحوادث الأمنية ذات الصلة. ويرد مضمونه في الإحصاءات التي يصدرها فريق إدارة الأمن مرة كل أسبوعين، وكذلك في التقييم نصف السنوي للمخاطر الأمنية. وتجري بانتظام متابعة تحليل التهديدات الأمنية ويرد ذلك التحليل أيضا في تقييمات المخاطر الأمنية وفي مصفوفة المخاطر.

٢٢ - وفيما يتعلق بحماية المدنيين، تشير نتائج استطلاع رأي السكان إلى أن سكان ليبريا يقيمون الجهود التي تبذلها البعثة في مجال حماية المدنيين إيجابيا، حيث ذكر ٧٨ في المائة من المستجيبين أنهم يثقون في قدرة البعثة على حماية المدنيين. وعندما طلب منهم أن يدرجوا في قائمة الجهات التي يلجأون إليها فيما لو واجهوا حالة من انعدام الأمن بسبب الجماعات المسلحة ذكر حوالي ٨٨ في المائة البعثة بوصفها الجهة الأساسية التي توفر لهم الأمن. وأشار ما يقرب من ثلث هؤلاء إلى أنهم يعتبرون البعثة الجهة الوحيدة التي تكفل أمنهم. وبالإضافة إلى ذلك، اعتبر معظم من شملهم استطلاع الرأي أن البعثة تحترم السكان المحليين، ولم يجب سوى ٧ في المائة فقط بأن البعثة لا تعامل الناس بكرامة واحترام ''دائما'' أو ''غالبا''. وعموما، تحظى البعثة بقبول واسع النطاق بين سكان ليبريا الذين يشعر معظمهم بالتقدير البالغ لوجود البعثة ولا يرى سببا لسحبها بشكل متسرع.

جيم - دعم المساعدة الإنسانية والمساعدة في مجال حقوق الإنسان

٣ - يتفاوت أداء البعثة في دعمها لأنشطة المساعدة الإنسانية والمساعدة في مجال حقوق الإنسان

٢٣ - تشمل ولاية البعثة تيسير توفير المساعدة الإنسانية والمساهمة في حماية حقوق الإنسان وتعزيزها، ولا سيما حقوق الإنسان الخاصة بالفئات الضعيفة، بما في ذلك اللاجئون، والمشردون داخليا، والنساء، والأطفال، والجنود الأطفال المسرحون. ويلاحظ المكتب أن التقدم المحرز في مجال النهوض بالمساعدة الإنسانية والمساعدة المتعلقة بحقوق الإنسان في ليبريا كان متفاوتا.

٢٤ - وفيما يتعلق بتيسير توفير المساعدة الإنسانية، تفيد البعثة بإحراز تقدم في تحسين الظروف الإنسانية، من قبيل ضمان إمكانية الحصول على الطعام والماء والمأوى باعتبار ذلك من أهم الشروط الأساسية، وهو الأمر الذي أمكن تحقيقه بفضل التحسينات الجذرية في

الحالة الأمنية في جميع أنحاء البلد، حتى وإن تسبب ضعف الهياكل الأساسية في إعاقة تنفيذ البرامج. وبالإضافة إلى ذلك، دعمت البعثة من قبل عملية إيصال المساعدات الإنسانية وذلك بكفالة التنسيق الأمني وتوفير الدعم اللوجستي تحقيقا لهذه الغاية. وساهمت هذه الأنشطة في عودة ما يقرب من ٠٠٠ ١٦٠ لاجئ قبل بداية عام ٢٠٠٨ وأكثر من ٠٠٠ ٢٧٠ من المشردين داخليا بحلول عام ٢٠٠٦. ويبين استقصاء آراء الموظفين أن جميع موظفي البعثة تقريبا راضون عن دعم البعثة لأنشطة المساعدة الإنسانية.

٢٥ - بيد أنه على بالرغم من تمتع البعثة بقدر كبير من الشرعية بين السكان المحليين كجهة توفر الأمن، فهم لا يرون أنها تؤدي دورا كبيرا في الأنشطة الإنسانية. وردا على سؤال عن أي الأنشطة الإنسانية شاركت فيها البعثة في مجتمعاتهم المحلية مشاركة منتظمة، أجاب ٤١ في المائة ممن شملهم استطلاع الرأي بـ 'لا شيء'. وبالنظر الى أن ولاية البعثة تقتصر في هذا الصدد على تسهيل إيصال المساعدة الإنسانية وليس تقديمها، يمكن أن يستشف من تلك الإجابة إنه فيما يتعلق بدور البعثة في توفير المساعدة الإنسانية، كانت هناك توقعات غير سليمة أو لم تتم تلبيتها أو يمكن أن يستدل منها على عدم قدرة هؤلاء الأشخاص على التمييز بين المساعدة الإنسانية التي توفرها وكالات الأمم المتحدة الإنسانية وتلك التي تيسر البعثة إيصالها.

٢٦ - ووجد المكتب أن البعثة فريدة فيما تقوم به من تكامل بين الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والجهات السياسية والعسكرية النظيرة لها؛ حيث كثيرا ما يفصل بين تلك الجهات الفاعلة لأسباب تتعلق بالحياد والأمن. وعلم المكتب أن المكتب التابع لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في ليبريا أدمج في البعثة في عام ٢٠٠٤ من خلال إنشاء قسم لتنسيق الشؤون الإنسانية/مكتب دعم داخل الهيكل التنظيمي للبعثة. وقد تم القيام بذلك تيسيرا للاستجابة بصورة متكاملة تماما للحالة الإنسانية في البلد. ولاحظ المكتب أنه، نتيجة لذلك، يبدو أن مسألة حيز العمل الإنساني، التي كثيرا ما تكون عويصة في بعثات أخرى، ليست ذات بال بالنسبة للأمم المتحدة في ليبريا[٣]. غير أن المكتب لاحظ من المقابلات بأنه لا تزال هناك تصورات بأن المكتب التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في ليبريا كان يمكن أن يكون أكثر فعالية لو لم يكن قد أدمج تماما في البعثة. وليس لدى المكتب أي أساس

(٣) الحاجة إلى 'حيز للعمل الإنساني' هي حاجة المنظمات الإنسانية المعرب عنها لفصل أنشطتها عن الجهات السياسية أو العسكرية كي تحافظ على حيادها. والغرض من ضمان 'حيز للعمل الإنساني' هو تفادي تسييس المعونة وتجنب جعل الجهات الفاعلة في المجال الإنساني تبدو متحيزة لأحد جانبي النزاع.

لتأكيد هذا التصور، وهو يشجع إدارة عمليات حفظ السلام ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على إجراء دراسة مشتركة عن فعالية نهج التكامل الذي يتبعانه.

٢٧ - وفيما يتعلق بتعزيز حقوق الإنسان، تعمل البعثة مع حكومة ليبريا على وضع إطار لحقوق الإنسان والمساعدة في تطوير مؤسسات الدولة وآلياتها الحيوية اللازمة لحماية حقوق الإنسان على نحو كفؤ. وإضافة إلى ذلك، تسهم البعثة، على نحو مباشر وغير مباشر، من خلال مجموعة من برامج التنفيذ، مثل استخدام المشاريع سريعة الأثر لتشييد المحاكم والسجون. وأنشئت في عام ٢٠٠٦ لجنة لتقصي الحقائق والمصالحة تلقّت الدعم من البعثة من خلال حملة إعلامية متعددة الوسائط اضطلع بها على نطاق البلد للترويج والدعاية لعمل اللجنة. وقامت البعثة أيضا بحملات وطنية للتوعية بالمسائل المتصلة بحقوق الإنسان، بما فيها العنف الجنسي والعنف القائم على أساس نوع الجنس، وفيروس نقص المناعة المكتسب/الإيدز.

٢٨ - كان من أهداف استطلاع رأي السكان الوقوف على مدى إسهام الأنشطة التي تُمارس في منطقة تواجد أفراد حفظ السلام في زيادة الوعي العام بعمليات العدالة الانتقالية وحفزت الطلبات على هذه العمليات؛ وأشار ٤٤ في المائة من السكان أنهم سمعوا بعض الشيء، أو الشيء الكثير عن اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق والمصالحة. وتطرق استطلاع الرأي أيضا إلى المواقف إزاء المساواة بين الجنسين وخلص إلى أن نسبة تصل إلى ٧١ في المائة متفقة على أنه ينبغي للمرأة التمتع بحقوق متساوية، وأن أكثر من ٦٠ في المائة يوافقون على أن من حق المرأة أن تتولى المناصب العامة.

