الأمم المتحدة

A/70/95–S/2015/446*

الجمعية العامة
مجلس الأمن

Distr.: General
17 June 2015
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
الدورة السبعون
البنود ٥٦ و ٥٧ و ١٢٣ من القائمة الأولية**
استعراض شامل لكامل مسألة عمليات حفظ السلام من جميع نواحي هذه العمليات
استعراض شامل للبعثات السياسية الخاصة
تعزيز منظومة الأمم المتحدة

مجلس الأمن
السنة السبعون

رسالتان متطابقتان مؤرختان ١٧ حزيران/يونيه ٢٠١٥ موجهتان من الأمين العام إلى رئيس الجمعية العامة ورئيس مجلس الأمن

في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، شكّلتُ فريقا رفيع المستوى معنيا بعمليات السلام لإجراء استعراض شامل لعمليات الأمم المتحدة للسلام في الوقت الحاضر وللاحتياجات الناشئة في المستقبل. ودعوت هذا الفريق إلى إلقاء نظرة شاملة على الكيفية التي يمكن بها لعمليات الأمم المتحدة للسلام أن تواصل الإسهام في منع نشوب النزاعات وفي تسويتها وأن تكون مصممة ومجهزة على أفضل وجه للتعامل مع تحديات الغد. وشجعتُ الفريق على أن يكون جريئا وتطلعيا وأن يتفاعل على نطاق واسع في سياق الاستعراض الذي يُجريه.

وطلبتُ من خوسيه راموس - هورتا، رئيس دولة تيمور - ليشتي السابق أن يترأس الفريق، ومن أميرة حق أن تكون نائبة للرئيس. وضم الفريق أيضا الشخصيات البارزة التالية من جميع أنحاء العالم: جان أرنو، وماري - لويز باريكاكو، وراديكا كوماراسوامي، وأبهيجيت غوها، وأندرو هيوز، وألكسندر إليتشيف، وهيلدا ف. جونسون، ويوسف محمود، وإيان مارتن، وهنريتا جوي أبينا نياركو منسا - بونسو، وب. لين باسكو، وفلوريانو بييكسوتو فييرا نيتو، وريما صلاح، ووانغ شواشيان.

* أعيد إصدارها لأسباب فنية في ١٣ تموز/يوليه ٢٠١٥.

** A/70/50.

140715 140715 15-09920 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

وأرجو ممتنا إطلاع الدول الأعضاء على تقرير الفريق الذي أُحيل إلي في الرسالة المرفقة المؤرخة ١٦ حزيران/يونيه ٢٠١٥ والموجهة من رئيس الفريق. وسوف أدرسه بعناية وأقدم إلى مجلس الأمن والجمعية العامة مقترحاتي حول الطريقة التي يمكننا بها تجسيد الاستنتاجات التي توصل لها هذا العمل الهام. وسيكون مكتبي مسؤولا عن متابعة التوصيات، بمشاركة وثيقة من جميع الإدارات والجهات المعنية الرئيسية. ونحن نرى أن المهمة المتوخاة هي أساسا تحضير الأمم المتحدة لتكون قادرة على مواجهة التحديات التي تعترض السلام والأمن في المستقبل.

ويتصل العديد من توصيات الفريق بمسائل تقع ضمن اختصاص الأمين العام، في حين سوف يحتاج بعضها إلى موافقة وتأييد من الجمعية العامة أو مجلس الأمن. وإنني أتطلع إلى العمل بشكل وثيق مع الدول الأعضاء والشركاء الرئيسيين الآخرين لدى استعراضنا للتقرير وتحديد أفضل السبل لتنفيذ توصياته.

(توقيع) بان كي - مون

رسالة مؤرخة ١٦ حزيران/يونيه ٢٠١٥ موجهة إلى الأمين العام من رئيس الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام

في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، منحتمونا شرف تعييننا كأعضاء في فريقكم المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام. وحسب ذلك التكليف، عملنا على مدى الأشهر الستة الماضية لإجراء تقييم شامل لحالة عمليات الأمم المتحدة للسلام، في ضوء الاحتياجات المستجدة والتحديات الناشئة التي تواجهها. ومنذ ذلك الحين، نظر الفريق في مجموعة واسعة من القضايا التي تواجه بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة، بما في ذلك الطبيعة المتغيرة للتراعات، وتطور الولايات والتحديات التي تواجه المساعي الحميدة وبناء السلام، والترتيبات التنظيمية والإدارية، والتخطيط، والشراكات، وحقوق الإنسان وحماية المدنيين، والقدرات النظامية لدى عمليات السلام، والأداء.

وبروح من الوحدة النابعة من التزامنا تجاه المنظمة وبحافز تشجيعكم إيانا على توخي الجرأة والابتكار، عملنا على تقديم تحليل وتوصيات بشأن كيفية جعل هذه الأدوات تدعم بشكل أفضل عمل المنظمة من أجل منع نشوب التراعات وتحقيق تسويات سياسية دائمة، وحماية المدنيين والحفاظ على السلام. وغالبنا قضايا صعبة، مثل استخدام القوة، الذي تسبب في انقسامات بين أعضاء المنظمة. وسعينا لتحقيق التوازن بين المبادئ والاعتبارات العملية، ذلك أنها المحركات التي بواسطتها يمضي التغيير قدما.

وقد كرمتموني بتعيينكم لي رئيسا للفريق وإنني أظل ممتنا دائما لفرصة شغل منصب ممثل خاص لكم في غينيا - بيساو. وكانت تلك فرصتي لأسدد ولو قدرا ضئيلا من الدين تجاه الأمم المتحدة لوقوفها إلى جانب شعب تيمور - ليشتي وقت الحاجة. إن الأمم المتحدة وجود قوي، ولكن التحديات التي تواجهها هي أيضا نقاط ضعفها.

وفيما كانت بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان تكابد لإيواء الفارين من العنف، كان هناك عدد كبير جدا من الأشخاص بعيدا عن متناول البعثة؛ هؤلاء كان عليهم أن يستمدوا الشجاعة والقوة من داخل أنفسهم ليتسنى لهم البقاء. وفي نيسان/أبريل ٢٠١٤، سارت نياخات بال، وهي طفلة من جنوب السودان عمرها ثلاث سنوات، لمدة أربع ساعات على قدميها وهي تقود والدها الكفيف إلى مركز اليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي لتوزيع الإغاثة الطارئة. فقد عِلمت أن الامم المتحدة تقدم اللقاحات والأغذية والماء. وحصلت نياخات على المساعدة التي كانت تأملها ثم عادت إلى قريتها لتنتظر عودة والدها المفقودة. إن نياخات تطلعت إلى الأمم المتحدة بأمل. وجنت ثمار مثابرتها وشجاعتها؛ ومثلما تأثرت أنا لقصتها ينبغي أن تتأثر لها حتى أقسى القلوب. ولكن قصتها ينبغي أيضا أن تجعلنا

نشعر بالخجل، لأننا خذلنا جماعيا شعب جنوب السودان. فعلى الرغم من الجهود الشجاعة التي بذلها البعض، أخفقنا كمجتمع دولي، ولا نزال نخفق، في أوكرانيا، بوروندي وسورية والعراق وفلسطين وليبيا واليمن، من بين أماكن أخرى.

لقد قبلتُ أنا وزملائي أعضاء الفريق هذه المهمة الصعبة من أجل الإسهام في جعل الأمم المتحدة أكثر مصداقية وجدوى ومشروعية وفعالية في منع نشوب التراعات وإنهائها، وإرساء السلام والحفاظ عليه بحيث يتسنى لنياخات وأقرانها أن يعيشوا في ظل الأمن والحرية.

وإنه ليشرفني أيما شرف أن أقدم لكم تقرير الفريق المعنون ”توحيد قوانا من أجل السلام: السياسة والشراكات والناس“.

ويستند التقرير وتوصياته إلى عملية تشاور واسعة النطاق جرت خلال الأشهر الستة الماضية. وتلقى الفريق أكثر من ٨٠ مذكرة خطية من الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والدولية الأخرى ومنظمات المجتمع المدني والمجامع الفكرية وكيانات الأمم المتحدة. وكانت هذه المذكرات جيدة جدا واستفاد منها الفريق كثيرا في بحثه للموضوع، ولكن من المستحيل، في نطاق هذا التقرير، أن يوفيها حقها ويتناول جميع القضايا التي أثيرت فيها. ولذلك طلب الفريق أن تتيحها الأمانة العامة من خلال القنوات المناسبة، إذا كانت الكيانات التي قدمتها موافقة على ذلك. ونأمل أن تأخذها الأمانة العامة في الاعتبار عند النظر في تنفيذ استنتاجات تقريرنا وفي الاستعراضات الداخلية الأخرى.

وبالإضافة إلى ذلك، عقد الفريق مشاورات إقليمية في آسيا وأفريقيا والشرق الأوسط وأوروبا وأمريكا اللاتينية، جميعها حضرها عدد كبير من الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والدولية ومنظمات المجتمع المدني والمجامع الفكرية. كما شارك الفريق في حلقات عمل مواضيعية بشأن حماية المدنيين؛ واستخدام القوة؛ والمرأة والسلام والأمن؛ والوقاية والوساطة؛ والحفاظ على السلام. ولجمع معلومات مباشرة عن شواغل المجتمعات المحلية والحكومات المضيفة لعمليات الأمم المتحدة السلام، والاستماع إلى الموظفين والشركاء المحليين وغيرهم في الميدان، زار أعضاء الفريق ثلاث عمليات للسلام هي: بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي ومكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا. وطيلة فترة الاستعراض، اجتمع الفريق مع العديد من ممثليكم ومبعوثيكم الخاصين وقادة القوات وغيرهم من كبار قادة البعثات، وكذلك بموظفين من جميع المستويات، في المقر وفي الميدان.

وفي نيويورك، اجتمع الفريق مع الممثلين الدائمين للدول الأعضاء؛ والأمانة العامة للأمم المتحدة ووكالاتها وصناديقها وبرامجها؛ ومجلس الأمن؛ ولجنة المسائل السياسية الخاصة

وإنهاء الاستعمار (اللجنة الرابعة)؛ ولجنة الإدارة والميزانية (اللجنة الخامسة)؛ واللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام. كما ظل الفريق على اتصال وثيق مع أعضاء فريق الخبراء المعني بإعداد دراسة عن تنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠) وفريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل بناء السلام، وذلك لضمان اتباع نهج يكفل التآزر في مجالات تركيز كل منا.

وخلال هذه الأشهر الستة الماضية، اطلعنا على العديد من الأمثلة على تفاني والتزام الموظفين والقادة في البعثات الميدانية والمقر على حد سواء. وإننا نعرب عن خالص تقديرنا وإعجابنا لموظفي عمليات السلام الوطنيين والدوليين المدنيين والنظاميين وكذلك لشركائها الوطنيين والدوليين على أرض الواقع، وكثير منهم يخاطرون بحياتهم كل يوم في البعض من أكثر الأماكن خطورة في العالم سعيا إلى تحقيق السلام والأمن والحرية. ونحن ممتنون لكثير من منظمات المجتمع المدني والمجامع الفكرية التي اجتمعت معنا وأغنت مداولاتنا من خلال وجهات نظرها الصريحة والثرية والصائبة. كما أننا نقدر جدا الدعم المالي والعيني الذي قدمته الدول الأعضاء لعمل الفريق. ونحن ممتنون خاصة للدنمارك وتيمور – ليشتي والسويد وفرنسا وكندا وفنلندا والنرويج ونيوزيلندا وهولندا، فضلا عن مركز التعاون الدولي ومعهد السلام الدولي والمعهد النرويجي للشؤون الدولية وجامعة الأمم المتحدة.

وأود أن أشكر حكومات إثيوبيا والبرازيل وبلجيكا وبنغلاديش ومصر لاستضافة مشاوراتنا الإقليمية. والفريق ممتن لكرم الضيافة التي حظينا بها من قبل الحكومات المضيفة خلال زياراتنا إلى الاتحاد الروسي وإثيوبيا وباكستان ورواندا وسويسرا والصين وفرنسا وفنلندا والمملكة المتحدة والهند وهولندا والولايات المتحدة واليابان. وختاما نشكر حكومات جمهورية الكونغو الديمقراطية ومالي والسنغال وقيادة وأفراد بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية ومكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا ومكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي لترحيبهم بزياراتنا ودعمهم لها.

وعندما بدأنا عملنا، كنت شجعتمونا على توخي الجرأة والابتكار؛ ونحن نأمل أن يكون تقريرنا في مستوى توقعاتكم تلك. وباسم أعضاء الفريق، اسمحوا لي أن أشكركم على الشرف الذي منحتمونا إياه والمسؤولية التي عهدتم بها إلينا. ويحدونا الأمل في أن يُسهم هذا التقرير في نشأة جيل جديد من عمليات الأمم المتحدة للسلام المعززة لمواجهة تحديات اليوم والغد.

وفي الوقت نفسه، ندرك حدود قدرة الأمم المتحدة على توقع ومنع جميع التوترات وأعمال العنف وعلى إنهاء الحروب. ومن الطبيعي أن تكون التوقعات كبيرة، خاصة لدى الذين هم في أمس الحاجة لإرادتنا الجماعية، في حاجة إلى أن تتحرك الأمم المتحدة. ولكن علينا أيضا أن نعترف بأن الأمم المتحدة لا يمكن أن تكون حاضرة في كل مكان وفي كل وقت من أجل حل كل نزاع في العالم.

ولزملائي الكرام أميرة حق، وجان أرنو، وماري - لويز باريكاكو، ورواديكا كوماراسوامي، واللواء (المتقاعد) أبميجيت غوها، وأندرو هيوز، وألكسندر إليتشيف، وهيلدا ف. جونسون، ويوسف محمود، وإيان مارتن، وهنريتا جوي أبينا نياركو منسا - بونسو، وف. لين باسكو، واللواء (المتقاعد) فلوريانو بيكسوتو فييرا نيتو، وريما صلاح، ووانغ شواشيان أعرب عن خالص امتناني لحكمتهم وتفانيهم طوال هذه الأشهر الطويلة من السفر، والاجتماعات، والقراءة، والصياغة، في جميع مناطق العالم.

إننا أشخاص من جميع مناطق العالم مختلفون جدا، نحمل معتقداتنا وتجاربنا وحساسياتنا الخاصة، ولكننا عملنا معا في انسجام، يوحدنا إيماننا الراسخ بالأمم المتحدة وأهدافها ومقاصدها ومبادئها. وأنا ممتن بصفة خاصة لأميرة التي وفرت لي، بوصفها نائبة الرئيس، قدرا عظيما من الحصافة ومشورة لا تقدر بثمن.

وأعرب عن امتناني وإعجابي المطلقين لموظفي أمانة الفريق المتفانين وذوي الكفاءة المهنية العالية، بيلا كابور، وتمارا الزيات، وهيذر بيلروز، وبول كيتنغ، وموريتز ماير - إيورت، ومدلين أودونيل، وسومان برادان، وجيسيكا سيراريس ومايك يوانهو يوين، الذين دعموا عمل الفريق. فهؤلاء من خيرة الموظفين العاملين في خدمة الأمم المتحدة، متفانون ويعملون لساعات طويلة وخلال راحتهم الأسبوعية وفي أيام العطل. وإنني معجب شديد الإعجاب بجودة أدائهم. إنهم موظفون دوليون على درجة عالية من الكفاءة؛ لا يخدمون أي حكومة أو دولة؛ وإنما يعملون بإخلاص من أجل إعلاء المبادئ والقيم المكرسة في ميثاق الأمم المتحدة.

(توقيع) خوسيه راموس - هورتا
رئيس الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام

إلى الطفلة نياخات وغيرها من الناس

في نيسان/أبريل ٢٠١٤، سارت الطفلة نياخات بال البالغة من العمر ثلاث سنوات لمدة أربع ساعات تقود والدها الكفيف وكلبين إلى مركز اليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي لتوزيع الإغاثة الطارئة في باقاك، بولاية أعالي النيل في جنوب السودان. فلما علمت نياخات أن الأمم المتحدة تقدم اللقاحات والأغذية والماء والإمدادات الصحية في المركز، سارعت إلى هناك.

وسار أربعتهم خلال تلك الساعات الأربع عبر التضاريس الوعرة والخطيرة. فالمنطقة كانت قد شهدت معارك ضارية بين قوات المعارضة وجيش جنوب السودان وتم نشر حفظة السلام التابعين لبعثة الأمم المتحدة في جمهورية جنوب السودان من أجل حماية السكان المدنيين، وتهيئة منطقة أمان. وفي نهاية الرحلة، حصلت نياخات على مبتغاها؛ فقد تلقت إمدادات منقذة للحياة ثم قفلت راجعة إلى قريتها مشيا طيلة أربع ساعات أخرى.

إن قصة نياخات تشكل لب ما أنشئت الأمم المتحدة من أجله قبل ٧٠ عاما: ”لنؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره“. واليوم، لا تزال قصة نياخات تشكل مثالا على الإنجازات التي تتوخاها الأمم المتحدة وكذلك على أوجه قصورها.

وستبقى المنظمة ذات جدوى ما دامت تستجيب بشكل فعال لتطلعات الناس الذين يعانون من مشقة كبيرة، وأحيانا في أماكن نائية ويصعب الوصول إليها، والذين يبرهنون مع ذلك عن قدر هائل من الصمود والعزة ورباطة الجأش.

وستبقى المنظمة ذات شرعية ما دامت تعبر عن صوت من لا يُسمع صوتهم، فتسعى إلى معرفة وجهات نظرهم وضمان مشاركتهم الكاملة.

وستبقى المنظمة ذات مصداقية ما دام يخدمها قادة وموظفون يتحلون بالشجاعة والنزاهة والرحمة والتواضع، ويتصرفون بناء على المعايير والمبادئ والقيم التي أُنشئت على أساسها المنظمة.

وبالنسبة للكثيرين، ليست عمليات حفظ السلام مجرد نشاط تقوم به الأمم المتحدة وإنما هي ماهية المنظمة ذاتها.

وعلى مدى الأشهر الستة الماضية، كان الدافع وراء عمل الفريق المستقل

الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام هو الرغبة في إلقاء نظرة محايدة على عمليات الأمم المتحدة للسلام للتأكد من جدواها وفعاليتها لعالم اليوم والغد.

ونأمل أن التحليل والتوصيات الواردة هنا ستكون في مستوى روح ونص الولاية التي أوكلها الأمين العام للفريق وفي مستوى توقعات نياخات وغيرها، وهي أن المنظمة ستكون دائما إلى جانبهم سندا يشد أزرهم.

تقرير الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام بشأن توحيد قوانا من أجل السلام: السياسة والشراكة والناس

المحتويات

الصفحة

موجز ١١

أولا – تحديد السياق ٢١

ثانيا – دعوة إلى التغيير ٣٠

ألف – تحولات أساسية لعمليات السلام ٣٥

باء – منع نشوب النزاعات والتوسط في عمليات السلام ٤١

جيم – حماية المدنيين ٤٩

دال – استخدام القوة لإحلال السلام وتوفير الحماية ٥٧

هاء – الحفاظ على السلام ٦٥

ثالثا – تمكين الوجود الميداني ٧٨

ألف – وضع توجه واضح وصياغة هدف مشترك ٧٨

باء – تحسين سرعة إيفاد الأفراد النظاميين وقدراتهم وأدائهم ٨٧

جيم – تطبيق السياسات عمليا ١٠٢

دال – تعزيز الأسس: النظم والهياكل والموارد ١٢٩

رابعا – لنوحِّد قوانا ١٤١

المرفق ١

أعضاء الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام ١٤٤

موجز

عمليات الأمم المتحدة للسلام في مشهد تغير ولا يزال يتغير

في عام ١٩٤٨، نشرت الأمم المتحدة التي كانت في بداية عهدها أول بعثة لحفظ السلام وأول وسيط رفيع المستوى بوصف ذلك من الحلول المبتكرة. وبعد قرابة سبعين عاما، أصبحت عمليات الأمم المتحدة للسلام، التي تشمل عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة والمساعي الحميدة ومبادرات الوساطة، جزءا أساسيا من الجهود التي تبذلها المنظمة من أجل تحسين حياة الناس في جميع أنحاء العالم. ويخدم تحت الراية الزرقاء أكثر من ١٢٨ ٠٠٠ امرأة ورجل في قرابة ٤٠ بعثة تعمل في أربع قارات من أجل منع نشوب النزاعات والمساعدة في التوسط في عمليات السلام وحماية المدنيين ومؤازرة عمليات السلام الهشة.

وقد أثبتت عمليات الأمم المتحدة للسلام قدرتها الفائقة على التكيف وساهمت إسهاما كبيرا في إيجاد حلول ناجحة للنزاعات وفي تناقص عدد النزاعات على مدى أكثر من عقدين. ولكن هناك اليوم دليل على أن جزءا من هذا الاتجاه يشهد قدرا من الانعكاس يثير الانشغال، وهناك قلق مشترك على نطاق واسع من أن التغيرات في النزاعات ربما تفوق حاليا قدرة عمليات الأمم المتحدة للسلام على الاستجابة. فانتشار التطرف العنيف، المقترن بالنزاعات المحلية أو الإقليمية المحتدمة منذ فترة طويلة وتطلعات السكان المتزايدة إلى التغيير، يضع ضغطا على الحكومات والنظام الدولي من أجل الاستجابة. وفيما تكابد عمليات الأمم المتحدة للسلام من أجل تحقيق أهدافها، من الضروري إحداث تغيير لتكييفها مع الظروف الجديدة وضمان زيادة فعاليتها واستخدامها بالشكل المناسب في المستقبل.

ويوجد حاليا عدد من عمليات السلام التي نُشرت في بيئة يكاد يكون فيها السلام المتوخى الحفاظ عليه منعدما. وفي كثير من الأماكن يتجلى اليوم الضغط المفروض على قدراتها التشغيلية ونظم الدعم لديها، وغالبا ما يكون الدعم السياسي غير كاف. وهناك شعور واضح بفجوة ما برحت تتسع بين ما هو مطلوب من عمليات الأمم المتحدة للسلام اليوم وبين ما تستطيع إنجازه. وهذه الفجوة يمكن، بل يجب، تضييقها لضمان قدرة عمليات السلام التابعة للمنظمة على التصدي بشكل فعال ومناسب للتحديات المقبلة. وفي ضوء جيل راهن من النزاعات التي تصعب تسويتها ونشأة نزاعات أخرى جديدة، لا بد لعمليات الأمم المتحدة للسلام والجهات الشريكة الإقليمية وغيرها من جمع المزايا النسبية لكل منها وتوحيد قواها في خدمة السلام والأمن.

دعوة إلى التغيير

اكتسبت عمليات الأمم المتحدة للسلام، من نواح كثيرة، مزيدا من الكفاءة المهنية والقدرة على مدى العقد الماضي ولكن تظل هناك تحديات مزمنة هامة. فالموارد من أجل أعمال الوقاية والوساطة شحيحة وكانت الأمم المتحدة في كثير من الأحيان بطيئة جدا في التعامل مع الأزمات الناشئة. وفي غالب الأحيان، تُصمم الولايات والبعثات على أساس نماذج موجودة بدلا من تكييفها لتدعم الاستراتيجيات السياسية الخاصة بحالة معينة، وتأتي المناهج التقنية والعسكرية على حساب تعزيز الجهود السياسية. ونظرا لزيادة الطلب على مدى العقد الماضي، لم تستطع المنظمة أن تنشر بسرعة قوات كافية لحفظ السلام، وهي تعتمد في كثير من الأحيان على قدرات عسكرية وشرطية تنقصها الموارد. فالقدرات المتخصصة القابلة للنشر بسرعة من الصعب تعبئتها، وقوات الأمم المتحدة ليس لديها قدرة تُذكر على التشغيل المتبادل. وتسعى إدارات الأمانة العامة ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها جاهدة من أجل توحيد جهودها أمام الضغوط المتنافسة، وفي بعض الأحيان، أمام مؤشرات متناقضة ومصادر تمويل مختلفة. ونظم الأمم المتحدة البيروقراطية المصممة من أجل بيئة المقر تُحد من سرعة الاستجابة وقابليتها للتنقل ومرونتها في الميدان. وهذه التحديات المزمنة كبيرة ولكن يمكن، بل ويجب، التصدي لها.

أربعة تحولات أساسية

يجب الأخذ بأربعة تحولات أساسية عند تصميم عمليات الأمم المتحدة للسلام والاضطلاع بولاياتها في المستقبل إذا أُريدَ إحراز تقدم حقيقي وتفعيل إمكانات عمليات الأمم المتحدة للسلام من أجل تحقيق نتائج أفضل في الميدان.

يجب أن تكون السياسة هي محرك تصميم عمليات السلام وتنفيذها

إن السلام الدائم لا يتحقق من خلال العمل العسكري والمساعدة التقنية، وإنما من خلال الحلول السياسية. ويجب أن تكون الحلول السياسية هي التي يُسترشد بها دائما في تصميم ونشر عمليات الأمم المتحدة للسلام. وعندما يتعثر الزخم الذي يدفع السلام، يجب على الأمم المتحدة، ولا سيما الدول الأعضاء، أن تساعد على تعبئة جهود سياسية متجددة لإبقاء عملية السلام على المسار الصحيح.

يجب استخدام المجموعة الكاملة من عمليات الأمم المتحدة للسلام بمرونة أكبر للاستجابة للاحتياجات المتغيرة على أرض الواقع

لدى الأمم المتحدة مجموعة واسعة متميزة من عمليات السلام التي يمكن أن تستفيد منها في تقديم استجابات حسب الحالات المعينة. ولكنها غالبا ما تكابد من أجل تكوين

بعثات مكيفة جيدا حسب السياق ونشرها بسرعة. والفروق الواضحة بين عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة ينبغي أن تفسح المجال لسلسلة متواصلة من الاستجابات والانتقال السلس بين المراحل المختلفة للبعثات. وينبغي للأمم المتحدة أن تعتمد مصطلح ''عمليات السلام'' للدلالة على المجموعة الكاملة من الاستجابات اللازمة وأن تستثمر في تعزيز ما يلزم من تحليل واستراتيجية وتخطيط ليكون تصميم البعثات أكثر نجاحا. ذلك أن الولايات المتسلسلة والمرتبة حسب الأولوية كفيلة بتمكين البعثات من التطور مع مرور الوقت بدلا من محاولة القيام بكل المهام في وقت واحد، مما يقود إلى الفشل.

تدعو الحاجة في المستقبل إلى شراكة أقوى وأشمل من أجل السلام والأمن

هناك حاجة إلى شراكة عالمية – إقليمية أقوى من أجل السلام والأمن لمواجهة أزمات الغد الأكثر صعوبة. ويجب أن يكون هناك هدف مشترك وعزم مشترك منذ بداية كل عملية جديدة وأن يستمرا حتى نهايتها من خلال تعزيز التعاون والتشاور. ويجب على منظومة الأمم المتحدة أيضا أن تتآزر بطريقة أكثر تكاملا من أجل منع نشوب النزاعات وتحقيق السلام. ويجب أن تقوم كل هذه الشراكات على الاحترام المتبادل والمسؤوليات المتبادلة.

يجب أن تصبح الأمانة العامة للأمم المتحدة أكثر تركيزا على احتياجات الميدان وعمليات الأمم المتحدة للسلام أكثر تمحورا حول الناس

يجب أن ينتبه مقر الأمم المتحدة للاحتياجات المتميزة والمهمة للبعثات الميدانية، وأن يجدد موظفو عمليات الأمم المتحدة للسلام العزم على التفاعل مع الأشخاص الذين هم مكلفون بمساعدتهم، وعلى خدمة هؤلاء الأشخاص وحمايتهم.

نُهج جديدة

لضمان قدرة عمليات الأمم المتحدة للسلام على إحكام القيام بأدوارها الهامة في السلام والأمن الدوليين في السنوات المقبلة، لا بد من تغيير كبير في أربعة من المجالات الهامة لعمل عمليات الأمم المتحدة للسلام والأمم المتحدة ذاتها.

ينبغي منح الصدارة مجددا لأنشطة الوساطة ومنع نشوب النزاعات

ربما يكون منع نشوب النزاعات المسلحة أعظم مسؤولية يتحملها المجتمع الدولي، ولكن إلى حد الآن لم يجر الاستثمار فيه بالقدر الكافي. وقبل عقد من الزمن، أكد مؤتمر القمة العالمي الحاجة إلى ''ثقافة الوقاية''. ومنذ ذلك الحين أُدخل عدد من التغييرات ولكن لم تعتمد المنظمة ودولها الأعضاء ثقافة وقاية. ولم تستثمر الدول الأعضاء بالقدر الكافي في معالجة الأسباب الجذرية للنزاع ولم تكن الأمم المتحدة بصفة عامة قادرة على الانخراط في وقت مبكر في حالات الأزمات الناشئة.

ويجب على الأمم المتحدة الاستثمار في قدراتها الخاصة للاضطلاع بأنشطة الوقاية والوساطة، وفي قدرتها على مساعدة الآخرين، ولا سيما على الصعيدين الوطني والإقليمي. وينبغي لمجلس الأمن، بدعم من الأمانة العامة، أن يعمل على الاضطلاع بدور مبكر في التصدي للنزاعات الناشئة ويجب أن يفعل ذلك في ظل الحياد. وعلى الصعيد العالمي، يجب على الأمم المتحدة حشد التزام دولي جديد لمنع نشوب النزاعات وتعبئة الشراكات لدعم الحلول السياسية. ويجب عليها أن تجد سبلا للاستفادة من معارف وموارد الجهات الأخرى خارج منظومة الأمم المتحدة من خلال المجتمع المدني، أي المجموعات الأهلية والدينية والشبابية والنسائية، وأوساط الأعمال التجارية العالمية.

حماية المدنيين التزام أساسي من التزامات الأمم المتحدة ولكن يجب تحقيق تقارب بين التوقعات والقدرات

لقد أُحرز تقدم كبير في تعزيز المعايير والأطر اللازمة لحماية المدنيين. ولكن النتائج على أرض الواقع غير متسقة واتسعت الفجوة بين ما يطلب وما يمكن لعمليات السلام إنجازه في بيئات أكثر صعوبة. إن حماية المدنيين مسؤولية وطنية، وعمليات الأمم المتحدة للسلام يمكن أن تؤدي دورا هاما في دعم الحكومات لتضطلع بهذه المسؤولية. ولدى بعثات الأمم المتحدة والجهات الفاعلة غير الحكومية وسائل هامة مدنية وغير معتمدة على السلاح لحماية المدنيين، والعمل مع المجتمعات المحلية.

ويجب أن تكون الأمم المتحدة في مستوى التحدي الذي تشكله حماية المدنيين من الخطر الوشيك، ويجب أن تقوم بذلك على نحو استباقي وفعال، ولكن أيضا مع الاعتراف بحدودها. ويجب أن تكون ولايات الحماية واقعية ومرتبطة بنهج سياسي أوسع نطاقا. فسد الفجوة بين ما يطلب من البعثات لحماية المدنيين وما يمكن أن تنجزه أمر يتطلب إدخال تحسينات في عدة أبعاد منها التقييمات وقدرات التخطيط وتوافر المعلومات والاتصالات في الوقت المناسب والقيادة والتدريب، فضلا عن زيادة تركيز الولايات.

ويجب أن تكون الأمانة صريحة في التقييمات التي تقدمها إلى مجلس الأمن بشأن ما يلزم للتصدي للتهديدات المحدقة بالمدنيين. وفي المقابل، ينبغي للدول الأعضاء توفير الموارد اللازمة وممارسة تأثيرها ونفوذها للرد على التهديدات التي تستهدف المدنيين. وعند حدوث أزمة حماية، لا يمكن لموظفي الأمم المتحدة أن يقفوا موقف المتفرج فيما يتعرض المدنيون للتهديد أو القتل. ويجب عليهم استخدام كل الأدوات المتاحة لهم لحماية المدنيين المعرضين لخطر وشيك. وكل واحد من حفظة السلام، سواء كان فردا عسكريا أو شرطيا أو مدنيا، يجب أن يجتاز هذا الاختبار عندما تنشأ الأزمة.

هناك حاجة إلى الوضوح بشأن استخدام القوة ودور عمليات الأمم المتحدة للسلام وغيرها في إدارة النزاعات المسلحة

في حين تعمل بعض البعثات من أجل تنفيذ اتفاقات وقف إطلاق النار أو اتفاقات السلام، يعمل بعضها الآخر في بيئات لا يوجد فيها سلام للحفاظ عليه. فهي تسعى جاهدة لاحتواء أو إدارة النزاع وللإبقاء على بصيص الأمل في استئناف عملية للسلام. ويعتقد الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام أن الأمم المتحدة قد تشهد مزيدا من هذه الحالات في المستقبل، وليس عددا أقل. فما يوجد لديها حاليا من مفاهيم وأدوات وقدرات لتنفيذ السلام لا تخدم دائما هذه البعثات بشكل ناجع. وللتعامل مع حالات من هذا القبيل يجب اتباع نهج جديد لتحديد ولايات البعثات وتزويدها بالموارد، مع القيام أيضا بتعيين حدود الطموح في ما يمكن للأمم المتحدة تحقيقه في مثل هذه الحالات. ويجب بذل كل الجهود الممكنة لتحديد الشروط الدنيا لضمان استمرارية بعثة ما وتعريف ''النجاح'' بشكل واقعي أكثر في مثل تلك الأوضاع.

وحيثما كان النزاع المسلح دائرا، سوف تسعى البعثات جاهدة من أجل إثبات وجودها، لا سيما إذا لم يكن ينظر إليها على أنها محايدة. وعلى الرغم من الجهود الجاري بذلها لتعزيز القدرات، فإن عمليات الأمم المتحدة للسلام كثيرا ما تكون غير مهيأة كما ينبغي لبيئات التشغيل تلك، ويجب على جهات أخرى أن تبادر بالاستجابة. ويعتقد الفريق أن هناك حدودا خارجية لعمليات الأمم المتحدة للسلام يحددها تكوينها وطابعها والحدود المتأصلة من حيث قدراتها. وعمليات حفظ السلام ليست سوى أداة واحدة تحت تصرف مجلس الأمن، وينبغي أن تؤدي محددة من الأدوار. وفي هذا الصدد، يعتقد الفريق أن وحدات الأمم المتحدة يجب ألا تقوم بعمليات عسكرية لمكافحة الإرهاب. ويجب توخي الحذر الشديد عند التكليف بمهام الإنفاذ من أجل إضعاف عدو معين أو تحييده أو هزيمته. وينبغي أن تكون هذه العمليات استثنائية ولفترة زمنية محددة ويُضطلع بها في ظل الوعي الكامل للمخاطر ومسؤوليات بعثة الأمم المتحدة ككل. وحيثما وجدت قوة موازية منخرطة في العمليات القتالية الهجومية من المهم لعمليات الأمم المتحدة للسلام الحفاظ على تقسيم واضح للعمل والتمييز بين الأدوار.

واستمع الفريق إلى كثير من وجهات النظر حول المبادئ الأساسية لنشاط الأمم المتحدة لحفظ السلام. والفريق مقتنع بأهميتها في توجيه عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام الناجحة. إلا أن هذه المبادئ يجب أن تفسر تدريجيا وبمرونة أمام التحديات الجديدة، وينبغي ألا تكون أبدا مبررا لعدم حماية المدنيين أو للدفاع عن البعثة بشكل استباقي.

ضرورة وجود اليقظة السياسية من أجل الحفاظ على السلام

إن عمليات السلام لا تنتهي عندما يتم توقيع اتفاق سلام أو إجراء انتخابات. فالمجتمع الدولي يجب أن يواصل الانخراط السياسي الرفيع المستوى من أجل دعم الجهود الوطنية الرامية إلى ترسيخ عمليات الاندماج والمصالحة وتوسيع نطاقها، فضلا عن معالجة الأسباب الكامنة وراء النزاع. وعمليات السلام، شأنها شأن غيرها من الجهات الفاعلة، يجب أن تعمل للتغلب على أوجه العجز في دعم البلدان المتضررة من النزاع لكي تحافظ على السلام، ومن هذه الأوجه النماذج التي تتحدد حسب العرض والتركيز التكنوقراطي بشكل مفرط على العواصم والنُّخب، وخطر التسبب في تفاقم الانقسامات عن غير قصد. كما أن الدعم القوي للمصالحة والتعافي أمر بالغ الأهمية لمنع الانزلاق مجددا إلى النزاع.

ولعمليات السلام دور رئيسي في حشد الدعم السياسي للإصلاحات والموارد من أجل سد الثغرات الخطيرة في قدرات الدولة، فضلا عن دعم الآخرين في إنعاش سبل كسب العيش في الاقتصادات المتضررة من النزاع. وينبغي أن يساعد التفاعل مع المجتمعات المحلية المتضررة على بناء الثقة في العمليات السياسية وهياكل الدولة المسؤولة. ويجب أن تركز البعثات أولا وقبل كل شيء على خلق الالتزام السياسي وتهيئة حيز يمكِّن الآخرين من معالجة العناصر الهامة في الحفاظ على السلام.

ويجب أن يكون القطاع الأمني محط التركيز بشكل خاص نظرا لأنه ينطوي على احتمال عرقلة السلام في العديد من البلدان، وأن تضطلع الأمم المتحدة بدور تنظيمي وتنسيقي، إذا طُلب منها ذلك. وهناك حاجة إلى تغيير كبير في نُهج أعمال الشرطة من أجل تقديم دعم أفضل لتطوير الشرطة الوطنية وإصلاحها. وينبغي ربط هذه الجهود مع ”سلسلة العدالة“ ككل، مما يكفل اتباع نهج متكامل بين القدرات في مجالي حقوق الإنسان وسيادة القانون. ولدى الحفاظ على السلام، يجب أن تتغلب منظومة الأمم المتحدة على العوائق الهيكلية وغيرها لكي تعمل بشكل جماعي، بما في ذلك عن طريق خيارات ابتكارية أكثر لتوفير الموارد. ويجب أن تعمل البعثات بشكل وثيق مع نظرائها الوطنيين والأمم المتحدة والشركاء الإقليميين لضمان أقل قدر ممكن من الاضطراب عندما تنقل مهامها وتغادر.

تمكين الميدان وتدعيم الأس س

يجب أن ترتكز النهج المذكورة أعلاه على تغييرات هامة في تصميم وتنفيذ عمليات سلام أفضل

تحديد اتجاه واضح ووضع هدف مشترك

من الضروري أن تضع الأمم المتحدة استراتيجيات سياسية أكثر واقعية ومراعاة للسياقات. ويجب أن تستند تلك الاستراتيجيات إلى تحسين التحليل والاستراتيجية والتخطيط. ويمكن صياغة الولايات القابلة للتحقيق من خلال المشاورات المجدية والفعالة بين مجلس الأمن والأمانة العامة والجهات الفاعلة الإقليمية، ومع البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، عندما تُطلب قوات نظامية. ويعتقد الفريق أن استخدام طريقة إصدار الولايات على مرحلتين ينبغي أن تصبح ممارسة منتظمة. فالإذن المتسلسل بالولايات سوف يساعد على تصميم بعثات مكيفة بشكل أفضل حسب الحالات ولها ولايات أكثر تركيزا وأدق أولويات. ويعتقد الفريق أنه حان الوقت لإضفاء الطابع المؤسسي على إطار لانخراط البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة والأمانة العامة من أجل القيام حقا بإيجاد فهم مشترك وواقعي للولاية والقدرات والمعايير المطلوبة لتنفيذ المهمة.

تحسين سرعة نشر الأفراد النظاميين وقدراتهم وأدائهم

يجب على الأمم المتحدة وشركائها التغلب على القيود التي تعيق الانتشار السريع قصد التصدي للأزمات. وينبغي أن يتضمن هذا إطارا أمتن من قدرات الاستجابة الأولى التي يمكن لمجلس الأمن أن يعتمد عليها في التصدي للأزمات في المستقبل، فضلا عن قدرة متواضعة للاستجابة السريعة تابعة للأمم المتحدة من أجل إقامة وجود أولي للبعثات وتعزيز البعثات في حالات الأزمات. وحافظت الأمم المتحدة لمدة عقد من الزمن على مستويات عالية من الانتشار في البيئات الصعبة. وتجري الآن محاولة اتباع نهج استراتيجي جديد في تشكيل القوات ويجب أن تتاح له الموارد وأن تدعمه جهود سياسية أقوى، بما في ذلك من خلال زيادة التشاور مع المساهمين الحاليين والمحتملين، وكذلك استعداد أوسع نطاقا لتخصيص القوات. ويجب أن تقترن هذه الجهود بتغييرات داخلية في الكيفية التي تعبئ بها الأمم المتحدة أفرادها النظاميين وتنشرهم وتوفر تكاليفهم. وثمة حاجة لنُهج مبتكرة من أجل الحصول على القدرات المتخصصة ولتحديد نهج لتقديم الدعم اللوجستي مصمم خصيصا بحيث يتيح مزيدا من قابلية التحرك التكتيكي. ويجب أن يُستحدث من المبادرات الجارية إطار أشمل متوسط الأجل لتحديد القدرات وتحسين الأداء، إلى جانب شراكة تدريب عالمية أقوى من أجل الاستجابة لاحتياجات التدريب ذات الأولوية.

تعزيز الشراكات العالمية والإقليمية

يجب على الأمم المتحدة أن تقوم بدور قيادي في رسم رؤية لشراكة عالمية – إقليمية أقوى من أجل السلام والأمن ليتسنى لمجلس الأمن الاعتماد على شبكة من الجهات الفاعلة أكثر مرونة وقدرة في التصدي للتهديدات المستقبلية. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي للأمم

المتحدة أن تضطلع في المستقبل بدور لا يقتصر على العمل جنبا إلى جنب مع المنظمات الإقليمية، وإنما أيضا يمكّن تلك المنظمات من تقاسم العبء وفقا لميثاق الأمم المتحدة. وعلى وجه الخصوص، ينبغي للأمم المتحدة أن ترسخ شراكتها الاستراتيجية مع الاتحاد الأفريقي وأن تقدم، على أساس كل حالة على حدة، الدعم التمكيني، بوسائل منها التمويل الأكثر قابلية للتنبؤ، إلى عمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي عندما يأذن بها مجلس الأمن، فيما يعمل الاتحاد الأفريقي على بناء قدراته الخاصة وحشد موارد اللازمة لهذا الغرض.

تطبيق السياسات عمليا

لا يزال يتعين على الأمم المتحدة أن تطبق عمليا كثيرا من التزاماتها السياسية، بما في ذلك تحسين اختيار كبار قادة البعثات وتحضيرهم ومساءلتهم، من خلال عمليات اختيار على أساس الجدارة وزيادة تعيين النساء في المناصب القيادية العليا. ويقترح الفريق عددا من الطرق لإدماج قضايا المرأة والسلام والأمن وحقوق الإنسان بمزيد من الفعالية طوال دورات البعثة وفي مختلف المهام المكلفة بها، بما في ذلك من خلال تعزيز الدعم والمشورة، وتشجيع المساءلة عن تعميم مراعاة المنظور الجنساني وحقوق الإنسان على مستوى قيادة البعثة، فضلا عن تفعيل مبادرة الأمين العام ”حقوق الإنسان أولا“. ومن الأمور ذات الأهمية الحيوية لبيئات اليوم الأقل أمنا تحسين السلامة، ونظم إدارة الأمن والأزمات وتحسين المعايير الطبية وكذلك ضمان إدارة التعويضات وحالات الوفاة بطريقة مسؤولة في المستقبل. كما ينبغي تعزيز الأثر الإيجابي لوجود البعثات عن طريق تحسين الاتصالات، على الصعيدين العالمي والمحلي، وتحسين التزام المنظمة إزاء الأثر البيئي. وينبغي للأمم المتحدة ضمان الاستفادة الفعالة من التكنولوجيا الميدانية الملائمة لدعم عمليات السلام.

التفاعل مع البلدان المضيفة والمجتمعات المحلية

يجب النظر بشكل متزايد إلى التفاعل على أنه أمر أساسي لنجاح البعثات. فبالانتقال من مجرد التشاور مع السكان المحليين إلى إشراكهم بنشاط في عملها، تستطيع البعثات رصد كيفية تأثير بعثات السلام على السكان المحليين والاستجابة لتوقعاتهم. وهذا يساعد البعثة على كفالة عدم إحداث ضرر. كما أن إشراك المجتمع المحلي يساعد البعثة في تصميم استراتيجيات حماية أفضل لضمان أن تكون البعثة أكثر فعالية في تحسين حياة الناس وأن يكون نشرها لغرض الخدمة والحماية.

التصدي للتجاوزات وتعزيز المساءلة

بعد عشر سنوات من شروع الأمم المتحدة في التصدي بطريقة منهجية للاستغلال والاعتداء الجنسيين في عمليات حفظ السلام، لا يزال هذان الانتهاكان يحدثان، وهذا مصدر خجل مستمر للمنظمة وموظفيها والدول التي تقدم حفظة السلام الذين يرتكبون ذلك. ويجب عدم السماح للأعمال المشينة التي ترتكبها قلة من الأفراد بتلطيخ سمعة المنظمة وموظفيها والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة. ومن مصلحة الجميع تحسين المساءلة وتوفير العدالة. ولا تنطبق الحصانة على الموظفين المدنيين في حالات الاستغلال والاعتداء الجنسيين. ويجب على البلدان المساهمة بقوات أن تحقق بحزم في تلك الجرائم وأن تحاكم الموظفين الوطنيين. وينبغي للأمين العام الإبلاغ عما اتخذته أو لم تتخذه فرادى الدول الأعضاء من إجراءات لمتابعة الادعاءات ذات المصداقية المتعلقة بالاستغلال والاعتداء الجنسيين. وينبغي أن تضمن الأمم المتحدة تعويض كل ضحية من ضحايا الاستغلال والاعتداء الجنسيين عن الضرر الذي تعرضت له على يد أفراد الأمم المتحدة.

تحسين نظم الدعم لتكون عمليات السلام أكثر استجابة وخضوعا للمساءلة

كان صدى الرسائل الواردة من الميدان مدويًّا: إن الإجراءات الإدارية للأمم المتحدة، ولا سيما في مجال الموارد البشرية، تخذل البعثات وولاياتها. وتضاهي ميزانيات عمليات السلام أكثر من أربع مرات ميزانيات بقية أقسام الأمانة العامة للأمم المتحدة، ويعمل ٥٥ في المائة من مجموع موظفي الأمانة العامة في عمليات السلام ومعظمهم في مراكز عمل شاقة. ومع ذلك فإن عمليات الأمم المتحدة الميدانية مرتبطة بإطار إداري يعامل احتياجاتها على أنها ''استثناءات'' للسياسات والإجراءات والممارسات الإدارية التي تركز على المقر. ويجب أن يعاد تفويض السلطة إلى الذين يضطلعون بمسؤولية التنفيذ، ويجب إعادة النظر في سياسات وإجراءات الدعم من أجل تقديم الدعم إلى عمليات ميدانية أكثر فعالية وكفاءة. ويتعين إيجاد إطار إداري أكثر تركيزا على الميدان تقابله ضمانات قوية بأن تكون إدارة الموارد مسؤولة وخاضعة للمساءلة.

دعم الابتكار والاحتياجات الهامة من الموارد

يشجع الفريقُ الدولَ الأعضاء على الحفاظ على زخم الإصلاح في مجال توفير الموارد لعمليات الأمم المتحدة للسلام، وعلى استكشاف المزيد من الفرص لتحسين الفعالية والكفاءة التشغيلية على حد السواء في جميع البعثات، بوسائل منها اتباع نُهُج دعم إقليمي. ويشجع الفريق على زيادة التركيز على الجوانب الاستراتيجية وعلى تحقيق النتائج عند إعداد الميزانيات ومراقبة تنفيذها، وينبغي مواصلة الابتكارات من قبيل الدعم الإقليمي والنُهج الجديدة الهادفة لتنفيذ الولايات عن طريق التمويل البرنامجي. كما أن إحراز تقدم صوب دعم

تمويل البعثات السياسية الخاصة التابعة للأمم المتحدة وترتيبات الدعم الفني المقدَّم لها أمر لا بد منه لتحقّق جهود الوقاية والوساطة التي تبذلها الأمم المتحدة نجاحا أكبر ولتزداد فعالية البعثات السياسية على أرض الواقع. وفي هذا الصدد، يطلب الفريق إلى الجمعية العامة أن تؤيد المقترحات التي عرضتها اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في عام ٢٠١١.

تحسين القيادة والإدارة والإصلاح في المقر

إن الهياكل الحالية في الأمانة العامة المكلّفة بدعم مساعي السلام والأمن التي تقوم بها الأمم المتحدة، تعيق أحيانا فعالية تصميم وتنفيذ عمليات الأمم المتحدة للسلام بسبب عدم كفاية التوجيهات الاستراتيجية والتنسيق وقلة التركيز على الحلول السياسية. و لم تتمكن الجهود السابقة الهادفة إلى حل هذه المشاكل عن طريق التنسيق أو الهياكل الأخرى من إدخال تغييرات مجدية. ويعتقد الفريق أن الوضع الراهن يجب أن يتغير. وينبغي أن يُعد الأمين العام خيارات بشأن إعادة تنظيم هيكل الأمانة العامة المعني بالسلام والأمن، بهدف تعزيز القيادة والإدارة والتخلي عن النُّهج المجزّأة التي يتبعها المقر حتى يتسنى توفير دعم لعمليات الأمم المتحدة للسلام أكثر فعالية ومُوجَّه للميدان. وينبغي أن يفكّر الأمين العام في إنشاء منصب إضافي لنائب للأمين العام يكون مسؤولا عن شؤون السلام والأمن؛ وفي إنشاء قدرة للتحليل والتخطيط بغية دعم عمليات الأمم المتحدة للسلام، في حدود الموارد المتاحة لدى الأمانة العامة؛ وفي وضع مقترح بشأن فتح ''حساب موحّد لعمليات السلام'' من أجل تمويل جميع عمليات السلام وأنشطة الدعم المتصلة بها في المستقبل.

توحيد قوانا

يجب على الأمم المتحدة أن توحِّد قواها، التي تضم السياسات والشراكات والأشخاص، لمواجهة التحديات المقبلة. ويجب أن تكون الاستراتيجياتُ السياسية هي المحرك الذي يدفع عملياتِ السلام. وستكون الشراكات ضرورية للنجاح مستقبلا في مواجهة الأزمات الطويلة الأمد والأزمات الجديدة. ويجب أن يكون الناس محور الجهود التي تبذلها عمليات الأمم المتحدة للسلام.

والعديد من العقبات الماثلة أمام تحسين عمليات السلام ذات طابع سياسي، ويمكن معالجتها من خلال الإرادة السياسية والرغبة في التوصل إلى حلول وسط والتصدي للتحديات التي طال أمدها. ويجب أن يقترن ذلك باستعداد للسماح بإدارة الموارد بمرونة أكبر لإتاحة استخدام موارد الميزانية الشحيحة من أجل تحقيق نتائج في بيئات متغيرة. وفي فترة الضيق المالي هذه، فكّر الفريق بعناية في توصياته ليضمن أنها لن تُحمّل المنظومة المزيد من التكاليف غير الضرورية. والفريق واثق من أن أي استثمارات، إذا تم ترتيب تخصيصها بفعالية، ستقابلها تخفيضات في تكاليف البعثات التي هي في طور التقليص. وتحسين

التحليلات والاستراتيجيات والتخطيط، وتعزيز الوقاية والوساطة، واتباع نُهج أكثر استراتيجية إزاء تشكيل القوات وتحسين أدوات الاستجابة السريعة هي استثمارات متواضعة ولكنها هامة ويمكن أن تؤدي إلى التبكير بالانخراط وإلى ولايات قابلة للتحقيق وأكثر تركيزا وإلى زيادة ترشيد البعثات.