٢٩ - وتشير بيانات استقصاء آراء الموظفين إلى أن الغالبية العظمى من الموظفين تعتبر أن الدعم الذي تقدمه البعثة إلى أنشطة حقوق الإنسان ''مُرض'' أو ''حسن'' و ٦ في المائة فقط ترى أنه ''ضعيف'' أو ''ضعيف جدا''. ومع ذلك، أظهر الاستقصاء درجة كبيرة جدا من عدم الرضا في صفوف الموظفين العاملين في أقسام، من قبيل قسم الشؤون القانونية، يتصل مباشرة بمجالات هامة تمس مسائل حقوق الإنسان. وإضافة إلى ذلك، أظهرت المقابلات مع الموظفين أن التأخر في توظيف أفراد البعثة أضرّ بقدرتها على دعم أنشطة تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. وثمة عوامل أخرى، رغم أنه ليس للبعثة يد فيها، تشمل استمرار تأخر بدء اللجنة الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان في ممارسة عملها.

دال – دعم إصلاح القطاع الأمني

٤ (أ) تواجه بعثة الأمم المتحدة في ليبريا تحديات خطيرة في دعمها لإصلاح القطاع الأمني

٣٠ – تشتمل ولاية البعثة في مجال إصلاح القطاع الأمني على عنصرين هما: مساعدة حكومة ليبريا في رصد الشرطة الوطنية الليبرية وإعادة هيكلتها، ومساعدة الحكومة في تشكيل قوات مسلحة ليبرية جديدة وإعادة تنظيم هياكلها. ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية إحراز بعض التقدم في إعادة هيكلة قوات الأمن الليبرية منذ نشر البعثة ولا سيما في فحص وتدريب ٣ ٥٠٠ شرطي و٢ ٠٠٠ جندي. ومع ذلك، خلص التقييم الذي أجرته الأمم المتحدة وأطراف فاعلة مستقلة إلى أن الشرطة الوطنية الليبرية لا تزال غير فعّالة إلى حد كبير. ويفيد استقصاء آراء الموظفين، اعتُبر ٦٧ في المائة ممن شملهم الاستقصاء أن تنفيذ ولاية إصلاح القطاع الأمني أقل إرضاءً. وفي سؤال عن احتمال التنفيذ الكامل في المجالات المشمولة بالولاية إثر انتخابات عام ٢٠١١، أعرب الموظفون عن ثقة أقل في إمكانية تنفيذ ولاية إصلاح القطاع الأمني، إذ اعتبر ٢٥ في المائة منهم أن تنفيذ الولاية أمر غير محتمل أو بعيد الاحتمال.

٣١ – ووجد المكتب في المقابلات التي أجراها مع كبار موظفي البعثة أن دور البعثة في دعم القوات المسلحة الليبرية لم يحدَّد بوضوح. وتبعا لذلك ظل إسهام البعثة في تطوير تلك القوات محدودا. ولاحظ المكتب أن القوات المسلحة الليبرية، بهيكلها الحالي، لن تكون قادرة على أن تحل محل البعثة، كما أن الغاية منها ليست ذلك. ولا يزال من غير المؤكد أن القطاع الأمني الليبري سيكون قادرا على الحفاظ على الأمن فور انسحاب قوات البعثة. وعلاوة على ذلك، أحاط المكتب علما بالتقييم الذي أجري في سياق التقرير الذي أعدته شركة راند عام ٢٠٠٧ بعنوان ”جعل ليبريا آمنة: تحويل قطاع الأمن الوطني“ والذي استرشد به في مشروع استراتيجية الأمن الوطني قيد النظر حاليا. وكما هو مبين في التقييم، قد تعجز قوات الشرطة الليبرية والقوات المسلحة الليبرية عن تلبية الاحتياجات الأمنية لليبريا، ويدعو التقرير إلى إجراء تقييم للبيئة الأمنية في ليبريا ومفهومها لكيفية التصدي للتحديات. ومن الضروري أن تجري البعثة بالاشتراك مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا وحكومة ليبريا تقييما أمنيا مناسبا قبل وضع استراتيجية خروج كاملة للبعثة. وينبغي أن يتناول التقييم الأخطار التي يمكن أن تهدد أمن البلد بحيث يتسنى اتخاذ قرارات مناسبة مبنية على الوعي بالمخاطر تحدد الطريقة التي ستنسحب بها البعثة وموعد الانسحاب، والمؤسسات الأمنية التي ستحل محلها.

٣٢ - ومن أهم إنجازات البعثة في إطار الولاية المتصلة بالشرطة الوطنية الليبرية، ترميم الأكاديمية الوطنية لتدريب الشرطة الذي يسّرته البعثة من خلال الشراكة والدعم الثنائي من عدة مانحين؛ ومشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المشتركة مع الشرطة الوطنية الليبرية وشرطة الأمم المتحدة - وما تلاها من تدريب أساسي تم توفيره لـ ٥٠٠ ٣ ضابط من الشرطة الوطنية الليبرية، وانتهى في الموعد المحدد في عام ٢٠٠٧. وثمة إنجاز آخر مهم تَمثَّل في نجاح التدريب الذي تلقاه ٨٠٠ ١ ضابط من الشرطة الوطنية الليبرية بحلول موعد انتخابات عام ٢٠٠٥. ومن منظور الشرطة، فإن تطوير الشرطة الوطنية الليبرية يسير على الطريق الصحيح، غير أن بطء التقدم فيما يتعلق بالركائز الأخرى مثل السجون والهجرة والسلطة القضائية يؤثر بصورة سلبية في عمل الشرطة الليبرية. ومع ذلك، لاحظ مكتب الخدمات الداخلية الإنجاز الكبير الذي حققته البعثة وحكومة ليبريا باشتراكهما في وضع خطة استراتيجية للشرطة الوطنية الليبرية تحدد الخطوط العريضة لخارطة طريق واحتياجات الشراكة، وهي خطة لاقت اهتماما حقيقيا من المانحين.

٣٣ - ووجد المكتب أن أوجه القصور التي تؤثر في الشرطة الوطنية الليبرية نجمت أيضا بصورة جزئية عن أوجه الضعف في التدريب والإرشاد اللذين قدمتهما البعثة. وتوفر البعثة في الوقت الراهن التوجيه والتدريب المتخصص في الأكاديمية في مجالات مثل إجراء التحقيقات، وجمع الأدلة، والأدلة الجنائية، والتخطيط والإدارة الاستراتيجيين. ولئن كان المكتب لاحظ أن عدد موظفي شرطة الأمم المتحدة وتشكيلها غير كافيين لتوفير التدريب الأساسي للشرطة الوطنية الليبرية، فالبعثة تفتقر إلى كثير من القدرات الاستشارية المتخصصة اللازمة لتوفير التدريب المتخصص بالشكل المناسب المطلوب في هذه المراحل المتقدمة من تطوير الشرطة الوطنية الليبرية. واعتبر معظم أصحاب المصلحة الذين أجريت معهم مقابلات في هذا الصدد أنه من المهم أن تزيد إدارة عمليات حفظ السلام من تعاونها مع البلدان المساهمة بقوات شرطة من أجل إتاحة هذه القدرة للبعثة. وقد أيد أيضا استعراض أجرته جهات مستقلة هذه النتيجة. وإلى جانب الشرطة المتخصصة، تشمل أيضا توفير القدرة الاستشارية المتطلبات الضرورية المدنية غير الموجودة حاليا في مجالات من قبيل إدارة الدعم اللوجستي، والمحاسبة ومراجعة الحسابات لدعم تفعيل الشرطة الوطنية الليبرية.

٣٤ - ولاحظ المكتب أن الشرطة الوطنية الليبرية تفتقر إلى نظام للتدريب على القيادة. ولقد تمكنت البعثة من توفير دورتين تدريبيتين في مجال الإدارة لضباط من الرتب العليا والمتوسطة ووفّرت الدول الأعضاء دورتين تدريبيتين إضافيتين. ومع ذلك لم يحضر دورة الإدارة العليا سوى ٥٠ في المائة من كبار الضباط البالغ عددهم ١١٥ ضابطا كما أن نحو ٦٥ في المائة من ضباط الرتب المتوسطة لم يحضروا الدورة المخصصة للمستوى الإداري

الأوسط. وأحيط المكتب علما بأن الانتباه تركز بشكل رئيسي على تدريب الرقم المستهدف وهو ٣ ٥٠٠ ضابط عام ومتخصص من الشرطة الوطنية الليبرية، فإنه ينبغي تحويل التركيز الآن إلى الجوانب النوعية للتدريب، بما في ذلك هياكل القيادة والسيطرة التي ستكفل أداء أفضل للقوة.

٣٥ - وعلم المكتب من المقابلات أنه يمكن تحسين النظام الاستشاري لشرطة الأمم المتحدة وأن قدامى المستشارين غير متاحين لجميع المناصب الرئيسية المخصصة لكبار ضباط الشرطة الوطنية الليبرية. وخلص المكتب من المقابلات التي أجريت مع ضباط شرطة الأمم المتحدة ذوي الخبرة إلى أنه من المفيد تعيين مستشارين أقدم من شرطة الأمم المتحدة على الأقل من أجل شغل وظائف نائب مفوض شؤون العمليات وخدمات وإدارة مكافحة الجريمة، ورئيس أركان الشرطة، في الشرطة الوطنية الليبرية. وثمة حاجة أيضا إلى أفرقة من كبار المستشارين من أجل شغل وظائف موظفين أقدم في مناصب رئيسية في مجالات مثل شؤون الضباط، والميزنة، والصيانة، وتخطيط العمليات، والتحقيقات، والمخابرات. ومن المهم أن تحاول شرطة الأمم المتحدة اعتماد هيكل جديد، مماثل لهيكل الشرطة الوطنية الليبرية لكفالة توافر تلك القدرة الاستشارية، وأن ينعكس الهيكل الجديد في إجراءات التشغيل الموحدة بغرض التطبيق على نطاق أوسع.

٣٦ - وتعليقا على ما تقدم، أفادت إدارة عمليات حفظ السلام بأنه رغم العديد من النداءات، لم توفر البلدان المساهمة بقوات ضباط الشرطة الكبار المحنكين اللازمين في كثير من المجالات المحددة ذات الأولوية.

٤ (ب) تفتقر بعثة الأمم المتحدة في ليبريا إلى إطار استراتيجي شامل لتنسيق إصلاح القطاع الأمني

٣٧ - لا يوجد إطار استراتيجي شامل لإصلاح القطاع الأمني في ليبريا، ولا توجد خطة متكاملة لمختلف عناصر البعثة التي تتناول بشكل منفصل مجالات إصلاح ذلك القطاع. وسوف تتوقف قدرة حكومة ليبريا على الحفاظ على السلام والاستقرار، اللذين تحققا بفضل وجود البعثة، بشكل كبير على التقدم في إصلاح القطاع الأمني وعلى ثقة السكان المحليين في قدرة الشرطة والسلطة القضائية على إنفاذ سيادة القانون. ولمس مكتب خدمات الرقابة الداخلية في كل من المقابلات واستقصاء آراء الموظفين، قلقا شديدا من أن الجهود التي بذلت في هذا المجال لم تكن ذات تأثير كاف يسمح باستدامة ما تحقق في الأجل الطويل.

٣٨ - وعلّقت البعثة بالقول إن هدفها ليس وضع إطار استراتيجي شامل، بل أنها تسعى نحو الاستراتيجيات المنسقة المحددة الأهداف التي ترسي روابط واضحة المعالم، على النحو الذي ورد بيانه في منتدى الشركاء الذي عقد في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩.

٣٩ - وخلص المكتب إلى أن البعثة سعت هي وغيرها من كيانات الأمم المتحدة والدول الأعضاء إلى معالجة معظم العناصر المتصلة بإصلاح القطاع الأمني، بشكل منفصل ولكن لا توجد استراتيجية شاملة في مجال إصلاح القطاع الأمني تربط بين جهود الإصلاح في مجالات الدفاع والشرطة، أو في مجالات القضاء والإصلاحيات.

٤٠ - ويستدل بوضوح على الافتقار إلى استراتيجية شاملة من الجهود التي تبذلها مختلف الأطراف الفاعلة خارج البعثة وداخلها فشعبة دعم النظام القانوني والقضائي، والدائرة الاستشارية للإصلاحيات والسجون، مسؤولتان هما ومفوض الشرطة أمام نائب الممثل الخاص للأمين العام (لشؤون سيادة القانون) وتعنى الأولى بموضوع إصلاح الجهاز القضائي، وتعنى الثانية بإصلاح السجون أما مفوض الشرطة فهو معني بإصلاح الشرطة الوطنية الليبرية. وفيما يتعلق بقسم الشؤون المدنية فهو مسؤول أمام نائب الممثل الخاص للأمين العام (للإنعاش والحوكمة) ويعمل على بناء القدرات من قبيل مكتب الإصلاحيات والتأهيل ومكتب الهجرة والتجنس المسؤولين عن الإشراف على المؤسسات الأمنية. وعلم مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن عناصر البعثة تلك تتعاون بشأن قضايا معينة، ولكن أعمالها ليست متكاملة على نحو كاف.

٤١ - ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه يجرى التركيز بقدر أكبر على عملية إصلاح الشرطة والقوات المسلحة وترتيب الأولويات في مرحلة مبكرة. وفي حين أن الجوانب الأخرى لإصلاح قطاع الأمن قد أُدمجت لاحقاً في عملية التخطيط، ما زالت هناك تفاوتات كبيرة من حيث مجالات التركيز والنتائج. فعلى سبيل المثال، ألقت الشرطة القبض على أشخاص يُشتبه في ارتكابهم جرائم، وفعلت ذلك بوتيرة تفوق قدرة الجهاز القضائي والسجون على تدبر عمليات الاحتجاز هذه، مما أدّى إلى اكتظاظ السجون وعدم تلبية متطلبات حقوق الإنسان، بما يشمل الحق في المحاكمات في الوقت المناسب. وفي ظل عدم توفر استراتيجية شاملة، لا يسع بعثة الأمم المتحدة في ليبريا تقديم خطة شاملة لإصلاح قطاع الأمن لاجتذاب دعم المانحين والإسهام في تنسيق هذا الدعم في آن واحد في جميع المجالات ذات الصلة بعملية الإصلاح. وتتوقف استراتيجية البعثة الانتقالية واستراتيجية الخروج الخاصة بها على قدرة ليبريا على توفير أمنها الخاص.

٤٢ - وعلَّقت البعثة على المسألة أعلاه بالقول إنه رغم أن ترتيب أولويات المانحين لم يكن متاحاً في مرحلة مبكرة في جميع المجالات، فقد عملت البعثة دوماً على تحديد الروابط المتبادلة بين جميع العناصر. وفي حالة سيادة القانون، لا توجد علاقة سببية مباشرة وبسيطة بين النتائج والترتيب المبكر للأولويات أو بين عدم تحقيق نتائج وعدم ترتيب الأولويات على

نحو مبكر، كما أن التحديات الماثلة في مجالات سيادة القانون معقدة وتشمل العديد من الجهات المعنية. وأيدت إدارة عمليات حفظ السلام تعليقات البعثة، وأشارت في الوقت نفسه إلى أن النقطة التي أثارها المكتب لها وجاهتها أيضاً.

٤٣ - وخلص المكتب إلى أنه من المهم أن تضع البعثة استراتيجية متكاملة لتنسيق إصلاح قطاع الأمن في ليبريا. وينبغي أن تشمل هذه الاستراتيجية بوجه خاص مجالات الدفاع والشرطة والقضاء والسجون. ويتطلب وضع هذه الاستراتيجية مشاركة جميع الشركاء المعنيين في هذه المجالات. وعلاوة على ذلك، فإن البيانات التي جُمعت خلال هذا التقييم، وفي التقييمات المماثلة الأخرى التي أجراها المكتب، تؤيد الاستنتاج بأن عدم توفر استراتيجيات متماسكة لإصلاح قطاع الأمن يطرح مشكلة ليس فقط في حالة ليبريا وإنما في العديد من البعثات، وينبغي معالجتها على مستوى الميدان والمقر على حد سواء[٤].

هاء - دعم تنفيذ عملية السلام

٥ - أسهمت البعثة بفعالية في تنفيذ عملية السلام، لكن ما زالت هناك تحديات كبيرة

٤٤ - تضم ولاية عملية السلام عدة عناصر، منها تقديم المساعدة إلى حكومة ليبريا لإعادة تأسيس سلطة وطنية عبر جميع أنحاء البلاد ووضع استراتيجية لتعزيز المؤسسات الوطنية. وتشمل الولاية، أيضا، تقديم المساعدة إلى الحكومة لإعادة إرساء الإدارة السليمة للموارد الطبيعية. وقد وجد المكتب أن التقدم المحرز، بصفة عامة، في توطيد سلطة الدولة في جميع أنحاء ليبريا بطيء ويصطدم بتحديات ترجع إلى فترة ما قبل النزاع، ومحدودية قدرة حكومة ليبريا التنفيذية، مما يعزى إلى ضرورة إعادة بناء جهاز الدولة. ونالت البعثة في استقصاء آراء الموظفين تقديرا ينم عن استحسان أدائها في مجال دعم عملية السلام؛ ويبدي الموظفون درجة عالية من الثقة في أنه سيتم تنفيذ الولاية إثر انتخابات عام ٢٠١١.