وبدعم من الدول الأعضاء، يمكن لعمليات الأمم المتحدة للسلام وشركائها أن تكون في وضع يمكنها من تنفيذ المهام بفعالية نيابة عن المجتمع الدولي. وخلال العقد القادم، سيتعين على الأمم المتحدة أن تتحمل مسؤوليات هامة لتحقيق الأهداف الأساسية المتعلقة بمنع نشوب النزاعات والوساطة لتحقيق السلام، وحماية المدنيين والحفاظ على السلام. وينبغي للأمم المتحدة أيضا توفير الرؤية والدعوة إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة ورسم خرائط طريق من أجل إقامة شراكة عالمية وإقليمية أقوى في المستقبل. وستكون أزمات الغد صعبة وستتطلب مؤسسات، بل في الواقع شبكة من المؤسسات، قادرة على الاستجابة بسرعة وفعالية عندما تكون هناك حاجة ماسة لها.

وهذا بدوره، يتطلب من الدول الأعضاء أن تُبدي التزاما راسخا بتقوية المنظمة للعمل بشكل أفضل على بلوغ المبادئ والمثل العليا المشتركة عالميًّا المكرّسة في الميثاق ولتلبية احتياجات الأشخاص، نساءً ورجالا وأطفالا، الذين تكون حياتهم معرّضة للخطر أو الذين فرّقتهم النزاعات المسلحة. ولهذه الأغراض، ينبغي علينا نحن، الأمم المتحدة، توحيد قوانا من أجل تحسين عمليات الأمم المتحدة للسلام في المستقبل.

”كثيرا ما نسمع أن الأمم المتحدة نجحت هنا، أو فشلت هناك. فماذا نعني بذلك؟ هل أننا نتحدث عن مقاصد الميثاق؟ إنها أشكال تعبير عن مُثل عليا مشتركة عالميًّا، لا يمكنها أن تخذلنا ولكننا للأسف كثيرا ما نخذلها. أم أننا نفكر في مؤسسات الأمم المتحدة؟ إنها أدواتنا. نحن نصمِّمها. ونحن نستخدمها. ونحن نتحمل مسؤولية تدارك أي ثغرات قد تكون فيها. ونحن نتحمل مسؤولية تصحيح أي عيوب في استخدامنا لها“.

داغ همرشولد، نيويورك، أيار/مايو ١٩٥٦

أولا - تحديد السياق

١ - إن عمليات الأمم المتحدة للسلام أداة فريدة للنهوض بالسلام والأمن الدوليين. وعندما تُستخدم عمليات الأمم المتحدة للسلام بحكمة وعزم وعندما يعمل موظفو الأمم المتحدة بتراهة وكفاءة مهنية لا غبار عليهما، يمكن لهذه العمليات أن تكون في مستوى توقعات الأشخاص الذين دمرّت النزاعات المسلحة حياتهم ويمكنها أن تساعد المنظمةَ على تحقيق مقاصد ميثاق الأمم المتحدة.

٢ - وفي عام ١٩٤٨، أُوفِدت أول بعثة لحفظ السلام وأوّل وسيط من الشخصيات البارزة في إطار جهود مبتكرة بذلتها الأمم المتحدة التي كانت في بداية عهدها كحلول مؤقتة لمشاكل محددة. وبعد سبعين سنة على ذلك تقريبا، أصبحت عمليات الأمم المتحدة للسلام، بما في ذلك عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة وكذلك مبادرات المساعي الحميدة ومبادرات الوساطة، عنصرا محوريا في الجهود التي تبذلها المنظمة لتحقيق السلام والأمن. وما برحت الدول الأعضاء تلجأ بشكل متزايد إلى هذه الأدوات للتصدي للأخطار المتقلبة التي يواجهها السلام والأمن الدوليان. وخلال ربع القرن الأخير، أُوفد الملايين من النساء والرجال الملتزمين إلى جميع أنحاء العالم تحت الراية الزرقاء، في خدمة السلام.

٣ - واليوم أصبحت الأمم المتحدة أكبر مزوّد لعمليات السلام الدولية بالأفراد، حيث تساهم بأكثر من ١٢٨ ٠٠٠ فرد من المدنيين والعسكريين العاملين في ٣٩ بعثة في أربع قارات، ويعمل مبعوثو الأمم المتحدة بلا كلل على تفادي نشوب النزاعات المسلحة أو على تسويتها[(١)].

(١) يشمل هذا العدد ١٦ عملية لحفظ السلام و ٢٣ بعثة سياسية. وهو لا يشمل أفرقة الجزاءات وأفرقة الرصد والبعثات السياسية الخاصة المواضيعية. وجميع الإحصاءات المتعلقة بعدد البعثات والموظفين والميزانية قدمتها الأمانة العامة للأمم المتحدة.

٤ - ونظرا إلى تزايد الطلبات على عمليات السلام، بذلت المنظمة جهودا كبيرة من أجل تعزيزها وكفالة تكيُّفها مع الأدوار الجديدة والمتغيرة. وقد حشد تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام برئاسة الأخضر الإبراهيمي قبل خمسة عشر عاما (A/55/305-S/2000/809) الدعمَ السياسي والمؤسسي والمالي من أجل الإصلاح.

٥ - ولكن يواجه العديد من هذه العمليات وموظفيها تحديات كبيرة. فهذه البعثات تُوفَد إلى سياقات نزاعات معقدة، وفي كثير من الأحيان إلى بيئات غير آمنة. وفي معظم الأحيان، لا تكون لديها القدرات اللازمة لتنفيذ ولاياتها، وفي بعض الحالات، تعمل هذه البعثات دون وجود عملية سلام تستند إليها. وفي هذه الظروف، تواجه عمليات السلام صعوبة في تحقيق أهدافها.

٦ - وعلى خلفية تكل التحديات، كلَّف الأمين العام الفريقَ بإعداد هذا الاستعراض المستقل. وبعد إجراء مشاورات شاملة مع طائفة واسعة من الجهات المعنية في جميع أنحاء العالم، يقترح الفريقُ المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام مجموعة من التوصيات الرامية إلى تمكين عمليات الأمم المتحدة للسلام من تلبية المطالب الحالية والمستقبلية المتعلقة بتوفير السلام والأمن بشكل أفضل ومن أن تكون في مستوى توقعات الأشخاص الذين تخدمهم.

السياق

٧ - منذ مطلع تسعينات القرن الماضي، تراجع عدد النزاعات المسلحة وخفّت حدتها. وقد تحقق ذلك إلى حد كبير بفضل التسوية السلمية للنزاعات، التي تزامنت مع جهود دعم السلام على الصّعد المحلي والوطني والإقليمي والدولي. وقد اضطلعت الأمم المتحدة بدور حاسم في دعم هذا الاتجاه الإيجابي من خلال عمليات السلام التابعة لها وكذلك بفضل عمل ركائزها الأوسع نطاقا المتعلقة بالسياسة وحقوق الإنسان والتنمية.

٨ - ورغم انتشار السلام عموما على مدى ربع القرن الماضي، انقلبت الاتجاهات الإيجابية الأخيرة خلال السنوات الثلاثة الماضية، وازدادت النزاعات مجددا. وأكثر ما يبعث على القلق هو أن عدد الحروب الأهلية قد ازداد في السنوات القليلة الماضية وأن الهجمات التي ترتكبها الحكومات والجماعات المسلحة ضد المدنيين قد سجّلت ارتفاعا للمرة الأولى

منذ عشر سنوات[٢]. وتفاقمت هذه الزيادة بسبب تنامي ظاهرة التطرف العنيف، الذي يمكن أن يفضي إلى الإرهاب[٣]. واليوم، يعاني رقم قياسي تاريخيًّا يفوق ٥٠ مليون شخص اقتُلعوا من مواطنهم الأصلية من التشريد الداخلي أو اللجوء إلى الخارج، مما أدى إلى عبء كبير تتحمله البلدان المضيفة وإلى ضغوط كبيرة على قدرة الاستجابة لدى وكالات المساعدة الإنسانية[٤].

٩ - وإضافة إلى القتل العشوائي، يتعرّض المدنيون لانتهاكات مروّعة في خضم النزاعات المسلحة اليوم. ولا يزال العنف الجنسي من الأساليب المتفشية في الحروب الحديثة. وتتعرض النساء والفتيات للخطف الجماعي، وللإجبار على اعتناق ديانة أخرى، وللزواج القسري، والاسترقاق الجنسي. وفي كثير من الأحيان، يتم تجنيد الرجال والفتيان قسرا للقتال أو أنهم يُعدَمون خارج نطاق القضاء. وفي عام ٢٠١٤ وحده، تم تجنيد أكثر من ٠٠٠ ٣ طفل قسرا في قوات مسلحة وقد يكون العدد الحقيقي أعلى بكثير، وفقا لتقرير الأمين العام عن الأطفال والنزاع المسلح (A/68/878-S/2014/339).

١٠ - وكثير من النزاعات المسلحة اليوم مستعص وليس من السهل إيجاد حل سياسي له. كما أن الكثير منها ناتج عن نزاع طويل له جذور عميقة تتخلله فترات عودة إلى أعمال العنف على نطاق واسع. وتبرهن هذه النزاعات كذلك على أن مفهومي النزاع بين الدول وداخل الدولة الواحدة أصبحا مختلطين وأنه ليس هناك طريق مباشر نحو تحقيق السلام.

١١ - والروابط المعقدة على الصعد المحلي والوطني والإقليمي والعالمي تحدّد شكل النزاعات وتتطلب اتباع نهج أكثر مرونة لتسويتها. وقد أقحمت الشبكات عبر الوطنية للاتجار غير المشروع بالمخدرات والأسلحة والأشخاص والأموال نفسها في العديد من النزاعات، حيث تقوم بتغذيتها وتأجيجها بالأموال والأسلحة. وتنشط هذه الشبكات الآن على نطاق قارات بأكملها، وهي تتصيد الدول المتضررة من النزاعات والخارجة من النزاعات الأقل قدرة على المقاومة لتتغلغل فيها عن طريق الرشوة والأنشطة الريعية والنهب.

---

(٢) جميع البيانات الواردة في هذا التقرير بشأن النزاعات مأخوذة من مؤلفات ومعلومات متاحة على موقع برنامج البيانات عن النزاعات لجامعة أوبسالا http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_prio_armed_conflict_dataset.

(٣) أشار قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) إلى أن التطرف العنيف يمكن أن يؤدي إلى الإرهاب والمصطلح مستخدَم في هذا التقرير بهذا المعنى.

(٤) الأرقام متاحة في الموقع التالي: www.unhcr.org.

١٢ - ويشكل عدد متزايد من الجماعات المتطرفة العنيفة والجماعات الإرهابية تهديدا خطيرا على السلام والأمن الدوليين. واستخدام هذه الجماعات لأشكال عنف مروّعة واستغلالها لرموز دينية وأحكام مطلقة مشوّهة ولكنها قوية يشكل تحديا جسيما ماثلا أمام السلام. وفي بعض الحالات، تشكل أهدافها المتطرفة خطرا مباشرا يهدد بقاء الدول. وتسخّر هذه الجماعات المقاتلة المظالَم المحلية لخدمة خطط عابرة للحدود الوطنية، وتستغل الترابط العالمي الحالي لنقل المعلومات والأموال والمقاتلين والأسلحة بين الدول وإلى مناطق النزاعات وفيما بينها.

١٣ - وفي الوقت ذاته، نتج العديد من النزاعات عن فساد الحكم، حيث تسيطر على الدولة نُخب تحتكر السُّبل المؤدية إلى السلطة والثروة، وتستخدم الجهاز الأمني لاحتواء الحركات الاجتماعية والسياسية التي تعترض على حكمها. وعندما تعجز الاحتجاجات السلمية والجهود الرامية إلى منع نشوب النزاعات عن التوصل إلى حلول وسط، كثيرا ما تندلع أعمال العنف وتعيد، في طريقها، فتح الجراح التاريخية، وتؤدي إلى تشدد الهويات الدينية أو العرقية المتنافسة، وإلى تدخلات إقليمية، وفي بعض الأحيان، إلى تزايد حدة المنافسات الدولية.

١٤ - وفي هذه السياقات، فشلت الجهود الرامية إلى الحفاظ على السلام جزئيا بسبب عدم وضع ترتيبات سياسية شاملة، وعدم تقاسم الموارد بشكل عادل، وعدم مراعاة التنوع العرقي والديني بشكل منصف. وفي أغلب الحالات، لا تتم معالجة الأسباب الجذرية للنزاع ودوافعه بفعالية. وفي بعض السياقات، اتضح أن جهود الوساطة والتفاوض غير كافية في مواجهة المواقف المتشددة التي تمسكت بها المجموعات المتطرفة التي تزدري الحلول التوفيقية. وقد أدت النزاعات الطويلة الأمد أو المتجددة أو الجديدة، وبطء التقدم السياسي المحرَز وحالات الإخفاق المتكررة في محادثات السلام، التي تفاقمت بسبب عدم جني أي مكاسب من السلام على أرض الواقع، إلى خيبة الأمل وفقدان الثقة في جهود التفاوض. ومع ذلك، فإن الردود العسكرية الجارية والتي نُفِّذت في الآونة الأخيرة حققت نجاحا قصير الأجل لا غير، وفي بعض الحالات، نجاحا عابرا أو وهميا، بينما زادت من تفاقم بعض المظالم الكامنة وراء النزاعات.

١٥ - وعند التطلع إلى المستقبل، يبدو أن نهضة المجتمع المدني وارتفاع أصوات الشعوب تخلق حاليا زخما قويا لجعل الديمقراطية وحقوق الإنسان تعم في كل أنحاء العالم. وساعد نمو الاقتصاد العالمي على بلوغ مستويات غير مسبوقة من الثراء وانتشل الملايين من براثن الفقر. وإضافة إلى ذلك، قرّب انتشار التكنولوجيا، ولا سيما شبكات التواصل الاجتماعي، مواطني

العالم من بعضهم ووعّاهم بالطبيعة غير القابلة للتجزئة لحريات الإنسان، مما قوّى عزمهم على مواجهة التحديات العالمية بشكل جماعي.

١٦ - وفي الوقت نفسه، من المرجح أن العديد من الديناميات الحالية التي قد تؤدي إلى نشوب نزاعات ستزداد حدة. فالقوى الجغرافية السياسية بصدد التحول. وفي العديد من البلدان، أصبح النضال من أجل الإدماج السياسي واحترام حقوق الإنسان يشكل تحديا لبقاء الأوضاع على حالها. ولكن التطلعات والفرص غير متكافئة بشكل خطير بالنسبة للفقراء في العديد من بلدان العالم الأكثر كثافة سكانية والأحدث عهدا. وقد تفاقمت الفوارق الاقتصادية داخل الدول وفيما بينها على حد سواء، مما قد يؤدي إلى نشأة خلافات سياسية. وبشكل أعم، يؤدي تسارع النمو السكاني إلى ارتفاع الطلبات على الغذاء والطاقة والمياه بشكل مستمر، مما يتطلب إيجاد حلول جديدة لإدارة هذه الموارد الشحيحة وتوزيعها. وستؤدي الظروف المناخية المتغيرة والإفراط في استخدام الأراضي والمجاري المائية إلى تفاقم حدة التوترات وزيادة عدد نقاط الساخنة المحتملة.

وضع عمليات الأمم المتحدة للسلام في سياقها

١٧ - في إطار الإشارة إلى ديباجة ميثاق الأمم المتحدة، يعتقد الفريق أنه ''بضم قوانا'' لصون السلم والأمن الدوليين، يمكن للأمم المتحدة أن تواجه بشكل أفضل السيناريوهات المتقلّبة المستقبلية. ويمكن لعمليات الأمم المتحدة للسلام أن تقدّم إسهامات هامة، وحاسمة أحيانا، لمنع نشوب النزاعات وحلها، بل هي فعلا تقدم إسهامات من هذا القبيل، غير أنه لا يمكن ولا ينبغي أن يُطلب منها التصدي لجميع أشكال التهديدات.

١٨ - ويشمل مصطلح ''عمليات الأمم المتحدة للسلام'' المستخدَم في هذا التقرير مجموعة واسعة النطاق من الأدوات التي تديرها الأمانة العامة للأمم المتحدة. وتتراوح هذه الأدوات بين إيفاد مبعوثين خاصين ووسطاء، والبعثات السياسية (بما في ذلك بعثات بناء السلام) والمكاتب الإقليمية للدبلوماسية الوقائية، وبعثات المراقبة (بعثات مراقبة وقف إطلاق النار والبعثات الانتخابية) والبعثات الفنية المختصة الصغيرة الحجم (مثل بعثات دعم الانتخابات)، والعمليات المتعددة التخصصات، الكبيرة والصغيرة الحجم على حد السواء، التي تعتمد على الأفراد المدنيين والعسكريين وأفراد الشرطة لدعم تنفيذ عمليات السلام (وقد شملت حتى سلطات انتقالية لديها مهام حكم)، وكذلك البعثات المتقدمة لأغراض التخطيط. وتستفيد جميع هذه البعثات من الخبراء الذين تحشدهم الأمانة العامة، بمن فيهم المختصون في الوساطة والمسائل الانتخابية، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون، والشؤون الجنسانية، وخبراء الشرطة والخبراء العسكريون.

١٩ - واشتركت الأمم المتحدة مع منظمات إقليمية في نشر بعثات مشتركة، وقدمت الدعم اللوجستي للعمليات العسكرية التي قام بها الاتحاد الأفريقي. وأنشأت الأمم المتحدة أيضا بعثات مبتكرة، من بينها بعثة في الجمهورية العربية السورية مشتركة مع منظمة حظر الأسلحة الكيميائية. وتُعتبر بعثة مواجهة الأزمة الإقليمية للتصدي لفيروس إيبولا المنشأة مؤخرا، رغم طابعها الإنساني، مثالا آخر على العمليات الميدانية المعقدة التي تشكلها الأمم المتحدة اليوم.

٢٠ - وقد أدت زيادة الاعتماد على عمليات الأمم المتحدة للسلام إلى ارتفاع غير مسبوق في مستوى النشر، حيث تنشر الأمم المتحدة ١٦ عملية من عمليات حفظ السلام في الميدان. وتضاعفت أعداد العسكريين وأفراد الشرطة أكثر من ثلاث مرات منذ عام ٢٠٠٠ حيث ارتفعت من ٠٠٠ ٣٤ فرد إلى ٠٠٠ ١٠٦ فرد، وأصبح عدد الموظفين المدنيين العاملين في عمليات حفظ السلام الآن يفوق ٠٠٠ ١٩ فرد. وتقدم الأمم المتحدة أيضا الدعم اللوجستي إلى أكثر من ٠٠٠ ٢٠ فرد من أفراد الاتحاد الأفريقي. وتدوم البعثات المعاصرة في المتوسط ثلاث مرات أكثر من سابقاتها، مما يعكس صعوبة البيئات التشغيلية وبطء التقدم المحرز في العمليات السياسية التي يُفترض أن هذه البعثات تدعمها. أما البعثات السياسية المدنية الأصغر حجما فقد شهدت زيادة في أعدادها وحجمها ومسؤولياتها إذ يبلغ عدد البعثات السياسية القائمة حاليا ٢٣ بعثة وهي تضم أكثر من ٠٠٠ ٣ فرد، من بينهم ١٠ مبعوثين خاصين وأفرقتهم. وإضافة إلى ذلك، يبلغ عدد أفرقة الجزاءات وأفرقة الرصد ١٣ فريقا وهي مموَّلة أيضا على أنها بعثات سياسية[٥].

٢١ - وأثبتت عمليات الأمم المتحدة للسلام أنها أدوات فعالة وتتسم بالكفاءة من حيث التكلفة عندما تقترن بالالتزام السياسي بتحقيق السلام. وفي العقد الماضي، قدّمت الأمم المتحدة الدعم إلى عمليات سلام وعمليات انتقال سياسي ناجحة نسبيا بما في ذلك في تيمور - ليشتي، وسيراليون، ونيبال. ورافقت عمليات الأمم المتحدة للسلام في غينيا - بيساو، وكوت ديفوار، وليبريا، وهايتي تلك البلدان خلال عمليات انتقالية مضطربة ولكنها ناجحة عموما. وهذه البعثات، التي أصبحت في مراحل مختلفة من تقليص حجمها، تتصارع الآن مع المسائل المتعلقة بمعرفة القدر الكافي من الدعم الذي يجب تقديمه لضمان أن يكون السلام الذي ساعدت على بنائه قادرا على الحفاظ على بقائه، ومعرفة كيفية الانتقال إلى أشكال مساعدة أنسب في الأجل الطويل.

(٥) معلومات مقدمة من الأمانة العامة للأمم المتحدة.

٢٢ - ولكن سِجلّ بعض البعثات الأخرى لم يكن إيجابيا بنفس القدر. فقد أنهيت بعثات عند سحب موافقة الحكومة على حضورها أو لأن صبر مجلس الأمن عِيل. وفي بعض الحالات، أرغمت البعثات المغادِرة على العودة بسبب تأجج النزاع مجددا. واستمر جيل أكبر سنا من بعثات رصد وقف إطلاق النار الصغيرة الحجم لمدة عقود من الزمن ولا يلوح في الأفق أي مخرج لها. وعدم إحراز أي تقدم جدي في حل مشاكل سياسية مرت عليها عقود من الزمن يقوم عليها وجود هذه البعثات يثير مسألة ما إذا كان ينبغي إنهاؤها.

مهام أكثر صعوبة

٢٣ - في الوقت الراهن، يكابد العديد من بعثات الأمم المتحدة المعاصرة في سياقات سياسية أكثر تعقيدا وفي بيئات عمل صعبة. وقبل عقد من الزمن، كان العديد من عمليات حفظ السلام يُنشر عقب انتهاء أعمال القتال وتوقيع اتفاق سلام شامل. أما اليوم، فيعمل عدد متزايد من البعثات في بيئات نائية ووعرة لا يوجد فيها اتفاق سياسي، أو حيث تعثرت الجهود الرامية إلى التوصل إلى اتفاق سياسي أو لاستئنافه. وتواجه هذه البعثات استمرار الأعمال القتالية وأطرافا غير مستعدة للتفاوض أو تقوّض بشكل آخر وجود البعثة بالتغاضي عن القيود المفروضة على قدرتها على العمل أو بفرض قيود عليها. وتتفاقم هذه التحديات في البلدان الكبيرة ذات الهياكل الأساسية الرديئة، حيث يصبح أصعب بكثير على بعثات الأمم المتحدة أن تعطي وزنا لوجودها. وخطوط الإمدادات اللوجستية في بيئات العمل الواسعة وغير الساحلية وغير الآمنة في كثير من الأحيان، كثيرا ما تكون محدودة وعُرضة للتعطيل.

٢٤ - وتواجه عدة بعثات هذه السيناريوهات. فعلى سبيل المثال، تكابد بعثة الأمم المتحدة الموفدة إلى مالي من أجل الحفاظ على وجود فعّال في منطقة النزاع، ويواجه حفظة السلام فيها باستمرار هجمات مميتة تنفذها الجماعات المتطرفة. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، ظلت النزاعات على الصعيدين الإقليمي والمحلي تعصف بالبعثة لمدة ١٦ عاما، وقد كُلِّفت البعثة في الآونة الأخيرة بتنفيذ عمليات هجومية. وفي دارفور، أصبحت البعثة المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة مجرد ظل للغرض الأصلي من إنشائها، حيث يقتصر دورها على تحقيق الأهداف الضيقة المتمثلة في رصد النزاع والقيام بدوريات في المخيمات وتحفيز الجهود المحلية لإقامة حوار. أما في جنوب السودان، فقد انهار برنامج العمل الطموح الذي صُمِّم لدعم البلد المستقل حديثا بسبب اندلاع حرب أهلية فيه، وأصبحت البعثة مجبرة إلى حد كبير على تبني وضع ردّ الفعل، حيث تتولى حماية المدنيين، ومن بينهم عشرات الآلاف من الأشخاص الذين يحتمون داخل مجمعات الأمم المتحدة. وفي كل حالة من هذه الحالات،

عجزت الأمم المتحدة وشركاؤها عن حشد الجهد السياسي اللازم لإيجاد حلول لهذه النزاعات، وفي نهاية المطاف لتيسير وضع استراتيجية خروج مسؤولة لهذه البعثات.

٢٥ - أما الأوضاع البائسة في الجمهورية العربية السورية وليبيا واليمن، فتكشف عن محدودية جهود الوقاية والوساطة عندما لا يكون هناك عزم دولي موحَّد وعندما يكون هناك استقطاب للمصالح الإقليمية. وقد اتخذت البعثتان السياسيتان التابعتان للأمم المتحدة اللتان تعملان بالتوازي مع قوات الأمن الدولية خطوات نحو المرحلة الانتقالية في أفغانستان والصومال. أما في العراق، فقد انزلق البلد مجددا إلى ويلات النزاع. وتعطلت عملية السلام في الشرق الأوسط رغم مشاركة الأمم المتحدة.

٢٦ - وفي بيئات متزايدة الخطورة، تعرّض أفراد بعثات الأمم المتحدة إلى هجمات في عدد من البعثات، بما في ذلك في أفغانستان، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والصومال، والعراق، ومالي، إلى جانب التهديدات التي يواجهونها. ومنذ عام ٢٠١٣، أُجبرت بعثات تابعة للأمم المتحدة على القيام بعمليات إجلاء أو على تغيير أماكنها بشكل جذري في جمهورية أفريقيا الوسطى، والجمهورية العربية السورية، وليبيا، واليمن. وتساعد زيادة الاستثمارات في التدابير المضادة الدفاعية على استعادة قدر من حرية التنقل والمبادرة ولكنها تظل هامشية. وبعثات الأمم المتحدة، شأنها شأن البعثات الأخرى التي تجد صعوبة في العمل في مثل تلك الظروف، كثيرا ما تقلص أدوارها لتقتصر على القيام بمجموعة محدودة من المهام الحيوية.

٢٧ - وما انفكت التوقعات تتزايد، لا سيما فيما يتعلق بقدرة بعثات الأمم المتحدة على حماية المدنيين في مناطق عمليات شاسعة. ورغم أن عمليات الأمم المتحدة للسلام ردّت في بعض الأحيان بإقناع لتفادي وقوع هذه التهديدات أو تفاقمها، ولضمان سلامة المدنيين، فإنها لم تتمكن، في أحيان أخرى، من إظهار ما يكفي من العزم والصرامة في مواجهة الأخطار التي تهدد المدنيين.

٢٨ - وإضافة إلى التحديات السياسية والعملياتية والأمنية التي تواجهها بعثات الأمم المتحدة، فإن حالات الاستغلال والاعتداء الجنسيين التي يرتكبها بعض أفراد الأمم المتحدة، رغم نظم السلوك والانضباط الجديدة وسياسة عدم التسامح إطلاقا مع هذه الممارسات، لا تزال تُلحق أضرارا كبيرة بالضحايا وكذلك بمؤسسة عمليات الأمم المتحدة للسلام وبالأمم المتحدة نفسها.

الجهود المبذولة مؤخرا من أجل تعزيز عمليات السلام

٢٩ - لما يزيد على عقد من الزمن، بذل كلّ من الأمين العام والأمانة العامة للأمم المتحدة والدول الأعضاء جهودا من أجل تعزيز عمليات الأمم المتحدة للسلام. وقد تم تنفيذ العديد من التوصيات المقترحة في الاستعراضات السابقة لمعالجة التحديات المستمرة، وإن كان ذلك في ظل طلبات متزايدة باستمرار. وتشمل هذه التوصيات توفير سلطة للدخول في التزامات مالية، ومخزونات للنشر، وإمكانات شرطة دائمة لعمليات حفظ السلام في وقت مبكر؛ وتعزيز سيادة القانون والقدرات ذات الصلة بها؛ وإنشاء قدرات وخبرات في مجال السياسات والشراكات والدروس المستفادة معنيّة بحماية المدنيين والمسائل الجنسانية. وتم أيضا تعزيز جهود الوساطة والدعم الانتخابي. وتم تعيين ممثلين خاصين للأمين العام للدفاع عن حقوق الأطفال المتضررين من النزاعات المسلحة ولمكافحة العنف الجنسي في حالات النزاع. وأُنشئ هيكل جديد لبناء السلام يتضمن صندوقا لبناء السلام. وافتُتِحت مكاتب إقليمية للدبلوماسية الوقائية في وسط أفريقيا وغرب أفريقيا وآسيا الوسطى، وأنشئت قدرات متخصصة في الوساطة في المقر. وأنشئت إدارة الدعم الميداني المكرّسة لهذا الغرض من أجل دعم المجموعة العالمية من العمليات الميدانية بشكل أفضل. كما أُنشئت أفرقة عملياتية متكاملة في إدارة عمليات حفظ السلام في المقر لتجميع البُعدين السياسي والعملياتي والدعم المقدَّم للبعثات. وتم الاتفاق على الزيادات في معدلات تسديد تكاليف القوات التي طال انتظارها.

٣٠ - ولكن أُحرز تقدم أقل في مجالات أخرى، بما في ذلك مجال تنمية القدرات العسكرية الدائمة، والتعجيل بمواعيد النشر، وزيادة فعالية التحليلات والتخطيط وتكامل الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة من أجل الحفاظ على السلام. ولم تكن الموارد دائما في مستوى طموح الولايات، ولم يحصل مجلس الأمن دائما على التقييمات الصريحة التي يحتاجها لاتخاذ قرارات أكثر استنارة. ولا تزال البلدان المساهمة بقوات لا تُستشار بالقدر الكافي بشأن صياغة الولايات وتجديدها، مما يعرقل في بعض الأحيان تنفيذ الولايات، والأمر كذلك أيضا بالنسبة لنشر القوات دون توفير ما يكفي من المعدات والأصول أو عندما تكون المعدات والأصول غير ملائمة. وفي حين تتلقى بعثات حفظ السلام موارد الدعم الفني من مقر الأمم المتحدة، لم تنظر الجمعية العامة بعدُ في التوصيات المتعلقة بتحسين تمويل ودعم البعثات السياسية الخاصة المقدَّمة منذ عام ٢٠١١. ولا يزال منع نشوب النزاعات، مع أنه من الأنشطة الأساسية للمنظمة، يعاني من نقص كبير في الموارد. ولا يحظى وسطاء الأمم المتحدة دائما بدعم سياسي دولي كافٍ أو موحد، مما يقوض جهود صنع السلام. وأخيرا، لا يزال

يتعين على منظومة الأمم المتحدة توحيد قواها وبلوغ طاقتها الكامنة لتحقيق نتائج أفضل بشكل جماعي.

٣١ - ومنذ اعتماد قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠) في عام ٢٠٠٠ والقرارات المتتالية، أحرزت الأمانة العامة وعمليات الأمم المتحدة للسلام بعض التقدم على صعيد المضي قدما في الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن الدوليين. وتشمل الخطة زيادة مشاركة المرأة في جهود الوقاية والوساطة التي يقودها المبعوثون الخاصون للأمم المتحدة، وإدماج الأبعاد الجنسانية في السياسات والاستراتيجيات في مجالات مثل المساعدة الانتخابية وحماية المدنيين. ويكفل المستشارون المعنيون بحماية المرأة تحسين الرصد والتحليل والإبلاغ بشأن العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات، وتُدرج البيانات المصنفة حسب نوع الجنس في التقارير المقدمة إلى مجلس الأمن. وعيّن الأمين العام عددا أكبر من النساء كرئيسات لبعثات الأمم المتحدة. وتحظى هذه الخطة الهامة باعتراف واسع النطاق ولكن، رغم مرور ١٥ سنة، لا يزال ثمة سوء فهم للإمكانات التي يمكن أن تتحقق من إدماج المنظور الجنساني وتعزيز مشاركة المرأة على جميع مستويات الحياة السياسية والمدنية، وخصوصا على مستوى القيادات.

٣٢ - ويقر الفريق بالجهود الكثيرة التي بذلتها الأمانة العامة والدول الأعضاء لتعزيز عمليات الأمم المتحدة للسلام على مدى السنوات الـ ١٥ الماضية، بما في ذلك العديد من المبادرات المبتكرة الجارية حتى اليوم. وتسعى توصيات الفريق في هذا التقرير إلى البناء على هذه الجهود.

ثانيا - دعوة إلى التغيير

٣٣ - أكدت المشاورات المكثفة التي أجراها الفريق مع الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والمجتمع المدني، والمجامع الفكرية، ومنظومة الأمم المتحدة الأوسع نطاقا أن الاعتقاد السائد هو أن للأمم المتحدة مواطن قوة حقيقية في المجالات القانونية والسياسية والتنفيذية لا تزال تجعلها عنصرا فاعلا أساسيا في مجالي السلام والأمن العالميين.

٣٤ - وتتمتع الأمم المتحدة بإمكانات وصول استثنائية في جميع أنحاء العالم للحصول على المعارف والخبرات؛ وفي وسعها الاستفادة من الموارد المالية والبشرية والموارد الأخرى المتوفرة لدى أعضائها على الصعيد العالمي لتشكيل وتعهد عمليات السلام في أي جزء من العالم. وتملك الأمم المتحدة إمكانات نادرة للمساعدة على لمّ الشمل، وقدرة على الجمع بين المصالح المتباينة لتحقيق أهداف مشتركة، والارتقاء بالمسائل فوق المخططات الإقليمية التي تسبب الشلل أحيانا وإيجاد وتنفيذ استراتيجيات يمكن أن تؤدي إلى حلول سياسية. وتملك

الأمم المتحدة القدرة على الجمع بين النُّهج الشاملة، في مجالات السياسة والأمن والتنمية وحقوق الإنسان، بالإضافة إلى القدرة على الحفاظ عليها في الميدان على مر الزمن.

٣٥ - ومع ذلك، سلطت المشاورات الضوء على أن الأمم المتحدة تواجه قيوداً شديدة من نواحٍ أخرى. فرغم أن الشرعية العالمية التي تتمتع بها الأمم المتحدة هي واحد من أكبر مواطن قوتها؛ فإن احتمال أن يؤدي تدخل الأمم المتحدة إلى إضفاء طابع دولي على المسائل الداخلية أمرٌ يندرج في صميم شواغل بعض الدول الأعضاء. وفي كثير من الأحيان، لا يُطلب تدخل الأمم المتحدة في نزاع ما إلا في وقت متأخر، بعد أن تكون الخيارات الأخرى قد استنفدت. والموارد المقدمة لجهود الوقاية والوساطة شحيحة بشكل مزمن وشديد. وعلاوة على ذلك، تظهر المنظمة أعراض ضعف على المستوى النُظمي. ففي كثير من الأحيان، تضع المنظمة ولايات وتُنشئ بعثات باستخدام نماذج جاهزة بدلا من وضع استراتيجيات سياسية محددة لكل حالة. واصطدم النهج الذي تتبعه المنظمة لتشكيل القوات بصعوبات على صعيد إيصال ما يكفي من القوات بسرعة كافية إلى أرض الميدان، وهو يعتمد على قدرات نظامية لا تملك الموارد اللازمة وتفتقر أو تكاد إلى قدرات التشغيل المتبادل وتتسم بضعف القيادة والتحكم. ويصعب حشد قدرات متخصصة قادرة على الانتشار السريع، مثل الطيران والأخصائيين الطبيين والمهندسين، بشكل مسبق قبل نشر وحدات المشاة. ولم تتوصل بعد إدارات الأمانة العامة ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها إلى تقسيم واضح للعمل، وهي تجاهد لتحقيق تكامل جهودها في مواجهة الضغوط المتنافسة، والرسائل المتناقضة في بعض الأحيان، ومصادر التمويل المختلفة. وفضلا عن ذلك فإن النظم البيروقراطية المطبقة في الأمم المتحدة، المشكّلة لتلبية احتياجات بيئة المقر، تحد من سرعة وحركة ومرونة الاستجابة في الميدان.

٣٦ - وتلقى الفريق من الحكومات والمنظمات الشعبية، من الشرق إلى الغرب، ومن جنوب الكرة الأرضية إلى شمالها، رسائل واضحة تشير إلى ضرورة التغيير: لا بد من معالجة هذه التحديات. فمصداقية الأمم المتحدة ومشروعيتها وأهميتها في السنوات القادمة ستتوقف على قدرتها على استغلال مواطن قوتها، ومعالجة نقاط ضعفها، وتمكين الآخرين من تحقيق إمكاناتهم الذاتية لصون وتحقيق السلام والأمن. ويجب معالجة فجوة المصداقية التي نشأت بين الولايات الطموحة الموكلة إلى عمليات السلام والآمال الكبيرة التي بُنيت عليها، من جهة، والتحديات على أرض الواقع والأداء القاصر لبعض البعثات في بعض الأحيان، من جهة أخرى. وينبغي للأمم المتحدة معالجة مواطن الضعف في نُهجها السياسية تجاه النزاعات التي طال أمدها، والتي لا تزال تسبب معاناة أعداد كبيرة من الناس. ويجب على الأمم

المتحدة أن تحفظ، وأحيانا أن تستعيد، دورها بوصفها جهة فاعلة محايدة في بعض المناطق وأماكن النزاعات، لأنه يؤثر على قدرتها على قيادة العمليات والمفاوضات السياسية.

٣٧ - وينبغي للأمم المتحدة أن تتبنى أربعة تحوّلات أساسية للارتقاء بعمليات السلام إلى موقع يتيح لها الاستجابة على نحو أفضل للتحديات في المستقبل:

(أ) يجب إعطاء الأولوية للسياسة - ينبغي أن تكون الحلول السياسية هي التي توجّه على الدوام تصميم وتشغيل عمليات الأمم المتحدة للسلام ويجب المحافظة على الزخم السياسي؛

(ب) يجب استخدام المجموعة الكاملة من عمليات السلام بمرونة أكبر للاستجابة للاحتياجات المتغيرة على أرض الواقع - ويجب استخدام عمليات السلام بوصفها مجموعة متنوعة من الأدوات وتعديلها للاستجابة للأوضاع المتغيرة. وليتسنى ذلك، ينبغي تحسين التحليل والاستراتيجية، وزيادة دقة التقييم والتخطيط، وترتيب أولويات الولايات، وتوفير إدارة أكثر استجابة وتركيزا على احتياجات الميدان؛

(ج) يجب بناء شراكة أقوى وأشمل في مجال السلام والأمن من أجل المستقبل - يجب على الأمم المتحدة أن تستفيد من مركزها المحوري في الشراكات مع الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية لتتسنى الاستجابات السريعة والفعالة للأزمات، مع الاستناد إلى المسؤوليات المتبادلة والمزايا النسبية الواضحة. وينبغي أيضاً لمنظومة الأمم المتحدة وعمليات الأمم المتحدة للسلام أن تتبنى الشراكات، بما في ذلك من خلال إجراء مشاورات أكثر فائدة مع الشركاء والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة؛

(د) يجب أن تصبح الأمانة العامة للأمم المتحدة أكثر تركيزا على احتياجات الميدان وعمليات الأمم المتحدة للسلام أكثر تمحورا حول الناس - يجب التيقظ في مقر الأمم المتحدة في نيويورك إلى الاحتياجات المتميزة والهامة للبعثات الميدانية، وتجديد عزيمة موظفي عمليات الأمم المتحدة للسلام على خدمة وحماية الناس الذين كلفوا بمساعدتهم.

٣٨ - ويعتقد الفريق أن التغيير الحاسم والبعيد المدى مطلوب في أربعة مجالات رئيسية لعمل عمليات الأمم المتحدة للسلام. ففي كل منها، تحتاج الأمم المتحدة إلى مزيدٍ من وضوح الهدف، وتصورٍ واقعي بشأن الحدود، والتزامٍ بالشراكات، وتصميمٍ على تحقيق نتائج أفضل.

(أ) ينبغي منح الصدارة مجددا لأنشطة الوساطة ومنع نشوب النزاعات - فالأمم المتحدة لم تستثمر بما فيه الكفاية لمعالجة جذور النزاعات. ويجب عليها أن تفعل ذلك

بالشراكة مع الآخرين، مع السعي في الوقت نفسه إلى تعزيز قدراتها الذاتية على الاضطلاع بأعمال الوقاية، بما في ذلك من خلال التنمية الشاملة للجميع والمنصفة؛

(ب) حماية المدنيين التزام أساسي من التزامات الأمم المتحدة، ولكن يجب تحقيق تقارب بين التوقعات والقدرات – يجب على الأمم المتحدة أن تعمل على نحو استباقي للوفاء بالتزامها بحماية المدنيين. ويجب على المنظمة أن تعزز تنفيذ مسؤوليات الحماية بالاستفادة على النحو المناسب من جميع القدرات المدنية والعسكرية والشرطية المتاحة؛

(ج) توفر الأمم المتحدة الحماية وتدير النزاعات في بيئات أكثر عداء، وثمة حاجة إلى الوضوح فيما يتعلق باستخدام القوة – تتطلب بيئات العمل الجديدة مزيداً من الوضوح بشأن تحديد توقيت وكيفية استخدام الأمم المتحدة وشركائها القوة، وفي أي ظروف، ووفقاً لأي مبادئ؛

(د) يجب استخلاص الدروس للحفاظ على السلام، ويجب تبني نُهُج جديدة للمساعدة على منع الانزلاق مجددا إلى دائرة النزاعات – يجب على الأمم المتحدة وشركائها تعزيز المشاركة السياسية، وتشجيع التنمية الاجتماعية والاقتصادية الشاملة للجميع، والتغلب على الثغرات النُظمية، وتوسيع نطاق مشاركة المجتمعات المحلية، مع أداء النساء والشباب دوراً رئيسياً.

٣٩ - وأخيرا، لا يمكن تحقيق أي من التحوّلات المبينة أعلاه بدون إجراء تغيير حاسم لتمكين عمليات الأمم المتحدة للسلام من العمل بمزيد من الفعالية في الميدان.

(أ) تحديد اتجاه واضح ووضع هدف مشترك – يقتضي ذلك من الأمم المتحدة وضع استراتيجيات سياسية واقعية استنادا إلى تحسين التحليل والتخطيط وإصدار الولايات من خلال مشاورات مجدية وفعالة مع المساهمين؛

(ب) تحسين سرعة نشر الأفراد النظاميين وقدراتهم وأدائهم – يجب على الأمم المتحدة وشركائها التغلب على القيود التي تعيق الانتشار السريع للتصدي للأزمات. وينبغي بذل الجهود السياسية لدعم نهج أكثر استراتيجية إزاء تشكيل القوات. ولا بد من توسيع نطاق التشاور مع المساهمين، وإيجاد نهج مبتكرة للحصول على قدرات متخصصة وإطار لتحسين الأداء؛

(ج) التفاعل مع البلدان المضيفة والمجتمعات المحلية لكفالة نجاح البعثة – ينبغي أن يؤدي التعاون إلى تيسير التوصل إلى عمليات سلام تتسم بقدر أكبر من الشمول والمشاركة. فالعمل عن كثب مع المجتمعات المحلية يمكّن البعثات من رصد شعور السكان

المحليين تجاه أثر عمليات السلام، لكفالة ألا تحدث البعثة أي ضرر، ومن تصميم استراتيجيات حماية أفضل تكفل زيادة فعالية البعثة في تحسين حياة الناس الذين نُشرت البعثات لخدمتهم وحمايتهم؛

(د) تطبيق السياسات عملياً – رغم التصريحات المقنعة، لا يزال يتعين على الأمم المتحدة معالجة بعض الأمور الأساسية عبر تعزيز الشراكات؛ وتحسين القيادة؛ والإدماج الكامل للمرأة والسلام والأمن وحقوق الإنسان في جميع مراحل حياة البعثات وفي جميع المهام الصادر بها تكليف؛ وتنفيذ التزاماتها بعدم التسامح مطلقا مع الاستغلال والاعتداء الجنسيين؛ وتحسين نظم السلامة والأمن وإدارة الأزمات لتتلاءم مع البيئات المفتقرة إلى الأمن السائدة حاليا؛ والتواصل بشكل أفضل على المستويين العالمي والمحلي، وتحسين التزامها تجاه مسائل الأثر البيئي والاستفادة من التكنولوجيا؛

(هـ) تسخير النظم والهياكل وتوفير الموارد لدعم الميدان وإحداث التغيير – يجب تنقيح السياسات والإجراءات والسلطات المعنية بتقديم الدعم الإداري في الأمم المتحدة لإتاحة إجراء عمليات ميدانية فعالة مكيفة بحيث تتناسب مع كل سياق وتحقيق النتائج في الوقت المناسب. وينبغي إعادة تشكيل هياكل المقر لدعم هذه الخطة التي تتسم بزيادة التركيز على الميدان. وينبغي حين توفير الموارد للعمليات الميدانية التركيز مجددا على النتائج، وهو أمر غاب عن المنظمة لفترة طويلة، فضلا عن توفير الموارد اللازمة التي يمكن التعويل عليها بشكل أفضل لإطلاق الجهود السياسية في الميدان والحفاظ عليها ودعمها.

٤٠ – إن التغيير المطلوب كبير وسيستغرق وقتا طويلا. وسيقتضي من الدول الأعضاء تجديد التزامها بتقاسم عبء دعم عمليات الأمم المتحدة للسلام. ويحتاج تحمل الأعباء بصورة جماعية إلى استعداد الجميع لتقديم مواردهم السياسية والبشرية والمالية إلى أقصى حد ممكن.

٤١ – ولا بد من استعادة الرغبة في التوصل إلى توافق في الآراء بشأن توجه عمليات الأمم المتحدة للسلام واحتياجاتها في المستقبل. وهذا يتطلب التزام الذين يعملون في الجمعية العامة ومجلس الأمن بتجاوز العراقيل الدبلوماسية التي اتسم بها العقد الماضي وإيجاد حلول بشأن أفضل السبل للتعامل مع تهديدات اليوم وكيفية تعزيز عمليات الأمم المتحدة للسلام من أجل الغد. وسيتطلب ذلك الالتزام بروح التعاون الحقيقي وانخراط الجميع حقاً، من أجل إيجاد هدف وعزيمة مشتركين. وينبغي الاستعاضة عن المجادلات القديمة والمثيرة للانقسام بالتزام جديد بجعل عمليات الأمم المتحدة للسلام أشمل وأكثر فعالية، وفي نهاية المطاف أكثر صلة باحتياجات الدول الأعضاء والأشخاص الذين يعانون في البلدان المتضررة من النزاعات.

٤٢ - ويجب على الأمانة العامة للأمم المتحدة أن تقتنع بضرورة إجراء مزيد من التغيير في تطلعها إلى المستقبل. فالعالم يواصل التطور، وكذلك يجب أن تفعل الأمم المتحدة. فالأمم المتحدة غداً ستقيَّم ليس بناءً على نوعية مؤتمراتها أو قراراتها، وإنما بناءً على نوعية استجابتها حين تدعوها الدول الأعضاء وشعوبها إلى التصدي لآفة الحرب التي لا تزال تهدد ملايين النساء والرجال والأطفال في العالم الحقيقي. وعمليات السلام هي، في نظر الكثيرين، الأمم المتحدة ذاتها. لذا فإن مسؤوليتنا تتمثل في الاستمرار في تحسينها لصالح الشعوب التي تخدمها.

ألف - تحولات أساسية لعمليات السلام

١ - إعطاء الأولوية للسياسة

٤٣ - إن السلام الدائم لا يتحقق أو يستمر من خلال العمل العسكري والمساعدة التقنية، وإنما من خلال الحلول السياسية. وينبغي أن يكون إعطاء الأولوية للسياسة هو السمة المميزة للنهج الذي تتبعه الأمم المتحدة تجاه تسوية النزاعات، وأثناء الوساطة، ورصد اتفاقات وقف إطلاق النار، والمساعدة على تنفيذ اتفاقات السلام، وإدارة النزاعات العنيفة والجهود الطويلة الأجل الرامية إلى المحافظة على السلام.

٤٤ - ويجب على الأمم المتحدة أن تلتزم بالحوار المفتوح والحيادي مع جميع الأطراف، من دول وجهات غير حكومية. ففي حالات النزاع المسلح، يجب عليها أن تستكشف جميع السبل لإيجاد بدائل للعنف والحد من معاناة المدنيين، وتعزيز التزام جميع الجهات الفاعلة باحترام حقوق الإنسان للسكان المحليين والمقاتلين أنفسهم، بغض النظر عن انتماءاتهم السياسية أو الإثنية أو الدينية أو العسكرية.

٤٥ - وفي بعض السياقات، تكابد الأمم المتحدة اليوم لكي تستطيع الاستفادة بفعالية من أدواتها السياسية والعسكرية والأدوات الأخرى للمساعدة على إدارة النزاع، في الحالات التي تكون فيها العمليات السياسية لم تبدأ أو لم تنته بعد، وحيث تظل التوترات الإقليمية في بعض الأحيان عنصرا فاعلاً. ويعتقد الفريق أن من الضروري في مثل هذه الحالات بذل كل الجهود لإنهاء العنف بالوسائل السياسية. وينبغي للأمم المتحدة أن تسعى جاهدة لحل الخلافات بين أطراف النزاع وصياغة حلول تحترم ما لدى تلك الأطراف ولدى المجتمع ككل من مصالح ومظالم مشروعة، وأن تسعى لتحقيق التسويات والمصالحة الوطنية الدائمة.

٤٦ - ويجب نشر عمليات الأمم المتحدة للسلام بوصفها جزءاً من عملية تملك مقومات النجاح وتهدف الى تحقيق تلك التسويات. ويجب تصميمها وتخطيطها بحيث تدعم الحلول

السياسية الرامية إلى الاستجابة للظروف المتغيرة على أرض الواقع. وينبغي أن تحظى الاستراتيجيات السياسية التي تقوم عليها عمليات السلام بدعم من مجلس الأمن، متّحداً، ومن الكيانات الإقليمية والجهات الأخرى التي تعمل على إنهاء النزاع.

٤٧ - وحيثما تكون للأمم المتحدة بعثة سلام في الميدان، ينبغي لها أن تقود الجهود السياسية، أو تضطلع بدور قيادي فيها، قبل عمليات السلام وأثناءها وبعد التوصل إلى اتفاقات. ويمكن أن يؤدي عدم أداء دور رئيسي في دعم عملية السلام إلى تقويض احتمالات نجاح بعثة الأمم المتحدة. وفي جميع الأحوال التي تتعلق بعملية من عمليات الأمم المتحدة للسلام، ينبغي للأمين العام تعيين وسيط، يمكن أن يكون ممثله الخاص أو مبعوثه الخاص، مخول له قيادة مفاوضات السلام أو أداء دور قيادي فيها. ولا بد من تحقيق وحدة الرؤية والنهج والرسالة حين العمل مع المنظمات الإقليمية، على النحو الذي يرجح أن يحدث بشكل متزايد في المستقبل. ففي مثل تلك الحالات، يمكن النظر في تعيين ممثل مشترك، وفي جميع الأحوال، يجب على مبعوث الأمم المتحدة ونظرائه الإقليميين التعاون بشكل وثيق.