٤٥ - واتخذت البعثة مجموعة من التدابير للمساعدة في إنشاء السلطة الوطنية والهياكل الإدارية التشغيلية في جميع أنحاء البلاد. ويهدف هذا العمل في جانب كبير منه إلى تحسين صورة الحكومة وتعزيز وجودها على المستوى المحلي. وتشمل الأمثلة استخدام أموال المشاريع السريعة الأثر لبناء مراكز لدفع الأجور تابعة للبنوك المحلية، من أجل كفالة دفع رواتب موظفي الخدمة المدنية في المقاطعات بانتظام وفي الوقت المناسب؛ وتوفير الدعم اللوجستي، بما في ذلك نقل كل من المسؤولين الحكوميين وموظفي الخدمة المدنية إلى مراكز

(٤) لوحظ أيضاً في سياق التقييم البرنامجي لعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار عدم وجود استراتيجية متكاملة وشاملة لإصلاح قطاع الأمن (A/63/713).

عملهم في المقاطعات؛ وتهدف المشاريع السريعة الأثر إلى ترميم المرافق العامة وإصلاح الطرق والجسور.

٤٦ - وتضم أفرقة دعم المقاطعات المشتركة بين البعثة وفريق التنسيق التابع للأمم المتحدة جميع عناصر الأمم المتحدة في ليبريا، والشركاء الدوليين الآخرين والسلطات المحلية بغرض تسهيل الإنعاش المجتمعي والتنمية وفقاً للأولويات الوطنية. ولما كانت تلك الأفرقة تعمل كآلية للتنسيق فهي تتلقى أموال تخصص لمشاريع تشمل مجالات البنى الأساسية والتدريب وإدارة المعلومات يتولى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إدارتها وتنفذها البعثة. وتشير البيانات المستقاة من المقابلات، ومن دراسة اشتركت في إجرائها إدارة عمليات حفظ السلام والبرنامج الإنمائي، إلى أن أفرقة دعم المقاطعات تشكل أداة مفيدة في دعم النُهج المتكاملة والتنسيق المتماسك. ويُعتبر نجاح هذه الأفرقة الآن من أفضل الممارسات داخل إدارة عمليات حفظ السلام والبرنامج الإنمائي. ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية في إنشاء أفرقة دعم المقاطعات المشتركة بين البعثة وفريق التنسيق التابع للأمم المتحدة أداة هامة ومبتكرة لتحقيق أهداف الولاية.

٤٧ - وفيما يتعلق بولاية وضع استراتيجية لتدعيم المؤسسات الوطنية، بما يشمل الإطار القانوني وجهاز القضاء والسجون، يعترف المكتب بالمساعدة التي تقدمها البعثة في هذا الصدد، ولكنه يرى أيضا نواحي القصور في النتائج المحرزة. وقد جرى في المقابلات مع الجهات المعنية وشركاء البعثة تأكيد أن البعثة بذلت جهودا طيبة في تنفيذ الولاية، بصفة استشارية. وتشمل تلك الجهود، في جملة أمور، رصد الإجراءات المتخذة على الصعيد الوطني فيما يتعلق بالجهاز القضائي والسجون والإبلاغ عنها وتقييمها وإعداد تقارير تحليلية وتوزيعها على الشركاء الوطنيين والمانحين.

٤٨ - وخلال المقابلات أقر موظفو الأمم المتحدة عموما بأن البعثة تصدت لتحديات كبيرة في سياق تعزيز قطاع سيادة القانون. وتُظهر البيانات التي استعرضها المكتب أن مؤشرات الإنجاز تتناول بشكل رئيسي الأمور الملموسة، كإصلاح السجون، وإعادة فتح المحاكم وتوجيه وتدريب موظفي السجون، في حين أن العمل على المستوى المؤسسي كان بطيئاً للغاية.

٤٩ - وتشمل ولاية البعثة القيام بدور في دعم الجهود التي تبذلها الحكومة لإعادة إرساء الإدارة السليمة للموارد الطبيعية. وبعد استعراض الوثائق والمعلومات التي جُمعت أثناء المقابلات، استنتج المكتب أن البعثة قد أنجزت ولايتها في الماضي بإجراء زيارات ميدانية للتحقق من الامتثال للجزاءات التي تنظم إدارة الموارد الطبيعية، ورصده والإبلاغ عنه.

وقدمت البعثة، أيضا، المشورة والمساعدة التقنية بشأن المعايير البيئية الدولية، وإدارة الموارد الطبيعية ووضع إطار تنظيمي وطني لاستغلال وحماية الموارد الطبيعية، كالخشب والمطاط والماس. وما يؤكد التقييم الإيجابي للمساعدة التي قدمتها البعثة هو رفع العقوبات المفروضة على الماس والخشب واعتماد عملية كيمبرلي في ليبريا.

واو – مساعدة حكومة ليبريا في انتخابات عام ٢٠١١

٦ – يُعد الدعم الذي قدمته البعثة لانتخابات عام ٢٠٠٥ أساسياً، وسوف تكون الدروس المستفادة في ذلك الحين هامة في إطار الدعم الذي ستقدمه لانتخابات عام ٢٠١١

٥٠ – وفقاً لقرار مجلس الأمن ١٨٨٥ الصادر في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، كُلفت البعثة أيضاً بتقديم المساعدة للحكومة في الانتخابات العامة الرئاسية والتشريعية المقبلة في عام ٢٠١١. ولاحظ المكتب أن إجراء الانتخابات الرئاسية في عام ٢٠٠٥ كان عنصرا جوهرياً لتدعيم عملية السلام في ليبريا. وقد تعاونت البعثة مع الحكومة الوطنية الانتقالية ووكالات دولية أخرى في تسجيل الناخبين، وإعداد خطة عمل للانتخابات، وإجراء حملات إعلامية وحملات توعية تهدف إلى زيادة مشاركة المرأة، وتدريب موظفي الانتخابات وإدارة المسائل اللوجستية والإدارية، وتخطيط وتنسيق التدابير الأمنية. وأوضح استطلاع رأي السكان أن نتائج هذه الأنشطة كانت إيجابية؛ حيث ذكر ٧٤ في المائة ممن شملهم استطلاع الرأي أن الانتخابات كانت حرة ونزيهة. وأجريت الانتخابات في الإطار الزمني المحدد لها، وفي بيئة مأمونة وخالية من العنف. وقد أكد أيضاً تقييم مستقل نجاح الانتخابات. واعتُبر أن الدعم الذي قدمته البعثة للانتخابات، ولا سيما دعمها اللوجستي كان أمرا حيويا.

٥١ – وفيما يخص الانتخابات المقبلة، تقتصر ولاية البعثة على توفير الدعم اللوجستي للجنة الانتخابية الوطنية لتغطية الثغرات في القدرات الوطنية. ومن المهم أن تضع البعثة في اعتبارها تجارب عام ٢٠٠٥ أثناء مساعدتها للجنة الانتخابية الوطنية. ووجد المكتب أن الوعي المؤسسي ضعيف داخل البعثة فيما يخص توثيق الدروس المستفادة من انتخابات عام ٢٠٠٥. وبالإضافة إلى الدروس الأخيرة التي أفيد عنها في الانتخابات الفرعية لعام ٢٠٠٩، يمكن للدراسات الصادرة في الماضي، كـ ”تقرير مقر قوة بعثة الأمم المتحدة في ليبريا عن الانتخابات في ليبريا“ أن تسهم في دعم استراتيجيات عام ٢٠١١.

٥٢ – وفيما يخص الانتخابات، علّقت البعثة بالقول إن دعمها لا يقتصر على اللوجستيات. ويأذن قرار مجلس الأمن ١٨٨٥ للبعثة بتقديم المساعدة للحكومة الليبيرية في الانتخابات العامة الرئاسية والتشريعية لعام ٢٠١١، من خلال الدعم اللوجستي، وبوجه

خاص في تسهيل الوصول إلى المناطق النائية، وتنسيق المساعدة الانتخابية الدولية، وتقديم الدعم للمؤسسات والأحزاب السياسية الليبرية لإيجاد جو مؤاتٍ لإجراء انتخابات سلمية.

زاي – المجالات الشاملة – الشؤون الجنسانية والإعلام

٧ – حققت البعثة بعض النجاح في تعميم مراعاة المسائل الجنسانية في عملياتها، لكن الاستغلال والانتهاك الجنسيين ما زالا يطرحان مشكلة

٥٣ – رأى موظفو البعثة في مقابلات أجريت معهم أنه تم إحراز تقدم في إدماج الشؤون الجنسانية ضمن برنامج ومهام البعثة، وهو أمر مشار إليه تحديداً في ولاية البعثة. وما يدعم أكثر هذه الآراء هو الوثائق ونتائج استقصاء آراء الموظفين. ففيما يخص تعميم مراعاة المنظور الجنساني، رأى ٩٧ في المائة من الموظفين أن هذا يحدث ولو بقدر ما داخل البعثة. وقد وضعت البعثة خطة عمل لتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠) المتعلق بالمرأة والسلام والأمن. وعلم مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن مكتب مستشارة الشؤون الجنسانية يضطلع بدور نشط في توعية موظفي البعثة بأهمية الشؤون الجنسانية[٥]. بيد أنه أبديت آراء داخل البعثة، شأنها شأن التقييمات الخارجية إلى أن مكتب مستشارة الشؤون الجنسانية يواجه صعوبات في تعميم نُهُج التوعية مراعاة بأهمية المنظور الجنساني على مستوى الأقسام، حيث تنشأ المسائل الفعلية. فثمة ميل لدى الأقسام إلى ترك الشؤون الجنسانية لمكتب مستشارة الشؤون الجنسانية بدلاً من معالجتها بنفسها. وهذا يشير إلى حال من عدم الفهم داخل البعثة، ولا سيما على المستويات التنفيذية الأدنى، لدور مكتب مستشارة الشؤون الجنسانية وأهمية تعميم مراعاة المنظور الجنساني.

٥٤ – ولاحظ المكتب، في ضوء سياسة عدم التسامح مطلقا إزاء الاستغلال والانتهاك الجنسيين التي تنتهجها الأمم المتحدة، أن حالات الاستغلال والانتهاك الجنسيين تشكل تحديا مستمرا داخل البعثة. ومن ناحية أخرى، ما زالت البعثة، التي تلقى ترحيبا بين السكان المحليين، كما يتبين من استطلاع رأي السكان المحليين، تشهد حالات من هذا القبيل. ووفقا لإحصاءات شعبة التحقيقات بمكتب خدمات الرقابة الداخلية والوحدة المعنية بسلوك الموظفين والانضباط بالمقر، تحتل البعثة المرتبة التالية لبعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية من حيث عدد الادعاءات بوجود حالات استغلال وانتهاك جنسيين، من بينها

(٥) انظر الاستعراض الذي أجرته جهات مانحة متعددة لحالة تنفيذ بعثات الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية لقرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٥)، وليبريا، وسيراليون، وكوسوفو.

حالات تشمل قُصّر[٦]. ومع ذلك، قال ٢,٧ في المائة فقط من المشاركين في استقصاء آراء الموظفين إن حالات الاستغلال والانتهاك الجنسيين تشكل تحديا رئيسيا للبعثة وأن ١,٢ في المائة فقط أشاروا إلى ضرورة وضع حد للاستغلال والانتهاك الجنسيين باعتبار ذلك التغيير المطلوب[٧]. ولدى البعثة، كما في غيرها من البعثات، فريق معني بالسلوك والانضباط يعمل بشأن القضايا ذات الصلة بحالات الاستغلال والانتهاك الجنسيين. ويستعين الفريق، منذ عام ٢٠٠٧، بخبيرة استشارية لتوعية المجتمعات المحلية بالقرب من أماكن انتشار البعثة بشأن أعمال الاستغلال والانتهاك الجنسيين والقنوات المناسبة للإبلاغ عنها. وفي ضوء ازدياد عدد التقارير المتعلقة بالانتهاكات التي تشمل الاستغلال والانتهاك الجنسيين، يبدو أن جهود التصدي للنقص في الإبلاغ عن حالات الاستغلال والانتهاك الجنسيين التي كانت سائدة فيما سبق قد كللت بالنجاح.

٨ - تضطلع البعثة ببرنامج إعلامي فعال، لا سيما برنامجها الإذاعي العام

٥٥ - استنادا إلى مقابلات مع أصحاب المصلحة والشركاء وإلى نتائج استطلاع رأي السكان المحليين، خلص المكتب أيضا إلى أن أداء البعثة في مجال الإعلام يتسم بالفعالية، إذ تروج لمفهوم عملية السلام ولولايتها بين الأحزاب السياسية وعامة السكان. وتم على وجه الخصوص، التنويه بإذاعة البعثة في المقابلات والاستقصاءات، حتى وإن كان بعض المشمولين باستقصاء آراء الموظفين قد ذكروا أنه يتعين على البعثة أن تواصل الدعاية لجهودها بين السكان المحليين. وتتمتع إذاعة البعثة باتساع نطاق مستمعيها بين من شملهم استطلاع رأي السكان المحليين، إذ يشير ما يقرب من ثلاثة أرباعهم إلى أنهم قد استمعوا إليها، وذكر ٨٩ في المائة من هؤلاء أنهم يفعلون ذلك كل يوم أو مرتين في الأسبوع (تنقسم النسبة المئوية بالتساوي نسبيا بين الإجابتين). وأظهرت نتائج استطلاع رأي السكان أن مواقف مماثلة تجاه دور البعثة في عملية السلام تتوزع بالتساوي بين السكان، سواء كان الأشخاص الذين شملهم استطلاع الرأي ينتمون إلى مجتمعات انتشرت فيها البعثة أم لا، أو كانوا قريبين من البعثة أو بعيدين عنها.

---

(٦) http://cdu.unlb.org/Statistics/OverviewofStatistics.aspx.

(٧) انظر S/2007/479 و S/2006/743.

حاء – التخطيط الاستراتيجي المتكامل

٩ – ييسر نهج التخطيط الاستراتيجي المتكامل الذي تتبعه البعثة اتخاذ إجراءات متماسكة وإقامة شراكة استراتيجية فعالة مع فريق الأمم المتحدة القطري من أجل تنفيذ الولاية

٥٦ – يتمثل الإطار الاستراتيجي الشامل الأول للبعثة في خطة تحديد وتنفيذ أولويات البعثة المتكاملة التي صيغت في عام ٢٠٠٦. وقد استشير فريق الأمم المتحدة القطري على نطاق واسع في صياغة الأولويات وخطة التنفيذ، التي شملت قائمة لأنشطة الفريق القطري، ولكن مشاركته الموضوعية كانت محدودة و لم يكن له دور تنفيذي. ولاحظ المكتب أن معظم التخطيط بالبعثة في هذا الصدد جرى بكل قسم على حدة. وتم تطوير الأولويات وخطة التنفيذ بعد ذلك من ''القاعدة إلى القمة'' عن طريق تجميع خطط عمل الأقسام في إطار شامل فضفاض. وتختلف مدى مشاركة الفريق القطري في صياغة خطط العمل تلك من قسم لآخر. وأصبحت أولويات البعثة وخطة التنفيذ حجر الزاوية في تنفيذ البعثة عملية التخطيط المتكامل للبعثات. وبدأت الحكومة الجديدة في ليبريا، التي شكلت في أوائل عام ٢٠٠٦، في صياغة استراتيجية مؤقتة للحد من الفقر وتمت مواءمة الأولويات وخطة التنفيذ مع أولويات الاستراتيجية المؤقتة.

٥٧ – وتشير المقابلات إلى أن التخطيط الاستراتيجي المتكامل بين البعثة والفريق القطري ظل محدودا نسبيا بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٥. وبحلول وقت صياغة إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٢، تغير هذا الأمر وتم بمشاركة كل من الفريق القطري وحكومة ليبريا والبعثة. وبقيت الأولويات وخطة التنفيذ في محلها حتى عام ٢٠٠٨، عندما استعيض عنها بإطار عمل الأمم المتحدة.

٥٨ – وإطار عمل الأمم المتحدة هو الإطار الاستراتيجي المتكامل المستخدم حاليا من قبل الأمم المتحدة بأكملها في ليبريا. ويذكر أنه وضع باعتباره استجابة الأمم المتحدة الرسمية للأولويات التي حددتها حكومة ليبريا في الفترة الانتقالية وهو يتماشى تماما مع استراتيجية الحد من الفقر. ويركز الإطار على الكيفية التي يمكن بها للأمم المتحدة في ليبريا دعم الانتعاش والتنمية على الصعيد الوطني حتى عام ٢٠١٢، وتتوافق مجالات النواتج مع الدعائم الخمسة (السلام والأمن، والإنعاش الاقتصادي، والحوكمة وسيادة القانون، والبنية التحتية والخدمات الاجتماعية، وفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز) والإطار الزمني للاستراتيجية. ولتيسير تحقيق كل نتيجة من النتائج المحددة في الإطار، شُكلت، على مستوى العمل، مجموعات نتائج، تمثل وكالات فريق الأمم المتحدة القطري وأقسام البعثة.