٤٨ - وفي نهاية المطاف، يظل إعطاء الأولوية للسياسة أمراً في يد الجهات الفاعلة الوطنية. فالأمم المتحدة والجهات الفاعلة الدولية الأخرى لا تستطيع إلا العمل على دعم وتيسير التزام وطني بالسلام. ويجب أن يكون الجهد الرئيسي في أي عملية سلام هو تركيز الاهتمام والإعانة والموارد الدولية على دعم الجهات الفاعلة الوطنية لكي تتبع الخيارات الشجاعة المطلوبة لإعادة بسط السلام ومعالجة الدوافع الكامنة للنزاع وتحقيق المصالح المشروعة للسكان على نطاق واسع، وليس لنخبة صغيرة فقط.

٢ - مجموعة عمليات السلام

٤٩ - يجب على الأمم المتحدة تحسين قدرتها على نشر استجابات تشغيلية مناسبة وفعالة لدعم الجهود السياسية وتعزيزها. وعلى الرغم من تنوع الأدوات التشغيلية التي طورتها الأمم المتحدة على مدى العقود الستة الماضية، فإن هذه الأدوات لم تستخدم بالمرونة الكافية. فالخلافات بشأن الحدود البيروقراطية، والميزانيات المحدودة، والمناقشات بشأن وضع التعاريف، قد حجبت شيئاً فشيئاً هدف المشروع الحقيقي، ألا وهو توفير عمليات السلام الأكثر نفعاً وبأنسب تشكيلة للمساعدة على منع نشوب النزاعات المسلحة، وحلّها، والحفاظ على السلام.

٥٠ - ويجب على الأمم المتحدة أن توفر بعثات مكيفة بمرونة أكبر حسب الحالات، بدلا من بعثات تُشكَّل استنادا إلى نماذج جاهزة. فثمة مصطلحات من قبيل ”البعثات السياسية

الخاصة'' و ''عمليات حفظ السلام'' متجذرة في عقليات وبيروقراطية الأمم المتحدة، ولكنها ينبغي ألا تحد من قدرة المنظمة على الاستجابة بمرونة أكبر للاحتياجات على أرض الواقع. ويعتقد الفريق أن على الأمين العام والدول الأعضاء تبنّي مصطلح ''عمليات الأمم المتحدة للسلام'' للإشارة إلى المجموعة الكاملة من بعثات ومبادرات الأمم المتحدة للسلام والأمن المذكورة أعلاه، فضلا عن أدوات ووسائل أكثر مرونة، مثل استخدام أفرقة صغيرة من الخبراء والمستشارين لشؤون السلام والتنمية لإيفادهم بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة الشؤون السياسية لدعم الحكومات الوطنية وأفرقة الأمم المتحدة القطرية.

٥١ - ويمكن للأمم المتحدة من خلال الاستخدام المرن لمجموعة أدواتها الواسعة، أن تحدد أفضل نهج يتلاءم مع النزاع والاستراتيجية السياسية. وينبغي أن يتغير وجود عمليات الأمم المتحدة للسلام مع مرور الوقت، وينبغي أن تجري صياغة الاستراتيجيات والتخطيط لها وإصدار الولايات بناءً على تحليل للسياقات المحددة. ويجب أن يتبنى هذا النهج تحليلاً أكثر مراعاة للفوارق الدقيقة بين الدوافع المعقدة للنزاعات وأن ييسر سلاسة عملية الانتقال بين مختلف تشكيلات الأمم المتحدة في الميدان، بما في ذلك الانتقال من أفرقة الأمم المتحدة القطرية وإليها. وينبغي النظر في أدوات جديدة وفقا للسياق على أرض الواقع، بما في ذلك بعثات أصغر حجما وأقل تكلفة وأكثر قدرة على الانتشار السريع مقارنة بالنماذج الجاهزة للبعثات الأكبر حجماً.

٥٢ - ولكثير من النزاعات جذور وآثار عبر وطنية. وينبغي للتحليلات وصياغة الاستراتيجيات والتخطيط وولايات البعثات أن تدمج صراحة البعد الإقليمي في معالجة ديناميات النزاع ووضع استراتيجيات سياسية إقليمية ووطنية للاستجابة. وسيتطلب ذلك زيادة التعاون بين البعثات المتجاورة التابعة للأمم المتحدة، وزيادة استخدام المبعوثين الإقليميين، والمكاتب الإقليمية، وربما أيضا عمليات السلام الإقليمية الأخرى.

٣ - شراكة عالمية وإقليمية من أجل السلام والأمن

٥٣ - يؤيد الفريق تماما قول الأمين العام منذ فترة ليست ببعيدة ''دخلنا حقبة ... حفظ السلام القائم على الشراكات'' (انظر S/2015/229). وهذا صحيح بالنسبة لجميع جوانب خطة السلام والأمن الدوليين. ويجب على الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية أن تنطلق بقناعة جديدة لحشد مزاياها النسبية للتصدي للأزمات الناشئة مع مواصلة تقديم الدعم لحل الأزمات الطويلة الأمد. وثمة حاجة إلى خطة جريئة جديدة لبناء إطار قوي عالمي - إقليمي لمواجهة تلك التحديات من خلال الشراكات الاستراتيجية المسؤولة والقائمة على المبادئ.

٥٤ - وتشغل الأمم المتحدة اليوم موقعاً حيوياً في نقطة التقاء شبكة فضفاضة من القدرات الدولية والإقليمية والوطنية لمنع نشوب التراعات وإدارتها والحفاظ على السلام. وكلما نشبت أزمة، يجري العمل على تجميع قدرات استجابة سريعة ومخصصة. وتحسباً لمستقبل متقلب، ينبغي لمجلس الأمن أن يكون قادرا على التعويل على إطار أكثر قدرة على التكيّف لتوفير استجابة دولية سريعة وفعالة وفقا لميثاق الأمم المتحدة. ويتطلب ذلك رؤية والتزاماً وموارد على الأجل الطويل تتيح جمع قدرات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية وقدرات الاستجابة الوطنية. وينبغي للأمين العام حشد الدعم لهذه الرؤية، وينبغي لمجلس الأمن التواصل مع هيئات إدارة المنظمات الإقليمية، وينبغي للدول الأعضاء أن تعالج قيود الموارد والقيود الأخرى التي يمكن أن تعيق الجهود الرامية إلى بناء إطار عالمي - إقليمي أقوى للسلام والأمن في المستقبل، ولا سيما فيما يتعلق بالترتيبات الاحتياطية.

٥٥ - وباتت المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية سمات أكثر بروزاً في تضاريس السلام والأمن العالميين، على النحو الذي تم توخيه في صياغة الفصل الثامن من الميثاق منذ سبعين عاما. فالكيانات الإقليمية ودون الإقليمية تتمتع بعلاقات راسخة منذ أمد طويل، وبعمق الفهم وقوة الإصرار، وتملك في كثير من الأحيان رغبة في الاستجابة. بيد أنها تملك أيضا مصالح خاصة، ينطوي بعضها على مخاطر محتملة فيما يتعلق بإدارة التراعات بصورة محايدة. لذا فإن التعامل مع الأبعاد الإقليمية للتراع والتعاون مع الشركاء الإقليميين سيشكل أحد الجوانب الأساسية للتخطيط لجميع عمليات الأمم المتحدة للسلام ونشرها في المستقبل.

٥٦ - وفي مستقبل سيشهد مزيداً من الشراكات العالمية والإقليمية، ينبغي للأمم المتحدة أن تؤدي دوراً مزدوجاً بوصفها شريكاً يستجيب على الصعيدين السياسي والتشغيلي إلى جانب الآخرين، وكذلك بوصفها عامل تمكين وتيسير يتيح للآخرين أداء أدوار بارزة بشكل متزايد.

٥٧ - فالاتحاد الأفريقي وشركاؤه دون الإقليميون، على وجه الخصوص، أصبحوا يتمتعون بقدرات تشغيلية متزايدة. وسواء تعلق الأمر بمنع نشوب التراعات أو التصدي لها، ينبغي لشراكات الأمم المتحدة الإقليمية في أفريقيا أن تُكثف وتصبح أكثر ثباتا من خلال آليات التعاون والاستخدام الأمثل للموارد المحدودة. ويجب على الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي السعي للتوصل إلى نُهُج مشتركة من خلال تقييمات مشتركة وآليات استشارية سليمة لأغراض صنع القرار وأدوات للتخطيط التعاوني والعمليات التعاونية في جميع مراحل دورة التراع. فهذه شراكة ينبغي تعميقها وإضفاء مزيد من الطابع التعاوني عليها. وينبغي للأمم

المتحدة أن تتخذ خطوة حاسمة نحو الاستثمار في نجاح الاتحاد الأفريقي والالتزام به بوصفه شريكاً في معالجة الشواغل المشتركة.

٥٨ - وأخيرا، توجد مسألة الشراكة الداخلية. فالأمم المتحدة تحتاج إلى إيجاد سبل جديدة ومبتكرة للاستفادة من المزايا النسبية التي تتمتع بها المنظومة كلها لتحقيق نتائج أفضل بطريقة متكاملة. فعمليات الأمم المتحدة للسلام هي في حد ذاتها شراكات سياسية تعبر عن الإرادة السياسية والموارد التي يقدمها المجتمع الدولي للتصدي لأزمة ما. وعمليات السلام هي تعبير عن مصالح وشواغل مختلفة، مصالح وشواغل مجلس الأمن والبلدان المجاورة في المنطقة وكذلك البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة، في حالة بعثات حفظ السلام. ويجب على مجلس الأمن والبلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة والأمانة العامة الانطلاق معاً استنادا إلى فهم مشترك للحالة، وهدف سياسي مشترك، ووضوح مستوى العزيمة والموارد اللازمة للمساعدة على تحقيق حل سياسي والحفاظ عليه. ويجب الاستمرار في النهوض بالهدف المشترك والعزيمة المشتركة من خلال مشاورات مجدية وشاملة طوال مدة البعثة.

٤ - زيادة تركيز الأمانة العامة للأمم المتحدة على احتياجات الميدان، وزيادة تمحور عمليات الأمم المتحدة للسلام حول الناس

٥٩ - تقدم الأمانة العامة للأمم المتحدة حاليا دعماً لعمليات السلام في الميدان يصل إلى نحو ١٠٦ ٠٠٠ من الأفراد النظاميين، فضلا عن نحو ٢٢ ٠٠٠ من الموظفين المدنيين، الذين يشكلون أكثر من ٥٥ في المائة من جميع الموظفين المدنيين التابعين للأمانة العامة. وتبلغ ميزانيات عمليات السلام أربعة أمثال ميزانيات بقية الأمانة العامة مجتمعة. وعمليات الأمم المتحدة للسلام هي الأكثر بروزاً للعيان، وهي الجانب الأكثر خطورة من جوانب عمل الأمانة العامة، ويُضطلع بها في البعض من أكثر أماكن العالم مشقة من حيث العمل والعيش. وفشل عمليات السلام يمكن أن يؤدي إلى خسائر في الأرواح، وتتوقف سمعة المنظمة في أذهان الجمهور على قدرتها على المساعدة على إنهاء الحروب والحفاظ على السلام. ومع ذلك، فإن الأمانة العامة للأمم المتحدة لم تصبح بعد كيانا يركز على احتياجات الميدان أو يعمل على تمكين الميدان. ويجب على مقر الأمم المتحدة إجراء تحوّل حاسم في ممارساته وعقليته الإدارية للتركيز على سبل جعل العمليات الميدانية للأمم المتحدة أسرع وأكثر فعالية وأكثر كفاءة، وكفالة تحقيق نتائج في إطار قواعد المنظمة وأنظمتها.

٦٠ - وثمة حاجة أيضاً إلى تحوّل آخر على قدر مماثل من الأهمية، هو تحول في عقلية الذين يخدمون في عمليات الأمم المتحدة للسلام. فأعظم موطن قوة للأمم المتحدة يكمن في مبادئ الميثاق التي يجب ألا تهدر من خلال التقصير في التصرف بحيادية. ويجب على موظفي الأمم

المتحدة، سواء كانوا موظفين مدنيين أو نظاميين، وسواء كانوا موظفين وطنيين أو دوليين، أن يظلوا ملتزمين بمقاصد ومبادئ الأمم المتحدة، وملتزمين في الوقت نفسه بالمساعدة على تحسين حياة الناس الذين يعيشون في البلدان المتضررة من النزاعات، والذين كُلّف أولئك الموظفون بخدمتهم. ويتطلب ذلك من موظفي الأمم المتحدة في الميدان التحاور والتواصل مع السكان والمجتمعات المحلية، الذين طُلب من الموظفين أن يدعموهم. ويجب التخلي عن إرث ''ثقافة السيارات الرباعية الدفع البيضاء'' والاستعاضة عنه بوجه أكثر إنسانية يعطي الأولوية للتفاعل الوثيق مع السكان المحليين لفهم شواغلهم واحتياجاتهم وتطلعاتهم فهماً أفضل.

٦١ - ويوصي الفريق بإجراء أربعة تحوّلات هامة ينبغي أن تشكل أساس التغييرات في العقلية وفي العمل من أجل تحديد عمليات الأمم المتحدة للسلام في المستقبل:

(أ) ينبغي نشر عمليات الأمم المتحدة للسلام بوصفها جزءاً من استراتيجية أوسع نطاقا لدعم العملية السياسية. وحيثما تُنشر عمليات حفظ السلام، ينبغي للأمم المتحدة أن تقود العملية السياسية أو تضطلع بدور قيادي فيها؛

(ب) يجب على عمليات الأمم المتحدة للسلام أن تستجيب للحالة على أرض الواقع وتوخي سلاسة أكبر في عملية نقل وجودها. وينبغي للمنظمة أن تعتبر ''عمليات الأمم المتحدة للسلام'' مجموعة واحدة لبعثات السلام والأمن والمبادرات الأخرى، ويجب عليها أن تحقق تكامل جهودها بشكل أفضل لتحقيق ذلك؛

(ج) ينبغي للأمم المتحدة رسم رؤية لشراكة عالمية وإقليمية أقوى من أجل السلام والأمن، تضطلع فيها الأمم المتحدة بدور حامل الراية لتقديم حلول سياسية حيادية تخدم فيها بوصفها عامل تمكين للآخرين. وينبغي أن يشمل إطار الشراكة طرائق لتعزيز القدرات وتقاسم الأعباء، وكذلك آليات للرصد والمساءلة؛

(د) يجب على الأمم المتحدة أن تغدو أكثر تركيزا على احتياجات الميدان وأكثر تمحورا حول الناس في عمليات السلام التي تضطلع بها. ويتطلب ذلك تحديث النُّهج والهياكل لتمكين منظومة الأمم المتحدة من الاستجابة بمرونة وبشكل أفضل في الميدان. ويتطلب ذلك أيضاً زيادة التفاعل مع المجتمعات المحلية للمساعدة على تحسين تنفيذ الولايات.

باء - منع نشوب النزاعات والتوسط في عمليات السلام

٦٢ - الجهود والاستثمارات الوطنية والإقليمية والدولية لا بد أن يكون محورها تجنب نشوب الحروب، لا تسوية النزاعات المؤدية إليها. فنحن نعلم أن منع نشوب النزاعات يمكّن من إنقاذ الأرواح وتفادي الدمار الاجتماعي والاقتصادي والمادي. ومن واقع ما سمعه الفريق خلال المشاورات التي أجراها في أربع قارات، تبين له أن ثمة أمرا منطقيا لا جدال فيه ألا وهو أن بذل الجهود الكافية والمبكرة يمنع نشوب النزاع. ومن شأن ذلك أن يغني عن بذل جهود أكبر بكثير بعد خسارة آلاف الأرواح، بل مئات الآلاف منها، وإنفاق بلايين الدولارات على الحرب هباءً.

٦٣ - بيد أن الجهود الرامية إلى منع نشوب النزاعات تعاني من صعوبات في حشد التأييد السياسي اللازم وإقناع السياسيين بالحاجة الملحة إلى العمل؛ كما أنها لا تزال ضعيفة بالمقارنة مع عمليات السلام التي تُنشر خلال النزاعات أو بعد انتهائها والتي تحظى بموارد أفضل. وعندما تبوء جهود منع نشوب النزاع بالفشل، تُستخدم الأدوات المصممة للاستجابة للأزمات والتصدي للنزاعات المسلحة، ولا سيما جهود المساعدة الإنسانية وعمليات الأمم المتحدة للسلام، إلى أقصى حد وتكون تحت ضغط هائل.

٦٤ - وخلال مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ ومناسبات أخرى عديدة، شددت الدول الأعضاء على ضرورة بناء ''ثقافة الاتقاء''. بيد أن هذه الثقافة لم تتجسد بعد؛ إذ إن التوصيات والقرارات الداعية إلى بنائها لم تُنفذ في الأغلب. ولم ترق لجنة بناء السلام بعد إلى مستوى التطلعات التي أُعرب عنها وقت إنشائها بأن يشمل محور تركيزها أيضا منع نشوب النزاعات.

٦٥ - وتفتقر جهود منع نشوب النزاعات المسلحة إلى العمل الجماعي الحقيقي. فعلى النقيض من جهود الوساطة وحفظ السلام، حيث أفضت عقود من الخبرة الدولية إلى استخلاص عدد من الدروس والمبادئ الأساسية، يُتبع في منع نشوب النزاعات المسلحة نهج يختلف باختلاف الظروف ويتخذ مناح متباينة كل منها قائم بذاته، منها المنحى الدبلوماسي أو السياسي أو الإنمائي أو الاقتصادي. غير أن هذه التجارب لم يُستفد منها في دعم مسعى دولي متواصل لمنع نشوب النزاعات. وخلاصة القول إن المجتمع الدولي يخفق في منع نشوب النزاعات.

بناء التزام جماعي بإنجاح جهود منع نشوب النزاعات

٦٦ - هناك اهتمام متزايد ببذل جهد جماعي لمنع نشوب النزاعات أو العمل في مرحلة مبكرة على حلها. وتشهد على ذلك الزيادة المطردة في عضوية فريق أصدقاء الوساطة في الأمم المتحدة. فقد بادرت عدة منظمات إقليمية بإنشاء آليات إنذار مبكر واعتماد نهج أكثر فعالية للتعاون فيما بينها ومع الأمم المتحدة في هذا المجال. وهناك توافق متزايد في الآراء في جميع المناطق بشأن العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية المؤدية إلى نشوب النزاع. وقد بادر عدد من البلدان الخارجة من النزاع في الآونة الأخيرة إلى إنشاء آليات محلية ووطنية لمنع نشوب النزاع العنيف، بسبل منها دعوة قادة المجتمع والزعماء الدينيين وقيادات المجتمع المحلي إلى الحفاظ على التلاحم الاجتماعي.

٦٧ - ويشجع الفريق الأمين العام على الدعوة إلى التعهد بالتزام جديد بمنع نشوب النزاعات في القرن الحادي والعشرين. ويجب أن يتجاوز هذا المسعى نطاق الأمم المتحدة ودولها الأعضاء حتى يكلل بالنجاح. ويتعين على الأمم المتحدة أن تقوم، بالتعاون مع المنظمات الإقليمية والتجمعات القائمة التي تضم الدول الأعضاء، مثل مجموعة العشرين[٦] ومجموعة الدول الهشة السبع زائدا البلدان الهشة الأخرى[٧]، ببناء ائتلاف ذي قاعدة واسعة، أي منتدى دولي يُعنى بمنع نشوب النزاعات، لكي يحدد نُهجا مبتكرة ويحشد القدرات اللازمة لمنع نشوب النزاعات. وينبغي أن يستفيد هذا الائتلاف استفادة كبرى من قدرات الحكومات؛ والمجتمع المدني، ولا سيما الشباب والنساء والزعماء الدينيون وغيرهم من قادة المجتمع المحلي؛ وأوساط الأعمال التجارية العالمية ومن خبراتها المختلفة لبناء القدرات الكفيلة بمنع ويلات الحرب في المستقبل. وينبغي أن يستفيد أيضا من مواطن قوة تلك الجهات في اتباع نُهج جديدة لتعبئة الموارد وحشد الالتزام، بسبل منها استخدام وسائط الإعلام الجديدة.

---

(٦) تتألف عضوية مجموعة العشرين من مزيج يضم أكبر البلدان المتقدمة والاقتصادات الناشئة في العالم، التي تمثل زهاء ثلثي سكان العالم و ٨٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي وما يربو على ٧٥ في المائة من التجارة العالمية. وأعضاء مجموعة العشرين هم: الاتحاد الروسي، والأرجنتين، وأستراليا، وألمانيا، وإندونيسيا، وإيطاليا، والبرازيل، وتركيا، وجمهورية كوريا، وجنوب أفريقيا، والصين، وفرنسا، وكندا، والمكسيك، والمملكة العربية السعودية، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والهند، والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان والاتحاد الأوروبي (انظر https://g20.org).

(٧) تتألف مجموعة البلدان الهشة السبعة زائدا البلدان الهشة الأخرى من ١٨ دولة متأثرة بالنزاع هي: أفغانستان، وبابوا غينيا الجديدة وبوروندي، وتشاد، وتوغو، وجزر سليمان، وجزر القمر، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وسان تومي وبرينسيبي، وسيراليون، والصومال، وغينيا، وغينيا - بيساو، وكوت ديفوار، وليبريا، وهايتي، واليمن (انظر www.g7plus.org).

تعزيز جهود الأمم المتحدة في مجال الوساطة ومنع نشوب النزاعات

٦٨ - منذ بداية عهد الأمم المتحدة، شكلت ”المساعي الحميدة“ التي يبذلها الأمين العام عنصرا أساسيا في منع نشوب النزاعات وحلها من خلال الدبلوماسية الوقائية. وقد تكثفت هذه الجهود واتسع نطاقها بشكل ملحوظ خلال الأعوام الخمسة عشر الماضية. وحاول كل من تعاقبوا على منصب الأمين العام ومبعوثوهم وكبار المسؤولين في الأمانة العامة التوسط في كل نزاع تقريبا من النزاعات المسلحة الكبرى المدرجة على جدول أعمال الأمم المتحدة، وسعوا إلى منع تأجج كل نزاع محتمل.

٦٩ - ومن المبادرات المبتكرة الفعالة بوجه خاص خلال السنوات الأخيرة، إنشاء المكاتب السياسية الإقليمية التابعة للأمم المتحدة التي باتت منطلقا لجهود الوساطة والدبلوماسية الوقائية. وقد اضطلعت هذه المكاتب بدور تيسيري يتسم بالمصداقية، وإن لم يكن تحت الأضواء، في تسوية النزاعات الناشئة أو الوشيكة. وأثبتت، من خلال تعاونها الوثيق والمتواصل مع الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، قدرتها على رفع المظالم الإقليمية ودون الإقليمية المؤدية إلى النزاع وعلى المساعدة في إيجاد حلول ممكنة لها. وبالاستفادة من تجارب المكاتب الإقليمية لغرب أفريقيا ووسط أفريقيا وآسيا الوسطى، ينبغي أن يتعاون الأمين العام مع الدول الأعضاء على إنشاء مكاتب إقليمية إضافية. وينبغي إعطاء الأولوية لإنشاء مكتب في شمال أفريقيا وآخر في غربي آسيا في ضوء ترابط العوامل المحركة للنزاعات التي تعاني منها المنطقتان وطابعها العابر لحدود البلدان. ومن التطورات الإيجابية الأخرى التي شهدتها السنوات القليلة الماضية، زيادة التعاون بين وسطاء الأمم المتحدة ونظرائهم في جميع أنحاء العالم. وتُعد وحدة دعم الوساطة، بموظفيها وقدراتها الاحتياطية، أداة فعالة لتوفير الدعم السياسي والتقني المتصل بالوساطة، أينما كانت هناك حاجة إليه، وتبادل أفضل الممارسات والمعارف الكفيلة بتحسين قدرات الجهات الأخرى في مجال الوساطة.

٧٠ - والكثير من عمل الأمم المتحدة في مجال الدبلوماسية الوقائية هو عمل لا بد من القيام به بعيدا عن الأضواء، وإذا تكلل بالنجاح، يُنسب الفضل فيه إلى غيرها، ولا سيما عندما تعمل مع أطراف النزاع وبلدان المنطقة المعنية خلال الفترة الحساسة الأولى والمتمثلة في الحيلولة دون نشوب نزاع مسلح. بيد أن هذه الضرورة التي تحتم التكتم على هذا العمل، أدت إلى عدم فهم نطاق العمل الذي يقوم به الأمين العام ومبعوثوه الخاصون وغيرهم من كبار المسؤولين والجهود الجماعية التي تبذلها الأمم المتحدة في سبيل تعزيز السلام ومنع نشوب الحرب. وأدت أيضا إلى نقص حاد ومزمن في الموارد اللازمة لتمويل أنشطة منع نشوب النزاع. ففي الوقت الراهن، تحتاج الأمانة العامة إلى الانخراط في رصد الأزمات

الناشئة والدائرة وتحليلها، مع توفير الدعم في الوقت ذاته لعدد متزايد من البعثات السياسية التي لا توجد ترتيبات مكرسة لدعمها.

٧١ - ويرى الفريق أن الافتقار إلى موارد ثابتة لتمويل ما تؤديه وحدة دعم الوساطة من مهام أساسية في مجال الوساطة ومنع نشوب النزاعات، وكذلك لتمويل أدوات من قبيل فريق خبراء الوساطة الاحتياطي، الذي يمول بأسره من التبرعات التي يساهم بها عدد قليل من المانحين، هو أمر غير مقبول. والواقع أن التبرعات تشكل حصة كبيرة من الموارد التي ترصدها إدارة الشؤون السياسية التابعة للأمانة العامة لتمويل بعض هذه المهام الأساسية. ففي عام ٢٠١٤، شكلت التبرعات ما يربو على ٣٠ في المائة من مجموع الموارد المرصودة للإدارة في المقر. ويجب تمويل المهام الأساسية التي تؤديها الأمم المتحدة دعما للوساطة ومنع نشوب النزاعات، مثل الرصد والتحليل ودعم ''المساعي الحميدة'' التي يبذلها الأمين العام ودعم الوساطة، من الميزانية العادية. وخلال العقد الماضي، قدمت الإدارة مساعدة انتخابية في إطار ٤٠ عملية انتخابية بدعم من تسع بعثات لحفظ سلام. وخلال السنوات الخمس الماضية، قدمت الإدارة أيضا المساعدة في مجال الوساطة إلى خمس بعثات لحفظ سلام. فالدعم الانتخابي والمتصل بالوساطة المقدم إلى البلدان التي تستضيف بعثات حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة يفتقر هو أيضا إلى التمويل الثابت لأن الأمانة العامة لا يمكنها استخدام حساب دعم عمليات حفظ السلام لدعم هذه الأنشطة.

الانخراط المبكر

٧٢ - قلّما يتدخل مجلس الأمن في منازعة ما في مرحلة مبكرة، رغم أن المادة ٣٤ من الميثاق تخوله سلطة التدخل المبكر في النزاعات الناشئة[٨]. وقد انصب تركيزه بدلا من ذلك على التعامل مع النزاعات المسلحة وحالات الطوارئ بعد وقوعها تاركا للأمانة العامة مهمة بذل مساعي الأمم المتحدة في مجال الدبلوماسية الوقائية بالتنسيق مع جهات أخرى. ويعتقد الفريق أنه يتعين على المجلس أن يزيد من رصده للقضايا الناشئة وأن يوسع نطاق حواره مع الأمانة العامة بشأن أفضل السُبل إلى دعم الوساطة ومنع نشوب النزاعات. وانخراط مجلس الأمن في مرحلة مبكرة، لا سيما عن طريق عمليات التحاور غير الرسمي والزيارات إلى المناطق المضطربة، يمكن أن يؤدي دورا هاما في التصدي للتهديدات الناشئة. وينبغي تنشيط وتعزيز الكيانات التي تركز على مناطق إقليمية معينة، مثل الفريق العامل المخصص التابع

(٨) تنص المادة ٣٤ من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي: ''لمجلس الأمن أن يفحص أي نزاع أو أي موقف قد يؤدي إلى احتكاك دولي أو قد يثير نزاعا لكي يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدوليين''.

لمجلس الأمن والمعني بمنع نشوب النزاعات في أفريقيا وحلها. وينبغي لمجلس الأمن والأمين العام أن يتشاورا على نحو وثيق مع أصحاب المصلحة الإقليميين لفهم المنازعات المحتملة ومنع نشوبها وصياغة استجابة مبكرة في شراكة مع الآخرين.

٧٣ - وتُعد الإحاطات غير الرسمية التي تقدمها الأمانة العامة إلى مجلس الأمن في إطار عملية ”استكشاف الآفاق[٩]“، بمثابة أداة هامة لإطلاع المجلس على مجريات الأزمات الناشئة. غير أن هذه الإحاطات لا تلقى ترحيبا من جميع الدول الأعضاء، وهو أمر يعزى جزئيا إلى وجود حساسيات سياسية لدى بعض تلك الدول. ويجب ألا تثني هذه الحساسيات والممانعات الأمين العام عن تقديم تحليل مبكر إلى المجلس وإسداء النُصح الصريح له بشأن المسائل التي قد تهدد حفظ السلام والأمن الدوليين، على النحو المنصوص عليه في المادة ٩٩ من الميثاق[١٠].

العمل مع الشركاء الآخرين ودعمهم

٧٤ - إن منع نشوب النزاعات هو مسؤولية وطنية في المقام الأول والأخير. وقد بادرت عدة بلدان ومناطق بتنمية قدراتها على التعامل مع النزاعات، بما في ذلك على صعيد المجتمع المحلي والقواعد الشعبية. ويؤدي اتباع الممارسات الإنمائية المنصفة والشاملة للجميع دورا هاما في جهود منع نشوب النزاعات، ففي العديد من الحالات، تتعاون الجهات الفاعلة الوطنية مع الشركاء الدوليين في التنمية، بما في ذلك أفرقة الأمم المتحدة القطرية، في تنفيذ خطط التنمية الوطنية الشاملة للجميع. وينبغي أن تكون أفرقة الأمم المتحدة القطرية، بفضل وجودها في الميدان منذ فترة طويلة، في موقع جيد يمكنها من مراقبة تدهور الأوضاع الذي قد يؤدي إلى نشوب نزاع عنيف، ومن ثم، دعم تقديم استجابة مبكرة من شأنها أن تفضي، في أفضل الأحوال، إلى منع نشوب النزاع أو على الأقل إلى إبطاء وتيرة ذلك التدهور ريثما تُطرح خيارات أخرى.

٧٥ - ومن الواضح أن قيادة أفرقة الأمم المتحدة القطرية ينبغي أن تكون لديها المهارات والخبرات والقدرات الكافية فيما يتصل بمنع نشوب النزاعات، وينبغي أن تتلقى، عند الاقتضاء، دعما فعالا ومتسقا من المقر. وبناء على طلب الحكومات المعنية، يقدم الأمين العام

(٩) يحيط وكيل الأمين العام لإدارة الشؤون السياسية مجلس الأمن علما بشكل غير رسمي بالمسائل ذات الصلة بالسلام والأمن الدوليين والمسائل التي يمكن أن تؤثر على جدول أعمال المجلس.

(١٠) تنص المادة ٩٩ من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي: ”للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن إلى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين“.

المساعدة في تعزيز الجهود الوطنية المبذولة في مجالي الوساطة ومنع نشوب النزاع، بسُبل منها مثلا المشاركة السياسية بعيدا عن الأضواء والاستعانة بخبراء في مجال الوساطة ومستشارين في مجال السلام والتنمية، لمساعدة الدول الأعضاء المعنية على الحيلولة دون تصاعد وتيرة الأزمة الوشيكة. ويُعدّ نشر مزيد من المستشارين في مجال السلام والتنمية في تلك الأفرقة القطرية توجها مشجعا آخر فيما يتصل بمساعدة الدول الأعضاء على تخطي بعض العقبات التي تواجهها في مجال منع نشوب النزاعات، وهو توجه لا بد من مواصلة تعزيزه.

٧٦ - وينبغي أن تكمّل الأمم المتحدة مجموعة الأدوات المتاحة لديها بتوفير القدرة على نشر أفرقة صغيرة لمساعدة الحكومات وأفرقة الأمم المتحدة القطرية على التصدي لحالات النزاع الناشئة، وذلك بالاستفادة من نجاح تجربة الاستعانة بمستشارين في مجال السلام والتنمية، وعلى النحو المتوخى في مقترح مبادرة ''حقوق الإنسان أولا'' الداعي إلى تشكيل ''أفرقة صغيرة''. وتُنشر هذه الأفرقة بناء على موافقة الحكومة المضيفة وتعمل تحت إشراف الأمين العام. وينبغي أن تتألف من أفراد من ذوي خبرات ملائمة لتلبية الاحتياجات التي يتم تحديدها. ويمكن لأفرقة مماثلة أن تتولى مسؤولية نقل مهام بعثة ما من بعثات الأمم المتحدة إلى أحد أفرقة الأمم المتحدة القطرية. وبما أن توفير الدعم السياسي والالتزام بمساعدة الحكومات يندرجان في صلب مسؤوليات الأمم المتحدة، فلا بد من تيسير هذه المساعدة بتوفير مصدر تمويل موثوق يُقرر في إطار الميزانية العادية.

٧٧ - وينوه الفريق بالجهود الرامية إلى تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها باعتبارها وسيلة لمنع نشوب النزاع والحيلولة دون الانتكاس إليه. وما فتئت الأمانة العامة تتعاون مع البلدان وتوفر لها دعما تقنيا كبيرا لتنمية القدرات الوطنية على منع انتهاكات حقوق الإنسان وتعزيز قدرات المجتمع المدني والمجتمعات المحلية على استخدام آليات الإنذار والاستجابة المبكرين. ويؤيد الفريق بقوة خطة عمل الأمين العام المعنونة ''حقوق الإنسان أولا''، بما في ذلك تعزيز تدابير منع نشوب النزاعات وكفالة اتخاذ الأمم المتحدة أفضل الإجراءات الممكنة لحماية السكان خلال النزاع. وتدعو هذه المبادرة كيانات المنظومة، أي الأمانة العامة والوكالات والصناديق والبرامج، إلى التعاون الوثيق من أجل تحديد المؤشرات المبكرة التي تنذر بنشوب النزاع، وإلى اعتماد استراتيجية وتحليل مشتركين لكفالة مواءمة الإجراءات المتخذة على صعيد المقر والميدان والرامية إلى إعطاء الأولوية للشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان فيما تقوم به تلك الكيانات من عمل سياسي وقائي وما تبذله من مساع حميدة، ومن ثم، إلى العمل على الاضطلاع بمسؤوليات الأمم المتحدة. وتركز هذه المبادرة على كفالة قيام الأمم المتحدة بتعيين أو نشر القدرات المناسبة من الموظفين ومساءلة كبار الموظفين عن تقديم الاستجابة.

٧٨ - وفي السنوات الأخيرة، زادت المنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية جهودها في مجال الوساطة وقدراتها على منع نشوب النزاعات. ويطرح هؤلاء الشركاء خيارات هامة أمام أطراف النزاع تمكنهم من التوجه إلى التماس سُبل التسوية عن طريق الوساطة والتفاوض. وفي بيئة تتسم بتعدد العناصر الفاعلة، ينبغي للأمم المتحدة أن تضطلع بدور هام في تعزيز الممارسات الجيدة وتبادلها لدعم جهود المنظمات الأخرى في مجالي التفاوض والوساطة. وتستمد الأمم المتحدة قوتها في مجال الوساطة من تجربتها الطويلة والمتنوعة وحيادها وعضويتها العالمية وقدرتها على توفير خبرات واسعة النطاق. وينبغي توفير هذا الدعم للمفاوضين والوسطاء بصرف النظر عن المنظمات التي توفدهم، بما يشمل جهود الوساطة الوطنية والإقليمية. ولا بد من أن تشهد الموارد التي تخصصها الأمانة العامة لدعم الوساطة، بما في ذلك فريق الوساطة الاحتياطي وخبراته المتخصصة، زيادة كبيرة وأن تمول بالكامل في إطار الميزانية العادية.

٧٩ - وينبغي أن يتعاون وسطاء الأمم المتحدة مع الجهات الفاعلة ذات الصلة في البلدان والمناطق المعنية، ولا سيما قادة المجتمع والزعماء الدينيون ومنظمات المجتمع المدني التي تمثل النساء والشباب وفئات المجتمع الأخرى. وينبغي أن تشجع الأمم المتحدة إشراك المرأة في عمليات الوساطة. وينبغي لمبعوثي الأمين العام وممثليه الخاصين أن يكفلوا التشاور المتسق والمنهجي مع القيادات النسائية وقيادات مختلف قطاعات المجتمع من أجل فهم وجهات نظرها وإدراجها وحشد مساهماتها في العملية السياسية. وينبغي أن يكفلوا أخذ رأي المرأة في الحسبان بالقدر الكافي في الاستراتيجيات السياسية الخاصة بها وأن يقنعوا أطراف النزاع بأهمية إشراك المرأة في وفودها. وينبغي أن يحفزوا على وضع برامج لتنمية قدرات المرأة، حسب الاقتضاء، حتى تكون للمرأة مشاركة ذات مصداقية في مفاوضات السلام وعمليات صنع القرار. وينبغي أن يشجعوا أطراف النزاع على تضمين اتفاقات السلام بنودا محددة تتعلق بمشاركة المرأة في جهود التخفيف من حدة النزاعات ومنع نشوبها، والتعافي والمصالحة، فضلا عن تدابير الحماية.

٨٠ - ويزيد ظهور التطرف المقترن بالعنف وانتشاره من حدة التهديدات المعقدة أصلا التي تجابه الدول والمجتمعات والمجتمعات المحلية وعمليات الأمم المتحدة للسلام، بما في ذلك الوسطاء التابعون لها. وقد تنامى الكثير من هذه الجماعات عن طريق استغلال المظالم الواقعة على الأهالي وغيرها من أوجه القصور في مجال الحوكمة. ويطرح وجود بعض هذه الجماعات تحديا أمام الأمم المتحدة ودولها الأعضاء، وبالتحديد أمام الاعتقاد السائد بأن من الممكن دوما إيجاد أرضية مشتركة مع الجماعات المسلحة. ومن ثم، فمن الأهمية بمكان تعزيز

منظومة الأمم المتحدة والاستفادة من إمكاناتها الكبيرة في مجال منع نشوب النزاعات، بما في ذلك خطة عمل الأمين العام المقبلة لمنع التطرف العنيف الرامية إلى مساعدة الدول الأعضاء والمجتمعات المحلية المتضررة من هذه الظاهرة. فضرورة مكافحة التطرف العنيف تحتم على الأمم المتحدة تعزيز تعاونها مع العديد من منظمات المجتمع المدني الوطنية والدولية، ولا سيما المنظمات الدينية التي تقوم بدور فعال في هذا المجال الصعب.

٨١ - وفيما يتعلق بمنع نشوب النزاعات والتوسط في عمليات السلام، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) أن يدعو الأمين العام إلى عقد منتدى دولي بشأن منع نشوب النزاعات تجتمع في إطاره الحكومات والمنظمات الإقليمية ومنظمات المجتمع المدني وأوساط الأعمال التجارية العالمية بشكل دوري لتبادل الخبرات في هذا المجال وللاتفاق على نُهج مبتكرة تجمع بين منع نشوب النزاعات، وإرساء دعائم الحوكمة، والتنمية، وحقوق الإنسان؛

(ب) أن ينخرط مجلس الأمن في مرحلة مبكرة من أجل التصدي للتهديدات الناشئة، ولا سيما في إطار شراكة مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، وأن يكون مستعدا لتلقي تحليل مبكر ونصح صريح من الأمين العام بشأن الحالات التي قد تهدد السلام والأمن الدوليين. وينبغي للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن إلى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلام والأمن الدوليين؛

(ج) أن يتم تعزيز الجهود التي تبذلها الأمانة العامة في مجال الوساطة ومنع نشوب النزاع، من خلال ما يلي:

'١' تعزيز قدرات الأمانة العامة الأساسية بقدر كبير في مجال الوساطة ومنع نشوب النزاع، بما في ذلك قدرات الرصد والتحليل، وتوفير موارد كافية لها في إطار الميزانية العادية، ودعم المساعي الحميدة التي يبذلها الأمين، ودعم الوساطة، بما في ذلك فريق خبراء الوساطة الاحتياطي، ونشر مستشارين في مجال السلام والتنمية وأفرقة خبراء صغيرة متعددة التخصصات لدعم أفرقة الأمم المتحدة القطرية، عند الاقتضاء؛

'٢' إتاحة إمكانية استخدام حساب دعم عمليات حفظ السلام لدعم هذه العمليات فيما تبذله من جهود وساطة وتقدمه من دعم انتخابي؛

'٣' إنشاء مكاتب إقليمية إضافية، مع إعطاء الأولوية لإنشاء مكتب في شمال أفريقيا وآخر في غربي آسيا؛

(د) أن يعقد الأمين العام اجتماعا لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق والقادة الرئيسيين للإدارات والكاتب الأساسية التابعة للأمانة العامة من أجل الاتفاق على بذل جهود متضافرة لتحسين سُبل منع نشوب النزاعات بكفالة ما يلي:

'١' قيام وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها بالدعوة إلى أنشطة التنمية الشاملة والمنصفة، وإعطاء الأولوية لتلك بوصفها إسهاما أساسيا في منع نشوب النزاع؛

'٢' توافر المهارات والخبرات والقدرات لدى أفرقة الأمم المتحدة القطرية لتدعم الجهود الرامية إلى منع نشوب النزاع؛

'٣' التزام المنظومة بأسرها بتنفيذ مبادرة ''حقوق الإنسان أولاً'' تنفيذا كاملا، بما في ذلك عناصرها الثقافية والعملياتية والمتصلة بالمشاركة السياسية الهادفة إلى دعم جهود منع نشوب النزاعات، وكفالة أن تكون لدى الأمم المتحدة القدرات والموارد اللازمة من الموظفين واستراتيجية مشتركة.

جيم - حماية المدنيين

٨٢ - تُشكل حماية المدنيين في حالات النزاع المسلح مبدأ أساسيا من مبادئ القانون الدولي الإنساني ومسؤولية أخلاقية تتحملها الأمم المتحدة. ففي جميع أنحاء العالم، يتوجه المدنيون المعرضون للخطر إلى الأمم المتحدة طلبا للمساعدة والحماية. وقد استجاب المجتمع الدولي في بعض الحالات إلى تلك المطالب وأنقذ أرواحا كثيرة، ولكن القيود التُظمية، مثل الشواغل المتصلة بسيادة الدول أو عدم وجود توافق في الآراء بين أعضاء مجلس الأمن، منعت الأمم المتحدة، في حالات أخرى، من العمل مبكرا وبشكل أكثر فعالية للاستجابة إلى تلك المطالب. ويُقر الفريق بأن المدنيين يعيشون في ظل العديد من النزاعات الدائرة حاليا التي باءت جهود منعها بالفشل والتي لم تُقدم استجابة دولية فعالة إليها، وهم في أمس الحاجة إلى الحماية. ويدعو الفريق المجتمع الدولي إلى بذل كل جهد ممكن للاستجابة لهم في محنتهم.

٨٣ - بيد أن اختصاص الفريق يقتصر على النظر في مسألة حماية المدنيين من خلال الأداة المحدودة النطاق والحاسمة الأهمية المتمثلة في عمليات الأمم المتحدة للسلام. فمن واجب عمليات الأمم المتحدة للسلام، حيثما تُنشر وتُسند إليها ولاية حماية المدنيين، ألا تدخر وسعا في حماية المدنيين المعرضين للخطر. واليوم، تساعد هذه العمليات في حماية آلاف المدنيين

يوميا من خلال رصد حقوق الإنسان والدفاع عنها، ودعم إرساء أسس سيادة القانون، والتفاعل السياسي مع أطراف النزاع، ومن خلال وجودها المادي وعملها في مجالي الردع والحماية. ومع ذلك، فإن فشل المجتمع المدني الذريع في حماية المدنيين في تسعينات القرن الماضي، ولا سيما في رواندا وسريبرينيتشا، ما زال يلقي بظلاله على الأمم المتحدة وعلى عمليات السلام التابعة لها. ويجب أن يكون شبح هاتين التجربتين دافعا للمنظمة لكي لا تدخر جهدا في حماية مَن هي مكلفة بحمايتهم.

٨٤ - وعلى مدى العقدين الماضيين، بُذلت جهود متضافرة لتعزيز أُطر الحماية الدولية. وتشمل تلك الجهود إيلاء أهمية متزايدة لحقوق الإنسان وحماية المدنيين في الولايات المسندة إلى عمليات الأمم المتحدة للسلام، والمسؤولية عن توفير الحماية على النحو الوارد في قرار الجمعية العامة ١/٦٠ بشأن نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، ويتمثل آخرها في مبادرة ”حقوق الإنسان أولا“ التي اتخذها الأمين العام. وبالإضافة إلى ولاية مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وآليات مجلس حقوق الإنسان والهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان ومكتب المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية ومكتب المستشار الخاص المعني بالمسؤولية عن توفير الحماية، فإن الترتيبات التي تُلزم بالرصد والإبلاغ في هذا المجال منصوص عليها في قرارات الجمعية العامة ومجلس الأمن بشأن الأطفال والنزاع المسلح والعنف الجنسي في حالات النزاع. وقد وضِعت سياسات وتوجيهات وبرامج تدريبية بشأن سبُل تنفيذ الولايات ذات الصلة بحقوق الإنسان وحماية المدنيين. ويضم العديد من عمليات الأمم المتحدة للسلام حاليا مستشارين في مجال حماية المدنيين وموظفين معنيين بحماية الطفل ومستشارين معنيين بحماية المرأة يعملون جنبا إلى جنب مع عنصر حقوق الإنسان في تلك البعثات. ولكن زيادة المفاهيم والمعايير وجهود الدعوة والموظفين المتخصصين لم تتجسد بعد على أرض الواقع، حيث هناك حاجة إليها.

٨٥ - وتقع المسؤولية الرئيسية عن حماية المدنيين على عاتق حكوماتهم. وينبغي أن يسعى مجلس الأمن والشركاء الدوليون الآخرون إلى إدراج تلك المسؤولية بوضوح في الاتفاقات التي تبرمها الأمانة العامة مع الحكومات المضيفة، على النحو المقترح في الفقرة ١٥١، وإلى إخضاع الحكومات المضيفة للمساءلة عن حماية المدنيين. فوجود بعثة من بعثات الأمم المتحدة أو غيرها من الجهات الفاعلة في مجال الحماية لا ينتقص من التزام الحكومات المضيفة ببذل كل جهد ممكن لحماية المدنيين. وبالمثل، فإن مسؤولية الدول هذه لا تنتقص من التزام بعثات الأمم المتحدة بالعمل في حدود قدراتها عندما تكون الحكومة المضيفة غير مستعدة أو غير قادرة على حماية مواطنيها.

١ - الاستراتيجيات غير المعتمدة على السلاح

٨٦ - يجب أن تكون الاستراتيجيات غير المعتمدة على السلاح في مقدمة الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة لحماية المدنيين. وعمليات الأمم المتحدة للسلام، بوصفها أداة سياسية، قادرة على حماية المدنيين بأكثر الوسائل فعالية من خلال المساعدة على وضع حد للنزاع العنيف، وتعزيز ثقة أطراف النزاع في الحلول السلمية، والعمل على المضي قدما بعمليات السلام. وبالقدر نفسه، يمكن لهذه البعثات أن تؤثر في أفعال الجهات المتحاربة وأن تقلل من الخسائر في صفوف المدنيين من خلال إسداء المشورة وتوفير الدعم لسلطات البلد المضيف وكفالة الإبلاغ الفعال والمتسم بالمصداقية. أما القيادة العليا لعمليات السلام، فهي مسؤولة بوجه خاص عن استخدام نفوذها السياسي والدعوة إلى حماية المدنيين، وينبغي أن تتلقى دعما كاملا من الأمين العام ومجلس الأمن.

٨٧ - وقيام موظفي شؤون حقوق الإنسان ومستشاري شؤون المرأة والطفل بالرصد والتحقيق والإبلاغ، والجهود المبذولة في مجال الدعوة، ولا سيما من قبل القيادة العليا للبعثات، كُلها أمور تسهم في كفالة زيادة المساءلة عن حقوق الإنسان ومنع انتهاكاتها. وينشأ عن الإخفاق في رصد هذه الانتهاكات جو يسوده الإفلات من العقاب، مما يزيد من تعريض المدنيين للخطر. أما موظفو الشؤون المدنية وخبراء الشرطة وغيرهم، فيعملون على الصعيدين المحلي والوطني وعلى صعيد المحافظات للتواصل مع سلطات الدولة والجماعات المسلحة غير التابعة للدولة والمجتمعات المحلية لتحديد أسباب النزاعات المحلية والتوسط لحلها حيثما أمكن.

٨٨ - وتساعد البعثات سلطات الحكومات المضيفة والمجتمعات المحلية على تحسين البيئة التي توفر الحماية للمدنيين. وهناك العديد من الدول المضيفة التي تلتمس المساعدة وتحتاج إليها على مدى فترة طويلة من الزمن من أجل بناء قدراتها على حماية سكانها بشكل أكثر فعالية. وكثيرا ما تكلَف البعثات، بالتعاون مع الشركاء الآخرين، بمساعدة تلك الدول فيما تبذله من جهود، ولا سيما في مجالات سيادة القانون وضبط الأمن وإعمال حقوق الإنسان، وبالعمل مع القوات المسلحة التابعة للدول المضيفة حسبما تنص عليه ولاياتها. وفي هذه الحالات، يجب على عمليات الأمم المتحدة للسلام أن تكفل تطبيق سياسة بذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان عند تقديم دعم الأمم المتحدة إلى قوات أمنية غير تابعة للأمم المتحدة.

٨٩ - وتضطلع المنظمات العاملة في المجال الإنساني بدور أساسي في حماية المدنيين. ويُعد التنسيق السريع، حسب الاقتضاء، بين البعثات والجهات الفاعلة في مجال المساعدة الإنسانية

أمرا لا غنى عنه لتنفيذ استراتيجيات لا تقوم على السلاح لأن هؤلاء الشركاء عادة ما يعملون على نحو وثيق مع المجتمعات المحلية، ولا سيما مع المشردين داخليا. وتكفل عدة منظمات وطنية ودولية غير حكومية هذه الحماية أيضا من خلال وجودها المدني والتزامها باتباع استراتيجيات غير قائمة على العنف في حماية المدنيين. وينبغي ألا تألو البعثات جهدا في استخدام الممارسات غير القائمة على العنف وأن تستفيد من قدرات المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية في المساعدة في تهيئة بيئة تكفل حماية حقوق الإنسان.

٢ - التصدي للخطر الوشيك

٩٠ - ومع ذلك، عندما تبوء الاستراتيجيات غير المعتمدة على السلاح بالفشل ويحدق بالمدنيين خطر وشيك، تكون عمليات حفظ السلام التي أنيطت بها ولاية استخدام القوة والتي تتمتع بالقدرة على القيام بذلك ملزمة، أينما نُشرت، بحماية المدنيين من الهجمات المسلحة. وحاليا، هناك أكثر من ٩٨ في المائة من الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة المنتشرين في بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام مكلَّفون بحماية المدنيين، في إطار الجهود المتكاملة المبذولة على كامل نطاق البعثات.