٥٩ - وفي أثناء إجراء هذا التقييم، وضعت إدارة عمليات حفظ السلام مبادئ توجيهية لعملية تخطيط البعثات المتكاملة تتناول دور عناصر الوجود الميداني للأمم المتحدة في التخطيط المتكامل[٨]. وتوفر المبادئ التوجيهية المشورة بشأن التخطيط الاستراتيجي المتكامل لعناصر الوجود الميداني للأمم المتحدة التي تضم بعثة لحفظ السلام أو مكتبا سياسيا، وفريقا قطريا. ووجد المكتب أن الأمم المتحدة في ليبريا لديها بالفعل هياكل التنسيق الميدانية المتكاملة التي تدعو المبادئ التوجيهية إليها، وأنه بليبريا في المبادئ التوجيهية كنموذج. لذلك لاحظ المكتب أيضا أن نموذج البعثة، وبالتحديد إنشائها فريق التخطيط الاستراتيجي الذي يرأسه الممثل الخاص للأمين العام، ويتألف من قيادة البعثة ومعظم رؤساء الأقسام ورؤساء الفرق القطرية، بدلا من فريق التخطيط المتكامل للبعثات على مستوى العمل الذي دعت إليه المبادئ التوجيهية لعام ٢٠٠٦، يعتبر من أفضل الممارسات ويساهم في تحسين المبادئ التوجيهية لعام ٢٠٠٩.

٦٠ - وفي إطار المبادئ التوجيهية الجديدة، بذلت إدارة عمليات حفظ السلام جهودا لتجاوز محدودية خطط البعثات المتكاملة طلبا للأطر الاستراتيجية المتكاملة، التي تشمل أيضا أنشطة الأفرقة القطرية، لتعزيز ما تسميه ''الشراكات الاستراتيجية''. وبعد استعراض إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وكذلك التوصيات المتعلقة بالأطر الاستراتيجية المتكاملة، لاحظ المكتب أن إطار العمل الخاص بليبريا يفي بالغرض من الأطر الاستراتيجية المتكاملة من حيث أنه يجمع عناصر الأمم المتحدة في ليبريا حول مجموعة من الأولويات المتفق عليها، تتماشى مع أولويات حكومة ليبريا ويكفل تبني ليبريا للجهود التي تبذلها الأمم المتحدة. وأكدت المقابلات التي أجريت مع البعثة والشركاء تقييم المكتب الذي مفاده أن إطار العمل الخاص بليبريا خطة استراتيجية متكاملة تقوم على رؤية مشتركة للشراكة الفعالة بين مختلف كيانات الأمم المتحدة من دون أن يأخذ أي منهم أسبقية على الآخر. ولاحظ المكتب أن إطار عمل الأمم المتحدة يربط بوضوح وفعالية بين الأمن والتنمية، وبين حفظ السلام وبناء السلام.

٦١ - وقد أبلغت إدارة عمليات حفظ السلام المكتب أن فرقة عمل البعثة المتكاملة في ليبريا وافقت رسميا، في ٢٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ على إطار عمل الأمم المتحدة بوصفه الإطار الاستراتيجي المتكامل في ليبريا.

(٨) قدمت المبادئ التوجيهية لإقرارها. وبمجرد أن يقرها ويصادق عليها كبار مديري إدارة عمليات حفظ السلام ستوزع على الميدان.

٦٢ - ووجد المكتب أن البعثة تنحرف عن توصيات عملية تخطيط البعثات المتكاملة من حيث أنها لا تملك حاليا أي قوام مدني مكرس رسميا للتخطيط. ولدى الفريق القطري موظفين مكرسين للتخطيط الاستراتيجي في المكتب المتكامل للمنسق المقيم، ويعمل موظفون مكرسون بصفة غير رسمية للتخطيط داخل مكتب الممثل الخاص للأمين العام مع المكتب المتكامل بشأن قضايا التخطيط. وقد أشارت كل من إدارة عمليات حفظ السلام والبعثة إلى أن تعيين موظفين يكرسون للتخطيط بالبعثة قد يكون مطلوبا لإدارة المرحلة الانتقالية في البعثة.

طاء - التنسيق والتكامل في تنفيذ البرامج

١٠ - تعد بعثة الأمم المتحدة في ليبريا مثالا جيدا على مفهوم البعثات المتكاملة، وقد قطعت شوطا طويلا، جنبا إلى جنب مع فريق الأمم المتحدة القطري، في تحقيق نُهج موحدة للعمل في الأمم المتحدة

٦٣ - أشادت غالبية أصحاب المصلحة وشركاء البعثة، والأمم المتحدة في ليبريا ككل، بالبعثة وفريق الأمم المتحدة القطري لما تحقق من تقدم في العمل معا من أجل مزيد من الفعالية في ليبريا. ووجد المكتب أنه قد تم، بالإضافة إلى التكامل من خلال التخطيط الرسمي، تطبيق مجموعة من الآليات لتسهيل العمل والتنفيذ المشترك. ويتسم الكثير من هذه الآليات بالابتكار، وقد يمكن تكييفها للتطبيق في أماكن أخرى. وتشمل المنجزات المحددة تنفيذ مفهوم البعثات المتكاملة على الصعيد الميداني من خلال تكامل مهام المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية ونائب الممثل الخاص للأمين العام، ووضع هيكل متكامل للتنسيق الميداني الذي يرى كثيرون أنه أكثر فعالية، وينظر إليه على أنه نموذج غير مسبوق للنهج المشتركة على مختلف المستويات.

٦٤ - ويتضمن الهيكل عقد اجتماعات منتظمة على مستوى كبار الموظفين، مثل الاجتماعات نصف الشهرية لفريق التخطيط الاستراتيجي وفريق إدارة الأمن، ومجموعات النتائج المشتركة المنبثقة من إطار عمل الأمم المتحدة التي تتماشى مع أركان الإطار؛ والفرق المواضيعية والوظيفية لبذل جهود مشتركة في مجالات مثل الشؤون الجنسانية والإعلام. وبالإضافة إلى ذلك، اعتمدت الأمم المتحدة في ليبريا هيكلا فريدا للمكاتب الميدانية يضم كلا من أفرقة الدعم القطرية التي سبق ذكرها، وإنشاء المكاتب المشتركة للأمم المتحدة في موقعين في مقاطعتي لوفا وغراند غيده. وعلاوة على ذلك، تضطلع الأمم المتحدة في ليبريا بمجموعة من البرامج المشتركة، على سبيل المثال حملات التطعيم ومكافحة الاستغلال والانتهاك الجنسيين.

٦٥ - ووجد المكتب أن جميع هذه الهياكل والوظائف تدعمها عقلية مشتركة بين الموظفين تنتشر في كل من البعثة والفريق القطري، تلك العقلية التي تدعم العمل معا. ويعزى هذا عادة، في كافة المقابلات، إلى فهم عام للصلة بين الأمن والتنمية والعلاقة بين بناء السلام وحفظ السلام التي تيسرها قيادة الممثل الخاص للأمين العام الحالي والسابق وكذلك مهمة نائب الممثل الخاص/المنسق المقيم.

٦٦ - وفي حين أنه قد تم وضع نظام لتقوم البعثة بمقتضاه بتزويد كامل عناصر وجود الأمم المتحدة بالوقود، مع قيام كل وكالة بتسجيل استخدامها ودفع ثمنه، لا يمكن القيام بالشيء نفسه بالنسبة لقطع غيار المركبات، على سبيل المثال نتيجة لتنوع المركبات المستخدمة في جميع كيانات منظومة الأمم المتحدة. وبالمثل، توفر البعثة إمكانية الوصول إلى شبكة الإنترنت لهيكل المكاتب المشتركة بأكمله ولكن الوكالات المختلفة تعتمد على أنواع مختلفة من نظم شبكة الإنترنت والبريد الإلكتروني التي تعوق أحيانا الوصول إلى المعلومات. وأحد الأمثلة على ذلك هو التطبيق الشبكي لخطة تحديد وتنفيذ أولويات البعثة المتكاملة. ويقصد بذلك وضعها الخطة على الشبكة العالمية بحيث يتسنى للشركاء المنفذين تنقيحها مع سير العمل. ولم يبدأ أبدا التطبيق الشبكي بسبب صعوبات فنية، منها عدم استطاعة مديري برامج الفريق القطري الوصول إلى خادوم البعثة. وبالتالي لا تزال المواءمة بين استخدام الموارد في المراحل الأولى. والمشاكل الناشئة فيما يتعلق بمن ينبغي أن يدفع تكاليف نظافة المكتب المشترك مجرد مثال ولكنه مثال جيد على ذلك.

ياء - تخطيط استراتيجية الخروج

١١ - لدى بعثة الأمم المتحدة في ليبريا معايير محددة واضحة لقياس التقدم الذي أحرزته وتحديد وتيرة تنفيذ استراتيجية الخروج الخاصة بها

٦٧ - وضعت البعثة معايير للتجميع والخفض التدريجي والانسحاب باعتبارها جزءا هاما من تخطيطها الاستراتيجي. وقد وضعت هذه المعايير من أجل ''مرحلة التوطيد'' (٢٠٠٦-٢٠٠٧) و ''مرحلة تقليص قوام البعثة'' (٢٠٠٨-٢٠١١). وأشار المكتب إلى أن وضع هذه المعايير جزء أساسي من استراتيجية خروج البعثة. ورُبطت المعايير بالمبادئ التوجيهية التي يسترشد بها في خطة تحديد وتنفيذ أولويات البعثة المتكاملة وعملية التخطيط للبعثات المتكاملة وهي تتماشى مع ''مبدأ كابستون'' الذي وضع مؤخراً ويرد بيانه في الوثيقة التي أصدرتها في عام ٢٠٠٨ إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني بعنوان ''عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية''. وظلت هذه المعايير تستند

إلى الملكية المحلية، مما يسهّل التقييم المتكامل لمدى تقدم البعثة على أساس استراتيجية الحكومة المؤلفة من أربعة أركان. وأُطلعت حكومة ليبريا ومجلس الأمن على هذه المعايير، للمساعدة في تقييم التقدم المحرز في ليبريا. ولا يساعد إطار التوطيد وتقليص القوام والانسحاب، الذي يقسِّم المعايير إلى معايير ''أساسية'' (ذات صلة بالأمن) ومعايير ''ظرفية''، على أن يسترشد به مجلس الأمن فيما يتعلق بإنجازات البعثة في مجال الأمن فحسب، بل إنه يوجِد أيضا روابط بين ولاية البعثة وآفاق بناء السلام على المدى الطويل. ويعكس الإطار انتقال البعثة من حفظ السلام إلى بناء السلام، مع الأخذ في الاعتبار قدرات المؤسسات الحكومية، وبالتالي فهو أداة حاسمة في النهوض بالتخطيط للمرحلة الانتقالية. واستُحدث مؤخرا نموذج للتقارير تُستخدم فيه ''ألوان إشارات المرور'' للمساعدة في رصد التقدم المحرز في تنقيح إطار التوطيد وتقليص القوام والانسحاب. وخلُص المكتب إلى أنه نموذج مفيد للبعثة إذ يمكن أن يساعد بعثات أخرى في تخطيط استراتيجيات الخروج الخاصة بها.

خامسا – استنتاجات

٦٨ - يخلص مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى أن البعثة حققت تقدما كبيرا في تنفيذ ولايتها، غير أن ضعف تنفيذ الإصلاح في قطاع الأمن يمكن أن ينال من إمكانية استدامة السلام والأمن في ليبريا. والواقع أن دعم البعثة الفعال لوقف إطلاق النار، بما في ذلك عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والإعادة إلى الوطن، لم يساهم في تنفيذ ولاية مجلس الأمن فحسب، مما أدى إلى تنظيم انتخابات عام ٢٠٠٥ بنجاح، بل وأيضا في تنفيذ ولايات جهات فاعلة أخرى تابعة للأمم المتحدة في ليبريا. وساعد وجود البعثة في تهيئة بيئة أمنية مؤاتية أمكن في ظلها للبعثة وجهات فاعلة أخرى الاضطلاع بطائفة من أنشطة بناء السلام. ومع ذلك، لا يزال عدد من التحديات الخطيرة قائما قبل أن يمكن اعتبار ولايتها منتهية. ولا تزال ثغرات كبيرة تعتري تنفيذ إصلاح الشرطة الوطنية وتوطيد المؤسسات المعنية بسيادة القانون.

٦٩ - ولا تزال قدرة المؤسسات الليبرية على التعامل مع عوامل النزاع المتبقية غير قوية بما يكفي للسماح بانسحاب البعثة من دون المخاطرة بالعودة إلى النزاع. لذا لا بد بصفة خاصة من إحراز مزيد من التقدم في مجال إصلاح القطاع الأمني لضمان عدم حدوث فراغ أمني يمكن استغلاله قبل انسحاب البعثة. وبصفة عامة، ساهم عدم وجود استراتيجية شاملة وجامعة من جانب البعثة والشركاء الآخرين لتنفيذ هذا الإصلاح في بطء التقدم المحرز في هذا المجال.

٧٠ - وعلقت البعثة بقولها إنها تركز بشكل كبير على إصلاح قطاع الأمن على نحو منسق وشامل في ليبريا. واسترعت البعثة انتباه مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى الفقرة ٢٦ من التقرير الخاص للأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة في ليبريا (*S/2009/299*) المؤرخ ١٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٩، التي جاء فيها ما يلي: ''وبناء على طلب البعثة، وافقت المملكة المتحدة على تمويل مستشار لإصلاح القطاع الأمني لدى ممثلي الخاص. غير أن تلك المساعدة ستنتهي مدتها في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩. وبالنظر إلى الحاجة إلى مواصلة متابعة نهج شامل لإصلاح القطاع الأمني، أوصت بعثة التقييم التقني بالنظر في كل الخيارات للإبقاء على تلك الوظيفة في بعثة الأمم المتحدة في ليبريا''. وأيدت إدارة عمليات حفظ السلام تعليق البعثة، وأوضحت أنها ظلت تدافع باستمرار عن تكريس إصلاح قطاع الأمن في البعثة، وهو ما من شأنه أن يساعد على جملة أمور منها تركيز اهتمام جميع الجهات الفاعلة على هذا المجال، بما في ذلك القضايا المحددة والثغرات التي ورد تبيانها في هذا التقرير.

٧١ - ويخلص مكتب خدمات الرقابة الداخلية أيضا إلى أن البعثة اتخذت، على الرغم من التحديات التي لا تزال تواجهها في تنفيذ ولايتها، موقفا ابتكاريا إزاء العمل مع فريق الأمم المتحدة القطري مكّنها من إحداث أثر أكبر في ليبريا. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو أن التعاون عزز كفاءة وفعالية وجود الأمم المتحدة بأكمله في ليبريا في تنفيذ الولايات المسندة إليه. والبعثة بعملها جنبا إلى جنب مع فريق الأمم المتحدة القطري إنما أرست، إلى حد كبير، سابقة يمكن أن تحتذي بها البعثات الأخرى. وبصفة عامة، فقد وجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن البعثة كانت مبتكرة في العمل نحو نهج ''وحدة العمل في الأمم المتحدة''.

سادسا - التوصيات

٧٢ - بناء على نتائج التقييم المبيّنة في هذا التقرير، يتقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية بالتوصيات الـ ١٢ التالية.

التوصية ١

٧٣ - ينبغي لإدارة عمليات حفظ السلام أن تنظر في إجراء دراسة أعمق لتبعات ونتائج إغلاق المكتب التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في ليبريا من حيث فعالية أنشطة المساعدة الإنسانية في ليبريا منذ عام ٢٠٠٤، وذلك لتحديد أفضل الممارسات والدروس المستفادة التي يمكن أن تنير الطريق للبعثات المقبلة. ويمكن للإدارة أيضا أن تنظر في إجراء هذه الدراسة بالاشتراك مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (انظر الفقرة ٢٦).

٧٤ - علقت إدارة عمليات حفظ السلام بقولها إنها لا توافق على أن تنفيذ التوصية آنفة الذكر سيكون ذا قيمة مضافة، لا سيما وأن كلا من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومؤسسات مستقلة أجرى العديد من هذه الاستعراضات بعد وقت قصير من إغلاق مكتبه في ليبريا. وأضافت الإدارة أنها ترى أنه إذا ظلت التوصية مطروحة، فإنه يتعين على مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن يجري هذا التقييم.

٧٥ - وفي ضوء التجربة الأخيرة في بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، يرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه يتعين على إدارة عمليات حفظ السلام أن تجري مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية تقييما مشتركا.