٩١ - ولقد نجحت بعض البعثات في إنقاذ أرواح المدنيين من خلال اتخاذ إجراءات حاسمة لاحتواء انتشار العنف أو النهب، وتوفير ملاذ للمدنيين الهاربين من العنف، وردع الجناة، وفي حالات استثنائية، دعم العمليات ضد الجماعات المسلحة. وفي الواقع، تساهم البعثات بمجرد وجودها في حماية آلاف المدنيين يوميا. غير أن هناك المزيد من البعثات التي يجري نشرها في بيئات تتزايد متطلباتها؛ وتواجه هذه البعثات مشقةً في الوفاء بالتزامات الحماية وسدِّ الثغرة المتسعة بين ما هو مطلوب منها وما بوسعها أن توفِّره. وفي أسوأ الظروف، تتكبد البعثات المكلفة بولايات تقتضي منها حماية المدنيين العناء لمجرد تأمين الحماية وإعادة التموين لنفسها. وفي بعض الحالات، أخفقت البعثات، لأسباب شتى، في الاستجابة لنداءات المساعدة، الأمر الذي دفع بالمجتمعات المحلية المجاورة إلى الاعتقاد بأن الأمم المتحدة، مع أنها موجودة على أرض الواقع، ليست موجودة من أجلها.

٩٢ - وفي مواجهة الأخطار المحدقة بالمدنيين، يجب ألا يكون هناك تسامح إزاء القيود الوطنية وعدم الامتثال للأوامر. وعندما يتعرَّض المدنيون للخطر، قد يحدد التواني والتقاعس الفرق بين الحياة والموت. ويجب ألا تقف الأمم المتحدة مكتوفة الأيدي فيما يتعرَّض المدنيون للتهديد أو القتل: فعلى البعثات إبداء العزم على عدم ادخار وِسع لحماية المدنيين الذين يحدق بهم خطر وشيك. ويجب أن تتوافر لدى كافة حفظة السلام، سواء أكانوا عسكريين أم أفراد شرطة أم مدنيين، الإرادة والقدرة لاجتياز هذا الاختبار بنجاح. وتقع على عاتق

جميع المخطِّطين في الأمانة العامة وصانعي القرارات في مجلس الأمن وفي عواصم البلدان المساهمة بقوات مسؤولية إجراء ما يلزم من تقييم وتخطيط وتوفير الموارد المطلوبة لدعم الأفراد والوحدات في الميدان لدى اندلاع هذه الأزمة.

٩٣ - ويستدعي سدُّ الثغرة بين ما هو مطلوب من البعثات لحماية المدنيين وما بوسعها أن توفره إدخال تحسينات على عدد من الأبعاد هي: التقييم والتخطيط، والقدرات، وتوفير المعلومات في أوانها والاتصال في الاتجاهين، والقيادة والتدريب، والولايات والتوقعات.

التقييم والتخطيط

٩٤ - يجب أن تستند الاحتياجات من القدرات وعملية التخطيط إلى تقييمات الأخطار التي تحدق بالمدنيين. ويجب أن تنظر تقييمات الأخطار إلى جوانب منها تصنيفات القوات المسلحة والجهات الفاعلة والجماعات؛ وأشكال العنف؛ وأنواع التهديدات، وسيناريوهات الأخطار التي قد تحدق بالمدنيين مع مرور الوقت، بما في ذلك خطر الفظائع الجماعية، والمقومات المحلية للصمود والحماية الذاتية. وتسترشد هذه التقييمات أيضا بالولاية والحالة والمناخ والتضاريس الأرضية. ويجب أن يكفل المخطِّطون أن تتماشى جهود الحماية التي تبذلها البعثة مع السياق، بما في ذلك القدرات اللازمة، وأن تستفيد من المقومات المتوافرة للصمود والحماية المحلية. وينبغي أن تقدم الأمانة العامة إلى مجلس الأمن دائما خيارات وتوصيات واضحة استنادا إلى تقييمات صريحة للحالة والقدرات المطلوبة.

القدرات

٩٥ - يجب أن تزوِّد الدول الأعضاء البعثة بما يكفي من القدرات لتنفيذ الولاية وينبغي لمجلس الأمن أن يدعم الأمين العام للحصول عليها. وتستلزم الحماية المادية التي يؤمنها حفظة السلام المسلحون توفير قوة كافية من المشاة وتعزيز أصول التنقل. إلا أن بعثات عديدة تفتقر إلى القدر الكافي منها في مناطق عملياتها الشاسعة. والواقع أنه برغم إمكانية التصدي لبعض حالات النقص في عدد المشاة باستخدام المركبات السريعة التنقل والطائرات العمودية، فإن العديد من البعثات التي تضطلع بمسؤوليات الحماية تعاني حاليا من نقص حاد في الموارد؛ ويفتقر بعضها إلى عناصر داعمة حاسمة، في حين تعمل بعثات أخرى بموجب قواعد تمنع الاستخدام الكامل لتلك القدرات أو تعمل القوات من مخيمات ثابتة ''صلبة الجدران'' تحدُّ من قدرتها على إعادة الانتشار بسرعة. وهذه القيود يتناولها الفرع ثالثا - باء (تحسين سرعة الأفراد غير النظاميين وقدرتهم وأدائهم). وبالإضافة إلى ذلك، غالبا ما تنتظر البعثات الجديدة أو تلك التي تحتاج إلى تعزيزات عاجلة أشهرا طويلة قبل وصول القدرات،

مما يدل بصورة لا يرقى إليها الشك على الحاجة إلى قدرات النشر السريع لقوات تابعة للأمم المتحدة وغير تابعة لها، على النحو المبين أيضا في الجزء المذكور آنفاً.

٩٦ - ويجب أن تكون الدول الأعضاء جادة بشأن توفير القدرات اللازمة للوفاء بولايات حماية المدنيين. ويجب ألا تكون هذه القدرات محكومة بالميزانية. ويجب أن تكون الأمانة العامة صريحة في تقييماتها وألا ترضخ للشواغل المتعلقة بما يمكن أن تستوعبه السوق، بل أن تقدم خيارات بشأن ما يمكن تحقيقه بدرجات متفاوتة من الموارد. وكما يرى تقرير الإبراهيمي، ”عندما تفرض الأمانة العامة هذه الرقابة على ذاتها فكأنما لا تُعد نفسها والبعثة للفشل فحسب، بل لأن يكونا كبشي فداء عن هذا الفشل“.

٩٧ - وحينما يتأخر نشر القدرات الأساسية بما في ذلك نشر أصول التنقل، يجب أن تبلغ البعثات أعلى مستويات صنع القرار بشأن أي حالات تأخير أو أوجه قصور مستمرة. وحينما لا تتوافر الموارد، لا بد من تنقيح خطط النشر ومفاهيم العمليات واستراتيجيات الاتصال، وعلى الأمانة العامة أن تبلغ مجلس الأمن على وجه السرعة بالآثار المتوقعة على تنفيذ الولاية، مع تقديم توصيات بشأن تعديلها وفقا لذلك.

توفير المعلومات والاتصال في الاتجاهين

٩٨ - لكي تضمن البعثات الاستفادة من قدراتها إلى أقصى حد ممكن، تحتاج إلى معلومات حسنة التوقيت وموثوقة يُعوَّل عليها في اتخاذ الإجراءات بشأن الأخطار التي تحدق بالمدنيين والأدوات التحليلية لاستخدامها. وكثيرا ما ترد أفضل المعلومات من المجتمعات المحلية نفسها. وللاستفادة من هذه المعلومات، يجب أن تقيم البعثات علاقات ثقة مع السكان المحليين، مما يؤدي إلى تحقيق مزيد من الفعالية في تنفيذ ولايات حماية المدنيين وتوفير حماية أفضل لحفظة السلام. ومن الضروري تعزيز استراتيجيات التواصل في الاتجاهين مع المجتمعات المحلية لفهم احتياجاتها، وإطلاعها على حدود قدرات الأمم المتحدة، وتقديم المعلومات إلى السكان المدنيين والمستجيبين على حد سواء إبان الأزمات.

٩٩ - ولا بد من أن تتواصل البعثات باستمرار مع السلطات المضيفة بشأن جميع الأخطار المحدقة بالمدنيين، بكافة أبعادها، بما في ذلك حماية الطفل، والعنف الجنسي، وكامل نطاق مسائل الحماية التي تواجهها النساء والفتيات، فضلا عن الرجال والفتيان. والأهم من ذلك أن تحيط الأمانة العامة مجلس الأمن علما دون تأخير بالأخطار والقيود الجديدة المفروضة على قدرة البعثة على التصرف في كل مرحلة من مراحل العمليات. وفي المقابل، يجب أن يستفيد مجلس الأمن من تأثيره ونفوذه، بشكل فردي وجماعي، على أطراف النزاع

لضمان امتناعها عن استهداف المدنيين بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وأن يُسرع في إدانة مرتكبي هذه الجرائم أو المتغاضين عنها ويتخذ إجراءات لتقديمهم إلى العدالة. وقد تكون المشاركة السياسية القوية للذين لديهم تأثير على الخصوم في الميدان أسرع وأكثر حسماً من مناورة الوحدات العسكرية لمواجهة هذه الأخطار. ويتمثل الحل الأنجع في الجمع بين النفوذ السياسي والاستجابة السريعة على أرض الواقع.

القيادة والتدريب

١٠٠ - إن ما يحدد في نهاية المطاف فعالية الاستجابة في مجال الحماية هو التزام قيادة البعثة وفعالية سلسلة القيادة واستعداد أفراد البعثة للعمل في مواجهة الأخطار التي تحدق بالمدنيين. ويجب أن ينطلق الموقف القائم على التصميم وروح المبادرة، سواء على المستوى السياسي أو العملياتي، من أعلى المستويات أي من قيادة البعثات وكذلك من الأمانة العامة. وعلى حفظة السلام العسكريين التحلي بنمط تفكير موحَّد والتزام مشترك بتنفيذ مفهوم العمليات المتفق عليه وفهم نية قائد القوة فيما يتعلق بحماية المدنيين. ويجب أن تتحرى الأمانة العامة وتستعرض بدقة أي تقصير في العمل على حماية المدنيين.

١٠١ - وللتدريب الفعال أهمية أساسية. فالقوات العسكرية تتلقى أساسا التدريب على مجابهة العدو بصورة مباشرة؛ ولكن في عمليات الحماية، لا بد من فهم الطريقة التي يستهدف بها مرتكبو الهجمات المدنيين والأسباب التي تدعوهم إلى ذلك لتحديد الاستجابة الملائمة. ولقد أعدت الأمانة العامة توجيهات ومواد تدريب قائم على سيناريوهات بشأن حماية المدنيين ولكنها تفتقر إلى الآلية اللازمة لتأكيد أن جميع الأفراد العسكريين الذين يجري نشرهم قد تلقوا هذا التدريب بالفعل.

٣ - الولايات والتوقعات

١٠٢ - يجب أن ترتبط ولايات الحماية صراحةً بالحلول السياسية. والتصرُّف بخلاف ذلك يحرم البعثة من استراتيجية خروج عملية ولا يوفِّر للمدنيين سوى حماية مؤقتة. وفي غياب استراتيجية سياسية جادة لحل النزاع المسلح الذي هو السبب الأصلي للأخطار المحدقة بالمدنيين، من المرجح أن تؤدي الولاية التي تركز حصرا أو حتى في الغالب على حماية المدنيين إلى حملة طويلة مديدة يتعذَّر كسبها في نهاية المطاف.

١٠٣ - وإنها لحقيقة مؤسفة أن ما من قدرٍ من التدريب والقيادة الرشيدة، أو من القوات والطائرات العمودية، يكفل حماية جميع المدنيين في المساحة البالغة ١١ مليون كيلومتر مربع التي يُطلب اليوم من ١٠٦ ٠٠٠ فرد من حفظة السلام النظاميين التابعين للأمم المتحدة

العمل فيها. وفي هذا السياق، يُكرِّر الفريق القلق المعرب عنه في تقرير الإبراهيمي بشأن التوقعات المرتبطة بولايات الحماية: ''الفريق يشعر بالقلق إزاء مصداقية وإمكانية الاضطلاع بولاية شاملة في هذا المجال. فهناك مئات الآلاف من المدنيين في بعثات الأمم المتحدة الحالية وهم معرَّضون لخطر العنف المحتمل، وقوات الأمم المتحدة المنتشرة حالياً لا تستطيع أن تحمي سوى عدد ضئيل منهم، حتى وإن صدرت لها توجيهات بذلك''. ويجب أن تبذل البعثات قصارى جهدها، وأن يبرز ذلك للعيان، في حدود قدراتها. غير أن ما من بعثة بوسعها حماية جميع المدنيين في جميع الأوقات، وإن لم تدخر وسعا في سبيل ذلك. وفي ضوء ذلك، غالبا ما تكون التوقعات بشأن قدرة البعثة على حماية المدنيين غير واقعية، وإن كانت مفهومة. وينبغي أن تتواصل البعثات والحكومات المضيفة بصورة متواترة وصادقة مع السكان المضيفين للتعامل مع أي توقعات غير واقعية فيما يتعلق بالولاية. وتقع على عاتق مجلس الأمن المسؤولية الرئيسية عن ضمان واقعية التوقعات.

١٠٤ - وليس خيارا مقبولا لمجلس الأمن أن يكتفي بالوقوف متفرجا عندما تتصاعد حدة النزاعات المسلحة وتعرِّض السكان المدنيين لخطر الفظائع الجماعية. ويجب أن يكون بمقدور المجتمع الدولي، عن طريق مجلس الأمن، حشد استجابات سريعة وقادرة على مواجهة الحالات التي من غير المرجح أن يكتب فيها النجاح لعملية حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة. وبناء على ذلك، لا بد من تكثيف الجهود للتوصل إلى حلول سياسية وفي الوقت نفسه إقامة نظام من قدرات النشر السريع للمستجيبين الأوائل في المستقبل يتسم بمزيد من المرونة والموثوقية، بالاعتماد على القدرات الوطنية والإقليمية الدائمة، على النحو المبين بقدر أوفى في الفقرات ١٩٥-٢٠٥. وفي إطار هذه الجهود، سيكون من المهم توضيح متى وفي أي ظروف ينبغي نشر قوات الأمم المتحدة فيها بموجب ولاية من مجلس الأمن، وتحديد مقتضيات المساءلة والإبلاغ بوضوح أمام المجلس.

١٠٥ - وفيما يتعلق بحماية المدنيين، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) في ضوء المساهمات الإيجابية من الجهات الفاعلة في مجال حماية المدنيين العُزَّل، ينبغي أن تعمل البعثات بشكل أوثق مع المجتمعات المحلية والمنظمات الوطنية والدولية غير الحكومية على تهيئة بيئة تُوفِّر الحماية؛

(ب) وفيما يتعلق بالبعثات المكلفة بولايات لحماية المدنيين، ينبغي للأمانة العامة:

'١' أن تقدم إلى مجلس الأمن تقييما صريحا وواضحا وخيارات بديلة مستنيرة مشفوعة بالاحتياجات الواضحة من الموارد؛

'٢' أن تسدي المشورة إلى مجلس الأمن، بعد عملية النشر الأولي، حين لا تضاهي الموارد والقدرات الولاية، بوجوب تعديل الولاية تبعا لذلك؛

'٣' أن تضمن، مع البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة، تدريب جميع الموظفين المنتشرين وتجهيزهم وقيادتهم لكي يتمكنوا من الوفاء بمسؤولياتهم عن حماية المدنيين؛

'٤' أن تبلغ مجلس الأمن بالعقبات التي تحول دون تنفيذ الولاية، بما في ذلك إذا لم تنشر القوات في الإبان أو لم تزوَّد بالقدرات اللازمة، وأن تطلب الدعم السياسي وأشكال الدعم الأخرى من الدول الأعضاء استجابة لذلك؛

'٥' أن تقوم بتحديث التقييم الأولي بانتظام وأن تعرض على مجلس الأمن التغييرات اللازم إدخالها على الخطط والولايات والموارد؛

(ج) وينبغي لأي محاذير وطنية تتجاوز نطاق القيود الوطنية التي وافقت عليها الأمانة العامة صراحة في البداية أن تعتبر بمثابة عصيان لأوامر القيادة المشروعة؛

(د) وعندما يأذن مجلس الأمن بنشر قوات غير تابعة للأمم المتحدة، ينبغي أن يحدد متطلبات الإبلاغ والمساءلة أمام المجلس.

دال - استخدام القوة لإحلال السلام وتوفير الحماية

التحديات

١٠٦ - في كثير من الأحيان، يكون حفظة السلام التابعون للأمم المتحدة مكلفين بالمساعدة في الحفاظ على بيئة آمنة، ومنع استئناف العنف وتوفير حيز مأمون للنهوض بالعملية السياسية، بالإضافة إلى دورهم في حماية المدنيين. وكانت تلك الجهود تُبذل عادة لدعم الالتزام السياسي باتفاق سلام أو وقف لإطلاق النار. وفي تلك الحالات، كانت عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام وسيلة ناجعة وفعالة من حيث التكلفة لبناء الثقة وصون السلام وتوفير الحماية.

١٠٧ - ولقد تبين في العقد الماضي أن الصعوبات التي تكتنف تنفيذ الولايات تتعاظم حين يكون السلام الذي يتعين حفظه منعدما أو يكاد. وبوسع زيادة القدرة العسكرية المساعدة، ولكن السبب الجذري للمشكلة، أي عدم الالتزام بالسلام، يثبط أفضل الجهود

التي يبذلها حفظة السلام. وتشكل الحلول السياسية، لا القوة العسكرية، مضاعِفات القوة الحقيقية في هذه الحالات، وهي ضرورية لجهود السلام بصفة عامة.

١٠٨ - واليوم، تجد الأمم المتحدة نفسها في بيئات عملياتية محفوفة بمزيد من الصعاب. ويفرض حجم المعاناة الإنسانية البارزة للعيان بالاقتران مع توسع نطاق معايير الحماية ضغطا على البلدان ''لكي تحرِّك ساكنا''. ولكن، وكما هو الحال في العديد من الأزمات التي يشهدها العالم، قد يتوافر للجهات التي تملك أعظم القدرات مصلحة محدودة في نشر وجود عسكري مستمر على أرض الواقع، وقد تفتقر الجهات الأخرى التي تتحلى بالإرادة للعمل إلى الموارد لمواصلة جهودها. ونتيجة لذلك، فإن المجتمع الدولي يتطلع إلى نشر عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في خضم النزاع بوصفها وسيلة لمجابهة الأزمات من أجل ردع تصعيدها واحتواء النزاع مع حماية المدنيين، وفي الوقت نفسه، السعي لاستئناف عمليات السلام أو إحيائها.

السياقات القديمة والجديدة

١٠٩ - في عدد من البعثات المعاصرة، يتجاوز حفظ السلام الذي تضطلع به الأمم المتحدة نطاق سلام واضح المعالم يتعين حفظه. إلا أن التحديات التي تكتنف بيئة العمليات الجديدة والآثار المترتبة عليها لم تُحدَّد بعد تحديدا محكما أو تستوعب. وللشروع في توضيح المعضلات المطروحة في البيئات المعادية الراهنة، يرى الفريق عدة تطورات مميزة تحدد الطريقة التي يجب أن تفهم بها مختلف أنواع البعثات المشار إليها بوصفها عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام مفهوم استخدام القوة وفي بعض الأحيان أن تلجأ إليه: (أ) يجري رصد وقف إطلاق النار في سياقات أكثر عدائية؛ (ب) يجري تنفيذ السلام في بيئات عملياتية أكثر صعوبة غالبا ما تكون فيها العمليات السياسية عرضة للانهيار؛ (ج) في الحالات التي يسميها الفريق في هذا المقام ''إدارة النزاعات''، تنشر البعثات في بيئات أشد عنفا بدون الأطر المؤاتية التي سبق أن حققت النجاح.

١١٠ - وتحتفظ بعثات رصد وقف إطلاق النار بوجودٍ وسط نزاعات كامنة أو لم تجد حلا حيث لا تزال التسويات السياسية بعيدة المنال. ولكن بعض تلك البعثات يواجه بشكل متزايد تهديدات غير متناظرة و/أو وجود متطرفين عنيفين يستهدفون البعثة. وإلى جانب انهيار وقف الأعمال العدائية التي أرسلت هذه البعثات لرصده، لم تحدد معايير نجاحها أو فشلها بوضوح على الإطلاق، كما لم تُحدَّد النقطة التي ينبغي أن تنسحب عندها هذه البعثات أو أن يستعاض عنها بأي شكل آخر من أشكال التدخل الدولي. وفي البيئات التي تبرز فيها نزاعات جديدة وتهدِّد البعثة، تصبح هذه المسائل أكثر إلحاحا. وفي حين تخضع

هـذه المسـائل للبحـث، يـتعين تـوفير اسـتثمارات كـبيرة لحمايـة أفـراد البعثـة وتمكينـهم على نحو أفضل أثناء أداء مهامهم.

١١١ - وتنشر بعثات تنفيذ السلام في العادة باعتبارها عمليات متعدِّدة الأبعاد لحفظ السلام من أجل دعم اتفاق سلام أو انتقال سياسي. وتسعى هذه البعثات إلى الحفاظ على العمليات السياسية، وحماية المدنيين، والمساعدة في حفظ السلام من خلال جهود الدعم المدني الصادر بها تكليف. وتحتاج هذه البعثات إلى القدرات اللازمة لتنفيذ الولاية، ويجب أن تكون على استعداد لاستخدام القوة لحماية المدنيين والمحافظة على موقف رادع لتَثني بشكل استباقي ''المفسدين''، والمقصود بهم الجهات التي هي خارج عملية السلام وتسعى إلى تقويضها بوسائل منها العنف.

١١٢ - وتواجه عمليات تنفيذ السلام تحديات جسيمة في المرحلة الراهنة. وتجدر الإشارة إلى أن البيئات العملياتية العامة التي تتسم بكبر حجمها وقسوة ظروفها ترهق وجود البعثة؛ فقد يظهر ''مفسدون'' يتمتعون بقدرات معزَّزة؛ وقد يضعف الزخم السياسي لصون السلام ومعالجة الجوانب الرئيسية للولاية مما يتسبب في تمديد وجود البعثات لفترات أطول. وفي الحالات التي تكون فيها عملية السلام قد تداعت أو الالتزامات السياسية قد انهارت، لا يُرجح أن تنشر البعثات لفترة أطول فحسب، بل إنها قد تتأرجح، مع اندلاع الأزمات، بين التنفيذ المحدود للسلام وإدارة النزاع إلى أن يتسنى التأكيد مجددا على الحلول السياسية.

١١٣ - وفي الوقت الحاضر، هناك العديد من بعثات الأمم المتحدة المدعوة بالفعل إلى الاضطلاع بدور في إدارة النزاعات في حالات النزاع العنيف وفي غياب عملية سلام قابلة للاستمرار أو حيث تكون عملية السلام قد انهارت بالفعل. وينبغي ألا تلقى مسؤولية التعاطي مع هذه الأزمات دون تريث على عاتق عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام التي تواجه مشقة للحصول على القدرات اللازمة لأداء عملها بفعالية في هذه السياقات. والمطلوب من هذه البعثات، بالرغم من هذه القيود، حماية المدنيين المعرَّضين للخطر أو الحيلولة دون تدهور الأوضاع الأمنية أثناء بذل المساعي لإطلاق عملية السلام.

١١٤ - ويلاحظ الفريق أيضا أن مجلس الأمن والأمانة العامة استخدما في العقد الماضي مصطلح ''تحقيق الاستقرار'' لعدد من البعثات التي تدعم بسط سلطة الدولة أو استعادتها، وفي حالة واحدة على الأقل، خلال نزاع مسلح دائر. ويكتسب مصطلح ''تحقيق الاستقرار'' مجموعة واسعة من التفسيرات، ويعتقد الفريق أن استخدامه من جانب الأمم المتحدة بحاجة إلى توضيح.

١١٥ - ويعتقد الفريق أن الأمم المتحدة ستظل على الأرجح تجد نفسها في مواجهة حالات تنطوي على ''إدارة التراعات'' في المستقبل مع نشر بعثاتها للمساعدة على القيام بما يلي: (أ) ردع التصعيد؛ (ب) احتواء التراع؛ (ج) حماية المدنيين؛ (د) محاولة بدء عملية سلام أو إحيائها. وقد لا تكون المفاهيم والأدوات وهياكل البعثات ومبادؤها التي وضعت أصلا لتنفيذ مهام السلام ملائمة تماما لهذه السياقات. وستحتاج بعثات إدارة التراعات إلى ولايات محدودة ومركَّزة وفهم منفصل لمفهوم ''النجاح'' لأنها مسؤولة عن السعي إلى تحقيق الزخم المرتبط بنجاح العمليات المتعدِّدة الأبعاد. ويستلزم الأمر التفكير تفكيرا متأنيا وجماعيا بشأن الطريقة التي يمكن بها لعمليات الأمم المتحدة للسلام أن تؤدي عملها بفعالية في إطار سيناريوهات قائمة على إدارة التراعات في المستقبل.

١١٦ - ويعتقد الفريق أن الاعتبارات التالية ستكون ذات أهمية لتمكين عملية لحفظ السلام تابعة للأمم المتحدة من تحقيق النجاح في عملها، حتى إذا كان هذا النجاح محدودا في ظلِّ هذه السياقات:

(أ) يجب أن تكون الولاية واضحة وقابلة للتحقيق ومرتبطة باستراتيجية سياسية؛

(ب) ينبغي أن تكون أهداف البعثة مركَّزة قدر المستطاع (أي السعي للتوصل إلى اتفاق لإنهاء الأعمال العدائية، وتقديم تدابير بناء الثقة، وتشجيع الحوار السياسي، وحماية المدنيين، ورصد حقوق الإنسان والإبلاغ عنها)؛

(ج) ينبغي أن تقلص المهام المدنية الأوسع نطاقا التي تفترض، وفي الواقع تتطلَّب، سلاما يتعين حفظه، إلى أن تصبح الظروف السياسية مؤاتية أكثر لتحقيق النجاح. وعوضا عن ذلك، فإن محور اهتمام القدرات المدنية للبعثة ينبغي أن يكون الجهد السياسي لتحقيق تلك الظروف أو استعادتها؛

(د) ينبغي أن تكون لدى البعثات استراتيجية دخول واضحة، بما يشمل إقامة الشراكات مع العمليات الانتقالية التي تقوم بها الجهات الأخرى، وذلك لضمان موقف رادع قوي عند بدء تشغيلها؛

(هـ) في حالة عدم وجود اتفاق سلام، ينبغي البحث عن ضمانات بشأن مسؤوليات أطراف التراع والتزاماتها تكون أساسا للحوار بشأن إدارة وجود البعثة وأنشطتها في المستقبل؛

(و) يجب أن تنشر البعثات مزوَّدةً بالقدرات العسكرية والطبية والإجراءات الأمنية اللازمة للتصدي لحالات الطوارئ فورا؛

(ز) يجب أن تعمل البعثات على افتراض أن استخدام القوة قد يلزم من البداية لحماية المدنيين والدفاع عن البعثة وولايتها، على النحو المبين في الفقرة ١٢٨. ويجب أن تنشر الوحدات مزوَّدةً بما يلزم من معدات وتدريب وبفهم واضح لقواعد الاشتباك المحددة للبعثات.

١١٧ - وعندما توضع تلك التدابير، يمكن لعملية حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة أن تقوم، لفترة زمنية محدودة، بإدارة النزاعات في السياقات العنيفة وإجراء عمليات محدودة بالتزامن مع تكثيف الجهود السياسية للتوصل إلى حلٍّ عملي. وفي هذه الحالات، لا غنى عن أن تتولى الأمم المتحدة زمام الأمور أو تؤدي دورا قياديا في عملية السلام. وحينما يتعذر التوصل إلى عملية تتوفر لها مقومات الاستمرار مع أطراف النزاع، ستسعى عملية حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة جاهدة للنجاح. وفي مثل هذه السياقات، على مجلس الأمن والأمانة العامة أن يستعرضا بانتظام مقوِّمات استمرار البعثة على أرض الواقع.

١١٨ - والقرارات بشأن نشر عملية لحفظ السلام في حالات النزاع المسلح المستمر، ولا سيما حينما قد ينظر إليها على أنها متحيزة لأحد الأطراف، يجب أن تتخذ على أساس معرفة تامة بحدود القدرة المعروفة لقوة الأمم المتحدة واحتمال أن تتعرض هذه الحدود للتهديد بلا رحمة. وفي مواجهة الأعمال العدائية، ونظرا لعدم وجود قوات سريعة الانتشار وتتمتع بقابلية التشغيل المتبادل، ونظام عسكري قوي، ومركز قيادة وتحكم قوي واحتياطيات قوية، لم تستثمر الأمم المتحدة في أي منها و لم تستحدث أيا منها حتى الآن، قد تكابد بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام حتى لمجرد بلوغ كامل قدرتها التشغيلية. وفي هذه الحالات، وبالنظر إلى هذه القيود، يرى الفريق أن ينظر مجلس الأمن في الاستعانة بجهات فاعلة أخرى، مثل ائتلافات الدول الأعضاء أو الجهات الفاعلة الإقليمية التي تعُقد لأغراض معينة، بوصفها جهات مستجيبة أولى أنسب. ومن الأرجح أن تتمتع هذه الجهات الفاعلة الأخرى بالميزة النسبية من ناحية السرعة والقدرة، وكذلك من ناحية ترتيبات القيادة والتحكم اللازمة لإجراء عمليات قتالية مستمرة.

مكافحة الإرهاب ومهام الإنفاذ

١١٩ - يعتقد الفريق أن بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، بسبب تكوينها وطبيعتها، ليست ملائمة للانخراط في عمليات عسكرية لمكافحة الإرهاب. وتفتقر هذه البعثات إلى جوانب منها المعدَّات والاستخبارات واللوجستيات والقدرات المحدَّدة والاستعدادات العسكرية المتخصِّصة اللازمة. ويجب أن تضطلع بعمليات من هذا القبيل الحكومة المضيفة أو قوة إقليمية قادرة أو ائتلاف مخصَّص لهذا الغرض يأذن به مجلس الأمن.

١٢٠ - بيد أن بعثات الأمم المتحدة يجب أن تُزوَّد بما يلزم من قدرات وتدريب، حينما تكون التهديدات غير المتناظرة ماثلة في بيئة العمليات. وبالإضافة إلى ذلك، من الضروري أن يتوفر للبعثة مفهوم ملائم للعمليات وقواعد الاشتباك المحددة لها لحماية نفسها وتنفيذ ولايتها، بما يشمل الوضعية والاستعداد وقائيا واستباقيا لاستخدام القوة من الناحية التكتيكية من أجل حماية أفراد الأمم المتحدة. ويجب أن تطلع البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة بشكل كامل على ظروف العمل وتقييم المخاطر وأن تنشر قواتها بما يلزم من القدرات والإرادة السياسية لمواجهة حالات طارئة من هذا القبيل مع الاحترام التام لقيادة ومراقبة واضحتين وموحَّدتين تتولاهما الأمم المتحدة.

١٢١ - ويسلِّم الفريق بأن من صلاحيات مجلس الأمن أن يأذن لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام بأداء مهام الإنفاذ، بما في ذلك العمليات الهجومية المحددة الأهداف، وأنه قد فعل ذلك في الماضي كما جرى في الصومال في عام ١٩٩٣ وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية في عام ٢٠١٣. وتشمل هذه الولايات التحول من القرارات التكتيكية بشأن استخدام القوة استخداما وقائيا واستباقيا لحماية المدنيين وأفراد الأمم المتحدة من الأخطار، إلى وضع مختلف كل الاختلاف تستخدم فيه القوة الهجومية لإضعاف الخصم أو تحييده أو هزيمته.

١٢٢ - ويعتقد الفريق أنه لا بد من توخي الحذر الشديد لدى دعوة عملية حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة إلى أداء مهام الإنفاذ وأن أي مهمة تتعلق بهذه الولاية ينبغي أن تكون إجراء محدَّد المدة واستثنائيا. ويجب الاضطلاع بهذه المهام لدعم وضع سياسي نهائي واضح وقابل للتحقيق في ظلِّ الاحترام التام للقانون الإنساني الدولي. وقد تحوِّل هذه العمليات قوات الأمم المتحدة، وبعثة الأمم المتحدة ككل، إلى طرف في النزاع وتستدعي الاهتمام بالعواقب الإنسانية وغيرها من العواقب التي تترتب دائما على استمرار استخدام القوة. ويؤيد الفريق رأي المحاورين في مجال العمل الإنساني بشأن ضرورة التمييز بشكل واضح بين عمليات حفظ السلام المكلفة بولايات إنفاذ من جهة، والأطراف والأهداف الإنسانية من جهة أخرى.

١٢٣ - وفي الحالات التي تنشر فيها عملية الأمم المتحدة لحفظ السلام بالتوازي مع قوة غير تابعة للأمم المتحدة تنفذ عمليات عسكرية لمكافحة الإرهاب أو غير ذلك من العمليات الهجومية، يجب أن تسترشد عمليات كل منها بتقسيم واضح للعمل وتحديد للأدوار. في هذه الحالات، يجب أن تحرص الأمم المتحدة على التقيد الصارم بالتزامها المحايد باحترام حقوق الإنسان. وعندما تغادر هذه القوات غير التابعة للأمم المتحدة ، ينبغي ألا يُطلب إلى الأمم المتحدة تولي المهام المتبقية بما يتجاوز قدرتها.

مبادئ حفظ السلام

١٢٤ - لقد أعربت بعض الدول الأعضاء للفريق، ومن بينها العديد من البلدان الرئيسية المساهمة بقوات، عن رأيها الراسخ ومفاده أنه لا بد من إعلاء المبادئ الأساسية الثلاثة لحفظ السلام وهي موافقة الأطراف، والحياد، وعدم استخدام القوة إلا في حالة الدفاع عن النفس أو الدفاع عن الولاية. غير أن دولاً أعضاء أخرى اعتبرت أن هذه المبادئ قد عفا عليها الزمن ويجب تعديلها. ولقد أصغى الفريق باهتمام إلى جميع هذه الآراء.

١٢٥ - والفريق مقتنع بأهمية المبادئ الأساسية لحفظ السلام من أجل توجيه عمليات الأمم المتحدة الناجحة لحفظ السلام في مجال التقيد بعمليات وقف إطلاق النار وتنفيذ اتفاقات السلام. وفي الوقت نفسه، يؤكد الفريق حرصه على ألا تستخدم مبادئ حفظ السلام أبدا كذريعة للفشل في حماية المدنيين أو الدفاع عن البعثة على نحو استباقي. وعلاوة على ذلك، فإن الخبرة المكتسبة على مدى عقدين من الزمن في مجال حفظ السلام في سياقات أكثر اضطرابا تدعو إلى تفسير هذه المبادئ تفسيرا مرنا وتقدميا.

١٢٦ - وعلى نحو ما ذُكر في تقرير الإبراهيمي، فإن ''النزاهة'' ليست مرادفا للحياد أو المساواة في المعاملة بين جميع الأطراف في جميع الحالات وفي كل الأوقات، حيث إن الأطراف المحلية في بعض الحالات لا تتكون من عناصر متساوية من الناحية الأخلاقية، بل تتألف بوضوح من معتدين وضحايا. لذلك لا بد أن المراد بالنزاهة هو التقيد بمبادئ الميثاق وبأهداف ولاية البعثة المنبثقة عن تلك المبادئ. وفي الميدان، ينبغي الحكم على نزاهة بعثات الأمم المتحدة من خلال مدى تصميمها على الاستجابة لأفعال مختلف الأطراف من دون تحيز، بحيث تعتمد في ذلك على طبيعة تلك الأفعال بدلا من هوية الفاعل. وينبغي للبعثات أن تحمي المدنيين بصرف النظر عن مصدر التهديد. وينبغي لها أن تشجع احترام جميع الجهات الفاعلة لحقوق الإنسان للسكان المحليين والمقاتلين بغض النظر عن انتمائهم. كما ينبغي لها أن تلتمس الحلول السياسية في ظل احترام المصالح والتظلمات المشروعة لجميع الأطراف، وللمجتمع ككل.

١٢٧ - و ''موافقة الأطراف الرئيسية'' كان لها معنى واضح حين كان حفظة السلام يُنشرون في سياق وقف إطلاق النار أو التوصل إلى اتفاق للسلام في أي نزاع بين الدول أو بين أطراف واضحة في حرب أهلية. وفي سياقات إدارة النزاعات اليوم، حيث يظل القتال مستمرا ولا يقتصر على طرفين، قد تكون هناك عقبات عملية تحول دون الحصول على موافقة جهات غير الحكومة. ومن الواضح أن موافقة الحكومة أمر أساسي لنشر أي بعثة من البعثات، وهذا أمر ينبغي تعزيزه. ويظل الحصول على موافقة الأطراف الأخرى والإبقاء

عليها هدفا مهما بالنسبة لأي بعثة، وينبغي السعي إلى تحقيق ذلك قدر الإمكان. وهذا يعزز رأي الفريق القائل بأن أي عملية لحفظ السلام يجب أن تكون جزءا من عملية سياسية قوية تشارك فيها الأمم المتحدة مشاركة نشطة، ويجب أن تسعى باستمرار إلى نيل الموافقة على دور ووجود الأمم المتحدة باتخاذ موقف نزيه.

١٢٨ - و ''الدفاع عن النفس'' مفهوم معترف به تماما ومحدد بعناية في قواعد الأمم المتحدة للاشتباك. بيد أن مفهوم ''الدفاع عن الولاية'' يستلزم توضيحا للمهام داخل الولاية التي قد تتطلب استخدام القوة: فينبغي له أن يتضمن دائما مسؤولية حماية المدنيين وينبغي أن تضطلع البعثات بدور استباقي لدى القيام بذلك. ويجب التصدي لمختلف أشكال التهديدات باستخدام القوة العسكرية المناسبة، التي تتراوح بين الاحتواء والردع والإكراه، وقد تصل إلى المواجهة المباشرة، لا سيما عندما يتعرض المدنيون أو حفظة السلام للخطر. فقد لا يكون من الضروري استخدام القوة فعلا إذا كان المهاجمون المحتملون يرون ويدركون أن قوات الأمم المتحدة لديها العزم والقدرة على الرد بقوة في حالة وقوع هجوم.

١٢٩ - ويعتقد الفريق أن التحليل السابق لمبادئ حفظ السلام تحليل معقول في ضوء التحديات المعاصرة. فالمواد الموجودة لدى الأمانة العامة المتعلقة بمبدأ العمليات والتي أعدت بالتشاور مع الدول الأعضاء تنسجم إلى حد كبير مع هذه التفسيرات. ويلاحظ الفريق، مع ذلك، أن الوضوح بشأن ما هو مطلوب من أي بعثة لا يوجد في مبدأ العمليات، في نهاية المطاف، بل في بيانات واضحة خاصة بكل بعثة تنص على احتياجات الوحدات، وتوجيهات للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، وقواعد الاشتباك. ويجب أن تُتخذ القرارات بشأن تخصيص الأفراد استنادا إلى فهم واضح لاحتياجات البعثة من الوحدات. فلا يمكن السماح للخلافات الكامنة بشأن مبدأ العمليات أن تعطل التسلسل القيادي، وهو ما قد يؤدي إلى اضطراب العمليات العسكرية عندما تكون الوحدات منتشرة. ومن مصلحة الجميع، بما في ذلك مجلس الأمن والأمانة العامة والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، أن تدرك كل وحدة منشورة إدراكا تاما المهام المطلوبة منها وأن تلتزم بتنفيذها. وفي هذا الصدد، يشدد الفريق على أهمية إجراء مشاورات ثلاثية مبكرة ومتواصلة، على النحو المبين في الفقرات ١٨٨-١٩١، من أجل التوصل إلى فهم مشترك للولاية وتقييم المخاطر والاحتياجات التي تختص بها الوحدات. وينبغي لهذه الجهود أن تدعم المساهمين المحتملين في التوصل إلى قرار مستنير تماما بشأن ما إذا كان ينبغي تخصيص أفراد لعملية معيَّنة.

١٣٠ - وفيما يتعلق باستخدام القوة لأغراض السلام والحماية، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) عند الاقتضاء، ينبغي أن تكفل الدول الأعضاء أن تتوفر لعمليات السلام وحدات لها ما يلزم من معدات وتدريب وقدرات تمكينية من أجل التصدي للتهديدات، ومن أجل دعمها في استخدام القوة على نحو استباقي بهدف الدفاع عن النفس وحماية المدنيين وردع المفسدين بما يتمشى مع ولاياتها؛

(ب) عند نشر عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في حال غياب عملية سلام قابلة للاستمرار، ينبغي لمجلس الأمن والأمانة العامة والجهات الفاعلة الإقليمية ولجميع الدول الأعضاء أن تعمل على نحو استباقي للمضي قدما في عملية سياسية ودعم غير ذلك من شروط النجاح وأن تستعرض بانتظام مدى قدرة البعثة على الاستمرار؛

(ج) ينبغي ألا تكلَّف بعثات الأمم المتحدة بإجراء عمليات مكافحة الإرهاب؛ وحيثما عملت بعثة من بعثات الأمم المتحدة بالتوازي مع قواتٍ لمكافحة الإرهاب، يجب أن يحدد دور كل من الكيانين بوضوح. وينبغي لمجلس الأمن أن يكفل عند خروج مثل هذه القوات عدم إلزام الأمم المتحدة بتولي مسؤولية المهام المتبقية التي تتجاوز قدرتها.

هاء - الحفاظ على السلام

إعادة النظر في النَّهج

١٣١ - لا تنتهي عمليات السلام بالتوصل إلى وقف لإطلاق النار أو بإبرام اتفاق للسلام أو بإجراء انتخابات. فلا تعد هذه الأحداث اختتاماً لعملية السلام، بل إنها تشكل مجرد مرحلة من مراحلها. وفي الواقع، قد تكون هذه الأحداث من الأوقات التي تكون فيها قابلية التأثر بالأخطار عالية، حيث تواجه الأطراف المتحاربة حالة من الشك في جدوى الانتقال إلى العمل السياسي السلمي ويقوم المفسدون بالتعبئة. ومع ذلك، فهذه هي الفترة التي كثيرا ما تحوِّل فيها الجهات المعنية الدولية اهتمامها إلى مجالات أخرى.

١٣٢ - ففي هذه المراحل الحرجة، تمس الحاجة إلى زيادة اليقظة والمشاركة السياسية على الصعيد الدولي. ومن الأمور الأساسية للحفاظ على السلام وتفادي العودة إلى النزاع مرة أخرى ضرورة الحفاظ على الزخم السياسي وتعزيزه، وذلك لمعالجة الأسباب الكامنة وراء النزاع، ولترسيخ عمليات السلام وتوسيع نطاقها من خلال إشراك الأطراف، وللمضي قدما في المصالحة والتعافي. وبناء السلام ليس مرادفا لبناء الدولة؛ فهما مسعيان مختلفان وإن كانا مترابطين. والتحدي الماثل أمام عمليات السلام هو المساعدة في الحفاظ على السلام في الوقت الذي تُبذل فيه جهود طويلة الأجل، كثيرا ما تمتد لأجيال، من أجل تعزيز مؤسسات الدولة.

١٣٣ - ويقدم المجتمع الدولي الدعم لعدد من البلدان في الحفاظ على السلام، وقد نجح أحيانا في ذلك، كما هو الحال في سيراليون وتيمور - ليشتي، على سبيل المثال لا الحصر. وتعمل لجنة بناء السلام وصندوق بناء السلام على توفير دعم أفضل لهذا المسعى المشترك. إلا أن هذه الآليات إلى جانب عمليات الأمم المتحدة للسلام، مثلها مثل الجهات الفاعلة الأخرى، بحاجة إلى استخلاص الدروس من التجارب السابقة وإلى التغلب على أوجه القصور المتعددة التي لا تزال تعتري العديد من الجهود الدولية اليوم.

أوجه القصور السبعة

١٣٤ - طريقة التفكير - البلدان الخارجة من النزاع ليست صفحات بيضاء، وشعوبها ليست ''مشاريع''. فهي العوامل الرئيسية لتحقيق السلام. ومع ذلك، فإن النهج الدولي كثيرا ما يستند إلى قوالب عامة تتجاهل الواقع الوطني. وهو كثيرا ما يغفل الآليات الاجتماعية أو المؤسسات غير الرسمية وشبكات المساعدة المتبادلة التي تقدم الخدمات وتحظى بالثقة على صعيد المجتمعات المحلية، حيث تقوم المرأة بدور هام. ويجب أن تستفيد الجهود الرامية إلى الحفاظ على السلام من هذه المؤسسات ومن قدرة المجتمعات المحلية على الصمود وما تضطلع به من عمليات المصالحة، لا أن تقوضها.

١٣٥ - الأولويات المحددة وطنيا - عندما تضع البلدان أولوياتها وتحظى بدعم وطني قوي، يجب أن تحترم تلك الأولويات. بيد أنها لا تُحترم في كثير من الأحيان. فعلى سبيل المثال، قامت مجموعة الدول الهشة السبع الموسعة، وهي مجموعة تتألف من ١٨ من الدول الهشة والمتضررة من النزاعات، بتحديد خمسة أهداف حاسمة استنادا إلى تجربتها: (أ) العمل السياسي المشروع، (ب) الأمن، (ج) العدالة، (د) الأسس الاقتصادية، (هـ) الإيرادات والخدمات. وقد وردت هذه الأهداف في تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠١١ عن النزاعات والأمن والتنمية[١١]، الذي أبرز أهمية أن يكون كل من العمل السياسي وتوفير الأمن والعدالة وفرص العمل في البلدان المتضررة من النزاعات ''شاملاً بما فيه الكفاية''. بيد أن الدعم الدولي المقدم لهذه المهام الأساسية للدولة بلغ في الكثير من الأحيان أدنى مستوياته، حيث قدمت نسبة تقل عن ٥ في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية لمجالات العمل السياسي والأمن والعدالة. وفيما يتعلق بالآثار المترتبة على المساعدة الإنمائية الرسمية، فإن المجتمعات

(١١) البنك الدولي (واشنطن العاصمة، ٢٠١١).

المحلية التي تكون فيها مستويات العنف وعدم الاستقرار أعلى من غيرها لا يرجح أن تشهد تحسينات في سبل عيشها[١٢].

١٣٦ - النماذج القائمة على العرض والنهج التقنية للإصلاح - كثيرا ما تقدم الجهات الفاعلة الدولية المساعدة من أجل ''تعزيز'' المؤسسات بوسائل منها إسداء المشورة بشأن الأطر التشريعية والتنظيمية، والهياكل الأساسية والمعدات المؤسسية، والتدريب والتوجيه. إلا أن النماذج التي تعتمدها تميل إلى إغفال عوامل حاسمة. فالمؤسسات ''الجديدة'' تخضع عادة إلى ضغوط شديدة من جراء المصالح السياسية، وهي عرضة للفساد من جانب الجماعات ذات النفوذ. ويجب جعل الإصلاحات ملائمة للاحتياجات واستعراضها بدقة في ضوء هذه الديناميات السياسية. وينبغي إيلاء اهتمام خاص للمجالات الحساسة من قبيل اختيار عناصر الشرطة وتدريبهم، وبرامج نزع السلاح والتسريح، وتحديد أولويات وترتيب الخدمات المقدمة لمختلف المجتمعات المحلية أو المناطق.

١٣٧ - البعد المالي المهمَل - باستثناء حالات نادرة، هناك أوجه نقص خطيرة في تمويل الجهات المانحة لمعظم البلدان التي تعمل فيها عمليات الأمم المتحدة للسلام، وخاصة تمويل الأولويات الحاسمة للحفاظ على السلام. وإذا استمر اتجاه العزوف عن المخاطرة في أوساط الجهات المانحة، ستتزايد الأخطار التي تهدد السلام. وتؤدي الجهود الدولية في بعض الأحيان إلى تفاقم هذا التحدي بتصميم مؤسسات كبيرة لا يمكن استيعاب تكاليف مرتباتها أو تشغيلها في إطار الميزانيات الوطنية. فيجب أن تصمم الإصلاحات في ضوء سيناريوهات واقعية لتوليد الدخل. ومع اتساع الفجوة بين تصاميم المؤسسات والإيرادات، تتسع كذلك الفجوة في الأداء، وتتسارع وتيرة انتشار الفساد في هذه المؤسسات ''الجديدة'' التابعة للدولة والتي تعاني في كثير من الأحيان نقصا في التمويل.

١٣٨ - الافتقار إلى التخطيط الاستراتيجي والتنسيق والتكامل - على الرغم من الالتزامات العديدة بالعمل بطريقة مختلفة، يظل الدعم المقدم من الأمم المتحدة ومؤسسات دولية أخرى إلى البلدان المتضررة من النزاعات يتسم بقصر الأجل وعدم التنسيق والتجزؤ، حيث يرتبط بأطر تمويل متعددة. وتَبرز هذه التحديات بشكل خاص في القطاع الأمني، الذي يكتسي أهمية بالغة للحفاظ على السلام. ويجب وضع عدد قليل من الأولويات، استنادا إلى تقييم مشترك، وتنسيقها وترتيبها على أساس ما هو واقعي كي يتسنى للبلد المعني تنفيذها.

(١٢) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions* (Paris, OECD Publishing, 2015).

١٣٩ - التركيز على العاصمة وعلى نُخَبها - عادة ما ينصب تركيز عمليات السلام وجهود بناء الدولة على العاصمة وعلى نخبة صغيرة في الدوائر السياسية وفي الخدمة المدنية. وقد يستغرق الأمر سنوات كي تتجاوز فوائد السلام الحيوية، مثل فرص العمل وسبل العيش، حدود هذه الدائرة الضيقة. ويمكن لهذه الجهود أن تنجح لفترة من الزمن، إلا أن مستويات التهميش الاقتصادي والاجتماعي قد تستمر إجمالا، بل قد تزداد سوءا. ومن دواعي القلق بصورة خاصة بعض الفئات التي يعد إدماجها وإعادة إلحاقها أمرا أساسيا لأي عملية من عمليات السلام، بمن في ذلك المسرّحون من الجنود السابقين وأفراد الميليشيات السابقون والمتمردون السابقون، واللاجئون، والمشردون. لذلك تتأثر هذه الفئات بشكل خاص في كثير من الأحيان. وقد يهدد استمرار تهميشها استدامة السلام في الأجلين القصير والطويل.

١٤٠ - عدم الإضرار: المصالحة والثقة - لا بد من قيادة وطنية للمصالحة وللجهود الرامية إلى إعادة بناء الثقة بين القادة ومجتمعاتهم. وثمة حاجة إلى قيادة سياسية وإلى حوكمة فعالة من أجل توفير حيز آمن لإجراء حوار شامل للجميع. ويجب أن يتصدر المجتمع المدني والنساء والزعماء الدينيون هذه العمليات، لتشجيع كل من المجتمعات المحلية والقادة على التطلع إلى المستقبل والمشاركة في الحوار والمصالحة والتعافي. وينبغي للأمم المتحدة والمجتمع الدولي أن يقوما بتشجيع ودعم مثل هذه الجهود، بما في ذلك تعزيز المساءلة وتقديم المساعدة إلى الضحايا.

١٤١ - بيد أن المصلحين المتحمسين قد لا يفهمون أن بعض جهودهم الخاصة قد تعرقل عمليات المصالحة وبناء الثقة. والوصفات التي تؤدي إلى منافسة انتخابية مبكرة أو عنيدة أو إلى منازعات دستورية قد تؤدي إلى تفاقم خلافات الماضي. ويمكن لبرامج المساعدة الدولية أن تولد توترات داخل المجتمعات المحلية وفيما بينها عندما تبدو وكأنها تتيح جني فوائد السلام بصورة انتقائية. وعندما يتعلق الأمر بتقديم الدعم إلى مؤسسات الدولة، كثيرا ما تنتاب السكان المحليين شكوك بالغة إزاء إمكانية توسعها، ولا سيما إذا كانت الدولة تُعتبر مشوبة بالفساد أو بممارسات سياسية إقصائية. ودعم البرامج والمؤسسات العامة المشروعة في نظر المجتمعات المحلية أمر بالغ الأهمية لاستدامة السلام.

دور منظومة الأمم المتحدة

١٤٢ - ينبغي للأمم المتحدة، من خلال دورها التنظيمي، أن تقوم بالتعبئة وتساعد على استمرار المشاركة السياسية في أوساط الجهات المعنية الدولية الرفيعة المستوى، بما في ذلك أفرقة الاتصال والشراكات الإقليمية وأعضاء مجلس الأمن. وبالإضافة إلى عضويتها العالمية،

فإن قدرة الأمم المتحدة على أن تعكس الشواغل والثقافة والديناميات الخاصة بالبلد المعني هي التي ستحدد مدى فعالية قدرتها التنظيمية.

١٤٣ - وينبغي للممثل الخاص و/أو المبعوث الخاص للأمين العام، الذي يعمل على الصعيد القطري دعما لجهود التنسيق التي تبذلها الحكومة، أن يساعد على دعوة الجهات المعنية الدولية إلى الاجتماع حول ''طاولة كبيرة''، تضم الجهات الفاعلة الإقليمية ودون الإقليمية والمؤسسات المالية الدولية والفريق القطري التابع للأمم المتحدة والدول الأعضاء المعنية. ومن خلال التقييمات المشتركة، ينبغي تحليل أبعاد النزاع الأمنية والسياسية والاجتماعية - الاقتصادية المتعلقة بالموارد الطبيعية وغير ذلك من الأبعاد، وينبغي تحديد العوامل المحتملة لنشوب النزاعات، إلى جانب القدرات المحلية والقدرة على الصمود التي يمكن الاستفادة منها. ويمكن أن يساعد ذلك في وضع خارطة طريق سياسية وإطار للتنسيق وتقسيم العمل فيما بين الجهات الفاعلة المعنية.

١٤٤ - وتعد الشراكة القائمة بين الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية، بما يشمل التنفيذ الفعال لإطار الشراكة بين الأمم المتحدة والبنك الدولي، أمرا هاما، وينبغي تنفيذها على نحو أكثر منهجية. وينبغي النظر إلى نموذج الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين الذي يتألف من شباكين (تديرهما الأمم المتحدة والبنك الدولي) على أنه من أفضل الممارسات. وتعد عمليات استعراض النفقات العامة المشتركة بين الأمم المتحدة والبنك الدولي في القطاعين الأمني والقضائي من أجل تعزيز الفعالية والشفافية فيهما من مجالات التعاون الواعدة. ويشكل التصدي للفساد مجالا آخر من مجالات التعاون التي ينبغي إعطاؤها الأولوية.

١٤٥ - وفي حين تستطيع الأمم المتحدة عقد اجتماعات والمساعدة على تنسيق شؤون جهات أخرى، عليها أن تكون قدوة بتحسين التكامل بين جهودها المختلفة، سواء في المقر أو في الميدان. وفي غياب دعم قوي من المقر، تواجه جهود التنسيق في الميدان تحديات كبيرة. وينبغي للبعثات أن تعمل بشكل وثيق مع فريق الأمم المتحدة القطري. وفي نفس الوقت، فإن وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ليست على استعداد دائما لإعطاء الأولوية للجوانب الرئيسية للحفاظ على السلام، كما أنها ليست دائما قادرة على تنفيذها بفعالية، وهي تعتمد على تبرعات تكون في كثيرا من الأحيان غائبة أو غير متسقة مع الولايات الصادرة عن مجلس الأمن. وللتصدي لهذه التحديات، فإن البعثات وفريق الأمم المتحدة القطري بحاجة إلى مجموعة أفضل من ترتيبات التمويل التي تساعدها على الأداء معا وعلى الأداء بمزيد من الفعالية، بما في ذلك زيادة الدعم المقدم لصندوق بناء السلام، وتحسين رسملة

الأموال المجمعة على الصعيد القطري، والقيام في إطار ميزانيات البعثات بتمويل البرامج فيما يخص المهام الصادر بها تكليف دعماً لتوطيد السلام.

١٤٦ - ولتعزيز التكامل، ينبغي إرساء التقييمات المشتركة للأمم المتحدة والتخطيط المتكامل وتقسيم العمل تقسيما متفقاً عليه. وفي حين ينبغي أن تتخذ القرارات المتعلقة بالتكامل الهيكلي على أساس كل حالة على حدة، لا بد من تحقيق الاتساق الاستراتيجي في الميدان.

١٤٧ - وفي مقر الأمم المتحدة، ينبغي للأمين العام أن يعزز جهوده الرامية إلى ضم جميع أقسام منظومة الأمم المتحدة. ولن يتحقق هذا الهدف بدون قيادة قوية من جانب المقر في كافة الإدارات المعنية، فضلا عن الوكالات والصناديق والبرامج، ومن دون ترتيبات فعالة للدعم.

١٤٨ - وتشكل التنمية الاقتصادية الشاملة والمنصفة إحدى ركائز المحافظة على السلام. وينبغي للأمم المتحدة أن تأخذ في الاعتبار الأبعاد الاقتصادية، بما في ذلك سبل العيش وفرص العمل والإدارة الشفافة والقائمة على المساءلة للموارد الطبيعية، بما في ذلك الإيرادات والأراضي، وكذلك الخدمات الأساسية، لا سيما في مناطق النزاع. وينبغي دعم مؤتمر قمة الأمم المتحدة لاعتماد خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ وهدفه ١٦[١٣] المتمثل في التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهمّش فيها أحد، وينبغي جعل هذه الأولوية أمرا لا مناص منه.

١٤٩ - وفيما يتعلق بدور منظومة الأمم المتحدة في الحفاظ على السلام، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) ينبغي للأمم المتحدة أن تستغل دورها التنظيمي للمساعدة على تعبئة المشاركة السياسية الدولية والإبقاء عليها لأغراض حفظ السلام، ودعم الجهود الدولية المنسقة؛

(ب) ينبغي للممثلين الخاصين و/أو المبعوثين الخاصين للأمين العام أن يدعوا الجهات المعنية الدولية إلى الاجتماع وأن يجروا تقييمات مشتركة مع الجهات المعنية

(١٣) ينص الهدف ١٦ من خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ على ما يلي: ''التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهمّش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية لجوء الجميع إلى القضاء، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات'' (انظر A/68/970 و Corr.1).

الوطنية لوضع خارطة طريق سياسية وإطار للتنسيق، ومجموعة من التدابير، وتقسيم واضح للعمل دعماً للجهود المبذولة للمساعدة في الحفاظ على السلام؛

(ج) ينبغي للأمين العام أن يبذل، بدعم من الدول الأعضاء، جهودا مركزة لضم جميع أقسام المنظومة من أجل ضمان استجابة على نطاق المنظومة للاحتياجات الناشئة للبلد الذي يكون في حالة نزاع؛

(د) ينبغي دعم قادة الأمم المتحدة بالقدر الكافي، وينبغي مساءلتهم عن فعاليتهم الجماعية؛

(هـ) لتعزيز تمويل الأمم المتحدة دعماً للحفاظ على السلام، ينبغي أن ينظر الأمين العام والدول الأعضاء فيما يلي:

'١' توسيع نطاق شباك المسار السريع ('مرفق الاستجابة الفورية') في صندوق بناء السلام، بناء على رؤية واضحة للأمم المتحدة، وتعزيز المرونة في التعامل مع شركائه في التنفيذ، وفي الإجراءات المعجلة؛

'٢' إنشاء صناديق الأمم المتحدة القطرية المجمعة المرتبطة بخارطة طريق سياسية وباستراتيجيات متكاملة؛

'٣' توضيح الجوانب العملية للتعاون فيما بين البعثات والأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة، مثل الاشتراك في الموقع في المناطق النائية، بما في ذلك تقاسم التكاليف وترتيبات سداد تكاليف الخدمات المشتركة وجوانب أخرى من الدعم والإدارة؛

'٤' تمكين الشركاء من استخدام الاشتراكات المقررة على أساس المزية النسبية.

(و) ينبغي إجراء استعراض مستقل للقدرات الحالية لوكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها للمساعدة في الحفاظ على السلام والتحسينات المحتمل إدخالها على تلك القدرات، مع مراعاة التحليل والتوصيات الصادرة عن هذا الفريق وعن فريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل بناء السلام.

دور عمليات الأمم المتحدة للسلام

١٥٠ - ينبغي لعمليات السلام أن تضمن احترام اتخاذ البلد المضيف لزمام المبادرة ووجهات نظر شعبه في جميع الجهود الرامية إلى الحفاظ على السلام. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة

عندما لا تستند الولايات الصادرة عن مجلس الأمن إلى الالتزامات التي تقطعها الأطراف في إطار اتفاق للسلام. ومن شأن عملية إصدار الولايات بشكل تسلسلي، على النحو المبين في الفقرة ١٨٤ من هذا التقرير، أن تساعد على معالجة بعض أوجه القصور هذه وأن تيسر إصدار ولايات أكثر فعالية وقابلة للتنفيذ تلائم احتياجات البعثات. وينبغي أن يكون الهدف هو تقليل عدد الأولويات والمهام، وتحقيق تسلسل أفضل.

١٥١ - وبناء على نهج التسلسل، ينبغي تمكين ودعم الممثل الخاص للأمين العام وقيادة البعثة، من خلال إجراء مشاورات واسعة النطاق مع الجهات الفاعلة الوطنية وفريق الأمم المتحدة القطري وسائر الجهات الفاعلة الدولية حسب الاقتضاء، وذلك بغرض تقييم السياق ومجموعة التدابير الأنسب للمساعدة في الحفاظ على السلام، على أن يتم استعراضها إلى جانب تجديد الولاية. وينبغي لمجموعة التدابير هذه أن تشكل الأساس الذي يقوم عليه اتفاق بين الأمم المتحدة والحكومة المضيفة. وينبغي للممثل الخاص أن يقدم إحاطة إلى مجلس الأمن عن التقدم المحرز وتوقيت التعديلات في الولاية.

١٥٢ - وتزوَّد معظم البعثات اليوم بأداة وحيدة لتنفيذ المهام المدنية هي: وظائف الموظفين. وفي حين أن ذلك قد يضمن وجودا ميدانيا قويا، فإن تعذر اقتران ذلك الوجود بدعم برنامجي متواضع في الوقت المناسب ينم عن قصر النظر ويؤدي إلى ضياع الفرص. وسواء تعلق الأمر بتطوير الشرطة أو بالسجون أو بتقديم الدعم إلى السلطات المحلية، تلقى الفريق بانتظام إفادات مؤداها أن قدرا متواضعا من الدعم البرنامجي يمكن أن يساعد على تطوير القدرات وتحقيق نتائج أفضل في تنفيذ الولاية. وهذا النوع من الدعم ينحصر حاليا في المشاريع ذات الأثر السريع ومدفوعات إعادة الإلحاق من أجل نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وينبغي أن تكون العناصر الأخرى قادرة على طلب دعم مماثل، في ظل تقديم مبررات مناسبة وتقارير كاملة. وينبغي أن يتولى تنفيذ هذا التمويل البرنامجي للمهام الصادر بها تكليف الكيان القادر على تحقيق النتائج بأكبر قدر من الفعالية، سواء أكان البعثة أم فريق الأمم المتحدة القطري أم غيرهما من الشركاء المنفذين.

١٥٣ - وينبغي أن تتوفر لكل بعثة الخبرات المطلوبة في الشؤون المحلية والثقافية واللغوية والقطرية أو أن تكون قادرة على أن تستعين بما يلزمها من تلك الخبرات، وينبغي لها أن تضمن التعامل بشكل منتظم ومنظَّم مع المجتمعات المحلية، بما في ذلك النساء والشباب والزعماء الدينيون وغيرهم من الزعماء، وأن تحدد الموارد اللازمة للتكليف بصورة منتظمة بإجراء دراسات استقصائية مستقلة عن التصورات المحلية للبعثة والتقدم المحرز نحو تحقيق أهداف البعثة، المرتبطة بجهود الاتصالات الاستراتيجية.

١٥٤ - ويوجد العمل السياسي المشروع في صميم السلام المستدام. وعند تقديم المشورة بشأن الانتخابات، ينبغي أن يُدرس توقيتها بعناية، وينبغي أن يكون الهدف من إجرائها هو تقاسم السلطة السياسية بصورة شاملة بدلا من تركيزها. وينبغي أن يكون الهدف من وراء الجهود الرامية إلى تعزيز الحوكمة هو معالجة مخلفات انعدام الثقة الحاد بين الحكومات والفئات المهمشة، للمساعدة على إصلاح علاقة كثيرا ما تكون منقطعة. ويمكن للمرأة أن تكون في طليعة هذه الجهود، فتشجع عملية المصالحة الوطنية والتعافي وتدعو كلا من المجتمعات المحلية والقادة إلى الالتزام بعقد اجتماعي جديد.

١٥٥ - وتواجه الحكومات تزايد المطالب الشعبية بالتصدي للفساد. فينبغي لأي عملية من عمليات الأمم المتحدة للسلام أن تكفل اشتمال تحليلها القطري على ديناميات الفساد ودوافعه. وينبغي أن يشمل هذا جهود المجتمع المدني الرامية إلى دعم الشفافية والمساءلة.

١٥٦ - وينبغي لعمليات السلام أن تركز اهتمامها على ديناميات المجتمع، ولا سيما في مناطق النزاع، وذلك بنشر مكاتب محلية على أوسع نطاق ممكن حسبما تسمح به الظروف الأمنية. وينبغي لهذه العمليات أن تبقي على تعاملها مع المجتمعات المحلية على نحو وثيق قدر الإمكان، وأن تدعم المبادرات الوطنية المتعلقة بالتنمية الريفية والمحلية. وينبغي للبعثات أن تقدم المساعدة في حل النزاعات المحلية، وأن تدعم الجهود المجتمعية الرامية إلى المضي نحو المصالحة.

١٥٧ - ولا يمكن لعملية من عمليات الأمم المتحدة للسلام أن تعالج جميع مجالات نظام العدالة، ولا بد من تضافر جهود الأمم المتحدة لتحقيق نتائج مستدامة. وتشكل العدالة وسيادة القانون وحقوق الإنسان عناصر متآزرة في أعمال عمليات الأمم المتحدة للسلام وفريق الأمم المتحدة القطري، وتلزم معالجتها بصورة متكاملة. وقد تناولت الأمم المتحدة في كثير من الأحيان مجال العدالة وسيادة القانون من جهة، ومجال حقوق الإنسان من جهة أخرى، باعتبارهما مجالين منفصلين للعمل. وأفضى ذلك أحيانا إلى برامج تهدف إلى تنمية القدرات في مجال سيادة القانون دون إيلاء الاهتمام الواجب إلى حقوق الإنسان، التي تعد عاملا رئيسيا في الإصلاح المؤسسي. وتدعو الضرورة أيضا إلى بذل جهود للنظر في سلسلة المؤسسات التي لا بد من تعاونها بفعالية، بما في ذلك المحاكم والمدعون العامون والشرطة. فكثيرا ما يقوَّض التقدم المحرز في أحد طرفي سلسلة العدالة بالفشل أو التأخير في الطرف الآخر. وقد تفضي الأوضاع غير الإنسانية في السجون إلى بؤر لأعمال الشغب والتطرف، وهي بذلك تستدعي اهتمام البعثة. وينبغي اختيار الموظفين القضائيين وموظفي المؤسسات الإصلاحية في البعثات لضمان تقديم المشورة والدعم بما يناسب السياق.

١٥٨ - وينبغي لعمليات الأمم المتحدة للسلام أن تكفل إعمال سيادة القانون بطريقة تحمي حقوق الإنسان. ويشمل ذلك التصدي للإفلات من العقاب، من خلال دعم الآليات المناسبة للعدالة الانتقالية في الحالات التي لم تُحل فيها قضايا الانتهاكات السابقة والتي تقف فيها تلك الانتهاكات حجر عثرة أمام إحلال السلام الدائم.

١٥٩ - ويتأثر القطاع الأمني بشدة بأوجه القصور السالفة الذكر، وهو ما قد يشكل أكبر عوامل إفساد عملية السلام. فيستلزم الأمر بذل جهود لدعم إصلاح قطاع الأمن بطريقة أكثر فعالية وتنسيقا. وبالنظر إلى الدور الذي تضطلع به الأمم المتحدة في تطوير الشرطة وفي عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، يمكنها بل وينبغي لها أن تضطلع بدور تنظيمي وتنسيقي في مجال إصلاح قطاع الأمن، إذا طلبت الحكومة منها ذلك، مع ضمان بذل جهود متسقة في إصلاح جميع القطاعات الأمنية، مثلما تأكد ذلك في قرار مجلس الأمن ٢١٥١ (٢٠١٤). وتفتقر الأمم المتحدة إلى القدرة التقنية على دعم إصلاح قطاع الدفاع. ومع ذلك، ونظرا للمصالح الاستراتيجية للجهات الفاعلة الثنائية في قطاع الدفاع، ينبغي مواءمة جهود الإصلاح هذه مع تنسيق إصلاح القطاع الأمني إجمالا، وهو ما من شأنه أن يسهم في الحفاظ على السلام.

١٦٠ - وفيما يتعلق بدور عمليات الأمم المتحدة للسلام في دعم الحفاظ على السلام، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) أن يدرج الأمين العام الموارد البرنامجية في ميزانيات البعثات المقترحة عندما تكون تلك الموارد لازمة لتنفيذ المهام الصادر بها تكليف تنفيذا فعالا. وينبغي أن يتولى تنفيذ هذا التمويل البرنامجي الكيان القادر على تحقيق النتائج بأكبر قدر من الفعالية، سواء أكان البعثة أم فريق الأمم المتحدة القطري أم غيرهما من الشركاء المنفذين؛

(ب) أن تكفل عمليات الأمم المتحدة للسلام اشتمال تحليلها القطري على ديناميات الفساد ودوافعه، وأن تدعو إلى إيلائه الاهتمام المناسب، وأن توفر الدعم السياسي للجهات التي تقدم المشورة التقنية في هذا المجال؛

(ج) أن توفر عمليات الأمم المتحدة للسلام، عند تعزيز السلام المستدام، الدعم السياسي والتشغيلي لعمليات الإدماج والمصالحة الوطنية؛

(د) أن يكفل الممثلون الخاصون للأمين العام جعل هياكل البعثات وترتيبات التنسيق مع أفرقة الأمم المتحدة القطرية تمكِّن من اتباع نهج متكامل إزاء العدالة وسيادة القانون وحقوق الإنسان؛

(هـ) أن تكون البعثات مستعدة، عند الطلب، للقيام بدور تنظيمي وتنسيقي في مجال إصلاح القطاع الأمني.

شرطة الأمم المتحدة

١٦١ - من المهم وجود جهاز شرطة وطني يتسم بالمصداقية من أجل المحافظة على السلام في المجتمعات المنقسمة، ومع ذلك، غالبا ما ينظر إلى قوات الشرطة بوصفها أدوات لفرض السلطة والاعتداء. ويشكل إصلاح الشرطة وتطويرها بعد انتهاء النزاعات تحديا كبيرا لا يمكن أن يتحقق في بضع سنوات فقط. فذلك أمر يتطلب تجاوز الإرث المتمثل في تسييس الأمن والماضي المتسم بالاعتداءات. ولا بد من التحلي بالواقعية بشأن ما يمكن تحقيقه بدعم من عمليات السلام وخلال فترة وجودها.

١٦٢ - ويتطلب تطوير الشرطة وغيرها من وكالات إنفاذ القانون أكثر من مجرد إصلاح الشرطة وتدريبها. ويتسم إنشاء الوزارة المعنية فضلا عن مؤسساتها الشرطية الرئيسية بأهمية أساسية لتوفير الدعم السياسي والتوجيه، والرقابة الإدارية، والميزانية، والأطر القانونية. ويجب ألا تعالج تنمية القدرات المسائل التنفيذية فحسب، بل مجموعة واسعة من المهام التنظيمية والإدارية. ولا يمكن القيام بذلك بمعزل عن المؤسسات الأخرى في سلسلة العدالة الجنائية، أو بمعزل عن آليات الرقابة الداخلية والخارجية، مثل الانضباط الداخلي والمؤسسات البرلمانية والقضائية ومؤسسات حقوق الإنسان. ولا يتم عادة تدريب أفراد شرطة الأمم المتحدة على عمليات إصلاح الشرطة، ونموذج العمل الشرطي الذي توفره الأمم المتحدة نموذج يقوم على عمليات نشر قصيرة الأجل مدفوعة بالسعي إلى الإمداد ولا يصلح لتنمية القدرات. وثمة حاجة لإجراء تغيير كبير في النهج المتبع.

١٦٣ - وسيكون من الضروري إنشاء شراكات مع الجهات الفاعلة الأخرى، وتنسيقها تحت قيادة وطنية قوية ومسؤولة. وينبغي أن يستفاد في تشكيل عناصر شرطة الأمم المتحدة، عندما يصدر تكليف بذلك، من الثغرات في القدرات الوطنية، وعكس ذلك في الدراسات بشأن قدرات الشرطة، بالاستناد إلى الأشكال الجديدة من مساهمات الشرطة التي تناسب تنمية القدرات بصورة أفضل. وتشمل الأمثلة على الأشكال الجديدة من مساهمات الشرطة استخدام الخبراء المدنيين بصفتهم خبراء في مجال الشرطة في تيمور - ليشتي؛ والأفرقة المتخصصة في هايتي، التي ترتبط بالتدريب المستمر؛ وأفرقة تدريب الشرطة من المنطقة للعمل كشرطة تابعة للأمم المتحدة، مثلما هو الحال في جنوب السودان. وينبغي إدراج القدرات المماثلة والخبرات المتخصصة الطويلة الأجل في الملاك الوظيفي للبعثات المكلفة بالمساعدة في تطوير الشرطة. وينبغي الإعراب عن القدرات المدنية والأفرقة المتخصصة والتدابير ذات الصلة

في الطرائق الجديدة المستخدمة في تخطيط عنصر الشرطة وتجنيد أفراده، والتوجيه، والتدريب. ولزيادة فعالية وتأثير دعم القدرات، ينبغي تشجيع البلدان المساهمة بأفراد شرطة على تمديد دورات التناوب إلى ١٢ شهرا. وينبغي احترام خيارات الحكومة المضيفة فيما يتعلق بأنظمة الشرطة والنُّهُج المتبعة إزاء عملها.

١٦٤ - وكخطوة أولى، ينبغي التعجيل بوضع إطار توجيهي بشأن أعمال الشرطة التي تقوم بها الأمم المتحدة يغطي السياسات والتوجيهات في المجالات الرئيسية، بما يشمل بناء القدرات، وتوفير القدر المناسب من الموارد لتنفيذه. وينبغي وجود رصد وتقييم مستمرين لجهود تطوير الشرطة التي تقوم بها عمليات السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة، مع مراعاة التقييم الذي تقوم به الحكومة المضيفة والمجتمع المدني. ولتنفيذ هذا النهج الجديد عند وضعه في صيغته النهائية، ينبغي استعراض الهيكل التنظيمي والموارد البشرية والقدرات في شعبة الشرطة بالأمانة العامة.

١٦٥ - ومن الضروري اتخاذ نهج يراعي الشؤون الجنسانية لإعطاء القدوة للنظراء الوطنيين ولحماية المدنيين بصورة أكثر فعالية. وينبغي للأمانة العامة والدول الأعضاء وضع استراتيجية بها تدابير ملموسة لزيادة النسبة المئوية للشرطيات في عمليات النشر التي تُنفذ في إطار عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، ولا سيما الإناث وسط كبار الضباط. وينبغي للدول الأعضاء التعجيل بهذه الجهود من خلال التجنيد العام وأيضا بتوفير الأفراد المتخصصين للوحدات من أجل حماية النساء والأطفال من العنف الجنسي. وينبغي تنسيق عناصر الشرطة بتعاون وثيق مع مستشاري حماية المرأة، ومستشاري الشؤون الجنسانية، ومستشاري حماية الطفل، داخل البعثة.

١٦٦ - وكثيرا ما تواجه عناصر الشرطة سياقات تتسم بارتفاع مستويات الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وينبغي أن تحصل البعثات على الخبرة في هذا المجال، عندما يطلب منها ذلك وفي شراكة مع الجهات الأخرى، لدعم قدرات الشرطة الوطنية. ويمثل ذلك أيضا شاغلا على نطاق البعثات ومخاطرة استراتيجية تتهدد استدامة السلام. كذلك يتسم العديد من سياقات ما بعد النزاع بارتفاع مستويات الجريمة وانتشار الأسلحة الصغيرة، وذلك أمر يتطلب استجابات على مسارات متعددة.

١٦٧ - وتستخدم وحدات الشرطة المشكلة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام لتنفيذ العمليات التكتيكية المشتركة في مجال إدارة النظام العام، وتوفير الدعم الأمني لوكالات إنفاذ القانون الوطنية في البلد المضيف، وحماية المدنيين، وحماية أفراد الأمم المتحدة ومرافقها، وللقيام بمهام أمنية في الأوضاع الانتقالية في البعثات. وبالنظر إلى القدرة المحدودة في البلدان

على المساهمة في تلك الوحدات في الوقت المناسب، تواجه الأمم المتحدة صعوبات، أثناء العمل في الميدان، في توسيع قاعدة مساهمتها وفي ضمان الوفاء بجميع الاحتياجات المدرجة في بيان احتياجات الوحدات ومعاييرها. ومن الممكن لإقامة ترتيبات شراكة أقوى بين الجهات المانحة المحتملة والبلدان المانحة، وكذلك الاتفاقات الرامية إلى حشد المتاح من قدرات وحدات الشرطة المشكلة لأغراض ''النظام العام''، المساعدة في ذلك. إضافة إلى ذلك، هناك حاجة إلى إدخال تحسينات على الإعداد السابق للنشر والإشراف في تأهب البعثات للعمليات لضمان وفاء وحدات الشرطة المشكلة بجميع الاحتياجات المدرجة في بيان احتياجات الوحدات والتدريب اللازم لأداء مهامها، وامتثالا لمعايير السياسات اللازمة.

١٦٨ - وفيما يتعلق بأعمال الشرطة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) لتوفير دعم أفضل لتطوير الشرطة الوطنية وإصلاح عملها ووضع طرائق جديدة للتخطيط لأعمال الشرطة وتجنيد أفرادها، ينبغي للأمانة العامة تطوير التوجيه والتدريب. وينبغي أن ترتكز استراتيجيات شرطة الأمم المتحدة على تقييم القدرات في البلد وأن تُعكس في تخطيط البعثة وملاكها الوظيفي وتجنيد الأفراد، وينبغي أن تشمل الأفرقة المتخصصة واستخدام الخبراء المدنيين على الأجل الطويل؛

(ب) لزيادة فعالية وتأثير دعم القدرات، ينبغي تشجيع البلدان المساهمة بأفراد شرطة التي تدعم تطوير الشرطة وإصلاحها على تمديد دورات التناوب إلى ١٢ شهرا؛

(ج) أن تكمل الأمانة العامة إطار التوجيه الاستراتيجي بشأن أعمال الشرطة التي تقوم بها الأمم المتحدة الذي يجري إعداده حاليا وأن تقترح موارد مناسبة لتنفيذه؛

(د) أن تواظب قيادة البعثات على رصد وتقييم جهود تطوير الشرطة، مع مراعاة التقييم الذي يقوم به كل من الحكومة المضيفة والمجتمع المدني؛

(هـ) لزيادة تواجد وفعالية وحدات الشرطة المشكلة، ينبغي أن تقوم الأمانة العامة بتوسيع نطاق قاعدة المساهمات لعنصر الشرطة والشراكات مع الجهات المانحة والمنظمات الإقليمية، ومساعدة البلدان المساهمة بأفراد شرطة في تعزيز الإعداد السابق للنشر وتحسين الأداء وإدارة الرقابة، بما في ذلك التقيد بالسياسات والمعايير المتفق عليها؛

(و) استعراض الهياكل التنظيمية لشعبة الشرطة وملاكها الوظيفي وقدراتها للاستجابة بصورة أفضل للنُّهُج الجديدة إزاء دعم الشرطة الوطنية.

استراتيجية الخروج

١٦٩ - يجب أن تعمل عمليات الأمم المتحدة للسلام، منذ البداية، صوب إرساء السلام على نحو يبطل الحاجة إلى ما تقدمه من دعم. وينبغي إجراء استعراض منتظم للتقدم المحرز فيما يتصل بمجموعة التدابير التي يتفق عليها مع الحكومة المضيفة، والتي يرد وصفها في الفقرة ١٥١، وتكييف الولاية ودعم الأمم المتحدة حسب التطورات المحلية مع مرور الوقت. ويمكن أن يشمل ذلك مجموعة محدودة من المعايير المختارة بعناية، مع التركيز على الجهود التي لها الاحتمال الأكبر في النجاح في تعميق السلام وتوسيع نطاقه واستدامته. وينبغي أن يوفر ذلك الأساس لعملية الانتقال والخروج، التي يتم التخطيط لها على نحو وثيق مع النظراء الوطنيين والشركاء الإقليميين، من بين جهات أخرى. وينبغي أن تعمل البعثات، طوال فترة وجودها، على تجنب إنشاء أنماط من الاعتماد أو دعم الشركاء الوطنيين بطرق يمكن أن تعيق تلك الجهود بدلا من أن تعجل بها.

١٧٠ - وينبغي تنفيذ التخطيط للعمليات الانتقالية في البعثات بأكبر قدر ممكن من إشراك السلطات الوطنية، وينبغي أن يشمل ذلك إعادة التدريب وتنسيب الموظفين الوطنيين. وينبغي لتخطيط العمليات الانتقالية أن يراعي الآثار الاقتصادية المحتملة لمغادرة البعثة ويسعى إلى الإقلال منها إلى أقصى حد ممكن. وقد تنشأ ضرورة لمشاركة سياسية أو ترتيبات أمنية أو ضمانات للمتابعة ”لما بعد المستقبل المنظور“ يوفرها الشركاء الإقليميون أو الدوليون أو غيرهم. ومنذ الوهلة الأولى، ينبغي للبعثات أن تشترك في العمل مع كيانات الأمم المتحدة الأخرى بطريقة تيسر تسليم وتسلم المهام لأشكال وجود الأمم المتحدة التي ستخلف البعثة، بما في ذلك فريق الأمم المتحدة القطري. وينبغي توريد موارد كافية لأي مهام متبقية، ووضع خطة انتقالية شاملة لذلك الغرض.

ثالثا - تمكين الوجود الميداني

ألف - وضع توجه واضح وصياغة هدف مشترك

١ - التحليل والاستراتيجية

١٧١ - يبدأ تمكين الوجود الميداني بالتصميم الفعال للبعثات الذي يتم الشروع فيه قبل فترة طويلة في المقر. ولهذا الغرض، تحتاج المنظمة إلى قدرة أساسية للتحليل والتقييم الاستراتيجيين لتحديد مسارات العمل المحتملة لكبار الإداريين.

١٧٢ - وفي الوقت الراهن، للأمانة العامة قدرة محدودة على جمع وتقييم بلاغات الأمم المتحدة، إلى جانب المعلومات الواردة من المصادر المفتوحة الخارجية، لدعم تقييماتها للنزاعات ووضع السياسات والاستراتيجيات والتخطيط. ويتطلب ذلك وجود محللين متخصصين تتاح لهم معارف مواضيعية على نطاق المنظومة، بما في ذلك معارف عن الأبعاد الاقتصادية والتاريخية الثقافية والأنثروبولوجية والمتعلقة بالموارد لكل نزاع، فضلا عن التحليلات والتقييمات من منظور الشؤون الجنسانية وحقوق الإنسان للسكان المدنيين وأفراد الأمم المتحدة. ويعاني المسؤولون عن ملفات محددة في الأمانة العامة ضغطا كبيرا بين مهام متعددة، وعندما تنشأ أزمة وتُنشر بعثة، كثيرا ما يغرقون في بحر المطالبات اليومية المتعلقة بدعم البعثات وتكوين وإعداد مواد الإحاطة. وعندما تنتقل قيادة حافظة معينة بين الإدارات القائدة للعمل، لا يتم دائما نقل المعارف والخبرات المتعلقة بحالة البلد أو المنطقة مع تلك القيادة. ومما يفاقم ذلك أن الأمم المتحدة ما فتئت تصارع لإنشاء عمليات فعالة لوضع السياسات والاستراتيجيات. فلجنة السياسات المشتركة بين الإدارات والتابعة للأمانة العامة واللجنة التي سبقتها وهي اللجنة التنفيذية للسلام والأمن، لم توفرا دائما ترتيبات اتخاذ القرار اللازمة بشأن الاستراتيجيات القطرية.

١٧٣ - ونواحي القصور في عمليات الأمانة العامة لوضع السياسات والتحليلات والاستراتيجيات تتفاقم نتيجة لضعف تنفيذ العمليات القائمة. ونظرا لأن الأمم المتحدة كثيرا ما تشارك في حل النزاعات في مرحلة متأخرة، فمن المرجح أن تتعرض عملية وضع الاستراتيجيات التي تأتي استجابة للأزمات لضغط كبير من حيث الوقت. وتتسبب العجلة التي يتعين بها وضع الاستراتيجيات والتخطيط للبعثة في دفع المنظمة إلى إيفاد بعثات تقييم متعجلة، في حين كثيرا ما تؤدي الاحتكاكات البيروقراطية إلى إعاقة القدرة على الاستفادة بفعالية من الخبرات المتاحة، داخليا وخارجيا على السواء. وفي ظل تلك الضغوط، كثيرا ما وضعت الخطط في الماضي استنادا إلى افتراضات شُكلت على عجل وإلى الأدوات المتاحة تقليديا، عوضا عن التحليل المتعمق للحالة ووضع معايير استراتيجية رفيعة المستوى وواضحة للمشاركة على نطاق الأمم المتحدة. ويجب على الأمانة العامة أن تبدأ تحليلها الاستراتيجي وعملياتها لاتخاذ القرار في وقت مبكر، ويجب عليها تحسين نوعية ما تقوم به من تحليل. والمنظمة في حاجة إلى قدرة مكرسة على نطاق المنظومة تعمل كمركز مؤسسي للتحليل والتخطيط الاستراتيجيين للاستفادة منها في اتخاذ القرار على المستويات الإدارية العليا وتوجيه التخطيط والعمل في المراحل اللاحقة لذلك. وينبغي أن يكون بوسع تلك القدرة وضع خيارات وسيناريوهات استراتيجية، للاستفادة من الخبرة المتاحة عبر المنظومة وخارجها، واختبار تلك الخيارات والسيناريوهات للتيقن من جدواها، والتخفيف من

المخاطر، وتحديد الآثار المترتبة من حيث الموارد، قبل التقدم بالتوصيات إلى الهيئات التنفيذية في الأمانة العامة. ويرى الفريق أنه ينبغي أن تتبع تلك القدرة للأمين العام.

٢ - التخطيط لعمليات السلام

١٧٤ - ينبغي للأمانة العامة أن تبدأ في التخطيط الأولي لأي عملية سلام فور اتخاذ القرار بشأن الأهداف الاستراتيجية للأمم المتحدة فيما يتعلق بحالة معينة ونوع العملية الموصى بها. ويشمل ذلك تحديد ما إذا كان ينبغي نشر قدرات نظامية والمجالات التي تحتاج إلى الدعم.

١٧٥ - وبالنسبة لأي بعثة جديدة، ينبغي للأمين العام أن يعين قائدا أعلى متفرغا للعملية وتمكينه. وينبغي أن يكون ذلك الشخص، بقدر الإمكان، عضوا رفيعا في فريق قيادة البعثة في المستقبل أو حتى أن يكون الممثل الخاص المعتزم تعيينه في المستقبل. وينبغي أن يجد ذلك الشخص الدعم من فريق متكامل ومكرس، تتاح له الموارد في أقرب وقت ممكن بعد صدور إذن الالتزام للبعثة، ويُوفَر له الأفراد الذين يُختارون من المنظومة ككل على أساس الخبرة بالبلد المعني.

١٧٦ - وطوال عملية التخطيط، يجب أن تكفل الأمانة العامة إلا يكون تحليل الحالة مدفوعا بتقييمات ما سيأتي به السوق السياسي، سواء في البلد المضيف أو في مقر الأمم المتحدة، وإنما استنادا إلى فهم الحالة والاحتياجات والفرص والعقبات. وينبغي لفريق التخطيط أن يتشاور عن كثب مع المنظمات الإقليمية التي قد تكون معنية، وينبغي الاتفاق على دور الشراكة وطابعها خلال عملية التخطيط. وينبغي للأمانة العامة أن تنشئ، عن طريق ولاية تخطيط ذات مرحلتين، يرد وصفها في الفقرة ١٨٤، وجودا مبكرا على الأرض، يقوم في آن واحد بتقديم المساعدة المبكرة والحوار مع الحكومة والمجتمع المدني، ويجري تحليلا متعمقا أكثر للوضع، ويصدر مقترحا يتضمن مراحل لأنشطة البعثة.

١٧٧ - وينبغي أن تصبح التقييمات والتخطيط التشغيلي، بأسرع ما يمكن، مدفوعة من الميدان، بدعم من المقر. وبالإضافة إلى التحليل السياسي والمتصل بالنزاع، لا بد من إجراء تقييمات تشغيلية ولوجستية متكاملة. وبقدر الإمكان، ينبغي للأمانة العامة أن تقترح استخدام إجراء النشر خلال مرحلة أولى لقدرة مقر صغيرة للبعثة لدعم التخطيط الأكثر تعمقا في الميدان، بسبل منها استخدام نُهُج إعداد الولايات التي تقوم على مرحلتين وعلى تحديد الأولويات. وينبغي تعيين أعضاء فريق قيادة البعثة في وقت مبكر ليتمكنوا من العمل مع القائمين على التخطيط في المقر ومن ثم مع البعثة المتقدمة. وفور إنشاء قدرات التخطيط للبعثة، ينبغي تمليك زمام المبادرة في التخطيط للميدان، حيث ينبغي أن تسترشد العملية بفهم

متزايد للحالة المحلية. وينبغي أن يتولى الميدان قيادة الإجراءات التصحيحية الرئيسية في المسار أو التحولات في استراتيجية البعثة ومفاهيم العمليات. وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن تنبع المفاهيم العسكرية المنقحة للعمليات انطلاقا من البعثة. وبالنسبة لعمليات حفظ السلام، فإن مفاهيم العمليات للبعثة، بما فيها مفاهيم العمليات للعنصر العسكري وعنصر الشرطة والعنصر اللوجستي، ينبغي أن تكون متكاملة تماما وأن تتم الموافقة عليها على نحو مشترك من قبل قيادة إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني.

١٧٨ - وتتسم القدرة على التخطيط بنقص الموارد وينبغي تعزيزها. وحتى بالنسبة للبعثات الكبيرة ذات الولايات واسعة النطاق، فهي عادة ما تكون لديها قدرات صغيرة من الموظفين في مجال التخطيط. وينبغي استعراض وظائف التخطيط بانتظام لضمان توفر الموارد الكافية لها، بالاستفادة من قائمة تضم أرفع مستوى من العاملين في مجال التخطيط. وينبغي للتحليل داخل البعثة أن يركز على الملامح الكامنة للنزاع بما يتجاوز الشؤون السياسية وحدها. وينبغي أن يشمل ذلك التحليل، على سبيل المثال، تحليل الأبعاد الاقتصادية والثقافية، والهياكل المحلية لإدارة النزاع والتخفيف من حدته، وتدفقات الموارد والإيرادات أو شبكات السلطة غير المشروعة. ويتعين على البعثات، فيما يتجاوز موظفيها القائمين على التحليل والتخطيط، أن تصل إلى الخبرات الإقليمية والمحلية التي تملك فهما متعمقا للبلد، والمنطقة الإقليمية، وديناميات النزاع. وينبغي أن تتاح للبعثات الموارد اللازمة الاستعانة بخبراء التحليل والبحث لدعم تنفيذ الولاية، ولاجتذاب الخبرات باستخدام العقود القصيرة الأجل أو ترتيبات العمل كمستشارين. وتحتاج البعثات أيضا إلى الخبرة لإنتاج تحليلات متباينة للنزاع بغية إتاحة فهم أفضل لأثر النزاع على النساء والفتيات، والاستفادة من ذلك بالتالي في وضع الاستراتيجيات لحمايتهن ومشاركتهن.

١٧٩ - ويجب أن يكون التخطيط عملية مستمرة يستفاد فيها من التقييمات الموضوعية للتقدم المحرز محليا. ولم تستثمر الأمم المتحدة بالقدر الكافي في رصد وتقييم عملياتها للسلام أو في بناء النتائج أو أطر قياس الأثر لكي تستفيد منها البعثات. وثمة حاجة إلى توجه أقوى بكثير صوب تحقيق النتائج في كامل دورة التخطيط والتنفيذ والتقييم، وهو ما ينبغي أن يركز بشدة على الأهداف والمقاصد المنصوص عليها في الولاية. وينبغي للأمانة العامة أن تستحدث تقييمات مستقلة منتظمة بالاستعانة بخبرات خارجية لمساعدة البعثات عن طريق التقديرات الموضوعية للتقدم المحرز. ولا ينبغي لتلك التقييمات أن تكون تقديرات تركز على مدى الامتثال أو أن تكون عمليات لمراجعة الحسابات، بل أداة لقيادة البعثة والمقر، ترتبط بنقاط القرار الاستراتيجي. وفي الميدان، ينبغي لقيادة البعثة أن تسعى استباقيا للحصول على

تعليقات موضوعية عن التقدم المحرز والاتجاهات من الخبراء الخارجيين والمجتمع المدني والتصورات عن مسار البعثة. وينبغي لمجلس الأمن أن يستمع دائما إلى تقديرات صريحة للحالة في جلسات إحاطة مباشرة من رؤساء البعثات والتحاور معهم.

١٨٠ - وفيما يتعلق بالتخطيط في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) أن تعزز الأمانة العامة بقدر كبير تحليلها الاستراتيجي لديناميات النزاع على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية لدعم صياغة الاستراتيجيات والسياسات. وفي هذا الصدد، ينبغي للأمين العام أن يقوم فورا بإنشاء قدرة صغيرة للتحليل والتخطيط الاستراتيجيين، بالاستفادة من الموارد المتاحة، على أن تكون تابعة للأمين العام؛

(ب) أن تكفل الأمانة العامة اشتمال نشاط التحليل والتخطيط في البعثات على تقييمات تفصيلية، ليس فقط عن الجانب السياسي وديناميات النزاع والأخطار التي تهدد المدنيين، وإنما أيضا عن التحديات التشغيلية المتصلة بالمناخ وطبيعة الأراضي والهياكل الأساسية، وتوفر الأساس لإجراء تخطيط متكامل على نحو وثيق وواقعي بين العنصر العسكري وعنصر الدعم، وتسفر عن الموافقة المشتركة على الخطط من قبل مكتب الشؤون العسكرية في إدارة عمليات حفظ السلام ومن قبل إدارة الدعم الميداني؛

(ج) أن تكفل الأمانة العامة ما يلي:

'١' القيام بالتحليل والتخطيط الاستراتيجيين على نطاق المنظومة في وقت مبكر والتقيد بصرامة أكبر في اتباع عمليات التخطيط ودعمها بتقييمات للحالة وتحليل للنزاع على نحو أكثر دقة؛

'٢' أن يترأس كل عملية تخطيط موظف رفيع المستوى يتبع للأمين العام ويدعمه فريق تخطيط مكرس ومتعدد التخصصات؛

'٣' القيام، بقدر الإمكان، بنشر البعثات المتقدمة لتوفير قدرة تخطيط أولية في الميدان؛

'٤' إجراء حوار موضوعي وتحليل وتخطيط مشتركين، بقدر الإمكان، مع الجهات الفاعلة الإقليمية، وهو ما من شأنه أن يسفر عن فهم واضح لدور كل جهة؛

’٥‘ ينبغي تعزيز وظيفة التحليل والتخطيط في البعثة بتحليل خبراء وأدوات تحليلية محسنة وعن طريق تعزيز قدرات التخطيط في البعثة؛

(د) الاستعانة، حسب الاقتضاء، بتقييمات مستقلة في نقاط القرار الرئيسية لتوفير تقييمات موضوعية للتقدم المحرز في تنفيذ الولاية وفي السياق العام.

٣ - الولايات القابلة للتنفيذ والتشاور المجدي

١٨١ - تقع على عاتق مجلس الأمن والأمانة العامة مسؤولية مشتركة تتمثل في كفالة اتسام الولايات بالوضوح والمصداقية والقابلية للتنفيذ. وفي السنوات الأخيرة، أصبحت الولايات أطول أجلا وأكثر تحديدا، وأصبحت أحيانا أقل واقعية أو قابلية للإدارة. وفي سياقات عمل متزايدة الصعوبة، يصدق القول إن العديد من الولايات أصبح أقل قابلية للتنفيذ كذلك، خاصة في الحالات التي يؤدي فيها سوء الأحوال الأمنية أو السياسية إلى إفشال التنفيذ أو إعاقته.

١٨٢ - ولا يزال يتعذر على الأمانة العامة ومجلس الأمن التغلب على المعضلة المسماة ’’ولاية شجرة عيد الميلاد‘‘، والتي تتسم بظهور لغة مصفوفات لمهام عديدة بصورة روتينية في ولايات البعثات. وتبدأ المشكلة في وقت مبكر من عملية التخطيط: إذ تؤدي التقييمات التقنية الواسعة النطاق إلى إنتاج تقارير شاملة من تقارير الأمين العام التي تؤدي بدورها إلى الدفع صوب ولايات كبيرة كثيرا ما تكلف بمهام شكلية. وتؤدي تلك الولايات إلى إحباط الجهود الرامية إلى تحديد الأولويات والتنفيذ المرحلي خلال عملية التنفيذ، وتتزايد صعوبة إحراز تقدم في السياقات التي تتسم بمشاق متزايدة أيضا.

١٨٣ - وينبغي تحديد أولويات مقترحات الأمانة العامة المتعلقة بمهام البعثات على أساس تقييم واقعي للالتزامات السياسية، والميزة النسبية لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من العمليات، والشروط السائدة محليا، واحتمالات النجاح الواقعية. وينبغي لمجلس الأمن عدم قبول إدراج المهام في ولايات البعثات ما لم تستند إلى أساس منطقي واضح ومقنع، وتكون مبررة باحتياجات محددة جيدا، وبإمكانية تنفيذها في الوقت المناسب. وينبغي للأمانة العامة والمنظومة تقديم توصيات الأمين العام دون اللجوء إلى الضغط على أعضاء المجلس لتحقيق مصالح محددة. وفيما يتعلق بالعديد من المسائل الهامة، قد لا تكون الظروف ملائمة في المرحلة الأولية لإيفاد البعثات، وعقب ذلك يتعين اتباع نُهُج مقسمة إلى مراحل ولها أولويات محددة للاستجابة للاحتياجات محليا في مرحلة مواتية. ومن شأن ذلك أن يمكن من تبسيط مهام البعثات وتخصيص الموارد.

١٨٤ - واتخذ مجلس الأمن خطوة صوب وضع ولايات محددة الأولويات ومقسمة إلى مراحل. ويرى الفريق أنه ينبغي، كممارسة معتادة، تنفيذ عملية لصياغة الولايات تتكون من مرحلتين للمساعدة في تصميم بعثات أكثر فعالية ومحددة لحالات بعينها وتُكلف بمهام واقعية أكثر ومبسطة ولها أولويات محددة. وفي إطار ذلك النموذج ينبغي إعطاء ولاية أولية للبعثة بهدف سياسي عام، وبعدد محدود من المهام الأولية ذات الأولوية، وولاية تخطيط صريحة تطلب إلى الأمين العام أن يعود خلال ستة شهور بمقترح لأنشطة مقسمة على مراحل استنادا إلى عدد محدود من النقاط المرجعية القابلة للتنفيذ لأداء البعثة. ويمكن بذلك النهج ضمان وجود أولي للأمم المتحدة في الميدان مع إتاحة الوقت للأمانة العامة لإجراء مشاورات مع الحكومة المضيفة، والمجتمع المدني، ومع أطراف النزاع، بقدر الإمكان، ووضع تقييمات تفصيلية عن الحالة محليا مع الشركاء. وينبغي أن يقوم المخططون بإجراء تمارين للتخطيط تقوم على سيناريوهات تتضمن اختبارات للعمل تحت ضغط لضمان تصميم الولاية وتشكيل البعثة على نحو ملائم للسياق. وخلال ستة شهور، ينبغي تقديم خيارات واضحة وتوصيات إلى المجلس فيما يتعلق بأنشطة البعثة، تكون مشفوعة بتقييم واضح وبما يلزم من الموارد والقدرات. وسيوفر ذلك الأساس لاتخاذ قرار بشأن الولاية. وفي حالة عدم توفر الموارد والقدرات اللازمة، ينبغي إعادة النظر في الخيارات ومراجعة الولايات وتكييفها وفقا لذلك.

١٨٥ - ومن المهم في عملية إعداد الولايات بالنسبة للأمانة العامة ومجلس الأمن التحاور منذ وقت مبكر وبصورة مكثفة لوضع فهم مشترك للحالة بغية المساعدة في صياغة الولاية الصحيحة. ويرى الفريق أن ذلك التحاور، الذي يكون في شكله الأمثل على نحو غير رسمي وتفاعلي إلى حد ما، بين المجلس بأكمله والأمانة العامة، ومع البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة على النحو المبين أدناه، يمكن أن يساعد في البدء في التغلب على عدد من التحديات المتعلقة بالقدرات والتنفيذ والماثلة في ذلك الوقت. ومن الضروري أن يوفر الحوار المستمر للمجلس تقييما واضحا للموارد المطلوبة والمتاحة لتنفيذ الولاية. إلا أنه، في بعض الحالات، استجابة لظهور أزمة بشكل مفاجئ، يقوم المجلس باتخاذ إجراء عاجل. وفي تلك الحالات، ينبغي أن يستفاد في المستقبل من القدرات الاحتياطية أو من قدرة نشر سريع تابعة للأمم المتحدة كما هو مبين في الفقرات من ١٩٥ إلى ٢٠٥. وبإمكان تلك القوات أن تصبح بمثابة قوات انتقالية، للتمكين من الاستجابة في الوقت المناسب جنبا إلى جنب مع عملية ذات مرحلتين للتخطيط وصياغة الولاية تكون شاملة ومزودة جيدا بالمعلومات.

١٨٦ - وفيما يتعلق بعملية وضع الولاية، يوصي المجلس بما يلي:

(أ) أن يأذن مجلس الأمن بالمهام المكلف بها على أساس تحليل واضح للحالة واستراتيجية سياسية، مع مراعاة تقييمات الاحتياجات وجدوى التنفيذ، ولا بد من مواءمة الولايات مع القدرات؛

(ب) أن يستفيد مجلس الأمن من الولايات المقسمة إلى مراحل وذات الأولويات المحددة كممارسة معتادة، بما في ذلك وضع عملية للتكليف بالولايات تكون ذات مرحلتين وتتطلب من الأمين العام أن يعود إلى المجلس بمقترحات لتحديد مهام للبعثة بأولويات محددة خلال فترة أولية مدتها ستة شهور.