التوصية ٢

٧٦ - ينبغي للبعثة أن تجري، بالاشتراك مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا وحكومة ليبريا، تقييما للأخطار الأمنية، يليه تقييم للاحتياجات ووضع استراتيجية لتلبية هذه الاحتياجات، ليستند إلى كل ذلك في وضع استراتيجية خروج مستنيرة تحول دون حدوث فراغ أمني بعد تقليص قوام البعثة (انظر الفقرة ٣١).

التوصية ٣

٧٧ - ينبغي أن تعزز إدارة عمليات حفظ السلام قدرات شرطة الأمم المتحدة وذلك بإتاحة وحدات شرطة متقدمة ومتخصصة في مجالات مثل الأدلة الجنائية والتخطيط الاستراتيجي والإدارة، إلى جانب قدرات مدنية في مجالات مثل إدارة الدعم اللوجستي والمحاسبة ومراجعة الحسابات لتمكين البعثة من الاضطلاع بالولاية المسندة إليها فيما يتعلق بأنشطة شرطة الأمم المتحدة لها (انظر الفقرة ٣٣).

٧٨ - وافقت إدارة عمليات حفظ السلام على التوصية آنفة الذكر، وإن لاحظت في الوقت نفسه أن هذا يشكل تحديا لجميع بعثات حفظ السلام. وعلاوة على ذلك، وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، بعثت شعبة الشرطة التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام رسالة إلى جميع البلدان المساهمة بقوات شرطة في البعثة تحدد مجموعة المهارات المحددة المطلوبة للبعثة، ورفعت أيضا الحد الأدنى لمعايير الاختيار.

التوصية ٤

٧٩ - ينبغي للبعثة أن تعزز جهودها لتوفير التدريب لشرطة ليبريا الوطنية من خلال تحويل التركيز الرئيسي من تدريب ضباط الدوريات لتدريب المسؤولين في الإدارة المتوسطة والعليا،

وذلك لضمان أداء أفضل لقواتها. وينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام للجوانب النوعية للتدريب، بما في ذلك مسائل الإدارة (انظر الفقرة ٣٤).

٨٠ - وافقت إدارة عمليات حفظ السلام على التوصية آنفة الذكر، وإن لاحظت في الوقت نفسه أن المفتش العام لشرطة ليبريا الوطنية يحاول وضع تدابير لمعالجة مسألة عدم تلقي مديري الشرطة (المعيّنين لدواع سياسية) التدريب المناسب. ويجري تنظيم دورات تدريبية في مجال الإدارة في أكاديمية تدريب الشرطة الوطنية، ووفر أيضا شركاء ثنائيون، من بينهم المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وفرنسا والسويد، دورات تدريبية لضباط الرتب المتوسطة والعليا.

التوصية ٥

٨١ - ينبغي للبعثة أن تنظر في إعادة تنظيم صفوف شرطتها وإعادة النظر في إجراءات تشغيلها الموحدة لكي تكون معظم الوحدات مهيكلة لتؤدي أدوارا استشارية فيما يخص شرطة ليبريا الوطنية. وينبغي أن تعمل البعثة على أن يكون هيكل شرطة الأمم المتحدة بها متوافقا مع هيكل القيادة العليا لشرطة ليبريا الوطنية، وذلك لضمان أداء الأدوار الاستشارية المناسبة ولكي يتسنى تكليف كبار ضباط شرطة الأمم المتحدة بتقديم المشورة لنواب مفوضي الشرطة وكبار ضباط الشرطة الوطنية الليبرية (انظر الفقرة ٣٥).

٨٢ - لاحظت إدارة عمليات حفظ السلام أن التوصية آنفة الذكر قد نُفذت بالفعل، إذ توشك عملية تنقيح مفهوم عمليات شرطة الأمم المتحدة على الاكتمال.

التوصية ٦

٨٣ - ينبغي أن تقوم البعثة، في ظل التشاور الوثيق مع فريق الأمم المتحدة القطري والدول الأعضاء وحكومة ليبريا، بالنظر في وضع استراتيجية شاملة لإصلاح قطاع الأمن تربط على وجه الخصوص بين إصلاح قطاع الدفاع وإصلاح كل من قطاع الشرطة الوطنية والجهاز القضائي ونظام السجون. وينبغي أن تراعي في هذه الاستراتيجية في الاعتبار مرحلة تقليص قوام البعثة، وتتناول عناصر الإصلاح التي ستدار قبل انسحاب البعثة وبعده (انظر الفقرة ٤٣).

٨٤ - وافقت إدارة عمليات حفظ السلام على التوصية آنفة الذكر، لكنها تلاحظ أنه لم يرد في هذا التقرير ذكر أن حكومة ليبريا توقفت عن توظيف أفراد مختصين بالسجون بعد الدورتين الأوليين بسبب عدم وجود الموارد الكافية لدفع المرتبات. ولم ترد أيضا، في التقرير إشارة إلى الجهود المبذولة حتى الآن في مجالات مثل المشاريع الموكّلة من صناديق بناء السلام

الجاري تنفيذها والمشروع المقترح الذي وضع لإقامة البنى التحتية والقدرات. وبالإضافة إلى ذلك، لم يرد فيه ذكر الخطة الاستراتيجية لإصلاح نظام السجون التي وضعتها الحكومة وأقرتها.

التوصية ٧

٨٥ - ينبغي لإدارة عمليات حفظ السلام أن تنظر، حيثما ينطبق ذلك وحسب مقتضى الحال، في إمكانية أن تُستخدم في بعثات حفظ السلام وبناء السلام أشكال متنوعة من نموذج فريق الدعم القطري المُستخدم في ليبريا. ونظرا لخصوصية كل حالة، يمكن إطلاع قادة البعثات في بلدان الأخرى على النموذج الليبري، بحيث يمكنهم أن يقرروا ما إذا كان من الملائم استخدام هيكل مماثل (انظر الفقرة ٤٦).

التوصية ٨

٨٦ - ينبغي أن تكثف البعثة الحوار السياسي مع حكومة ليبريا بغية وضع استراتيجيات لتسريع الإصلاح القانوني على الصعيد الوطني وتنفيذ الخطط الاستراتيجية لقطاع سيادة القانون (انظر الفقرة ٤٧).

التوصية ٩

٨٧ - ينبغي أن تكفل البعثة اعتماد الاستراتيجيات الملائمة في إطار مساعدة لجنة الانتخابات الوطنية على التحضير للانتخابات المقبلة في مجالي التخطيط اللوجستي المسبق ووضع الإجراءات والتمارين المناسبة، بالاستعانة بوسائل عدة منها الدروس المستفادة من الممارسات الانتخابية السابقة (انظر الفقرة ٥١).

التوصية ١٠

٨٨ - ينبغي للأمم المتحدة في ليبريا أن تنظر في تكييف إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في ضوء المتطلبات الجديدة لإدارة عمليات حفظ السلام، وذلك ليتسنى اعتماده بوصفه الأطر الاستراتيجية التشغيلية المتكاملة للبعثة. وطوال هذه العملية، ينبغي أن تعمل البعثة على أن تظل شراكتها الاستراتيجية مع الفريق القطري عادلة وقوية (انظر الفقرة ٦٠).

٨٩ - علقت إدارة عمليات حفظ السلام بقولها إن جميع وكالات الأمم المتحدة المشاركة في فرقة العمل المعنية بالبعثة المتكاملة في ليبريا نفذتها وصادقت عليها في ٢٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠.

التوصية ١١

٩٠ - تمشياً مع المبادئ التوجيهية لإدارة عمليات حفظ السلام، ينبغي أن تعين البعثة موظفين مدنيين يخصصون للتخطيط لتيسير مرحلة الخروج والمرحلة الانتقالية. ولهذه الغاية، يجوز للممثل الخاص للأمين العام لليبريا أيضا النظر في إنشاء فريق متكامل للتحليل والتخطيط من خلال دمج قدرات التخطيط التابعة للبعثة مع قدرات فريق الأمم المتحدة القطري (انظر الفقرة ٦٢).

التوصية ١٢

٩١ - ينبغي أن تعمل إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني بالتعاون مع مختلف وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها للتغلب على التحديات الإدارية التي تم تحديدها في إطار البعثات باعتبارها تعوق التكامل الحقيقي في الميدان (انظر الفقرة ٦٦).

(توقيع) إنغا - بريت **أهلينيوس**

وكيلة الأمين العام

لخدمات الرقابة الداخلية

١٦ آذار/مارس ٢٠١٠