٤ - التشاور والتعاون الفعالان

١٨٧ - يتطلب التنفيذ الناجح لعمليات السلام التزام العديد من الجهات الفاعلة بما يتجاوز نطاق الأمم المتحدة.

التشاور الثلاثي مع البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة

١٨٨ - أسفر انعدام الحوار الفعال من خلال ما يسمى ''المشاورات الثلاثية'' بين كل من مجلس الأمن، والبلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة، والأمانة العامة، عن إحباط على جميع الجوانب وأضر بتنفيذ الولايات. ويرى الفريق أنه، بغية صياغة فهم مشترك وواقعي للولاية وما يُحتاج إليه لتنفيذها، ينبغي للمجلس أن ينشئ إطارا مؤسسيا للتحاور مع البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة والأمانة العامة في وقت مبكر من عملية صياغة الولاية. ويتمشى ذلك مع ما صدر من التزامات في السابق، مثل قرار مجلس الأمن ١٣٥٣ (٢٠٠١) والبيانات الرئاسية ذات الصلة.

١٨٩ - وبالنسبة للبعثات الجديدة، ينبغي تزويد المساهمين المحتملين بالمعلومات اللازمة لاتخاذ قرارات أفضل بشأن ما إذا كان يلزم تقديم أفرادهم. وينبغي أن يكون الهدف إقامة حوار مع الممثلين السياسيين والعسكريين يكفل توافقا فكريا بين الأمانة العامة والمساهمين المحتملين بشأن القدرات المطلوبة، ويسفر عن التزامات بإنجاز الولاية ومفهوم العمليات. وعند الشروع في التخطيط في وقت مبكر، سيتيح ذلك المزيد من الوقت لإجراء تلك المشاورات. وفي الوقت نفسه، ينبغي أن يستفاد من نتائج جهود تكوين القوة في التخطيط المستمر والتكييف المحتمل للولاية لضمان وضع الخطط بنهج واقعي اعتمادا على القدرات المتاحة.

١٩٠ - وفي حالات تجديد الولايات، كثيرا ما توفر التقييمات الميدانية التي تجريها البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة وجهات نظر قيمة لينظرها مجلس الأمن، وليستفاد منها في إضفاء السمة الواقعية على الولايات، وللاستناد إليها في توقعات الأداء الرئيسية. وينبغي أن يشارك كل من أعضاء المجلس والبلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة والأمانة العامة في مشاورات منتظمة على المستويات العليا، في حالات تشمل الاتجاه إلى إحداث تغييرات كبيرة في الولاية، مع متخذي القرار من العواصم، حسب الضرورة. وقد شرع المجلس مؤخرا في جلسات حوار غير رسمية مع كبار المساهمين تحسبا لتجديد ولايات. وينبغي الاستمرار في هذه العملية وتعزيزها وإضفاء الطابع المؤسسي عليها.

١٩١ - وينبغي لرؤساء البعثات وقادة القوات ومفوضي الشرطة الشروع في حوار مبكر مع قادة الوحدات بشأن التغييرات المقرر إدخالها على الولاية قبل وقت كافٍ من إصدار مفهوم للعمليات وتوجيهات جديدين، بغية كفالة الفهم المشترك للتغييرات في الولاية من القمة إلى القاعدة وكفالة إرسال الآراء والتوصيات من قادة العمليات إلى المقر.

التشاور والتعاون مع الشركاء الإقليميين وغيرهم من الشركاء

١٩٢ - سيتطلب النجاح في العمليات بصورة متزايدة إقامة تعاون أوثق بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية منذ الوهلة الأولى. وينبغي أن تكون عملية إعداد الولايات تعاونية على نحو متزايد، ويتعين المواءمة بشكل قوي بين مختلف المنظمات. وأكثر مجال تشتد فيه الحاجة إلى ذلك اليوم يتمثل في التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي. ويتطلب التنفيذ الناجح لعمليات السلام التزام العديد من الجهات الفاعلة بما يتجاوز نطاق الأمم المتحدة. وينبغي لمجلس الأمن التماس المشورة ودعوة الدول الأعضاء والشركاء الإقليميين لتقديم الدعم لتنفيذ الولايات، خاصة في الحالات التي يعتمد فيها نجاح البعثات على المساعدة الأساسية التي تقدمها أطراف ثالثة.

١٩٣ - فيما يتعلق بكفالة التشاور والتعاون، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) أن يعزز كل من مجلس الأمن والأمانة العامة الجهود المبذولة لإرساء مشاورات شاملة للجميع ومجدية مع البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة ضمانا لوحدة الجهود والالتزام المشترك بالولاية. وينبغي أن تجري هذه المشاورات على المستويات العليا، بما في ذلك إجراؤها مع الموظفين المتخصصين والخبراء والمسؤولين العسكريين الرفيعي المستوى من العواصم، حسب الاقتضاء؛

(ب) أن يكفل كل من مجلس الأمن والأمانة العامة إجراء حوار وثيق وتعاوني المنحى مع المنظمات الإقليمية ذات الصلة قبل الإذن بولاية ما، لا سيما إذا تم إيفاد عملية إقليمية أو كان من المقرر إيفادها.

باء - تحسين سرعة إيفاد الأفراد النظاميين وقدراتهم وأدائهم

١٩٤ - تمثل الأمم المتحدة حصيلة ما تضعه الدول الأعضاء تحت تصرفها. فقد تبيّن من المشاورات التي أجراها الفريق وجود اهتمام قوي بتعزيز قدرات الأمم المتحدة لعمليات السلام في المستقبل. ولا بد من أن يتجسّد هذا الاهتمام الآن في شكل التزام. وانسجاما مع روح المادة ٤٣ من ميثاق الأمم المتحدة[١٤]، التي تهيب بالدول الأعضاء أن تتخذ التدابير اللازمة لكي تضع تحت تصرف مجلس الأمن ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات لصون السلم والأمن الدوليين - فقد آن الأوان لكي تدعم الدول الأعضاء الترتيبات الجديدة الخاصة بتعبئة القدرات اللازمة والنظم المعزِّزة للوفاء بالولايات المتعلقة بعمليات السلام في بيئات تغلب عليها الإجراءات التقشفية وانعدام الأمن. ويرى الفريق فرصة مقبلة كبيرة لتعزيز قدرات عمليات السلام وتحسين أدائها تأهبا للمستقبل. ويلاحظ الفريق الجهود الجارية التي تبذلها الأمانة العامة في إطار خطة تنمية القدرات.

١ - قدرات النشر السريع

١٩٥ - يمثل بطء وتيرة نشر البعثات أكبر العوائق أمام إضفاء مزيد من الفعالية على عمليات السلام. فعندما تبدأ بعثة ما النشر بأعداد قليلة في بيئة كثيرة المتطلبات، فإنها تصبح معرّضة للمخاطر في الميدان وما تلبث الآمال الأولية العريضة التي تعلّق عليها أن تتحول إلى خيبة أمل وإحباط وغضب.

---

(١٤) تنص المادة ٤٣ من الميثاق على ما يلي:

''١ - يتعهد جميع أعضاء ''الأمم المتحدة'' في سبيل المساهمة في حفظ السلم والأمن الدولي، أن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بناء على طلبه وطبقاً لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدولي ومن ذلك حق المرور.

٢ - يجب أن يحدد ذلك الاتفاق أو تلك الاتفاقات عدد هذه القوات وأنواعها ومدى استعدادها وأماكنها عموماً ونوع التسهيلات والمساعدات التي تقدم.

٣ - تجرى المفاوضة في الاتفاق أو الاتفاقات المذكورة بأسرع ما يمكن بناءً على طلب مجلس الأمن. وتبرم بين مجلس الأمن وبين أعضاء ''الأمم المتحدة'' أو بينه وبين مجموعات من أعضاء ''الأمم المتحدة''، وتصدّق عليها الدول الموقّعة وفق مقتضيات أوضاعها الدستورية''.

١٩٦ - ولا يمتلك مجلس الأمن جيشا دائما يدعوه متى ما احتاج إليه. فاعتماده على حلول مخصصة في نشر بعثات جديدة على وجه السرعة والتصدي للأزمات يحد من قدرة المجتمع الدولي على التصدي لها في الوقت المناسب وبفعالية. غير أن النداءات المتكررة لتوفير قدرة احتياطية عالمية تحت الطلب قد تعثرت المرة تلو الأخرى بسبب شواغل تتصل بمدى قابلية تلك القدرة للتنبؤ بها وإتاحتها وتكلفتها.

١٩٧ - وقدرات النشر السريع والفعال حقا دائما ما تخلّف آثارا مرهقة، ومع ذلك فإن من المحتمل أن يسهم إرساء نظام أمتن للتصدي بسرعة للأزمات في سبيل إنقاذ الأرواح وكبح التزاعات الناشئة في تجنب حملة تصدٍّ أوسع نطاقا وأكثر تكلفة في وقت لاحق. وفي إطار رؤية أوسع لإقامة شراكة عالمية - إقليمية لإحلال السلام والأمن الدوليين، يعتقد الفريق أن على الأمم المتحدة أن تحدد، بالتشاور الوثيق مع شركائها، الحد الأدنى مما يلزم من قدرات النشر السريع الأساسية للتصدي للأزمات التي قد تنشأ بوتيرة سريعة في المستقبل. ويعتقد الفريق أن على الأمانة العامة والدول الأعضاء أن تتفق على مجموعة من الأدوات لكي يستفيد منها مجلس الأمن في التصدي للأزمات، بالاستناد سواء إلى قدرات الأمم المتحدة أو قدرات غير تابعة لها. وينبغي أن يُتبع في ذلك ما لا يقل عن أربعة أساليب هي: (أ) إنشاء قدرة صغيرة للتعزيز السريع/النشر السريع تابعة للأمم المتحدة؛ (ب) اتخاذ الترتيبات اللازمة لنقل في حالة حدوث أزمة من الأفراد والممتلكات؛ (ج) إنشاء مقر متكامل قابل للنشر السريع تابع للأمم المتحدة؛ (د) اتخاذ ترتيبات احتياطية على الصعيدين الوطني والإقليمي.

قدرات الأمم المتحدة للنشر السريع

١٩٨ - منذ أن اقترح الأمين العام للمرة الأولى في عام ١٩٤٨ إنشاء قدرة احتياطية تابعة للأمم المتحدة، لم يُحرز أي تقدم يذكر. فالأمم المتحدة، بعد مرور نحو ٧٠ عاما على ذلك التاريخ، ما زالت مفتقرة إلى قدرة عسكرية دائمة بأي شكل من الأشكال وليس لديها إلا قدرة صغيرة من الشرطة تستطيع أن تقدم دعما قصير الأمد للتخطيط المتعلق بالشرطة أو لمهام المقر في الميدان. وفي ظل عدم امتلاك الأمم المتحدة لقدرة احتياطية أو وحدات قابلة للانتشار الذاتي ولديها اكتفاء ذاتي، فإنها ما زالت بعيدة كل البعد عن تحقيق الأهداف الواردة في تقرير الإبراهيمي عن النشر السريع - خلال ٣٠ يوما بالنسبة لبعثة تقليدية و ٩٠ يوما لبعثة مركبة. وباستثناء الحالات النادرة التي تكون فيها للدول الأعضاء وحدات ذات اكتفاء ذاتي بقدرات عالية على الانتشار الذاتي، فإن وقت نشر وحدات الأمم المتحدة يصل في المتوسط إلى ستة أشهر. ويعتقد الفريق أنه لا بد من إمداد الأمم المتحدة بالحد

الأدنى من القدرات الكفيلة بتعزيز البعثات التي تواجه أزمات وإقامة وجود لبعثات جديدة بسرعة أكبر، سواء المنتشرة بقدراتها الذاتية أو التابعة لقوة انتقالية.

١٩٩ - وينبغي النظر في إنشاء ''قدرة طليعية'' صغيرة تابعة للأمم المتحدة تتيح للمنظمة إدراج قدرة عسكرية للاستجابة السريعة تابعة للأمم المتحدة في منطقة بعثة جديدة أو تعزيز بعثة قائمة. وينبغي أن يكون بوسع المنظمة الاعتماد على وحدات صغيرة طليعية إقليمية مكرسة قادرة على الانتشار انطلاقا من مركز إقليمي وتتمتع بالاكتفاء الذاتي لمدة تصل إلى ١٨٠ يوما. وينبغي أن تضع الأمانة العامة خيارات لتشكيل وحدة صغيرة احتياطية استراتيجية إقليمية مكرسة أو الاحتفاظ بها في حالة تأهب، لمجموعة من البعثات بحيث تعمل أيضا، عند الاقتضاء، بصفتها القوة الطليعية لبعثة جديدة، وربما إلى جانب مقر قابل للنشر السريع. ويمكن أن تُوزع تكلفة الإنفاق على هذه الوحدة على كل بعثة من البعثات الموجودة في المنطقة المعينة لها، وعند نشرها تتحمل تكاليف نشرها البعثةُ المتلقية أو بعثة جديدة في إطار سلطة الالتزام الأولي.

٢٠٠ - وينبغي أيضا تيسير النشر السريع الذي تقوم به الأمم المتحدة بالاستفادة مما يُستمد من البعثات القائمة من ممتلكات وموظفين. وتقديم الدعم من بعثة إلى أخرى أو إلى بعثة جديدة، ولا سيما ضمن المنطقة الواحدة، هو أداة هامة للمستقبل. غير أن هذا النهج يتطلب من البعثات سواء المرسِلة أو المتلقية والبلدان المضيفة التخطيط والاستعداد للطوارئ في وقت مبكر وبتفصيل، والحصول على موافقة البلدان المعنية المساهمة بقوات. وهذا الإطار الذي يُسبق بمفاوضات ويُفضَّل أن يكون إقليميا يتطلب من الأمم المتحدة أن تعمل في ظل طائفة من القيود اللوجستية والإدارية والقيود المتصلة بالميزانية. وتتيح تجربة قوة الرد السريع الإقليمية لمنطقة غرب أفريقيا إطارا سليما للتخطيط المطلوب.

٢٠١ - وينبغي أن يكون بوسع الأمم المتحدة نشر قدرة مقر مدنية وشُرطية وعسكرية بحيث تصبح جاهزة للعمل بكامل طاقتها في فترة تتراوح، كحد أقصى، بين ٨ أسابيع و ١٢ أسبوعا من تاريخ الإذن بولايتها. وعند الاقتضاء، ينبغي أن تضم هذه القدرة كبار قادة البعثات، وضباط قيادة الشرطة والجيش وموظفي التخطيط، وقدرات مدنية، تشمل موظفي الشؤون السياسية واللوجستية والإدارية وشؤون حقوق الإنسان، إضافةً إلى عناصر المرافق والمركبات والحماية. وينبغي إيفاد تلك القدرة في إطار الاستعانة بالتدابير الإدارية الاستثنائية المقترحة في الفقرة ٣١٩. وينبغي أن يثبت هذا الفريق وجوده بصفته مرحلة نشر أولية لأغراض التخطيط على النحو المبين في الفقرة ١٧٧، أو بصفته الفريق التحضيري

لمقر بعثة متعددة التخصصات ذات اكتفاء ذاتي، وذلك بهدف دعم التخطيط للهيكل الرئيسي من البعثة واستضافته.

الترتيبات الاحتياطية

٢٠٢ - يلزم في المستقبل إقامة نظام موثوق به من قدرات الاستجابة السريعة الإقليمية أو قدرات الدول الأعضاء، بناءً على ترتيبات احتياطية وطنية. ومن شأن هذا النظام أن يمدّ مجلس الأمن بقدرة أولية كبيرة على التصدي للأزمات في الحالات التي لا تمثّل فيها عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام المتسمة بكونها أبطأ انتشارا وأقل قدرة خيارا ناجعا للتصدي إليها. وإضافةً إلى الاستفادة من الالتزامات بتوفير قدرات وطنية مستمدة من فرادى الدول الأعضاء، ينبغي أن يرتكز ذلك النهج على القدرات الإقليمية القائمة والناشئة، كالمجموعتين القتاليتين التابعتين لكل من القوة الاحتياطية الأفريقية الجاهزة والاتحاد الأوروبي ودعم استحداث تلك القدرات، في المستقبل. وفي الأمد المتوسط، ينبغي أن تشجع الأمانة العامة على ظهور القدرات الاحتياطية في جميع المناطق، باعتبارها أساسا للاستجابة الجماعية في المستقبل.

٢٠٣ - وعند الحاجة إلى استجابة دولية دائمة، فإن قدرات أولئك المنجدين الأوائل يمكن أن تكون أيضا بمثابة ''قوة انتقالية''، مثلما كانت في الماضي، إلى أن يتسنى للأمم المتحدة تعبئة عملية متابعة من عمليات السلام تابعة لها وتقوم بنشرها. فما زالت جهود المجتمع الدولي في مجال الاستجابة السريعة تبذل على أساس كل حالة على حدة، وفي كل مرة يتعين أن يتغير النظام تغييرا جذريا. وينبغي أن تشرع الأمم المتحدة في العمل مع شركائها لتحديد إطار ومعايير يغلب عليها الطابع العملي لوصل عمليات الانتقال من نهج المُنجدِين الأوائل إلى بعثة تابعة للأمم المتحدة.

٢٠٤ - وينبغي أن يشمل هذا المسعى ترتيبات ''نقل تبعية القوات'' المنتشرة بصفتها ''خوذات زرقاء'' تابعة للأمم المتحدة. وقد ألقت التجارب مع هذا الأسلوب في الآونة الأخيرة عبئا مرهقا من الناحية اللوجستية على كاهل منظومة الأمم المتحدة المصممة لنموذج مختلف من نماذج تكوين القوات. وينبغي أن تتعاون الأمانة العامة مع المنظمات الإقليمية على وضع نهج مشترك لتقدير مسائل نقل تبعية القوات، بما في ذلك الأداء والسلوك والمسؤولية والاحتياجات من الدعم اللوجستي. وفي بعض الحالات، يتعين تقييم تصورات الأطراف والسكان المحليين عن نقل تبعيات أفراد الوحدات التي سبق أن شاركت في إجراءات من فئة التنفيذ. ولا بد من مراعاة هذه الشواغل منذ الشروع في الأعمال التحضيرية لعملية الانتقال.

٢٠٥ - وقد تعثرت الترتيبات الاحتياطية في الماضي لأسباب تُعزى في معظمها إلى شواغل ذات صلة بالتكاليف. فالإطار المقبل يتعين أن يعالج هذه المسألة مباشرةً. وفي بعض الحالات، يُحتمل جدا أن تكون هناك حاجة إلى أن تقوم الأمم المتحدة بتقديم ما يحقق التمكين من الدعم والموارد على أساس كل حالة على حدة لدعم استجابة سريعة يأذن بها مجلس الأمن. ويقدم الفريق إلى الاتحاد الأفريقي مقترحات لتقديم هذا الدعم التمكيني في الفرع ''ثالثا - ١'' (تعزيز الشراكات الإقليمية - العالمية).

٢٠٦ - فيما يتعلق بالانتشار السريع، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) أن تقدم الأمانة العامة للدول الأعضاء مقترحات إنشاء قدرة طليعية تابعة للأمم المتحدة وقدرة مقر متكاملة قابلة للنشر السريع في البعثات الجديدة لكي تنظر فيها؛

(ب) أن تتشاور الأمانة العامة مع الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية بشأن الخيارات المتاحة لإنشاء قدرة إقليمية وعالمية تتمتع بقدرات النشر السريع، بما في ذلك أن تكون بمثابة قوات انتقالية، وإعداد مقترح للدول الأعضاء.

٢ - تعبئة قدرات أسرع وأفضل

٢٠٧ - يتعين أن يُلتمس في وضع خيارات النشر السريع للأمم المتحدة المبينة أعلاه تنظيم حملة تعجّل في إطارها الأمانة العامة بتكوين القوة والشرطة تكوينا عاديا. وينبغي أن تجري الأمانة العامة تحليلا متعمقا لأسباب بطء فترات النشر الحالية، وأن تقدم إلى مجلس الأمن والجمعية العامة خيارات تحدد ما يمكن إجراؤه من تخفيضات في فترات النشر بتدابير أو موارد إضافية مختلفة. وينبغي ألا تحجم الأمانة العامة عن التوصية بتغيير السياسات أو الموارد أو تقديم الدعم السياسي لتيسير تذليل العقبات المستمرة، بما في ذلك لدعم البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة في أعمالها التحضيرية السابقة للنشر.

٢٠٨ - ولا ينبغي اعتبار الحصول على قدرات نظامية لبعثات الأمم المتحدة عمليةً تقنية فقط. فهي مسألة تعبئة سياسية لا تقل قدرا عن تكوين القوات. وتحقيق التقدم يتطلب الالتزام والدعم السياسيَين. وعمليات السلام هي شراكات سياسية، ولا يمكن أن يُتوقع من الأمين العام تحمل المسؤولية عن تكوين القوات بمفرده. فكلما أُذن بوحدات عسكرية، وجب على أعضاء مجلس الأمن، بما يشمل الأعضاء الدائمين والمنتخبين في المجلس، التأهب لدعم الطلبات المقدمة من الأمين العام بفعالية عبر جميع القنوات الدبلوماسية. أما مبادرات الأمانة العامة في الآونة الأخيرة المتجهة نحو الأخذ بنهج في تكوين القوات يغلب عليه الطابع الاستراتيجي، فهي خطوة جديرة بالترحيب ويجب تزويدها بما يكفي من الموارد.

٢٠٩ - وما فتئ عدد البلدان المساهمة في عمليات حفظ السلام يزداد بفضل الجهود الدؤوبة المبذولة لتوسيع قاعدة الأفراد. وتمثل الجهود السياسية الرفيعة المستوى المبذولة في الآونة الأخيرة لدعم توسيع نطاق المشاركة في عمليات حفظ السلام تطورا جديرا بالترحيب وينبغي أن يتواصل. وبالنظر إلى تزايد الاحتياجات إلى قدرات أكثر تقدما في البعثات، فإن من الأهمية البالغة أن يُعكس اتجاه انخفاض المساهمات التي يقدمها العديد من البلدان المتمتعة بقدرات كبيرة.

٢١٠ - ويعتبر الفريق أن مما يكتسي أهمية خاصة أن تشارك قوات الدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، بما فيها العمليات التي أُنيطت بها ولايات حماية المدنيين. فهذه المشاركة العسكرية من شأنها أن تسهم في استعادة الشراكة الكاملة بين الدول الأعضاء في المساعي الجماعية التي تبذلها المنظمة، وأن توجه رسالة قوية إلى الأعضاء عن ثقة المجلس في عملية ما. ومن شأن تلك المشاركة أن تحيط أطراف النزاع ومؤيديها علما بأن المجلس ملتزم بنجاح البعثة ومستعد للاستثمار في تسوية النزاع. وقد يحدث هذا المسعى تأثيرا في نوعية المداولات المتعلقة بالسياسات التي تجري في مقر الأمم المتحدة بقدر ما يؤثر في فعالية الجهود المبذولة في الميدان.

٢١١ - ويمثل نظام الأمم المتحدة لسداد التكاليف إطارا فريدا وأداة مهمة لمواجهة التحديات المقبلة. فإضافةً إلى الزيادات الأخيرة في معدلات السداد، وُضع إطار جديد للحوافز يعترف بالجهات التي تواجه مخاطر متزايدة في بيئات أخطر وتلك التي توفر نشرا سريعا لقدرات تمكينية أساسية. وينبغي أن تعجّل الأمانة العامة بتطبيق تلك الأقساط في الممارسة تفاديا لضياع هذا الزخم. ويعتقد الفريق أن الوقت قد حان لكي تقوم، ضمن نظام السداد الحالي، بوضع إطار لسداد تكاليف المساهمين المتعلقة بتوفير قدرات الوحدات الكفيلة بإنجاز مهمة معينة بدلا من تكاليف توفير الموظفين وأصناف المعدات فقط. وكما وردت الملاحظة في تقرير فريق كبار الاستشاريين المعني بمعدلات السداد إلى البلدان المساهمة بقوات والمسائل ذات الصلة الصادر في عام ٢٠١٢، فإن ذلك النهج سيتطلب معايير واضحة تتعلق بالتدريب والأداء والمعدات لتنفيذ مهام وتقديم خدمات محددة (A/C.5/67/10، المرفق، الفقرة ٩١). أما عملية وضع معايير الأداء، التي ترد مناقشتها أدناه، فينبغي الاستمرار فيها، مع التركيز في البداية على المهام المتخصصة.

٢١٢ - وتؤكد تجربة حفظ السلام في الآونة الأخيرة أن الإناث من الأفراد النظاميين يقمن بدور حيوي في التواصل مع نساء وفتيات المجتمعات المحلية واكتساب ثقتهن، وفهم احتياجاتهن الفريدة إلى الحماية وكشفها، وتكييف الاستجابات بما يتناسب مع ذلك

في عمليات حفظ السلام. غير أن نسبة إيفاد الإناث من الأفراد النظاميين ما زالت متدنية، حيث تمثل ٣ في المائة من الأفراد العسكريين و ١٠ في المائة من أفراد الشرطة. وتعكس تلك الأرقام الانخفاض العام في الأرقام المتعلقة بمشاركة المرأة في خدمات الشرطة والجيش على الصعيد الوطني. ولذلك ينبغي أن تنفذ البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة خطط عملها الوطنية استنادا إلى قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠) أو أن تضع تلك الخطط وتضاعف من جهودها لزيادة عدد النساء المجندات في قطاع الأمن الوطني. وينبغي أن تضع الأمانة العامة استراتيجية لتكوين القوات والشرطة مراعية للاعتبارات الجنسانية من أجل معالجة استقدام الإناث من الأفراد النظاميين واستبقائهن والنهوض بترقيتهن، بسبل منها استكشاف إمكانية تقديم حوافز من قبيل أقساط السداد.

٢١٣ - ويجب أن تدمج الأمانة العامة السياسة المتعلقة بفحص السوابق في مجال حقوق الإنسان (التي اعتُمدت في عام ٢٠١٢) في عملية تكوين القوات. ويذكّر الفريق بمسؤوليات الدول الأعضاء عن ضمان عدم تورّط فرادى الموظفين وأفراد الوحدات في الانتهاكات التي تطال القانون الدولي لحقوق الإنسان أو القانون الدولي الإنساني. وينبغي أن تطلب الأمانة العامة من البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة موافاتها بآخر ما يستجد من معلومات عما تتبعه من سياسات وإجراءات وطنية ذات صلة باختيار الأفراد وإيفادهم.

مجموعات خدمات الدعم المتخصص

٢١٤ - إن أكثر ما يستعصي على الأمم المتحدة حشده عن طريق العمليات التقليدية هو توفير قدرات متخصصة لإيجاد حلول عاجلة تتصل بالهياكل الأساسية والخدمات الطبية والتنقل. ويعتقد الفريق أنه ينبغي إنشاء نظام يمكّن الدول الأعضاء من المساهمة بقدرات متخصصة قصيرة أو متوسطة الأجل - سواء من الأفراد النظاميين أو من غيرهم - في تحقيق نتيجة حيوية معينة أو أداء مهمة مقيدة زمنياً أو تقديم خدمة محددة أثناء مرحلة بدء عمل البعثة، أو خدمات أساسية خلال مرحلة جديدة. فعلى سبيل المثال، يمكن إيفاد مجموعة خدمات الدعم المتخصص لإصلاح مهبط طائرات أو إصلاح مبنى أو منفذ أو مرفق أساسي لتوليد الطاقة أو غير ذلك من الهياكل الأساسية للبعثة، أو توفير جسر جوي مؤقت أو قدرة نقل جوي تعبوي أو استراتيجي. وهذه الخدمات يمكن أن تقدم باعتبارها مساهمات في بعثة أو إلى جانب مهمتها. وسيتطلب تيسير ذلك أن تقدم الأمم المتحدة حلولا مبتكرة في مجال الدعم الإداري. أما ترتيبات 'الشراكة الثلاثية' التي تُبرم بين بلد مساهم بقوات والأمانة العامة وبلد ثالث يوفر معدات أو موارد متخصصة فإنها تمثل نموذجا مهما آخر للتعاون في المستقبل. ويمثّل تزايد الاستعانة بالوحدات 'المقدِّمة للدعم' المكرسة مثلا

لتقديم خدمات المخيمات أو توزيع الإمدادات أو القيام بدوريات الحراسة المعتادة، خيارا آخر من خيارات الدعم الذي يمكن أن يعفي قدرات وحدات المشاة والوحدات المتخصصة التي تمس الحاجة إلى أفرادها بحيث يتفرّغون لأداء مهامهم المتصلة بتنفيذ الولاية.

٢١٥ - وتمثل قدرات الإجلاء الطبي مطلبا يتسم بأهمية خاصة. فالسياقات الأشد خطورة والنائية تستلزم أن تنتشر فيها البعثات تحسّبا لاحتمال وقوع إصابات بشرية منذ البداية. وفي هذا الصدد، لا تكفي النهج التقليدية لبناء القدرات الطبية تدريجيا. والإجلاء الطبي وإجلاء المصابين في الوقت المناسب وفي ظل ظروف موثوق بها ينبغي أن يكونا أولويةً خلال مرحلة بدء البعثة ويجب الاستمرار في المحافظة عليهما طيلة فترة البعثة، بوسائل منها القدرة على الرحلات الليلية. ولا ينبغي تقدير أن بعثة ما قد بلغت قدرتها التشغيلية الأولية ما لم تكن تلك الترتيبات قائمة. وينبغي وضع معايير واضحة عن قدرات إجلاء المصابين والإجلاء الطبي.

٢١٦ - فيما يتعلق بتعبئة قدرات أسرع وأفضل، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) أن تقدم الأمانة العامة إلى مجلس الأمن والجمعية العامة خيارات توجز ما يمكن إجراؤه من تخفيضات في تكوين القوات وفترات نشرها، بشتى التدابير أو الموارد الإضافية؛

(ب) أن يقدم مجلس الأمن دعما سياسيا قويا لعملية تكوين قوات الأمم المتحدة. وكلما أُذن بوحدات عسكرية، وجب على أعضاء المجلس دعم جهود الأمين العام المبذولة لتعبئة القوات والشرطة دعما نشطا عبر جميع القنوات الدبلوماسية. وينبغي زيادة تعزيز هذا الجهد من خلال إنشاء قدرة استراتيجية لتكوين القوات تُخصص لها الموارد الملائمة؛

(ج) وأعضاء مجلس الأمن، لا سيما الأعضاء الدائمون، إضافةً إلى الدول الأعضاء الأخرى التي لديها القدرات اللازمة، مدعوون إلى تقديم قواتهم لعمليات الأمم المتحدة لتزويد البعثات بالقدرات الأساسية والإشارة إلى عزمهم على ذلك، لا سيما على دعم الولايات المتعلقة بحماية المدنيين؛

(د) أن تطلب الأمانة العامة من الدول الأعضاء مجموعة خدمات الدعم المتخصص، سواء المدني أو العسكري، بالاستفادة من مساهمات القدرات القصيرة الأجل والمتمحورة حول مهام معينة؛ وينبغي النظر في مواصلة توسيع نطاق ترتيبات ”الشراكة الثلاثية“ بين البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة والأمانة العامة وبلدان ثالثة؛

(هـ) أن تسعى الأمانة العامة والجمعية العامة إلى مواصلة تطوير إصلاحات السداد للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، وأن تضعا بوجه خاص خيارات لرد التكاليف إلى الدول الأعضاء عن توفيرها قدرة معينة بدلا من ردها لقاء المعدات الحالية وأعداد الأفراد وحسب. وينبغي أن تعجّل الأمانة العامة بتطبيق أقساط السداد الحالية؛

(و) أن تضع الأمانة العامة استراتيجية لتكوين القوات والشرطة مراعية في ذلك الاعتبارات الجنسانية، بسبل منها تشجيع البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة على وضع و/أو تنفيذ خطط عملها الوطنية بشأن قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠).

٣ - الأداء في الميدان

٢١٧ - لقد تعرضت الأمم المتحدة لانتقادات لاذعة عندما أخفقت بعثاتها في الأداء بناءً على توقعات معقولة في الميدان، الأمر الذي أضر بسمعة المنظمة وسمعة البلدان المساهمة على حد سواء. ولئن كان أداء معظم موظفي الأمم المتحدة أداءً جيدا، فإن القلة الذين لم يكن أداؤهم كذلك يتصدرون الواجهة ولا يوجد ما يكفي من التدابير الكفيلة بتحسين أدائهم. فأداء الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة هو مسؤولية جماعية ملقاة على الدول الأعضاء والأمانة العامة.

٢١٨ - ويمثل تعزيز 'التعاون الثلاثي' بين مجلس الأمن والأمانة العامة والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة فرصة لا غنى عنها لتعزيز الأداء من خلال اكتساب فهم مشترك لولاية ما والمهام المطلوبة. وينبغي أن يكون من مرامي ذلك التعاون المحسَّن ترسيخ الالتزام بهدف البعثة ومفهوم العمليات والمتطلبات الخاصة بالوحدات وقواعد الاشتباك. وبعد ذلك فإن البلدان التي تلتزم بتوفير أفراد ستقوم بذلك في إطار فهمها الواضح لماهية التوقعات. وعندما يتغير الوضع جذريا في هذا الميدان ويتطلب الأمر من الوحدات أداء مهام جديدة، فإن من المهم أن تُشرك قيادة البعثة قادة الوحدات في أي من التغييرات المطلوب إدخالها على مركزهم وأنشطتهم، وأن تقوم الأمانة العامة بنفس التصرف مع البعثات الدائمة للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة. ويتعين أن تكشف الأمم المتحدة جهودها المبذولة لتحسين تنمية القدرات وتطوير الأداء عن طريق جمع مجالات عمل الأمانة العامة الجارية في إطار شامل للسنوات الخمس القادمة، وذلك كما يلي:

(أ) وضع المعايير التي تستند إلى التأثير وترتكز على الأداء والتي تنشأ الحاجة إليها في المستقبل، مع التركيز بوجه خاص على وضع معايير الأداء المتعلقة بالقدرات المتخصصة مثل القدرات الطبية؛

(ب) بدء تنفيذ مهيكل، بدعم من الدول الأعضاء، لأدلة الأمم المتحدة الموجهة للوحدات العسكرية والتي أُعدّت بالتعاون مع الدول الأعضاء. سيلزم تقديم مساعدة مماثلة بعد وضع الصيغة النهائية للإطار الإرشادي الاستراتيجي لشرطة الأمم المتحدة؛

(ج) إصدار بيانات خاصة ببعثات بعينها عن متطلبات الوحدات والمبادئ التوجيهية للبلدان المساهمة بقوات تتسم بالديناميكية والمتطلبات المكيَّفة مع كل بعثة على حدة تفاديا لاتباع نُهج النموذج الواحد. وينبغي أن تحدد تلك المتطلبات معيار القدرات المحدد لكل وحدة استناداً إلى ظروف كل ولاية وبلد. وينبغي أن تشكل تلك المتطلبات أساسا للحوار المتعلق بتكوين القوات وأن يُوقّع عليها إلى جانب المبادئ التوجيهية للبلدان المساهمة في إطار مذكرة التفاهم القائمة؛

(د) وفّر إنشاء مكتب الشراكة الاستراتيجية لحفظ السلام، داخل إدارتي عمليات حفظ السلام والدعم الميداني، الدعم للحوار المتعلق بتحسين الأداء مع البلدان المساهمة بقوات عسكرية وأفراد شرطة بشأن مجموعة محدودة من القضايا. وينبغي زيادة تمكين المكتب لتناول تقييم الأداء ويجب تحسين متابعة عملية اتخاذ التدابير التصحيحية بطريقة منهجية؛

(هـ) الزيارات السابقة للنشر لدعم عمليات تحضير البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة لأغراض النشر ينبغي أن تجري بطريقة أكثر انتظاما، باستخدام متطلبات الوحدات أساسا لذلك، من أجل دعم البلدان المساهمة في توفير المناسب من التدريب والمعدات وأوجه الاستعداد الأخرى القائمة. وينبغي إجراء عمليات تقييم منتظمة لعمليات الوحدات في الميدان، إضافةً إلى تفتيش المعدات؛

(و) إقامة نظام معزز لاستعراض حالات التقاعس عن الأداء، لا سيما في سياق ولايات حماية المدنيين. وينبغي مراجعة جميع حالات عدم تنفيذ الأوامر مع إعداد تقرير رسمي عن أوجه المساءلة عن ذلك؛

(ز) وضع نظم مُحسَّنة لإدارة وتحليل المعلومات.

٢١٩ - والأداء هو قيادة ومسؤولية عن التحكم. فقيادة البعثة يجب أن تحدد توقعات واضحة، وعند الاقتضاء، ينبغي أن يعمل قائد البعثة مع المقر لإثارة مسائل الأداء مع البعثات الدائمة للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة. ويجب توجيه تحذير رسمي لمن دأب على التقصير في الأداء وإعادته إلى الوطن إنْ لم يحسّن أداءه. وينبغي أن ينعكس الالتزام بمعالجة مسائل الأداء في سجلات أداء جميع المديرين والقادة الأفراد في الميدان وفي المقر.

٢٢٠ - غير أن استخدام المحاذير والضوابط الوطنية يعوق قدرة القادة الميدانيين على ضمان الأداء إعاقة شديدة. ولا غنى للأمانة العامة عن تقدير المحاذير المحددة عند تقديم وحدة ما مقابل قيمة نشرها، ويتعين أن تكون مستعدة لرفض العرض إذا تبين لها أن المحاذير ستعوق الأداء. أما في الميدان، فإن أي محاذير أخرى تتجاوز تلك القيود الوطنية التي قُبلت في البداية، فلا يمكن التغاضي عنها. وأي قيود من هذا القبيل ينبغي إبلاغ مقر الأمم المتحدة بها متى ما لزم البت في مدى جدوى الاستمرار في نشر الوحدة. وينبغي أن يسجل قادة القوات ومفوضو الشرطة حالات التقاعس عن اتباع الأوامر وتقديم تقرير عن حدوثها إلى المقر، مع موافاته بانتظام بموجز كامل عنها.

٢٢١ - والمعلومات التي تقدم في حينها وتكون ذات جودة عالية وقابلة للتنفيذ تكتسي أهمية محورية للأداء الفعال. فقد دأبت الأمم المتحدة منذ وقت طويل على التصدي لتحديات تحسين نظم معلوماتها التعبوية من أجل توفير إلمام جيد بالحالة السائدة واكتساب صورة عملياتية عامة. وتعاني البعثات من ثقل حمل الإبلاغ إلا أن حصيلة ذلك الإبلاغ كثيرا ما لا تقدم ما هو ضروري من المعلومات والتحليل. ويعتقد الفريق اعتقادا راسخا أن على الأمانة العامة للأمم المتحدة أن تصلح أداء هياكل ونظم المعلومات والتحليل ضمن البعثات بهدف إنجاز إبلاغ مبسط إلى حد كبير، وإدارة المعلومات بقدر أكبر من الفعالية، وتعزيز القدرات التحليلية بشكل كبير. ويمكن إنجاز هذا المسعى باستخدام أدوات منخفضة التكلفة على أن تكون فعالة لدعم الإلمام بالحالة السائدة داخل منطقة البعثة وتحليلها. ويهيب الفريق كذلك بالدول الأعضاء كافة، بما فيها الحكومات المضيفة، أن تقدم أي معلومات قد تتصل بأمن موظفي الأمم المتحدة.

٢٢٢ - فيما يتعلق بتنمية قدرات الأفراد النظاميين وتطوير أدائهم، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) أن تقوم الأمانة العامة والدول الأعضاء بإدماج المبادرات الحالية في إطار متسق واحد لتنمية القدرات وتطوير الأداء؛

(ب) لتعزيز القيادة والتحكم ينبغي:

'١' أن يضع اختيار قوات النشر في بعثات حفظ السلام في الاعتبار الصريح أي محاذير وطنية عند تحديد ما إذا كان سيُشرع أم لا في إيفاد الوحدة؛

'٢' عدم التسامح مع أي محاذير إضافية غير تلك التي قبلتها الأمانة العامة في البداية؛ ويجب أن تُبلغ البعثات الأمانةَ العامة بها؛

'٣' أن يسجل قادة القوات ومفوضو الشرطة حالات التقاعس عن اتباع الأوامر وأن يبلغوا المقر عنها؛

(ج) ينبغي أن تبين الأمانة العامة بوضوح الاحتياجات المتغيرة للبلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة، وذلك عندما تتغير الأوضاع بشكل مفاجئ ويغدو مستوى جديد للأداء لازما في الميدان، وينبغي أن تتخذ قيادة البعثة تدابير مماثلة مع الوحدات؛

(د) ينبغي أن تستعرض الأمانة العامة إدارة عمليات الإبلاغ والمعلومات في البعثات الميدانية حتى يتسنى لها إعداد معلومات ذات جودة عالية وقابلة للتنفيذ وترشيد أعباء عمليات الإبلاغ في الوقت المناسب.

٤ - التنقل والدعم المرن

٢٢٣ - يتمثل عامل التمكين الحاسم للقوات النظامية الأقدر على التنقل والأكثر استجابة في توفر نظام للدعم اللوجستي الفعال يتواءم مع بيئة العمل. فبدون ذلك، لا يمكن نشر الأفراد أو تعهدهم أو سحبهم بشكل كاف. وفي عمليات حفظ السلام المعاصرة تخضع النظم اللوجستية وهياكل الأمم المتحدة في الميدان لضغط شديد. فمعايير المعدات والإمدادات والاحتياجات من تجهيزات الدعم اللوجستي الذاتي لا تتسق مع واقع اليوم. وتعمل خطوط الإمدادات اللوجستية المدنية جاهدة لتيسير الدعم لعمليات أكثر تشتتا، حيث أنه، نظرا لنقص القدرة اللازمة على التنقل، تنتشر أفرقة بأعداد لا تنفك تتضاءل لتغطية المناطق الشاسعة للعمليات. ثم إن الصعوبات المستعصية - التي تشمل، في جملة أمور، بطء التوظيف والنشر، والافتقار إلى قدرات احتياطية موثوق بها، وعدم وجود وحدات تشغيل مشتركة، والمحاذير الوطنية، تزيد من درجة تعقيد هذه التحديات. وتزيد القيود المفروضة على الميزانيات من تفاقم هذه الحالة. وتحت ضغط القيود الحالية، يُستغل النظام إلى حدود طاقته، وإلى أكثر من ذلك في بعض الحالات. ولا بد من المواءمة التامة بين مفهومي الدعم التشغيلي والدعم اللوجستي من حيث تزامنهما لضمان أن تكون مفاهيم عمليات البعثات واقعية في البيئات ذات الوتيرة السريعة والبيئات غير الآمنة.

٢٢٤ - ومن الضروري أن تحدد الدول الأعضاء والأمانة العامة نموذجا جديدا للأمم المتحدة في مجال الدعم اللوجستي للمستقبل يمكّن من تحقيق استجابة تكتيكية أكبر في السياقات الكبيرة والتي تتسم بالشدة وغير الآمنة. ويرجح أن يتسبب هذا الأمر في زيادة الاعتماد على الأصول واللوجستيات التي تمكّن العسكريين من أداء مهامهم، فضلا عن قدرات الدعم المتخصصة المبينة في الفقرتين ٢١٤ و ٢١٥. وينبغي أن يأخذ ذلك الحوار في الاعتبار أيضا

آخر الابتكارات في مجال تقديم الخدمات عن طريق مقدمي الخدمات التجارية أو مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وتحسين العقود التجارية على أساس الأداء. ويجب توفير رؤية بديلة واضحة للوضع السائد بهدف تقييم التغييرات اللازمة، وكذلك الآثار المترتبة من حيث التكاليف وضوابط المساءلة المطلوبة. وينبغي أن يفيد ذلك الحوار الاجتماع المقبل للفريق العامل المعني بالمعدات المملوكة للوحدات بحيث يتسنى تناول المسائل ذات الصلة بالمعدات في تلك الدورة.

٢٢٥ - وفي موازاة ذلك، ينبغي أن تتصدى الأمانة العامة والدول الأعضاء لعدة شواغل ملحة تعوق حاليا زيادة القدرة على التنقل لدى العمليات الميدانية. وينبغي مراجعة وتحديث نهج السياسات والممارسات المتعلقة بمعايير الإيواء واستخدام الطائرات العسكرية لدعم المزيد من العمليات المتنقلة. وينبغي أن تتفق الدول الأعضاء والأمانة العامة على تعريف واضح لمعايير الإيواء بغية التقليل إلى أدنى حد من الاعتماد على أماكن الإيواء الصلبة الجدران الذي يبطئ إلى حد كبير عملية النشر ويحد من القدرة على التنقل.

٢٢٦ - ولا يستفاد إلى أقصى حد في جميع الحالات من استخدام الطائرات العسكرية، وهي مورد باهظ التكلفة يصعب توفيره. ففي ضوء متطلبات البعثات المعاصرة أصبح يتعين على الأمانة العامة أن تحدد وتزيل القيود التي تحد من استخدام الطائرات العسكرية، ولا سيما في حالات الطوارئ التشغيلية والطبية، وذلك بتعديل سياساتها لإدارة المخاطر التشغيلية للطيران وباستعراض تطبيق قواعد منظمة الطيران المدني الدولي وغيرها من القواعد على الأصول العسكرية في البيئات التشغيلية التي تتطلب جهدا كبيرا. ويتعين منح قادة القوات سلطة زيادة إسناد المهام المباشرة لطائرات الهليكوبتر العسكرية المتعددة الأغراض عندما يتطلب مفهوم عمليات البعثة ذلك، وحيثما تكون هناك حاجة لذلك. وينبغي إعادة النظر في طلبات التوريد مع الدول الأعضاء المعنية لإتاحة عمليات نقل الأصول الجوية العسكرية السريعة والقصيرة الأجل دعما للاحتياجات التشغيلية.

٢٢٧ - وينبغي السعي لتعزيز تنسيق موارد الدعم في جميع البعثات بهدف تحقيق نتائج تشغيلية أكثر مرونة وكفاءة، ولا سيما حيثما توجد تجمعات للبعثات الحالية من قبيل البعثات الموجودة في وسط أفريقيا وشرقها؛ وغربها؛ والشرق الأوسط. وتشكل الجهود الرامية إلى إنشاء شبكات سلاسل الإمداد الإقليمية للدعم اللوجستي للبعثات، وتحسين تنسيق النقل والحركة بين البعثات، فرصا هامة لتحديث عمليات السلام. وينبغي دعم هذه الجهود على جميع المستويات في البعثات ومقر الأمم المتحدة وفيما بين الدول الأعضاء.

٢٢٨ - ويدعو الفريق إلى توثيق التعاون بين العناصر النظامية والفنية للبعثات وعناصر دعم البعثات. فما لا لزوم له من الشكليات والعمليات والبيروقراطية ينبغي أن يفسح الطريق أمام التزام جديد بتنفيذ عمليات مبسطة وتطبيق إجراءات واتخاذ قرارات تتسم بشفافية أكبر، وبالتالي تحسين المساءلة عن النتائج مع المحافظة على الموارد. ويتعين أن يحظى هذا الالتزام بتأييد في مقر الأمم المتحدة ولدى الدول الأعضاء تمشيا مع المقترحات الواردة في الجزء الثالث - دال - ١(الدعم الذي يحقق الاستجابة والمساءلة ويركز على الميدان).

٢٢٩ - وفيما يتعلق بكفالة المزيد من مرونة الدعم الميداني، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) ينبغي تشجيع الدول الأعضاء على العمل مع الأمانة العامة على وضع نموذج مستقبلي للدعم اللوجستي المقدم لبعثات الأمم المتحدة العاملة في بيئات غير آمنة وذات وتيرة تشغيلية سريعة بما يتيح المزيد من التنقل التكتيكي والسيطرة العسكرية على الأصول التمكينية؛

(ب) ينبغي أن تعيد الأمانة العامة والدول الأعضاء النظر في معايير الإيواء للسماح بمزيد من القدرة على التنقل التكتيكي وإزالة القيود العسكرية الجوية لإتاحة المزيد من العمليات المتنقلة، ومواصلة السعي مع الدول الأعضاء لزيادة استخدام التخطيط للحركة المنسقة وإنشاء شبكات سلاسل الإمداد الإقليمية حيثما أمكن ذلك عمليا.

٥ - الشراكة العالمية في مجال التدريب

٢٣٠ - بعدد يبلغ ١٠٦ ٠٠٠ من الأفراد النظاميين من ١٢١ بلدا من البلدان المساهمة المنتشرين في الميدان، ينبغي أن يمثل التدريب أولوية كبرى بالنسبة لعمليات الأمم المتحدة للسلام، ومع ذلك، يعاني التدريب من نقص فادح في الموارد. وينبغي أن تكون الأمم المتحدة الجهة المركزية في تنسيق شراكة عالمية أقوى في مجال التدريب. وقد وضع عدد من اللبنات الأساسية مع دائرة التدريب المتكامل التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام والفرق التي تقودها الدول الأعضاء من قبيل الرابطة الدولية لمراكز التدريب على حفظ السلام. واقترحت الأمانة العامة هيكلا جديدا للتدريب لفائدة عمليات السلام سيتطلب المزيد من توثيق الشراكة بين الدول الأعضاء مع قيام المركز بمزيد من التنسيق. ويعتمد نظام الأمم المتحدة للتدريب على قيام الدول الأعضاء بالتدريب الخاص بها؛ ومع ذلك تتباين القدرات على تحقيق ذلك بشكل هائل. وينبغي أن يستند تعميق الشراكة العالمية للتدريب إلى نظام سليم لإصدار شهادات التدريب يمكن أن يساعد الدول الأعضاء على مواءمة الدعم المقدم

من الدول ذات الموارد إلى الدول التي تفتقر إلى القدرة على إجراء التدريب السابق للنشر وفق معايير الأمم المتحدة. ويعتقد الفريق أن على الأمانة العامة أن تؤدي دورا معززا في توجيه ذلك الجهد صوب دعم الدول الأعضاء: إذ ينبغي أن تنشئ دائرة التدريب المتكامل قدرة صغيرة في مجالي إصدار الشهادات والشراكات لإدارة تلك الشراكات في مجال التدريب.

٢٣١ - وينبغي أن تساعد الأمانة العامة الدول الأعضاء على تحديث التدريب على ''المبادئ الجديدة'' اللازم لحفظة السلام في أشد الظروف صعوبة، بما في ذلك الدوريات الليلية وإجراءات أمن القوافل والتدريب على مكافحة العبوات الناسفة اليدوية الصنع ومكافحة الكمائن والتدريب على التشغيل المشترك بين الشرطة والجيش والمناورات المشتركة لوحدات الشرطة المشكلة والوحدات العسكرية. وينبغي أن تتم هذه التدريبات بالتعاون الوثيق مع مدربين ينتمون إلى المنظمات الإقليمية من أجل كفالة الاستفادة من الموارد إلى أقصى حد. ويُوصى أيضا بتنظيم دورة تدريبية لصغار القادة، بالنظر إلى أهمية ما يتوقع من هؤلاء الموظفين من دور في تسيير عمليات السلام اللامركزية. وينبغي تحديث الدورات التدريبية التي تقدمها الدول الأعضاء، بوسائل منها مفهوم ''أفرقة التدريب المتنقلة''، بشكل منتظم وبالاستناد إلى الأولويات التي يحددها قادة القوات والبلدان المساهمة بقوات، وينبغي دعم هذه الدورات بتعبئة المزيد من الموارد التي يعول عليها.

٢٣٢ - وينبغي أن تدرج القضايا الجنسانية وحقوق الإنسان في جميع الوحدات التدريبية ذات الصلة، بما في ذلك الوحدات الموجهة لكبار المديرين، وينبغي إدماجها في نظام إصدار الشهادات. وينبغي أن يتضمن التدريب التمهيدي الإلزامي في البعثة التدريب الجنساني المحدد السياق والقائم على سيناريوهات وينبغي أن يعكس على نحو كاف مسؤوليات جميع الأفراد في مجال حقوق الإنسان.

٢٣٣ - وفيما يتعلق بتعزيز الشراكات في مجال التدريب، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) أن تدعم الأمانة العامة الدول الأعضاء في إنشاء شراكة عالمية قوية في مجال التدريب على أساس نظام إصدار شهادات التدريب للمساعدة على تجاوز الموارد المحدودة لدى الدول الأعضاء؛

(ب) أن تستهدف جهود التدريب بصورة متزايدة ''المبادئ الجديدة'' لبعثات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة في البيئات المتزايدة الصعوبة والتركيز على أوجه القصور التشغيلية التي تؤثر في الأمن والفعالية في الميدان. وينبغي تعزيز أفرقة التدريب المتنقلة للمساعدة على القيام بهذا الجهد المبذول في مجال التدريب المحسَّن.

جيم - تطبيق السياسات عمليا

١ - تعزيز الشراكات القائمة على الصعيدين العالمي والإقليمي

٢٣٤ - لقد كان الذين تولوا صياغة ميثاق الأمم المتحدة من ذوي البصيرة عندما أدرجوا دور ''التنظيمات الإقليمية'' في الفصل الثامن[١٥]. فالكيانات الإقليمية ظهرت تدريجيا بوصفها من الجهات الفاعلة الهامة والبارزة ذات التأثير الكبير في ديناميات النزاعات والسياسات الإقليمية. وعلى الرغم من أن عمليات الأمم المتحدة للسلام تتعاون منذ وقت طويل مع الكيانات الإقليمية، ينبغي أن تعزز الأمم المتحدة الآن هذه الشراكات وأن تتبنى أبعادها المتغيرة كجزء من هيكل للسلام والأمن يتسع نطاقه عالميا وإقليميا. ويتضمن التقرير الذي صدر مؤخرا للأمين العام الذي عنوانه ''إقامة الشراكات من أجل السلام: المضي قدما نحو حفظ السلام القائم على الشراكات'' (S/2015/229) التزاما واضحا بإقامة شراكات عملية ومبدئية يجب متابعتها.

٢٣٥ - وعلى نحو ما ذكر في الفقرات من ٥٣ إلى ٥٨، فإن الفريق مقتنع بضرورة قيام الأمم المتحدة برسم رؤية جماعية في سبيل هيكل عالمي وإقليمي للمستقبل من أجل صون السلام والأمن الدوليين. وينبغي أن تستفيد هذه الرؤية من المزايا النسبية وأن تضع التزامات مشتركة بين منظمات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية. وعلى الرغم من أن ذلك سيكون عملية تتم على المدى الطويل، ينبغي أن يبدأ ذلك الآن وأن تصحبه رؤية واضحة لمستقبل إدارة الأزمات الدولية والتصدي لها. فالأمم المتحدة تضطلع بدور أساسي في توجيه عملية وضع هذا الإطار بغية دعم تحقيق مقاصد الميثاق ومبادئه، وتزويد مجلس الأمن بوسائل إضافية للتصدي للأزمات في المستقبل.

٢٣٦ - ويعتقد الفريق أن الأمين العام هو المسؤول عن البدء في بناء توافق في الآراء بشأن هذه الرؤية واقتراح خارطة طريق لتحقيقها على مدى العقد المقبل. وعلى مجلس الأمن أن يؤدي دورا أساسيا في تحقيق هذه الرؤية من خلال العلاقة المتنامية مع مجالس إدارة المنظمات الإقليمية. وينبغي أن تستفيد الأمانة العامة للأمم المتحدة من معرفتها بالشركاء الإقليميين وعلاقاتها بهم وتعزيز التعاون معهم في تقييم النزاعات الناشئة والتخطيط للبعثات حيثما كان

(١٥) تنص المادة ٥٢ من الميثاق على ما يلي: ''ليس في هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات إقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولي ما يكون العمل الإقليمي صالحا فيها ومناسبا ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الإقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد ''الأمم المتحدة'' ومبادئها''.

ذلك مناسبا. وينبغي أن تعتمد بعثات الأمم المتحدة ومبعوثيها في الميدان نهجا تعاونيا مع الشركاء الإقليميين بهدف إقامة شراكات تنفيذية.

٢٣٧ - ويُعدّ الدور الذي يضطلع به مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي في تعزيز الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي على مستوى السياسات وعلى الصعيدين المؤسسي والتنفيذي مثالا بارزا عما يمكن تحقيقه. وأقيمت أيضا علاقات وثيقة مع شتى المؤسسات الأوروبية والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي عن طريق مكتب الأمم المتحدة للاتصال لشؤون السلام والأمن في بروكسل. وستستحدث مهمة اتصال بجامعة الدول العربية ضمن المكتب الإقليمي للدبلوماسية الوقائية لمنطقة شمال أفريقيا وغرب آسيا المقترح في الفقرة ٦٩، وسيتم تعزيز الشراكات مع المنظمات الإقليمية الأخرى حسب الاقتضاء.

٢٣٨ - وفيما يتعلق بتوسيع نطاق الشراكات الإقليمية، يوصي الفريق بأن يستحدث الأمين العام مهمة اتصال بجامعة الدول العربية في إطار المكتب الإقليمي المقترح للدبلوماسية الوقائية لمنطقة شمال أفريقيا وغرب آسيا. وينبغي أن ينشئ الأمين العام ترتيبات اتصال مع منظمات إقليمية أخرى حسب الاقتضاء.

الشراكة الاستراتيجية في أفريقيا

٢٣٩ - حتى مع صياغة رؤية أوسع نطاقا، ينبغي أن تمضي الأمم المتحدة قدما مع الشركاء الإقليميين حيثما كانت هناك بالفعل رغبة في إقامة شراكة قوية وقدرة على ذلك، كما هو الحال مع الاتحاد الأفريقي في الوقت الراهن. والأهمية البالغة التي تكتسيها أفريقيا في عمليات الأمم المتحدة للسلام جلية: فنسبة ٦٢,٥ في المائة من عمليات الأمم المتحدة للسلام و ٨٧ في المائة من جميع حفظة السلام النظاميين التابعين للأمم المتحدة توجدان في أفريقيا، ويتم إنفاق أكثر من ٨٠ في المائة من الميزانية السنوية لحفظ السلام على البعثات في أفريقيا. وعلى مدى العقد الماضي، عمل الاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية والآليات الإقليمية التابعة له من أجل التوصل إلى هيكل قاري للسلام والأمن، بما في ذلك بناء القوة الاحتياطية الأفريقية والقوة الأفريقية للاستجابة الفورية للأزمات في المستقبل.

٢٤٠ - وقد أثبتت الخبرات التي اكتسبها مؤخرا الاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية والآليات الإقليمية، في جمهورية أفريقيا الوسطى والصومال ومالي مثلا، تنامي قدرات القوات الأفريقية العاملة تحت علم الاتحاد الأفريقي وموثوقيتها وعزيمتها. وتبين هذه الخبرات أن وجود قوات من بلدان المنطقة الإقليمية والبلدان المجاورة أمر أساسي بوصف تلك البلدان أول المستجيبين وغالبا ما يسفر ذلك عن التزام سياسي، وفهم للظروف، وربط

مباشر بالنفوذ السياسي الإقليمي والاستفادة منه. ومع ذلك، كما حذرت بلدان كثيرة من المنطقة نفسها، هناك أيضا مخاطر سياسية محتملة للمشاركة الإقليمية في إدارة النزاعات في الحالات التي قد لا تتفق فيها المصالح الوطنية في البلدان المجاورة مع الهدف المنشود لجهود السلام.

٢٤١ - وقطعت الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي شوطا كبيرا على مدى العقد الماضي. ونُفذت عدة برامج تعاونية ابتكارية مخصصة لكل بعثة على حدة في جمهورية أفريقيا الوسطى والسودان (دارفور) والصومال ومالي. وقد نجحت جهود الوقاية المشتركة في غرب أفريقيا وفي أماكن أخرى. ودُعمت هذه الالتزامات التشغيلية عن طريق برنامج الأمم المتحدة العشري لبناء القدرات والمساعدة التقنية والتأييد السياسي اللذين قدمهما مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي، فضلا عن الدعم الذي قدمه الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء الأخرى وشركاء الاتحاد الأفريقي.

٢٤٢ - وينبغي أن تنظر الأمم المتحدة ومجلس السلام والأمن ومفوضية الاتحاد الأفريقي إلى الشراكة على أنها أداة استراتيجية ذات قيمة حقيقية تستفيد منها جميع المنظمات. وينبغي، مع التسليم بالدور الرئيسي لمجلس الأمن فيما يتعلق بمسائل السلام والأمن الدوليين، أن تحدد الأدوار المتغيرة والتكميلية التي تسخر قدرات كل منظمة ونفوذها وخبراتها مجتمعة لكفالة الاستجابة المتسقة في كل الظروف. ولا يتطلب ذلك تغييرات في الشكل فحسب وإنما تغييرات في النهج والمواقف حيثما تقر المنظمات بأن لها ميزات نسبية خاصة يمكن، عند الاستفادة منها مجتمعة، أن تعالج المشاكل المشتركة بمزيد من الفعالية.

٢٤٣ - وينبغي أن تستند الشراكة الاستراتيجية بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي إلى مبادئ التعاون التالية التي قد تكون بمثابة خط الأساس لمجموعة من مبادئ التعاون بين الأمم المتحدة ومنظمات إقليمية أخرى في المستقبل: اتخاذ القرارات بالتشاور ووحدة الاستراتيجية؛ وتقسيم العمل استنادا إلى الميزة النسبية لكل منهما؛ ووحدة أعمال التحليل والتخطيط والرصد والتقييم؛ والاستجابة المتكاملة على نحو يشمل كافة مراحل دورة النزاع، بما في ذلك الوقاية؛ والشفافية والمساءلة واحترام المعايير الدولية.

٢٤٤ - وينبغي مواصلة تعزيز العلاقة بين مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ومجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي من خلال زيادة التفاعل والتشاور المنتظمين والمجديين بغرض التوصل إلى فهم مشترك للنزاعات والاستجابة ببلورة استراتيجيات مشتركة. واستنادا إلى تحليل شامل للميزات النسبية لكل منظمة على حدة في سياقي الوقاية والاستجابة، ينبغي أن تحدد هذه الاستراتيجيات تقسيم أدوار الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والجماعات

الاقتصادية الإقليمية والآليات الإقليمية ومسؤولياتها. وهذا الأمر ضروري بدرجة أكبر خلال مرحلة التخطيط لعملية من عمليات السلام. وحيثما يُتوقع أن تعقب عملية سلام تابعة للأمم المتحدة عملية يقودها الاتحاد الأفريقي، ينبغي تحديد المعايير التي تكفل انتقالا فعالا في وقت مبكر.

٢٤٥ - وينبغي أن تتعاون الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الأفريقي، إلى جانب الجماعات الاقتصادية الإقليمية والآليات الإقليمية، فيما يتعلق بالعمل، في أقرب وقت ممكن، على اتقاء نشوب النزاعات المحتملة، بطرق يمكن أن تشمل القيام بعملية مشتركة لاستكشاف الآفاق سنويا. وينبغي أن تقوم الأمم المتحدة وهذه الكيانات في وقت مبكر بدراسات تحليلية مشتركة للأخطار القائمة والناشئة التي تهدد السلام والأمن، وتضع خططا مشتركة للاستجابات تعكس أنسب دور لكل منظمة ومسؤولياتها الخاصة بها، بما في ذلك أدوار القيادة والدعم في جهود الوساطة. وينبغي أن تيسر آليات التنسيق الاتساق الاستراتيجي بين وجود مختلف المنظمات وعملياتها داخل البلد.

٢٤٦ - واستمع الفريق إلى انتقادات بشأن عدم رغبة مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في تقديم الدعم اللوجستي وأنواع أخرى من الدعم إلى بعثتي الاتحاد الأفريقي إلى مالي وجمهورية أفريقيا الوسطى اللتين نشرتا تحت سلطته، بنفس الطريقة التي يقدم وفقها الدعم إلى بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال. ودفع الاتحاد الأفريقي بأنه عندما يتدخل في حالات نزاع وأزمات، فإنه يقوم بذلك بالنيابة عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ولذا فإنه يقع على عاتق الأمم المتحدة واجب توفير الأنصبة المقررة. وحاجّ آخرون بأن مجلس الأمن لا يمكن أن يقبل إلزامه بتمويل كل عملية يأذن بها. ولكن من الواضح أن الافتقار لآليات تمويل مستدامة ومرنة ويمكن التنبؤ بها لدعم عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام تقوض استدامة هذه العمليات وفعاليتها مما يؤثر بدوره في فعالية عمليات الأمم المتحدة للسلام عندما تضطلع بها.

٢٤٧ - ويسلم الفريق بالتزام الاتحاد الأفريقي وبالتدابير التي اتخذها بغية زيادة مساهمات دوله الأعضاء في الأنصبة المقررة لفائدة عمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي وبغية السعي للحصول على مصادر تمويل بديلة لهذا الغرض. ويشجع الفريق على مواصلة بذل الجهود في هذا الصدد. ويحيط الفريق علما أيضا باعتزام الأمين العام الاضطلاع بشكل مشترك مع الاتحاد الأفريقي بعملية استخلاص الدروس بهدف استعراض شتى الآليات المتاحة وتقييمها لتحسين القدرة على التنبؤ والاستدامة والمرونة في تمويل عمليات الاتحاد الأفريقي

لحفظ السلام التي يأذن بها مجلس الأمن. وينبغي أن تمثل هذه العملية المشتركة فرصة لبلوغ هذا الهدف.

٢٤٨ - ويشير الفريق إلى التوصيات الواردة في تقرير الفريق المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة المعني بأساليب دعم عمليات الاتحاد الأفريقي لحفظ السلام (تقرير برودي) لعام ٢٠٠٨ (انظر: A/63/666-S/2008/813)، ويوصي باستخدام الأنصبة المقررة من الأمم المتحدة على أساس كل حالة على حدة لدعم عمليات الاتحاد الأفريقي دعم السلام التي يأذن بها مجلس الأمن، بما في ذلك التكاليف المرتبطة بنشر الأفراد النظاميين. وينبغي أن تكمل هذه الأنصبة التمويل المقدم من الاتحاد الأفريقي و/أو الدول الأعضاء الأفريقية. وينبغي أن تحصل أي عملية من عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام تتلقى أنصبة مقررة من الأمم المتحدة أيضا على الدعم اللازم من إدارة الدعم الميداني التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة ومراكز الخدمات التابعة لهذه الإدارة، حسب الاقتضاء.

٢٤٩ - وفيما يتعلق بالشراكة الاستراتيجية في أفريقيا، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) ينبغي استخدام الأنصبة المقررة من الأمم المتحدة على أساس كل حالة على حدة لدعم عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام التي يأذن بها مجلس الأمن، بما في ذلك التكاليف المرتبطة بنشر الأفراد النظاميين لتكملة التمويل المقدم من الاتحاد الأفريقي و/أو الدول الأعضاء الأفريقية؛

(ب) ينبغي أن تقدم أي عملية من عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام تتلقى الأنصبة المقررة من الأمم المتحدة تقارير منتظمة إلى مجلس الأمن، وكذلك التقارير المالية الملائمة إلى المنظمة، وأن تتقيد تقيدا تاما بمعايير الأمم المتحدة، من قبيل سياسة بذل العناية الواجبة بحقوق الإنسان، وأطر الأمم المتحدة للسلوك والانضباط؛

(ج) ينبغي أن تستند الشراكة الاستراتيجية بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي إلى مبادئ التعاون التالية التي يمكن أن تكون بمثابة خط الأساس لمجموعة من مبادئ التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية الأخرى في المستقبل: اتخاذ القرارات بالتشاور ووحدة الاستراتيجية؛ وتقسيم العمل استنادا إلى الميزة النسبية لكل منهما؛ ووحدة أعمال التحليل والتخطيط والرصد والتقييم؛ والاستجابة المتكاملة على نحو يشمل كافة مراحل دورة النزاع، بما في ذلك الوقاية؛ والشفافية والمساءلة واحترام المعايير الدولية.

٢ - إشراك المجتمعات المحلية

٢٥٠ - يتسم العديد من حالات ما بعد النزاع بوجود ترتيبات سياسية انتقالية، وأحزاب سياسية ضعيفة، وعمليات سلام تهيمن عليها النخبة. وباستطاعة عمليات الأمم المتحدة للسلام أن تساعد على تيسير عمليات سياسية أكثر شمولا تعالج التماسك الاجتماعي وأوجه عدم المساواة والتهميش، وتسهم في إحلال سلام أكثر استدامة، وذلك بالعمل في إطار شراكة مع السكان المحليين، وعند الاقتضاء، القيام بدور همزة وصل بين المجتمعات المحلية والسلطات المضيفة.

٢٥١ - وفي هذا السياق، من المهم أن تسلم عمليات الأمم المتحدة للسلام بأنه غالبا ما تكون للنزاع مظاهر محلية متعددة، وتتمايز شرائح السكان في كيفية الإحساس به. فمن الضروري أن تفهم عمليات السلام ديناميات النزاع المحلية عن طريق الحوار مع السكان المحليين بانتظام.

٢٥٢ - ويعمل بالفعل العديد من عمليات الأمم المتحدة للسلام عن كثب مع السكان المحليين والمجتمعات المحلية. وتقدم تلك العمليات الدعم لمبادرات حل النزاعات المحلية، وتعزز منتديات المجتمع المدني، وتقدم بعض الدعم إلى المجتمعات المحلية من خلال مشاريع الأثر السريع. وبالإضافة إلى ذلك، اعتمدت بعض عمليات السلام في الآونة الأخيرة أدوات مبتكرة تشمل إجراء دراسات استقصائية للتصورات المحلية بشأن دور عملية السلام وأثرها. ويؤدي الموظفون الوطنيون في عناصر الشؤون السياسية والشؤون المدنية وحقوق الإنسان وحمايتها والشؤون الانتخابية والإعلام وغيرها من العناصر دورا حاسما في توسيع نطاق عمليات السلام وزيادة عمقها، وكثيرا ما يكون ذلك في أهم جوانب عمل البعثات. وفي بعض الحالات، يقدم الموظفون الوطنيون العاملون كمساعدين لشؤون الاتصال المجتمعي في قواعد الأمم المتحدة العسكرية المساعدة للوحدات على العمل مع السكان المحليين في مجال حماية المدنيين وعلى أداء مهام أخرى.

٢٥٣ - بيد أن عمليات الأمم المتحدة للسلام لا تزال تواجه عددا من التحديات التي تعيق العمل بفعالية أكبر مع السكان المحليين. أولا، تنشر عمليات حفظ السلام في كثير من الأحيان لتغطية مساحات شاسعة من الأراضي، مما يجعل من الصعب الوصول إلى سكان مشتتين. ثانيا، يمكن أن يكون من الصعب تحديد الأشخاص الذين يمثلون السكان المحليين ويتكلمون حقا بالنيابة عنهم. وبالتالي هناك ميل إلى العمل مع شبكة صغيرة من السكان الذين يتكلمون الإنكليزية أو الفرنسية ويستخدمون عبارات مألوفة لدى المجتمع الدولي، ولكنهم قد يفتقرون للقاعدة المحلية. ثالثا، ليس من الواضح دائما كيف يمكن لعمليات

السلام أن تساعد المجتمع المدني على المساهمة في العملية السياسية. فالعديد مما يسمى عمليات التشاور الوطنية ليست وطنية من حيث مداها وليست تشاورية من حيث طابعها. رابعا، قد يثير عمل عمليات السلام مع منظمات المجتمع المدني شواغل مع الحكومة المضيفة إلا إذا قامت هذه العلاقات على الشفافية.

٢٥٤ - وأعرب العديد من الأطراف الفاعلة في المجتمعات المحلية وممثلي المجتمع المدني للفريق عن رأي مفاده أنها تجد صعوبة في التواصل مع موظفي الأمم المتحدة الذين يبدون متعالين ومترويين. وأشاروا إلى أن حفظة السلام غالبا ما يفتقرون إلى التدريب على كيفية التعامل مع الأشخاص الذين يعانون من صدمات نفسية وأن صعوبات التواصل كثيرا ما تتفاقم بسبب الحواجز اللغوية. وأعرب البعض عن قلقهم من أن عمليات السلام لم تخصص الوقت الكافي لفهم القدرات المتاحة من أجل السلام والحماية أو آليات التخفيف من حدة النزاعات وتقوم ببساطة بالاستعاضة عن الهياكل المحلية بعمليات خارجية.

٢٥٥ - وعلى عمليات السلام أن تسير في طريقها شوطا ما حتى تنشئ قنوات اتصال قوية مع السكان المحليين. وينبغي لها أن تتجاوز مجرد استشارة السكان المحليين إلى إدماجهم بنشاط في أعمالها. وينبغي أن تعمل كل عملية سلام بشكل وثيق مع فريق الأمم المتحدة القطري والمجتمعات المحلية، بما في ذلك الأطراف الفاعلة من المجتمع المدني، على وضع استراتيجيات للمشاركة المجتمعية في مراحل مختلفة من دورة البعثة. وينبغي لكل بعثة، عند إعداد استراتيجيتها، أن يتسنى لها الاطلاع على الخبرات المحلية والثقافية واللغوية والقطرية اللازمة. وينبغي أن تشمل الاستراتيجية إنشاء محافل يمكن أن تشارك فيها القيادة العليا للبعثة بتعاون منظم ومنتظم مع المجتمعات المحلية، بمن فيهم النساء والشباب والزعماء والدينيين وغيرهم ممن يمكنه أن يوفر تعليقات للبعثة عن العمل الذي تضطلع به. وينبغي تحديد الموارد لإجراء دراسات استقصائية مستقلة دوريا عن التصورات المحلية بشأن البعثة والتقدم المحرز نحو تحقيق أهدافها. وينبغي مراعاة وجهات النظر المحلية عند بحث الاستراتيجية السياسية والاستعانة بها في صنع القرارات الرسمية وغير الرسمية. وينبغي أيضا أن تستخدم المشاركة والتعليقات المحلية في قياس أثر البعثة، وهي هامة بشكل خاص لكفالة ألا تحدث البعثة أي ضرر أو لتعجل بتصحيح مسارها حسب الاقتضاء. ويمكن لمتطوعي الأمم المتحدة الذين سبق أن اضطلعوا بدور حاسم أن ينخرطوا بفعالية أكبر في تعزيز المشاركة مع الجهات الفاعلة الوطنية والمجتمعات المحلية في ولايات البعثات، والمساعدة في تنمية القدرات الوطنية.

٢٥٦ - وفيما يتعلق بإشراك المجتمعات المحلية، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) أن تضع البعثات استراتيجيات للمشاركة المجتمعية في مراحل مختلفة من دورة البعثة تشمل النقد والتحليل والتخطيط والتنفيذ والاستعراض والتقييم، وزيادة الاستفادة من الموارد من الموظفين الوطنيين في بلورة هذه الاستراتيجيات وتنفيذها؛

(ب) أن تعمل الأمانة العامة بشكل وثيق مع برنامج متطوعي الأمم المتحدة على مواصلة إدماج متطوعي الأمم المتحدة في الجهود التي تبذلها البعثات في مجال الاتصال المجتمعي، بسبل منها زيادة استخدام متطوعي الأمم المتحدة من بين الفئات المهنية ومواصلة تطوير القدرات المحلية.

٣ - تنفيذ برنامج المرأة والسلام والأمن

٢٥٧ - على الرغم من وجود إطار معياري متين من أجل النهوض بالمرأة والسلام والأمن، يقف العديد من العقبات في طريق التنفيذ الكامل لقرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠) والقرارات الستة التي تلته. ومن أبرز هذه العقبات الافتقار إلى القيادة الوطنية التي تجعل من برنامج المرأة والسلام والأمن إحدى الأولويات الوطنية السياسية والمتعلقة بالحوكمة. وتقلص التحديات التالية، في جملة أمور أخرى، من الهامش المتاح لتنفيذ عمليات الأمم المتحدة للسلام لبرنامج المرأة والسلام والأمن تنفيذا كاملا:

(أ) وجود مفهوم خاطئ سائد مؤداه أن مسألة المرأة والسلام والأمن ''قضية تهم المرأة'' ولا يمكن أن تعالجها إلا المرأة، بدلا من فهمها على أنها قضية سلام وأمن تهم الرجال والنساء كليهما، بل والمجتمع بأسره؛

(ب) غالبا ما تفتقر التحليلات والتقييمات الأولية إلى معلومات محددة عن خبرة النساء والفتيات في حالات النزاع وحقوقهن واحتياجاتهن وأدوارهن، ومن ثم لا يستفاد من تلك المعلومات في وضع استراتيجيات محددة لتصميم البعثات وصياغة الولايات؛

(ج) يتم في حالات كثيرة للغاية إسناد ''المسألة الجنسانية'' بشكل روتيني إلى الموظفين في الوحدات الجنسانية، بدلا من دمجها في جميع الوحدات الوظيفية ذات الصلة وداخلها؛

(د) لا توجد قدرات كافية في مجال السياسات والمحالين الفني والتقني لدعم العمل المتعلق بالشؤون الجنسانية في البعثات سواء داخلها أو في المقر؛

(هـ) يؤدي النقص في التمويل اللازم لدعم الأنشطة المتصلة بالشؤون الجنسانية في البعثات إلى الحد من القدرة على العمل بفعالية مع السكان المحليين، لا سيما النساء والفتيات؛

(و) ثمة تباين في الالتزام بهذا البرنامج على أعلى المستويات وفي صفوف جميع موظفي البعثات – المدنيين والنظاميين على السواء – وفي المقر؛ وهناك قصور في فهم مسألتي إدماج الاعتبارات الجنسانية والنهوض ببرنامج المرأة والسلام والأمن باعتبارهما مسؤولية جميع الموظفين؛

(ز) غالبا ما يكون التواصل مع القيادات النسائية ومنظمات المجتمع المدني النسائية، لا سيما على المستويات العليا في البعثات، غير منتظم وغير رسمي. ويمثل ذلك فرصة ضائعة بالغة الأهمية لإشراك النساء في المساهمة في عمل البعثة. فعندما لا تعمل البعثة المعنية بصورة وثيقة مع النساء، فإنها تضيع فرصة المساهمة في تنمية قدراتهن كشريكات وقائدات عندما تغادر البعثة؛

(ح) على الرغم من مناقشات مجلس الأمن السنوية بشأن برنامج المرأة والسلام والأمن، لا يوجد اتساق في تطبيق هذا البرنامج خلال الفترة المتبقية من العام، بما في ذلك أثناء صياغة الولايات والمشاورات بشأن تجديدها، ويزيد من تعقيد ذلك غياب الاهتمام بتلك المسائل في جلسات الإحاطة والتقارير المقدمة إلى مجلس الأمن من الأمانة العامة وكبار قادة البعثات.

٢٥٨ – وينبغي إجراء التحليلات المراعية للاعتبارات الجنسانية في جميع عمليات تخطيط البعثات ووضع ولاياتها وتنفيذ تلك الولايات واستعراضها وتصفية البعثات. ويقتضي ذلك أن تتوافر للقدرات التحليلية والتخطيطية التي تدعو إليها الفقرة ١٧٣ وللبعثات القدرة اللازمة على تحليل نوع الجنس والتراعات والاعتماد على الخبرات الفنية من القيادات النسائية المحلية والمنظمات النسائية وكيانات الأمم المتحدة ذات الصلة والشركاء الآخرين.

٢٥٩ – وينبغي دمج الخبرة الفنية بالشؤون الجنسانية في جميع العناصر الوظيفية في البعثات التي تتطلب المعرفة والخبرة بالشؤون الجنسانية. وينبغي أن يكون كبير مستشاري الشؤون الجنسية موجودا في مكتب الممثل الخاص للأمين العام وأن يتبع مباشرة للممثل الخاص. ونظراً لأن كبير مستشاري الشؤون الجنسانية سيعمل عن كثب مع رؤساء عناصر البعثة والخبراء في الشؤون الجنسانية في مختلف العناصر، فإنه ينبغي أن يكون مسؤولا عن تقديم المشورة للممثل الخاص والقيادة العليا للبعثة على الصعيد الاستراتيجي بشأن دمج منظور جنساني في أنشطة البعثة، بما في ذلك في تخطيط التحليلات وإجرائها، وتقديم الخدمات

الاستشارية في عناصر البعثة، وصياغة ورصد خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن على نطاق البعثة. وينبغي أيضاً أن يقوم كبير مستشاري الشؤون الجنسانية بتعزيز النهوض بالمرأة في استراتيجيات مفاوضات السلام وفي الاتصال بالجمهور وتحقيق نتائج محددة للبعثة في المجال الجنساني.

٢٦٠ - وبالنظر إلى دور هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) في قيادة وتنسيق العمل المعني بالمساواة بين الجنسين في منظومة الأمم المتحدة، ينبغي أن تتاح لعمليات الأمم المتحدة للسلام القدرة الكاملة على الاستفادة من الدعم المقدم من هيئة الأمم المتحدة للمرأة وكذلك من إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام في مجال السياسات والمجالين الفني والتقني فيما يتعلق بتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠). وينبغي تقديم تمويل كاف لبرامج البعثة لتيسير تنفيذ الأنشطة المراعية للاعتبارات الجنسانية في البعثة، بما في ذلك دعم مشاركة وشراكة النساء المحليات في أنشطة البعثة وفي عمليات السلام. وينبغي أن تعمل البعثات بصورة وثيقة مع فريق الأمم المتحدة القطري والشركاء الآخرين الذين تتاح لهم إمكانية الحصول على تمويل برنامجي لدعم أولوية تنفيذ القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠) والقرارات اللاحقة له.

٢٦١ - وحتى يتسنى تعزيز المساءلة عن تنفيذ برنامج المرأة والسلام والأمن، ينبغي أن يتضمن الاتفاق الموقع بين الأمين العام ورؤساء البعثات ثلاثة مؤشرات متصلة بالمنظور الجنساني، هي: (أ) الالتزام بتعزيز تعميم مراعاة المنظور الجنساني في جميع المهام التي يصدر بها تكليف؛ (ب) الالتزام بتشجيع القادة الوطنيين على تولي المسؤولية عن برنامج المرأة والسلام والأمن؛ (ج) الالتزام بزيادة التكافؤ بين الجنسين في صفوف الموظفين. وينبغي لمسؤولي الأمانة العامة والممثلين الخاصين والمبعوثين الخاصين للأمين العام أن يدرجوا بانتظام في الإحاطات والتقارير التي يقدمونها إلى مجلس الأمن الآثار المختلفة للنزاع على النساء والفتيات، وكذلك تحليلا عن حالات النجاح والإخفاق والتحديات والتوصيات لمعالجة أوجه القصور في تنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠) والقرارات التالية له. وينبغي أن يعمل المجلس بدوره بانتظام أكبر مع النساء والرجال من المجتمعات المتضررة لتحسين فهم الشواغل الجنسانية المحددة في حالات النزاع والاستجابة لها والتأكد من إيلاء اهتمام متزايد ومتصل بالمسائل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في جميع المجالات المواضيعية ذات الصلة.

٢٦٢ - وفيما يتعلق بتنفيذ برنامج المرأة والسلام والأمن، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) أن تجري الأمانة العامة والبعثات تحليلات مراعية للاعتبارات الجنسانية في جميع عمليات التحليل والتخطيط والتنفيذ والاستعراض والتقييم وتصفية البعثات؛

(ب) أن تدمج البعثات الخبرة الفنية بالشؤون الجنسانية داخل جميع العناصر الوظيفية التي تتطلب المعرفة والخبرة بالشؤون الجنسانية. وينبغي أن يكون كبير مستشاري الشؤون الجنسية في البعثة ضمن مكتب الممثل الخاص للأمين العام وأن يتبع مباشرة الممثل الخاص وأن يقدم المشورة له وللقيادة العليا للبعثة على الصعيد الاستراتيجي بشأن دمج منظور جنساني في أنشطة البعثة؛

(ج) أن تتاح للبعثات القدرة الكاملة على الاستفادة من الدعم المقدم من هيئة الأمم المتحدة للمرأة في مجال السياسات والمجالين الفني والتقني فيما يتعلق بتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠) والقرارات التالية له، ومن الدعم المقدم حاليا من إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام؛

(د) أن تضمن الأمانة العامة اشتمال الاتفاقات الموقعة بين الأمين العام ورؤساء البعثات على ثلاثة مؤشرات محددة متصلة بالمنظور الجنساني.

٤ - إدماج حقوق الإنسان في عمليات الأمم المتحدة للسلام

٢٦٣ - وردت المساهمات الأساسية التي يمكن أن يقدمها اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان لمنع الصراع واستدامة السلام، وكذلك دور عناصر حقوق الإنسان في البعثات في حماية المدنيين، في جملة أمور، في الفقرات ٧٦ و ٧٧ و ٨٤ و ٨٧ و ٨٨ و ١٢٦ و ١٥٧ و ٢٣٢ من هذا التقرير.

٢٦٤ - وقد أحرز تقدم كبير فيما يتعلق بإدماج حقوق الإنسان في عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية على مدى السنوات الـ١٥ الماضية. ويشمل ذلك إدماج حقوق الإنسان في السياسات والتوجيه والتدريب للأفراد النظاميين والموظفين المدنيين. ويدرَج في جميع عمليات السلام المتكاملة موظفون متفرغون وكثيرون من موظفي حقوق الإنسان، وتدرج في كثير من الأحيان، ولكن ليس دائما حتى الآن، خبرة فنية في مجال حقوق الإنسان في التقييمات وعمليات التخطيط لإنشاء عمليات السلام واستعراضها.

٢٦٥ - على أنه لا تزال هناك ثلاثة مجالات ينبغي تحقيق مزيد من التحسينات فيها. فالموارد المخصصة لنشر موظفي حقوق الإنسان لا تدرج بشكل روتيني في سلطة الالتزام الأولي للبعثات الجديدة مما يرجئ نشرهم في بدء عمل البعثة في وقت بالغ الأهمية. وتقتضي مساندة عناصر حقوق الإنسان وتقديم الدعم للمبعوثين الخاصين أيضاً تعزيز التمويل وموثوقيته. إضافة إلى ذلك، رغم أن مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني وإدارة الشؤون السياسية اعتمدت في عام ٢٠١١ سياسة

مشتركة بشأن إعداد تقارير علنية عن حقوق الإنسان في عمليات الأمم المتحدة للسلام والبعثات السياسية الخاصة، فإن إعداد تلك التقارير ينبغي أن يظهر بصورة أوفى في عمل جميع عمليات السلام المكلفة بولايات تتعلق بحقوق الإنسان. وينبغي أن تدرج القيادة العليا للبعثات وموظفو الأمانة العامة التطورات الرئيسية في مجال حقوق الإنسان في الإحاطات والتقارير التي تقدمها إلى مجلس الأمن أو عندما تعمل مع الدول الأعضاء، وينبغي أن تكون هناك تقارير منتظمة وعلنية عن حالة حقوق الإنسان.

٢٦٦ - وكثيرا ما يتسم رصد مسائل حقوق الإنسان وإبلاغها في عمليات السلام بالتشتت والتجزؤ. وقد أسفر ذلك في بعض الأحيان عن تداخل الهياكل، وتنافس الطلبات على الموارد، وازدواجية الأنشطة، كما يحدث في الحالات التي يمكن أن تشارك فيها عدة أقسام في بعثة ما في الرصد والإبلاغ وإجراء مقابلات مع الناجين، مما يسهم بالتالي في عدم وجود نهج استراتيجي منسق لمعالجة مسائل حقوق الإنسان. وفي حين توجد ضرورة إلى توجيه أنشطة دعوية قوية للسلطات والدول الأعضاء المضيفة في مجال حماية الطفل والعنف الجنسي، وينبغي إدراج دراية المتخصصين في الملاك الوظيفي للبعثات حسب السياق، فإنه ينبغي بوجه عام أن تكون أنشطة الرصد والإبلاغ في مجال حقوق الإنسان وحماية المدنيين متسقة وأن تكون متطلبات الإبلاغ مرشدة.

٢٦٧ - وفيما يتعلق بإدماج حقوق الإنسان في عمليات السلام، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) أن تلتمس الأمانة العامة الموارد من السلطة الأولية بالدخول في الالتزامات للبعثات الجديدة، للسماح بتعيين ونشر موظفين في مجال حقوق الإنسان وفي المجالات المتصلة بالحماية في الوقت المناسب. وينبغي أيضاً أن تتاح موارد كافية لضمان مساندة عناصر حقوق الإنسان في البعثات ولدعم المبعوثين الخاصين؛

(ب) أن تكفل الترتيبات المتعلقة بإدارة البعثات الاتساق وتتفادى ازدواجية الجهود بين وظائف حقوق الإنسان والحماية، وترشيد متطلبات الرصد والإبلاغ والجداول الزمنية لولايات الحماية المتخصصة.

٥ - القيادة

٢٦٨ - ذكر جميع الشركاء وأصحاب المصلحة طوال مشاورات الفريق أن جودة القيادة هي أحد العوامل الأكثر حسما في نجاح أو فشل بعثات الأمم المتحدة للسلام. وتظل ذكرى أفضل قادة الأمم المتحدة حية لشجاعتهم ورؤيتهم ونزاهتهم وتواضعهم وقدرتهم على إلهام الآخرين. ويسلم الفريق بالعمل الذي تضطلع به الأمانة العامة لتعزيز عملية تحديد واختيار

رؤساء البعثات ونوابهم، فضلا عن بعض التحسينات التي أدخلت لتزويد كبار قادة البعثات بالتدريب التوجيهي والتدريب والدعم، بما في ذلك التوجيه. وعلى الرغم من هذه الجهود، لم يطرأ تحسن كبير في تعيين قادة كبار رفيعي المستوى للبعثات، لا سيما رؤساء البعثات ونوابهم، يكونون قادرين على قيادة وإدارة عمليات الأمم المتحدة للسلام القائمة اليوم بفعالية.

٢٦٩ - واعترافا بأنه ليس بمقدور أي شخص أن يفي بجميع متطلبات قيادة البعثات، يؤيد الفريق بقوة الجهود الجارية لاختيار أفرقة قوية للقيادة لديها مجموعة متنوعة ومتكاملة من المواهب والكفاءات والخبرات والمهارات. وينبغي أن يشارك الممثل الخاص للأمين العام في عمليات المقابلات واختيار القيادات العليا الأخرى للبعثات، بما في ذلك نوابه، وقائد القوة، ومفوض الشرطة، ومدير دعم البعثات. وينبغي تجميع فريق القيادة الأساسي للبعثات المأذون بها حديثا في أقرب وقت ممكن لتمكينه من المشاركة في تخطيط البعثة وبناء الفريق.

٢٧٠ - ويمكن أن تشكل البيئات المتزايدة التقلب اختبارا لهمة أفرقة قيادة البعثات مهما كانت جودة استعدادها أو ملاءمتها للمهمة. وفي بعض الأحيان، يكون الاختلال كبيرا بين متطلبات العمل في الميدان والمسؤوليات التي يعهد بها إلى رؤساء البعثات في البعثات الكبيرة التي تعمل في بيئات غير آمنة من ناحية، ومحدودية السلطات التي تعطى لقادة البعثات على إدارة الموارد إلى جانب عدم استعداد بعض القادة وعدم نماء قدراتهم من ناحية أخرى. وتشمل العوامل التي تقوض اختيار قادة عمليات الأمم المتحدة للسلام وإعدادهم ما يلي: (أ) عدم الاتساق في تطبيق عملية الاختيار على أساس الاستحقاق لأعلى مستويات قيادة البعثات؛ (ب) التحدي المتمثل في تحديد كل من مجموعتي المهارات السياسية والإدارية القوية، المطلوبتين بنفس القدر من أجل التنفيذ الفعال للولايات؛ (ج) عدم كفاية التمثيل الجنساني والجغرافي بين كبار قادة البعثات؛ (د) ضعف التوجيه المقدم لكبار قادة البعثات المعينين حديثا؛ (هـ) ضعف نظم إدارة الأداء؛ (و) عدم تنمية قدرات الموظفين المبتدئين وفي الرتب المتوسطة والموظفين الوطنيين ممن تتوفر لديهم إمكانات القيادة.

٢٧١ - وينبغي تعزيز استقلال الأمين العام في اختيار وتعيين القيادة العليا من خلال التطبيق المتسق لعملية اختيار محددة بوضوح وتقوم على الاستحقاق، مع إيلاء اعتبار كامل للتوازن الجنساني والجغرافي. وينبغي بذل كل جهد ممكن لاستعراض الأفراد واختيارهم وتعيينهم في الوظائف الشاغرة على أساس تحليل محكم لفريق قيادة البعثة وولايتها والخصائص المحددة لوظائفها واختصاصاتها بحيث تعكس التعيينات بشكل أدق الاحتياجات على أرض الواقع. وينبغي أن تشكل نتيجة عمليات التقييم هذه جزءا أساسيا من قرار التعيين الذي يتخذه

الأمين العام. وينبغي للدول الأعضاء أن تتيح بيانات النساء والرجال أصحاب الكفاءات والقدرات الكبيرة من مجالات لا تقتصر على الخدمة الدبلوماسية للعمل في مناصب القيادة العليا، مع الاعتراف بمتطلبات عمليات النشر الميداني الصعبة. وينبغي أن تعزز الأمانة العامة طرق التقييم الحالية لفرز المرشحين قبل الاختيار لتقييم حكمتهم السياسية ومهاراتهم الإدارية. وينبغي أن ينشئ الأمين العام فريقا مستقلا مخصصا من كبار القادة الميدانيين السابقين لعقد محادثات غير رسمية مع المرشحين المحتملين لقيادة البعثات، والتأكد من أنهم يفهمون متطلبات ومطالب الدور المنوط بهم، وتقديم المشورة لهم بشأن مدى ملاءمتهم لكي يُنظر في توليهم قيادة البعثة، قبل إخضاعهم للمقابلات الرسمية مع الأمانة العامة.

٢٧٢ - وحتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، كانت النساء تشكل ما يصل إلى ٢٩ في المائة من جميع موظفي عمليات الأمم المتحدة للسلام من الفئة الفنية. وتتناقص نسبة النساء من الفئة الفنية باطراد من ٤١ في المائة في الرتبة ف-٢ إلى ١٣ في المائة في رتبة أمين عام مساعد (انظر الجدول). ويقر الفريق بأن الأمين العام قد بذل جهودا كبيرة للاستجابة للتحديات المؤسسية المتعلقة بالتكافؤ بين الجنسين داخل المنظمة من خلال تعيين نساء كرئيسات للبعثات. إلا أنه حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، مع شغل ٦ وظائف من مجموع ٢٧ وظيفة، مثلت النساء ٢٢ في المائة من مجموع عدد رؤساء عمليات السلام.

الموظفون في الفئة الفنية وما فوقها في عمليات الأمم المتحدة للسلام، حسب نوع الجنس (٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤)

الدرجة	الإناث		الذكور	
	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية
وكيل أمين عام	٥	٢٨	١٣	٧٢
أمين عام مساعد	٥	١٣	٣٤	٨٧
مد-٢	٨	١٦	٤٣	٨٤
مد-١	٣٠	٢٤	٩٧	٧٦
ف-٥	٩٣	٢٥	٢٧٧	٧٥
ف-٤	٢٤٨	٢٨	٦٣٥	٧٢
ف-٣	٣٥٢	٣١	٨٠١	٦٩
ف-٢	٩٥	٤١	١٣٨	٥٩

٢٧٣ - ولا يزال التوزيع الجغرافي العريض المطلوب من منظمة عالمية ضعيفا، بما في ذلك على مستويات القيادة العليا لعمليات الأمم المتحدة للسلام، وخصوصا فيما يتعلق بالنساء. ويظهر قصور تمثيل المرأة بوضوح أكبر بالنسبة للنساء من الدول الأعضاء في المجموعات الإقليمية لأفريقيا، وآسيا والمحيط الهادئ، وأوروبا الشرقية، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. ويمثل الرجال من مجموعة أوروبا الغربية ودول أخرى ومن أفريقيا نحو ٤٠ في المائة من الموظفين في الرتبة ف-٢ في عمليات السلام. ويرتفع هذا الرقم إلى حوالي ٦٠ في المائة بالنسبة للوظائف المشغولة على مستوى رؤساء البعثات.

٢٧٤ - وينبغي أن يواصل الأمين العام تعيين المزيد من النساء في وظائف القيادة العليا للبعثات، سواء من داخل المنظمة أو من خارجها. وينبغي استعراض العقبات والعوامل الهيكلية التي تحول دون تعيين النساء وتقدمهن المهني في رتب تتجاوز ف-٥ ومد-١ ومد-٢ على النحو المشار إليه أعلاه. وينبغي أن توضع تدابير لدعم ترقية الموظفات في الخدمة إلى مناصب القيادة العليا، بسبل تشمل برامج التوجيه، وتعيين موظفات جديدات. وينبغي أن يوسع الأمين العام نطاق التمثيل الجغرافي للنساء والرجال على مستوى القيادة العليا للبعثات.

٢٧٥ - وينبغي وضع برنامج إلزامي للتوجيه التعريفي المهني لقادة البعثات الجدد في الجوانب التنظيمية والإدارية والفنية. وينبغي أن يحدد ذلك البرنامج الدعم المتاح من إدارات الأمم المتحدة ووكالاتها وصناديقها وبرامجها. وينبغي أن يكمله برنامج توجيهي للمتابعة.

٢٧٦ - وينبغي أن يضمن الأمين العام أن الذين يقودون عمليات الأمم المتحدة للسلام يخضعون للمساءلة. وينبغي تعزيز إدارة أداء رؤساء البعثات بسبل تشمل ''التقييمات الشاملة''، إضافة إلى الاتفاق بين الأمين العام وقادة البعثات. وينبغي أن تنظر التقييمات في المعايير، بما في ذلك مهارات مديري البعثات ووفائهم بمسؤولياتهم لتعزيز حقوق الإنسان والنهوض بالمساواة بين الجنسين. وينبغي النظر في النتائج في سياق تمديد التكليفات والنظر في إصدار تكليفات ميدانية في المستقبل. وينبغي أيضا إجراء دراسات استقصائية لآراء الموظفين بصفة سنوية لتحديد ومعالجة وقياس التقدم المحرز في إدارة البعثات، بما في ذلك قيادتها.

٢٧٧ - ولتعزيز ملاك المديرين الداخليين في المنظمة، ينبغي للأمين العام أن يعيد النظر في سياسة ''عدم الرجوع'' التي يطلب فيها إلى الموظفين في رتبة مد-٢ التخلي عن الحق في الرجوع إلى منظمتهم الأم التابعة للأمم المتحدة عند تقلد مناصب رؤساء بعثات أو نواب لرؤساء البعثات برتبتي وكيل أمين عام وأمين عام مساعد لمدة محدودة. وينبغي أن تحدد الأمانة العامة موظفين في المستوى المتوسط تتوفر لديهم إمكانات للقيادة العليا للبعثات وأن

تصدر لهم تكليفات تنمي قدراتهم في البعثات أو في وظائف المقر، إلى جانب تمكينهم من الاستفادة من برامج تدريبية يقيم فيها أداؤهم.

٢٧٨ - وفيما يتعلق بالقيادة، يوصي الفريق:

(أ) بأن يقوم الأمين العام بما يلي:

'١' ضمان أن تكون عملية اختيار وتعيين القيادة العليا معززة من خلال التطبيق المتسق لعملية اختيار محددة تقوم على الاستحقاق؛

'٢' إنشاء فريق مستقل مخصص من كبار القادة الميدانيين السابقين لتقديم المشورة إلى الأمين العام بشأن مدى ملاءمة المرشحين المحتملين لشغل وظائف القيادة العليا للبعثات؛

'٣' اختيار أفرقة قوية للقيادة على أساس مجموعة متنوعة ومتكاملة من المواهب والخبرات والمهارات التي تعكس بدرجة كبيرة الاحتياجات على أرض الواقع؛

'٤' الاستمرار في تعيين المزيد من النساء في وظائف القيادة العليا للبعثات؛

'٥' استعراض العقبات والعوامل الهيكلية التي تحول دون تعيين النساء وتقدمهن المهني ودعم ترقية الموظفات في الخدمة إلى مناصب القيادة العليا؛

'٦' توسيع نطاق التمثيل الجغرافي لكبار قادة البعثات؛

(ب) أن ينشئ الأمين العام برنامجا إلزاميا للتوجيه المهني لقادة البعثات الجدد، يكمله برنامج توجيهي للمتابعة؛

(ج) أن يضمن الأمين العام أن الذين يقودون عمليات الأمم المتحدة للسلام يخضعون للمساءلة، بسبل تشمل آليات إدارة الأداء من قبيل ''التقييمات الشاملة''؛

(د) لتعزيز ملاك المديرين الداخليين في الأمم المتحدة، ينبغي للأمين العام:

'١' أن يعيد النظر في سياسة ''عدم الرجوع''؛

'٢' أن يدعم تنمية قدرات موظفي الأمم المتحدة في الرتب المتوسطة الذين تتوفر لديهم إمكانات للقيادة العليا للبعثات.

٦ - التصدي للانتهاكات وتعزيز المساءلة

٢٧٩ - عندما تنشر عملية للسلام، فإنها تنشر بموافقة الحكومة المعنية، ولكن يتعين أن تكسب ثقة الشعب ودعمه. وينبغي لموظفي الأمم المتحدة، سواء كانوا من العناصر المدنية أو الشرطية أو العسكرية، والعناصر المرتبطة بالأمم المتحدة أو المشاركة في تقديم الخدمات إليها، أن يتحلوا بأعلى معايير السلوك والنزاهة والمساءلة. وتعني حالات الاستغلال والانتهاك الجنسيين، بما في ذلك المقايضة بالجنس، أن بعض أفراد الأمم المتحدة يلحقون الأذى ببعض الذين أوفدوا لخدمتهم وحمايتهم. ويؤدي ذلك إلى تقويض العمل الذي تقوم به عمليات الأمم المتحدة للسلام وقبولها في أوساط السكان المحليين. فحالات الاستغلال والانتهاك الجنسيين تضر بسمعة جميع أفراد الأمم المتحدة، الذين تؤدي الغالبية العظمى منهم واجباتها بكفاءة مهنية وانضباط. وحتى حالات الفشل المعزولة تؤرق المنظمة ككل، باعتبارها منظمة أسست على مبادئ التضامن والإنسانية والاحترام المتبادل.

٢٨٠ - وتبذل جهود منذ عام ٢٠٠٥ لتعزيز السلوك والانضباط داخل عمليات السلام، لا سيما من خلال وضع الإطار المتكامل للسلوك والانضباط في عام ٢٠١٢ وعمل الأفرقة المعنية بالسلوك والانضباط. وتدرج الالتزامات بالمحافظة على أعلى معايير السلوك والانضباط في اتفاقات رؤساء البعثات ورؤساء الإدارات، مشفوعة بمؤشرات الأداء ذات الصلة.

٢٨١ - ومع ذلك، فبعد مرور ١٠ سنوات على بدء الأمم المتحدة في التصدي بصورة منهجية لمسألة الاستغلال والانتهاك الجنسيين في عمليات حفظ السلام، لا تزال هناك أوجه قصور خطيرة. وفي عام ٢٠١٣، خلص فريق مستقل من الخبراء إلى أن هناك ''ثقافة لتجنب الإنفاذ'' في أربع بعثات. ففي حالات كثيرة، لا يتم إطلاع المجتمعات المحلية على كيفية الإبلاغ عن حوادث سوء السلوك التي يرتكبها أفرادٌ من الأمم المتحدة، وما تقوم به البعثة من تدابير لمنع الاستغلال والانتهاك الجنسيين. وتتفرق المسؤوليات عن كل من المنع والإنفاذ على مستوى البعثة، وفي مقر الأمم المتحدة، كما تتفرق في العواصم الوطنية فيما يتعلق بالادعاءات ضد الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة. ولا يزال هناك ضعف في النظام الحالي الذي تقوم الأمانة العامة من خلاله بالمتابعة مع الدول الأعضاء فيما يتعلق بالإجراءات التأديبية أو القانونية المتخذة في هذه الحالات. فالطلبات التي تقدمها الأمانة العامة تظل غالبا بدون رد من الدول الأعضاء. وفي حالات أخرى، تقدم الدول الأعضاء معلومات متأخرة أو غير كافية. وفي حالة الادعاءات ضد الموظفين المدنيين، تستغرق التحقيقات الداخلية وقتا

طويلا، كان متوسطه ١٦ شهرا في الفترة بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٣[١٦]. ولا يوجد برنامج شامل ومنتظم وممول من موارد كافية لتقديم المساعدة إلى فرادى الضحايا أو للأطفال الذين يولدون نتيجةً للاستغلال والانتهاك الجنسيين. وتؤثر جميع أوجه القصور الخطيرة هذه بشدة في قدرة الضحايا على التماس العدالة والتأكد من أن الأمم المتحدة ستحققها لهم.

٢٨٢ - ويوصي فريق الخبراء بالتنفيذ العاجل والصارم للتدابير الواردة في تقرير الأمين العام لعام ٢٠١٤ عن التدابير الخاصة للحماية من الاستغلال الجنسي والانتهاك الجنسي (A/69/779) لتعزيز المساءلة عن الاستغلال والانتهاك الجنسيين على جميع المستويات من خلال ما يلي: (أ) إنشاء الأمين العام لأفرقة للاستجابة الفورية لجمع وحفظ الأدلة المتعلقة بالاستغلال والانتهاك الجنسيين لاستخدامها في التحقيقات، ويمكن استدعاؤها لدعم التحقيقات التي يقوم بها أحد البلدان المساهمة بقوات وكذلك السلطات القضائية في الدولة المضيفة؛ (ب) استكمال الأمانة العامة والدول الأعضاء للتحقيقات في مزاعم الاستغلال والانتهاك الجنسيين في غضون ستة أشهر من تاريخ الإبلاغ عنها.

٢٨٣ - ويؤيد الفريق بقوة مجموعة الجزاءات والتدابير الإدارية التي اقترحها الأمين العام لجميع فئات الموظفين والتي تشمل فصل الموظفين من الخدمة وإعادتهم إلى الوطن دون إمكانية الاستمرار في الخدمة داخل منظومة الأمم المتحدة. ويؤيد الفريق أيضا المقترحات بحجز استحقاقات الموظفين الذين يفصلون من الخدمة بسبب الاستغلال والانتهاك الجنسيين. ويؤيد الفريق كذلك تعليق جزء المدفوعات المستحق للبلدان المساهمة بقوات أو بأفراد شرطة فيما يتعلق بأي شخص محدد يشتبه في أنه قام باستغلال أو انتهاك جنسيين على أساس أدلة ذات مصداقية، اعتبارا من الوقت الذي يخطر فيه البلد المساهم بقوات أو بأفراد شرطة بوقوع حادث إلى حين الانتهاء من مشاركته في التحقيقات، مع الإشارة إلى أن المدفوعات المعلقة ستعاد إلى الدولة العضو المعنية إذا ثبت بعد التحقيق أن الادعاءات لا تقوم على أدلة. ويتعين أن تكفل عمليات السلام والمقر الشفافية والانتظام في الإبلاغ عن المسائل المتعلقة بالسلوك والانضباط، بما في ذلك الإبلاغ عنها إلى السكان المضيفين والعاملين فيها.

٢٨٤ - ويجب ألا تعني الحصانة الإفلات من العقاب. فالحصانة لم يكن القصد منها قط توفير الحصانة من الملاحقة لأفراد الأمم المتحدة الذين يدعى أنهم ارتكبوا الاستغلال

(١٦) مكتب خدمات الرقابة الداخلية، ”تقييم الجهود المبذولة في مجالي الإنفاذ والمساعدة التعويضية في حالات الاستغلال والانتهاك الجنسيين من جانب أفراد بالأمم المتحدة وأفراد ذوي صلة بها في عمليات حفظ السلام“، تقرير تقييمي (التكليف رقم IED-15-001)، 15 أيار/مايو ٢٠١٥.

والانتهاك الجنسيين وهي لا تنطبق لتوفير تلك الحصانة؛ بل إن امتيازات الحصانة وظيفية، أي تتصل بممارسة الموظف لواجبه المهني كموظف في الأمم المتحدة.

٢٨٥ - ويعتقد الفريق اعتقادا راسخا بأنه يجب على الدول الأعضاء، لا سيما البلدان المساهمة بقوات، التي لديها ولاية قضائية جنائية حصرية على أفراد وحداتها، أن تقوم على الفور وبصورة حثيثة بالتحقيق في جميع الادعاءات ذات المصداقية التي تحال إليها أو يوجه انتباهها إليها بشأن ارتكاب أفراد لسوء السلوك والجريمة، وخصوصا العنف الجنسي الذي يشمل الاغتصاب والقُصَّر، ومحاكمة هؤلاء الأفراد، بطريقة تتسق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في المحاكمة وفق الأصول القانونية.

٢٨٦ - ويجب أن تقوم الدول الأعضاء بصورة استباقية ومنتظمة وفي الوقت المناسب بإبلاغ الأمانة العامة بوضع التحقيقات، بما في ذلك المحاكمة والإجراءات التأديبية المتخذة. وينبغي أن تدرج الأمانة العامة تلك المعلومات، حسب البلد المساهم، في تقرير الأمين العام، مع الإشارة إلى أي حالة لا يتم فيها الإبلاغ.

٢٨٧ - ويؤيد الفريق بقوة التنفيذ العاجل والصارم، من جانب الدول الأعضاء، لا سيما البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، والأمانة العامة، للتوصيات الواردة في التقرير الأخير لمكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للأمانة العامة بشأن تقييم الجهود المبذولة في مجالي الإنفاذ والمساعدة التعويضية في حالات الاستغلال والانتهاك الجنسيين من جانب أفراد بالأمم المتحدة وأفراد ذوي صلة بها في عمليات حفظ السلام. ويؤيد الفريق على وجه الخصوص التوصية بأن تقوم الأمانة العامة بإدخال ما يلزم من تنقيحات على مذكرة التفاهم مع البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة لتمكين اتخاذ قرارات سريعة على مستوى البعثة والاستجابة لادعاءات الاستغلال والانتهاك الجنسيين بطريقة أكثر موضوعية وموثوقية وشفافية وفي توقيت أفضل[١٦].

٢٨٨ - وفيما يتعلق بالإجراءات التصحيحية، يؤيد الفريق اقتراح الأمين العام بإنشاء صندوق استئماني مشترك لتمويل أنشطة الوقاية، والتوعية، والتواصل مع الجمهور، وتعهد قائمة بمقدمي الخدمات للضحايا. وليس من شأن ذلك في حد ذاته أن يعوض فرادى الضحايا. ومن ثم، تشجع الأمانة العامة على بدء مشاورات مع الدول الأعضاء، بما يكفل المشاركة النشطة للمجتمعات المحلية وضحايا الاستغلال والانتهاك الجنسيين، من أجل وضع أشكال مناسبة للتعويض. وينبغي أيضاً أن تؤيد الدول الأعضاء إنشاء الأمين العام لبرنامج فعال وممول من موارد كافية لمساعدة الضحايا، وذلك لدعم فرادى الضحايا والأطفال الذين يولدون نتيجة للاستغلال والانتهاك الجنسيين.

٢٨٩ - وينبغي أن تضع الأمانة العامة نُهُجا شفافة معيارية للتعامل مع أفراد القوات العسكرية وأفراد الشرطة الذين تساهم بهم بلدان يمثل سجلها وأداؤها في مجال حقوق الإنسان تحديات. وينبغي منع الحكومات التي تدرج قواتها في القوائم الواردة في التقارير السنوية للأمين العام عن الأطفال والتراعات المسلحة، لمشاركتها في ارتكاب انتهاكات جسيمة ضد الأطفال وعن العنف الجنسي المتصل بالتراعات، لوجود أسباب وجيهة تدعو إلى الاشتباه في أنها ترتكب، أو مسؤولة عن ارتكاب، أنماط من الاغتصاب وأشكال أخرى من العنف الجنسي في حالات التراع المسلح، من المساهمة بقوات في بعثات الأمم المتحدة إلى أن ترفع من تلك القوائم.

٢٩٠ - وعندما يأذن مجلس الأمن بنشر قوات غير تابعة للأمم المتحدة، ينبغي له أن يضع شروط تقديم التقارير إلى المجلس والمساءلة أمامه. وعندما يبلَّغ شكل مواز من أشكال وجود الأمم المتحدة بادعاءات تفيد بارتكاب قوات غير تابعة للأمم المتحدة تعمل في إطار ولاية أذن بها المجلس لانتهاكات لحقوق الإنسان أو استغلال واعتداء جنسيين، ينبغي لذلك الوجود أن يقدم فورا تقريرا عن تلك الادعاءات إلى المنظمة الإقليمية أو الحكومة المعنية.

٢٩١ - وفيما يتعلق بالتصدي للاعتداء وتعزيز مساءلة عمليات الأمم المتحدة للسلام، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) أن تقوم الأمانة العامة والدول الأعضاء بالتنفيذ الفوري والصارم للتدابير التي اقترحها الأمين العام لتعزيز المساءلة عن الاستغلال والاعتداء الجنسيين، بما في ذلك ما يلي: '١' إنشاء أفرقة استجابة فورية من أجل جمع الأدلة عن الاستغلال والاعتداء الجنسيين والحفاظ عليها لاستخدامها في التحقيقات، ويمكن أن يطلب إلى هذه الأفرقة أن تقدم الدعم إلى أفرقة التحقيقات التي يرسلها بلد مساهم بقوات، وكذلك إلى السلطات القضائية في الدولة المضيفة؛ '٢' استكمال كل من الأمانة العامة والدول الأعضاء للتحقيقات في ادعاءات الاستغلال والاعتداء الجنسيين في غضون ستة أشهر اعتبارا من تاريخ الإبلاغ عنها؛

(ب) أن تقوم الدول الأعضاء، لا سيما البلدان المساهمة بقوات التي لها ولاية جنائية حصرية على أفراد وحداتها العسكرية، بالتحقيق الفوري والحثيث في جميع ما يحال إليها من ادعاءات موثوق بها بشأن سوء السلوك والجريمة، ولا سيما العنف الجنسي الذي يشمل الاغتصاب والقُصَّر، وإجراء المحاكمات ذات الصلة؛

(ج) أن تبلغ الدول الأعضاء الأمانة العامة بصورة استباقية ومنهجية وفي الوقت المناسب بحالة التحقيقات، بما في ذلك المحاكمات والإجراءات التأديبية المتخذة.

وينبغي أن تدرج الأمانة العامة تلك المعلومات، حسب البلد المساهم، في تقارير الأمين العام المقدمة إلى الدول الأعضاء، مع ذكر أي حالة لم يتم فيها الإبلاغ؛

(د) أن تكفل الدول الأعضاء، ولا سيما البلدان المساهمة بالقوات وبأفراد شرطة، والأمانة العامة، التنفيذ العاجل والصارم للتوصيات الواردة في التقرير الأخير لمكتب خدمات الرقابة الداخلية بشأن الاستغلال والاعتداء الجنسيين اللذين يرتكبهما أفراد من عمليات حفظ السلام؛

(هـ) أن تدعم الدول الأعضاء وضع الأمين العام لبرنامج لمساعدة الضحايا يكون فعالا وتخصص له الموارد الكافية، وذلك من أجل دعم الأفراد الضحايا والأطفال الذين يولدون نتيجة الاستغلال والاعتداء الجنسيين؛

(و) أن تضع الأمانة العامة نُهُجا شفافة معيارية للتعامل مع المساهمات بقوات وبأفراد شرطة من البلدان التي يطرح سجلها وأداؤها في مجال حقوق الإنسان تحديات. وينبغي منع الحكومات التي أدرجت قواتها في قوائم التقارير السنوية للأمين العام عن الأطفال والنزاعات المسلحة وعن العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات من المساهمة بقوات في بعثات الأمم المتحدة إلى حين رفع أسمائها من هذه القوائم؛

(ز) عندما يبلَّغ شكل مواز من أشكال وجود الأمم المتحدة عن ادعاءات تفيد بارتكاب قوات غير تابعة للأمم المتحدة تعمل في إطار ولاية أذن بها مجلس الأمن لانتهاكات لحقوق الإنسان أو استغلال واعتداء جنسيين، ينبغي لذلك الوجود أن يقدم فورا تقريرا عن تلك الادعاءات إلى المنظمة الإقليمية أو الحكومة المعنية.

٧ - الوجود المسؤول

٢٩٢ - في السنوات الأخيرة، أصبحت عمليات السلام ملتزمة بصورة متزايدة بإدماج ''الأثر الأخضر'' في أنشطتها. ويلاحظ الفريق أن الأمانة العامة أصدرت في عام ٢٠٠٩ السياسة البيئية لبعثات الأمم المتحدة الميدانية الرامية إلى إدراج سياسات مسؤولة بيئيا طوال فترة وجود عملية الأمم المتحدة للسلام. وينبغي تنفيذ السياسة البيئية في جميع عمليات الأمم المتحدة للسلام وتعزيز الامتثال، بطرق منها تقديم تقارير منتظمة إلى المقر. ويرحب الفريق بالجهود التي تبذلها الأمانة العامة من أجل إدراج تخطيط الموارد البيئية في إنشاء البعثات. وينبغي للأمانة العامة والبعثات أن تكفل مشاركة فعالة لعمليات السلام في جهود الأمم المتحدة الأوسع نطاقا، التي يقودها الأمين العام، من أجل التخفيف من حدة تغير المناخ، وأن تتناول مسألة أثر السلام والأمن على البيئة، وتقديمها للتحليل إلى مجلس الأمن بشأن المخاطر

التي يحتمل أن تشكلها التحديات البيئية بالنسبة للسلام والأمن. ويشجع الفريق الدول الأعضاء على تقديم ما يلزم من خبرة فنية إلى الأمانة العامة للتقليل إلى أدنى حد من أثر نشر عملية سلام ما على البيئة المحلية والإقليمية.

٢٩٣ - ويمكن أن يكون نشر عمليات الأمم المتحدة للسلام حافزا قيما لاقتصاد وقدرات المجتمع المحلي. فبمقدور عمليات السلام أن تعزز كلا من الاقتصاد والقدرات الوطنية وينبغي لها أن تفعل ذلك من خلال القيام، قدر المستطاع، بشراء ما يلزمها من سلع وخدمات محليا.

٢٩٤ - وفيما يتعلق بضمان الوجود المسؤول لعمليات الأمم المتحدة للسلام، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) القيام بتقييمات للآثار على البيئة في إطار تقييم وتخطيط البعثات الجديدة، كما يتعين إجراؤها بانتظام خلال فترة وجود البعثة؛

(ب) أن تقوم عمليات السلام بزيادة فرص الشراء محليا إلى أقصى حد من خلال تحديث وتنقيح القواعد والأنظمة الموجودة لإعطاء الأولوية للقدرات المحلية.

٨ - واجب الرعاية: السلامة والأمن وإدارة الأزمات

٢٩٥ - منذ عام ١٩٤٨، لقي أكثر من ٣ ٣٠٠ موظف حتفهم أثناء أداء الخدمة في عمليات الأمم المتحدة للسلام. وتلك التضحية في خدمة السلام دليل رسمي على ضرورة التحسين المستمر لسلامة الموظفين وأمنهم. ويجب الاعتراف بأن للسلامة والأمن أثرا استراتيجيا على جملة أمور، منها توليد الموارد والتنفيذ الفعال للولايات.

٢٩٦ - وفي السنوات الأخيرة، أصبحت الظروف الأمنية للمناطق التي يجري إرسال عمليات الأمم المتحدة للسلام إليها أكثر تقلبا. إذ نشر أكثر من ٩٠ في المائة من الموظفين العاملين في البعثات السياسية وثلثا جميع حفظة السلام في أماكن تشهد نزاعا مستمرا. ومن الضروري إذن أن تستند قرارات نشر عمليات تابعة للأمم المتحدة في تلك السياقات إلى إقرار بالخطر المتزايد والحاجة إلى نظم أمن وسلامة مناسبة لبيئة المخاطر.

٢٩٧ - وفي هذه الظروف الأصعب، ينبغي أن يشكل كل من سلامة وأمن أفراد عمليات السلام شاغلا رئيسيا لمنظومة الأمم المتحدة برمتها، بما يشمل الأمانة العامة والوكالات والصناديق والبرامج، والدول الأعضاء. ولا بد للأمم المتحدة من أن تجعل من نظامها لجمع المعلومات وتحليلها ونشرها نظاما منهجيا وتضفي عليه طابعا مهنيا. وينبغي تحسين تبادل المعلومات بشأن التهديدات الأمنية بين الأمانة العامة، وعمليات السلام، والدول الأعضاء.

٢٩٨ - وأوصى استعراض استراتيجي اضطلعت به مؤخرا إدارة شؤون السلامة والأمن بالأمانة العامة بالجمع بين الأفراد المدنيين المسؤولين عن السلامة والأمن الميدانيين في عمليات السلام في إطار نظام واحد متكامل، تديره هذه الإدارة. ويتفق الفريق مع تنفيذ هذا التغيير الهام تنفيذا كاملا وفي الوقت المناسب ويشجع عليه، إلى جانب تنفيذ عملية إدخال تحسينات على منهجيات وأدوات تقييم المخاطر الأمنية والإبلاغ عن الحوادث. ويلاحظ الفريق أهمية ضمان أن يكون نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن ''ملائما للغرض المنشود'' فيما يخص بيئات المخاطر المعاصرة، بما في ذلك في أماكن عمليات السلام وفي إطار السعي إلى دعم أنشطتها.

٢٩٩ - وتستحق عدة مجالات رئيسية اهتماما خاصا، وهي: (أ) تطبيق النظام على الوحدات العسكرية ووحدات الشرطة؛ (ب) القدرات والتكنولوجيات، وعملية إعداد القوات اللازمة للتعامل مع بيئات المخاطر غير المتناظرة في السنوات الخمس المقبلة؛ (ج) الاعتمادات من أجل الموظفين الوطنيين، بما في ذلك القيود الإدارية والاعتبارات التأمينية، والأثر على الموظفين الوطنيين الذين غالبا ما يتحملون مخاطر كبيرة دون الحصول على تعويض ودعم كافيين في حالات الطوارئ؛ (د) تنفيذ إطار الأهمية الحيوية للبرامج من أجل البقاء وإنجاز المهام، وبوجه خاص، كفالة قيادة وتنسيق تنفيذه انطلاقا من المقر؛ (هـ) وضع إطار من أجل الاستخدام المناسب لوحدات الحراسة وشركات الأمن الخاصة.

٣٠٠ - وتواجه البعثات التي ليست لها عناصر عسكرية تحديا أمنيا خاصا، ويؤيد الفريق استخدام وحدات عسكرية أو وحدات شرطة صغيرة كوحدات حراسة بغية توفير الحماية لجميع بعثات السلام، فضلا عن استخدام شركات أمن خاصة يتم فرزها على النحو المناسب في الحالات التي يكون فيها استخدامها خيارا ضروريا.

٣٠١ - ومن المطلوب تحسين الرعاية الطبية والصحية من أجل عمليات السلام، وهو ما يخدم مصلحة جميع الموظفين والبلدان المساهمة. ويلزم القيام بالتخطيط الطبي مبكرا وتوفير القدرات الطبية المناسبة في الميدان منذ البداية. ومن المطلوب وضع إطار للأداء الطبي، من خلال اعتماد معايير لنوعية الرعاية المقدمة وقدرات الممارسين والمستشفيات والإجلاء الطبي. وتحتاج الأمانة العامة إلى الموارد لتحديد ذلك الإطار لكل من الأفراد المدنيين والعسكريين والإشراف عليه. وينبغي النظر في نهج ابتكارية، مثل مفهوم مجموعة الدعم المتخصص، لتعبئة مقدمي خدمات طبية رفيعي المستوى من البلدان المساهمة، وقد يكون ذلك من خلال التعامل مع أطباء وممرضين ممارسين احتياطيين. وحيث لا تتوافر مساهمات عالية الجودة، قد تحتاج الأمم المتحدة إلى استخدام خيارات التعاقد الخاص.

٣٠٢ - وتبرز الحاجة المتكررة إلى عمليات الأمم المتحدة للسلام للتعامل مع الأزمات ضرورة وضع نهج تنظيمي موحد في مجال إدارة الأزمات. وينبغي للأمانة العامة أن تضع سياسة شاملة لإدارة الأزمات وقوائم مرجعية ونظام تمارين من أجل عملياتها للسلام. وينبغي لهذه السياسة أن تتناول ما يلي: المساءلة الإدارية، والتخطيط للتأهب، وتنسيق الاستجابة، وتدفق المعلومات في الميدان وفي المقر على السواء. وينبغي لجميع عمليات الأمم المتحدة للسلام وشركائها من أفرقة الأمم المتحدة القطرية كفالة التأهب الجاد للأزمات والقيام بانتظام بإجراء عمليات محاكاة لإدارة الأزمات على نطاق البعثة، وذلك بدعم من خبراء إدارة الأزمات. ويجب أن يقدم المقر الدعم إلى العمليات الميدانية في حالات الأزمات، بطرق منها تلبية الاحتياجات المفاجئة من الموظفين، وتسريع عملية الشراء، وأشكال الدعم الأخرى.

٣٠٣ - والجوانب الإدارية لإدارة شؤون الوفيات (بما في ذلك إبلاغ أقرب أقرباء المتوفين، وعقد مجلس تحقيق، وإدارة تعويضات الوفاة والعجز، وضمان الاعتراف الرسمي بالخدمة) موزعة على مكاتب مختلفة ومصنفة حسب الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة والموظفين المدنيين. وستستفيد المنظومة كثيرا من إنشاء قدرة مركزية لإدارة مستودع المعلومات وضمان أن يُضطلع بجميع عناصر العملية في الوقت المناسب. وفي ضوء المخاطر، بل والتضحيات التي يقوم بها في بعض الأحيان الرجال والنساء العاملون في عمليات الأمم المتحدة للسلام، يعتقد الفريق أنه من الأساسي أن تبقي المنظمة على التعويض عن الوفاة والعجز لجميع فئات الموظفين قيد الاستعراض المنتظم وأن تقوم في الوقت المناسب بإجراء تعديلات عليه حسب الاقتضاء.

٣٠٤ - وبصورة متزايدة، يشكل موظفو الأمم المتحدة، المدنيون والعسكريون على السواء، أهدافا مباشرة للهجمات المتعمدة. وعندما تُشن هذه الجرائم الخطيرة ضد أفراد الأمم المتحدة، تضطلع المنظمة بتحقيقات داخلية، مثلا من خلال مجالس التحقيق. وتبلغ الأمم المتحدة أيضا الحكومة المضيفة بهذه الحوادث، وتطلب إليها أن تجري ما يلزم من تحقيقات لتحديد هوية مرتكبي تلك الاعتداءات ومساءلة المسؤولين عنها مع فرض عقوبات تتناسب مع خطورة الجريمة وفقا لالتزاماتها بموجب اتفاق مركز البعثة أو اتفاق مركز القوات. بيد أن التعاون بين الحكومة المضيفة والأمم المتحدة يكون أحيانا شكليا أو منعدما، بما في ذلك في حالة الهجمات القاتلة. ويجب على الدول التي تستضيف عمليات الأمم المتحدة للسلام أن تلاحق بحزم المسؤولين عن تلك الهجمات، بطرق منها إجراء تحقيق فوري ومقاضاة فعالة وفقا للقانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في المحاكمة وفق الأصول القانونية.

٣٠٥ - وفيما يتعلق بالسلامة والأمن وإدارة الأزمات، يوصي الفريق بما يلي:

(أ) أن تنفذ الأمانة العامة بسرعة القرار الذي اتخذ مؤخرا بإدماج الموارد الأمنية لإدارة شؤون السلامة والأمن والبعثات في نموذج وحيد متكامل للإدارة وتنفيذ منهجيات محدثة من أجل تقييمات المخاطر الأمنية والإبلاغ عن الحوادث؛

(ب) أن تستعرض الأمانة العامة تنفيذ نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن للتأكد من أنه ''ملائم للغرض المنشود'' بالنسبة لبيئات المخاطر المعاصرة والتأكد من أن إطار الأهمية الحيوية للبرامج ينفذ لمساعدة عمليات السلام على اتخاذ القرارات بشأن المخاطر المقبولة من أجل البقاء وإنجاز المهام؛

(ج) عند الاقتضاء، تزويد البعثات التي ليست لديها عناصر عسكرية بوحدات عسكرية أو وحدات شرطة صغيرة لتعمل بصفتها وحدات حراسة؛

(د) أن تنشئ الأمانة العامة إطارا للأداء الطبي من أجل عمليات الأمم المتحدة للسلام، يشمل معايير قدرات واضحة، ومعايير دنيا لجميع القدرات الطبية للأمم المتحدة، المدنية منها والعسكرية؛

(هـ) أن تضع الأمانة العامة سياسة شاملة لإدارة الأزمات من أجل عملياتها للسلام، وأن يكفل شركاؤها من أفرقة الأمم المتحدة القطرية وضع خطط وإجراءات صارمة في مجال إدارة الأزمات، بما في ذلك خطط حوادث الإصابات الجماعية، واستعراضها والتمرن عليها بصورة منتظمة؛

(و) أن تضفي الأمانة العامة الطابع المركزي على المسؤوليات المتعلقة بإدارة الوفيات من أجل ضمان تحسين إدارة المعلومات والرقابة على العمليات الإدارية دعما لأقرب أقرباء المتوفين؛

(ز) أن تبقي الجمعية العامة على معدلات التعويض عن الوفاة والعجز قيد الاستعراض المنتظم وأن تدخل عليها تعديلات وفقا لذلك؛

(ح) أن تلاحق الدول التي تستضيف عمليات الأمم المتحدة للسلام بصورة حثيثة الأشخاص المسؤولين عن الهجمات ضد الأمم المتحدة، بطرق منها إجراء تحقيق فوري ومحاكمة فعالة وفقا للقانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في المحاكمة وفق الأصول القانونية.

٩ - الاتصالات الاستراتيجية

٣٠٦ - تواجه عمليات الأمم المتحدة للسلام عادة صعوبات في إيصال رسائلها إلى السكان المحليين والمجتمع العالمي الأوسع نطاقا. وأحيانا، تكون عمليات السلام بطيئة في تبليغ رسائلها وتقوم بالتبليغ في إطار ردود الفعل. إلا أنه، في أحيان أخرى، تكون الرسائل معقدة أو غامضة. وفي أحيان ثالثة، تبدو عمليات السلام وكأنها لا صوت لها ومنطوية على نفسها، وهو ما يبعث بدوره برسالة تفيد معنى خاصا جدا. ويمثل الاتصال الاستراتيجي بالسكان المحليين، وأطراف النزاع، والجهات الفاعلة الإقليمية والدولية الأخرى، والشركاء في الميدان، عنصرا بالغ الأهمية لأي استراتيجية سياسية فعالة. ويتطلب ذلك فهما للجماهير الرئيسية وتوجيه رسائل إليها يكون لها معنى عندها وتعكس واقعها.

٣٠٧ - ويجب تحويل نهج الإعلام الذي عفا عليه الزمن للأمم المتحدة إلى جهود اتصالات أكثر دينامية تعزز النهج السياسي الشامل ودور البعثة. وسيساعد تفهم الجماهير الرئيسية بصورة أفضل في تحديد وسائل الاتصال المناسبة؛ ويعتبر دور الموظفين الوطنيين وخبراء الاتصال الوطنيين أساسيا في هذا المسعى. واعتماد طرائق الاتصال التي هي الآن ممارسة معتادة في مؤسسات أخرى أمر بالغ الأهمية إذا كانت عمليات الأمم المتحدة للسلام تريد أن يكون لها دور في عالم سريع الحركة. وينبغي للبعثات أن تعتمد تكنولوجيات تكون فعالة من حيث التكلفة ومجربة بصورة جيدة لتحسين الاتصالات. وينبغي أن يولد استخدام أكثر فعالية لوسائط الإعلام الرقمية تعليقات على البعثة وجهودها في مجال الاتصال وأن يساعد في صقل عملية بعث الرسائل. ويتعين على البعثات أن تكفل تدريب القيادات المتوسطة المستوى وكبار القادة على الاتصال الفعال وأن تجعلهم قادرين على التفاعل مع السكان المحليين وجعل السكان يفهمونهم. وينبغي أن يدعم خبراء اتصالات كبار قادة البعثات.

٣٠٨ - وينبغي لجميع عمليات السلام أن تعطي الأولوية لوضع استراتيجيات اتصالات دينامية ومصممة حسب الاحتياجات تدعم تنفيذ الولاية. وينبغي أن تزيد الاستراتيجيات إلى أقصى حد من استخدام أدوات الاتصال المناسبة لفئات معينة من الجمهور، وأن تشمل فهما خاصا لأهمية الإذاعة بالنسبة للعديد من سكان البلدان المضيفة ووسائط الإعلام الاجتماعية بالنسبة للشباب. وينبغي لكبار قادة البعثات، بمن فيهم الأفراد النظاميون، أن يشاركوا بشكل استباقي ومباشر في اجتماعات مع السكان في جميع أنحاء البلد. ولن يساعد ذلك السكان المحليين على فهم ولاية البعثة وأنشطتها بشكل أفضل فحسب، بل سيؤدي أيضا إلى بناء الثقة، وإلى شعور بأن الأمم المتحدة تقف إلى جانبهم. وينبغي للبعثات أن تستخدم التكنولوجيا الحديثة وأن تكفل أنها مدعومة بموظفين قادرين على إجراء الاتصالات

الاستراتيجية، بدلا من نشر المعلومات بطريقة أحادية الاتجاه. ويعتقد الفريق أن نزاهة أفراد البعثة وحسن أدائهم هو أنجع وسيلة للتواصل مع سكان البلد المضيف.

٣٠٩ - وفيما يتعلق بالاتصالات الاستراتيجية، يوصي الفريق بأن تضع الأمانة العامة والبعثات في كل مرحلة من مراحل فترة وجود البعثات استراتيجيات للتخطيط لأفرقة الاتصالات التابعة للبعثات واستقدام أفرادها وتزويدها بالموارد، تهدف إلى ضمان القيام باتصالات تفاعلية ثنائية الاتجاه مع السكان المحليين وكفالة استخدام عمليات الأمم المتحدة للسلام لنهج وتكنولوجيات الاتصال الحديثة والمناسبة.

١٠ - التكنولوجيا والابتكار

٣١٠ - يجب على الأمم المتحدة أن تعتمد الابتكار والاستخدام المسؤول للتكنولوجيا لسد الفجوة الكبيرة بين ما هو في متناول عمليات الأمم المتحدة للسلام ومناسب لها وما يستخدم بالفعل في الميدان اليوم. وتزامنت مداولات الفريق مع تقديم تقرير فريق الخبراء المعني بالتكنولوجيا والابتكار في بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام (٢٠١٥)[١٧]. ويتضمن التقرير توصيات عملية وبعيدة النظر. ومما يتسم بأهمية خاصة النتائج المتعلقة بتطبيق التكنولوجيات الميسورة التكلفة والمتاحة على نطاق واسع التي يمكن أن تعزز كفاءة وفعالية الهياكل والخدمات الأساسية التي تمثل العوامل الرئيسية لنجاح البعثات، بما في ذلك الابتكارات من أجل دعم السلامة والأمن، وإدارة الملاجئ والمخيمات، والصحة والرفاه، وحماية المدنيين.

٣١١ - وينبغي ألا تكون التكنولوجيا غاية في حد ذاتها، بل يجب أن تخدم أولويات واضحة. وينبغي أن تركز التكنولوجيات الميدانية على المستخدمين وموثوقة في الظروف الميدانية وأن تشمل تدريب العاملين على استخدامها. ويمكن القيام فورا بنشر التكنولوجيات الجديدة الناشئة، لكن التي يمكن نسبيا الحصول عليها، للمساعدة في تلبية الاحتياجات إلى ترتيبات قيادة ومراقبة واتصال وأنشطة جمع معلومات أكثر فعالية وكفاءة في جميع بيئات العمل، وبالخصوص في البيئات التي هي أكثر خطورة. وفي تلك السياقات، يوصي فريق الخبراء بحلول مهمة لاستخدام النظم من أجل توفير حلول معززةٍ بنظام معلومات جغرافية وقابلةٍ للتكييف لإتاحة أدوات مراقبة ورصد وإبلاغ أفضل بغية تحسين أمن وسلامة الموظفين أثناء تنفيذهم لمهمتهم.

٣١٢ - وينبغي أن يكون تنفيذ توصيات فريق الخبراء متسلسلا، من خلال القيام أولا باعتماد التكنولوجيات ”التمكينية“، التي تسمح بدورها باستخدام أكثر وأكمل

(١٧) متاح على الموقع الشبكي التالي: http://performancepeacekeeping.org.

لتكنولوجيات أخرى. وتحقيقا لهذه الغاية، أوصى فريق الخبراء بالاستثمار في نهج جديد وشامل للمنظومة بأسرها في مجال استخدام التكنولوجيا. وينبغي أن توجه استراتيجية محددة الأولويات الجهود الرامية إلى تزويد البعثات بالمزيد من التكنولوجيات التمكينية المحدثة مثل عروض نطاق ترددي الأوسع وتحسين الزمن الذي تستغرقه عمليات الاتصالات، فضلا عن الأبراج، والمركبات الجوية غير المسلحة بدون طيار ذات الحجم المصغر، والتكنولوجيات الناقلة. وينبغي أن ينفذ وضع واستخدام التكنولوجيات الجديدة بشفافية تامة وبالتشاور مع الدول الأعضاء من أجل الحفاظ على درجة عالية من الثقة في التزام الأمم المتحدة بالخصوصية، والسرية، واحترام سيادة الدول.

٣١٣ - وفيما يتعلق بالتكنولوجيا، يوصي الفريق بأن تكون التكنولوجيا برنامج إصلاح رئيسيا في المستقبل، وأن تكفل الأمانة العامة أن تكون التكنولوجيات الجديدة المعتمدة مركزة على الميدان، وموثوقة، وفعالة من حيث التكلفة، وأن يكون الدافع وراء اعتمادها هو الاحتياجات العملية للمستخدمين النهائيين في الميدان. وينبغي أن تهدف الأولويات المبكرة إلى تقديم التكنولوجيات ''التمكينية'' الأساسية، فضلا عن نهج جديدة من أجل تحسين ما يلي: '١' السلامة والأمن؛ '٢' الإنذار المبكر والقدرات ذات الصلة بحماية المدنيين؛ '٣' الصحة والرفاه؛ '٤' إدارة الملاجئ والمخيمات.

دال - تعزيز الأسس: النظم والهياكل والموارد

١ - الدعم المستجيب للطلب، والخاضع للمساءلة والمركِّز على الميدان

٣١٤ - ميزانيات عمليات السلام أكبر بأربعة أضعاف من بقية الميزانية الإجمالية للأمانة العامة للأمم المتحدة. ويتم القيام بما مجموعه ٩٠ في المائة من عمليات الشراء للأمانة العامة من أجل عملياتها للسلام. ويعمل ٥٥ في المائة من موظفي الأمانة العامة في البعثات الميدانية، ويعمل أكثر من ٨٠ في المائة منهم في مراكز عمل شاقة. وعادة ما يؤدي حجم نشاط البعثات، والبيئات التشغيلية الصعبة والمتغيرة، والاحتياجات من أجل الموظفين المتخصصين والأنشطة التي لم يتم حتى النظر فيها في المقر، وارتفاع معدل دوران الموظفين وتناوبهم، إلى إثقال كاهل نظام إداري مصمم لمراكز العمل الثابتة والمستقرة بل ويشله. ومع ذلك، يتواصل ارتباط عمليات الأمم المتحدة الميدانية بنظام إداري لا يمكِّن ببساطة من القيام بعمليات ميدانية متسمة بالفعالية والكفاءة، كما يستمر تقويض هذا النظام لعمليات الأمم المتحدة نفسها.

٣١٥ - والرسائل التي تلقاها الفريق من الميدان هامة للغاية: فالإجراءات الإدارية للأمم المتحدة تخذل البعثات وولاياتها. ويضيق قادة القوات والبلدان المساهمة بقوات ذرعا بالقيود البيروقراطية التي لا تلبي المطالب المعقولة في الظروف الصعبة. ويشكو كبار المديرين من وجود خلل إداري عميق ويساورهم الإحباط نظرا للعجز، من ناحية، عن استقدام الموظفين بسرعة، ومن ناحية أخرى، نظرا للعقبات التي تحول دون الاستغناء عن خدمات الموظفين ذوي الأداء الضعيف. ويشعر الموظفون بالإحباط وتثبيط العزيمة جراء الإجراءات البيروقراطية وعدم التنقل والتطوير الوظيفي. وتجعل ضوابط المخاطر الإدارية غير المناسبة للميدان قادة ومديري البعثات يشعرون بوجود قيود تمنعهم من اتخاذ قرارات سليمة منطقيا في إطار سعيهم إلى إنجاز الولايات. وفي كثير من الأحيان، يكون الاختيار بين ما هو منطقي بالنسبة للبعثة وما يمتثل لإجراءات يصعب التعامل معها، وعادة ما ينطوي الاختيار على القيام بما يحقق الامتثال. وثمن ضوابط المخاطر هذه مرتفع للغاية من حيث المخاطر التشغيلية وخطر المس بسمعة المنظمة نتيجة للتقصير في الأداء مقارنة بالولايات المنوطة بالبعثة.

٣١٦ - وتقدم أنظمة المنظمة الأساس لإدارتها، غير أن سياسات وإجراءات التنفيذ الداخلية تحول دون تحقيق كفاءة وفعالية البعثات. ويجب على الأمانة العامة أن تتأكد من جعل إطارها الإداري الداخلي مناسبا للعمليات الميدانية، التي تشكل الجزء الأكبر والأبرز من عملها. ويجب على هذا الجهد أن يعالج الحاجة إلى المساءلة عن النتائج وإدارة الموارد على السواء. ويؤدي النهج الحالي المتمثل في فصل المسؤوليات عن إنجاز الولايات عن سلطة إدارة الموارد إلى الازدواجية في العمل، والتأخير والاحتكاك البيروقراطي ولا يقدم ضمانا بأن الموارد يجري استخدامها بأكبر قدر من الفعالية والكفاءة والشفافية.

٣١٧ - وفي عام ٢٠٠٧، اقترح الأمين العام إنشاء إدارة الدعم الميداني ككيان وحيد ''لديه كامل المسؤولية والسلطة والموارد اللازمة لضمان تزويد بعثات حفظ السلام بما تحتاج إليه، وفي الوقت الذي تحتاج إليه، لكي تنجح في أداء المهام المنوطة بها''. ومع ذلك، لا تملك الإدارة السلطات المفوضة اللازمة من أجل تقديم الدعم المطلوب إلى العمليات الميدانية، ولم يتم استعراض الإجراءات الإدارية للأمانة العامة بغية تلبية المتطلبات في الميدان. وهذا ما يديم الاعتماد على ''الاستثناءات'' من السياسات المركِّزة على المقر، ومن الإجراءات الإدارية والممارسات التي لم تصمم جيدا لتناسب الظروف الميدانية، ويؤدي إلى تكبد تكاليف كبيرة للمعاملات بين إدارات مختلفة في المركز والبعثات.

٣١٨ - ويعتقد الفريق أنه ينبغي للأمين العام أن يفوض إلى الإدارة السلطات اللازمة لتقديم دعم فعال وفي الوقت المناسب إلى الميدان، ووضع إجراءات وتعليمات شفافة ومبسطة،

وإلغاء العمليات والآليات غير الرسمية التي تؤخر توفير حلول تتسم بالفعالية والكفاءة في الميدان. وينبغي لإدارة الدعم الميداني أن تضع إجراءات إدارية جديدة وأكثر استجابة للاحتياجات الميدانية وموجهة نحو تحقيق النتائج، بطرق منها الحصول على المشورة مسبقا من مكتب خدمات الرقابة الداخلية لضمان امتثال هذه الإجراءات لقواعد الأمم المتحدة. وفي الحالات التي قد يكون فيها مطلوبا إدخال تعديلات على القواعد والأنظمة، ينبغي اقتراحها على الجمعية العامة في أقرب وقت ممكن من الناحية العملية. وينبغي إدراج أساليب عمل مبسطة من أجل الميدان في النظام الجديد لتخطيط الموارد في المؤسسة، أي نظام أوموجا، لضمان عدم إضاعة هذ الفرصة التي تتاح مرة في كل جيل من أجل تحديث أساليب العمل وتحسين الشفافية والمساءلة. وينبغي لإدارة الشؤون الإدارية أن تعزز دورها في توفير الرقابة المركزية وضمان الجودة، وأن تعتمد أقل على الضوابط اليومية وتركز أكثر على الرصد الذي تقوم به إدارة الدعم الميداني من خلال تعزيز الإبلاغ عن الأداء والمساءلة الفعالة اللاحقة لاتخاذ القرار عن النتائج واستخدام الموارد على السواء.

٣١٩ - وفي غضون ذلك، ينبغي أن يقوم الأمين العام فورا بوضع إطار للتدابير الاستثنائية يسمح بإجراءات إدارية مسرعة وفعالة، ولا سيما من أجل المشتريات والموارد البشرية، للحصول على ما يناسب من الأفراد والمعدات من أجل الاستجابة على وجه السرعة للأزمات أو لبدء بعثة جديدة. وينبغي أن تكون هذه التدابير محددة زمنيا وأن تمدد فترة العمل بها إذا اقتضى الأمر ذلك. وينبغي إدراج تدابير سليمة للمساءلة بعد اتخاذ القرار، فضلا عن التوثيق الدقيق للقرارات المتخذة. وأثبت استخدام هذه التدابير الخاصة في حالات الأزمات في الماضي جوانب الوجاهة التشغيلية لمثل هذا النهج، وأظهر أن هذه الإجراءات السريعة يمكن تنفيذها دون إثارة شواغل كبيرة تتعلق بالمساءلة. وينبغي أن تدرج هذه التدابير الاستثنائية في التنقيح العام لإطار سياساتي وإجرائي ميداني.

٣٢٠ - وينبغي أن يقترن وضع إطار إداري أكثر تركيزا على الميدان بتأكيدات قوية بشأن إدارة الموارد إدارة مسؤولة وخاضعة للمساءلة. وينبغي أن يلجأ رؤساء البعثات إلى المستشارين وموارد مراجعة الحسابات لدعم التنفيذ في الميدان. وينبغي توفير قدرة صغيرة في مجال إدارة المخاطر تضم خبراء في قواعد الأمم المتحدة وأنظمتها من أجل تقديم المشورة إلى الإدارة العليا للبعثات بشأن ضمان الامتثال، وللمساعدة على اكتشاف ومعالجة أي مشاكل محتملة عندما تنشأ. وسيساعد تحليل أفضل للأعمال يرمي إلى الإشراف على استخدام الموارد والإبلاغ عنه على تمكين المديرين، بما يشمل رؤساء البعثات ومديري دعم البعثات، في مجال

الإشراف على الموارد، ويجب عليهم أن يكونوا يقظين ومتأهبين في كل حين للاستجابة لمؤشرات إهدار الموارد أو إساءة إدارتها.

٣٢١ - وأُعرب للفريق عن شواغل منتشرة على نطاق واسع فيما يتعلق بإدارة الموارد البشرية في الأمم المتحدة. وما من موضوع آخر يثير قدراً من الإحباط لدى الموظفين في الميدان أياً كانت رتبتهم أكثر مما يثيره هذا الموضوع. وذُكر أن الإجراءات الحالية المتعلقة باستقدام الموظفين وبدء خدمتهم هي إجراءات شاقة وبطيئة. ولم تُسفر الأدوات المتاحة للتعجيل باستقدامهم عن نتائج وافية بالغرض، ومنها مثلاً قوائم المرشحين النهائيين. ولم تُثبت هذه الأدوات فعاليتها إلا عند اشتمال تلك القوائم على مرشحين ذوي كفاءة ومستعدين للانتشار وقادرين على ذلك. بل ويبدو أن سياسات الموارد البشرية تنحو إلى الاتجاه المعاكس فيما يتعلق ببيئات العمل التي تتطلب أن تكون فيها عمليات الأمم المتحدة للسلام أكثر مواءمةً مع الحالة وأكثر مرونةً. والفريق مقتنع اقتناعاً قوياً بأنه ينبغي أن تكون لدى رؤساء البعثات سلطات أكبر لنقل الأفراد العاملين داخل البعثة تبعاً للمتطلبات المتغيرة عند نشوئها. ويجب كذلك أن تتسم عمليات السلام بالمرونة لدى الاستعانة بخدمة الموظفين لفترة محددة، وإتاحة إنهاء فترة ذوي المهارات والخبرات المتصلة بولاية أو بحالة معينة في وقت لاحق. وينبغي للحلول المرتبطة بالتنقل الوظيفي أن تُولي الأولوية للموظفين الذين خدموا لسنوات عديدة في مراكز العمل الشاق. غير أن الحلول التي يجري توحيدها على نحو متزايد في مجال الموارد البشرية، استناداً إلى نقاط مرجعية تلبي الاحتياجات المشتركة للأمم المتحدة في بيئات المقار، إنما تحدُّ من إمكانات استقدام الموظفين بمرونة أكبر للاستجابة للاحتياجات المتغيرة على أرض الواقع.

٣٢٢ - ولا بد للنُهج المركزية المتَّبعة في رسم السياسة العامة من أن تعترف باختلاف الاحتياجات القائمة في الميدان عن الاحتياجات في المقر وفي المكاتب الموجودة خارج المقر. ولفترة طويلة أكثر مما ينبغي، ظل يُنظر إلى الميدان على أنه يمثل عائقاً أمام وضع نُهُج موحدة للمقر. ويرى الفريق أنه يتعين استشارة الميدان بطريقة كاملة وشاملة لدى وضع السياسات الإدارية لكفالة أن تُراعَى تماماً مختلف الاحتياجات القائمة في العمليات الميدانية عند اقتراح المبادرات الرئيسية المتعلقة بالسياسات. وفي الوقت الحاضر، لا تنعكس وجهات نظر الميدان والاحتياجات الميدانية بشكل واف على صعيد تنمية الموارد البشرية أو في السياسات الأخرى، وكثيراً ما لا يُسمع صوت الممارسين الميدانيين في الهيئات التشريعية أثناء المداولات المتعلقة بمسائل السياسات. وحالياً، لا يتم تمثيل البعثات الميدانية في شبكة الموارد البشرية التابعة للأمم المتحدة على الرغم من الطلبات المقدمة لهذا الغرض. وفي الكثير من الهيئات

الاستشارية الأخرى، لا يعتبر الميدان سوى صوت من بين أصوات كثيرة أخرى رغم حجمه الكبير والطابع المختلف لاحتياجاته. وعلى صعيد العمليات الميدانية، ينبغي أن تكون تقييمات الأثر الذي يُحتمل أن ينشأ عن التغييرات المقترحة في السياسات خطوةً إلزامية في أي استعراض لتلك السياسات، كما ينبغي أن تقدَّم نتائج تلك التقييمات إلى الأمين العام والدول الأعضاء للنظر فيها.

٣٢٣ - وفيما يتعلق بكفالة استجابة الدعم وخضوعه للمساءلة وتركيزه على احتياجات الميدان، يوصي الفريق بأن يقوم الأمين العام بما يلي:

(أ) أن يفوِّض لإدارة الدعم الميداني كامل السلطات اللازمة دعماً لتحقيق الكفاءة في إدارة السياسات والإجراءات التي تركز على الميدان، والإسراع بتوفير الخدمات واستقدام الموظفين. وينبغي لإدارة الشؤون الإدارية أن توفر إطاراً استراتيجياً لضمان النوعية وإجراء الرقابة على الأداء؛

(ب) أن يفوِّض إدارة الدعم الميداني لوضع إجراءات إدارية محددة تتعلق بالموارد البشرية، وغيرها من الإجراءات الإدارية للبعثات الميدانية، تيسيراً لإجراء نشرٍ أسرع للموظفين المدنيين وتطبيق أسلوب إداري متوائم مع شؤونهم، وتفويض السلطات على النحو المناسب إلى رؤساء البعثات لتحسين إدارة إعادة ندب الموظفين داخل بعثاتهم؛

(ج) أن يقدِّم الدعم لتحقيق المساءلة على مستوى كبار المديرين في الميدان، عن طريق تأمين إدارة المخاطر والموارد الاستشارية، على نحو يضمن لهم إمكانية تنفيذ المهام الصادر بها تكليف بطريقة فعالة في ظل الامتثال لجميع القوانين والأنظمة المعمول بها؛

(د) أن يُنشئ على الفور تدابير إدارية خاصة دائمة للبعثات المبتدئة وللاستجابة للأزمات، يبدأ نفاذها على مدى ستة أشهر قابلة للتجديد حال تيقن الأمين العام من وجود أزمة أو حالة طوارئ؛

(هـ) أن يكفل انعكاس الاحتياجات ووجهات النظر في الميدان على نحو وافٍ في أي سياسات جديدة مقترحة أو تغييرات في السياسات، بسبل منها التشاور بطريقة كاملة وشاملة مع البعثات الميدانية، بما في ذلك رؤساء البعثات، وإجراء تقييم للأثر الميداني الناجم عن تلك السياسات.

٢ - توفير الموارد بطريقة مبتكرة وبالتركيز على تحقيق النتائج

٣٢٤ - لقد تزامن نمو عمليات الأمم المتحدة للسلام في السنوات الأخيرة مع فترة من الانكماش الاقتصادي العالمي الحاد، وبخاصة فيما يتعلق ببعض أكبر المساهمين الماليين في المنظمة. وفي ظل الشواغل الناشئة بشأن القدرة على تحمل مستوى إنفاق العمليات الميدانية، استجابت المنظمة لضغوط كبيرة من أجل خفض التكاليف. وعلى سبيل المثال، أدت التدابير الرامية إلى تعزيز الكفاءة في الميزانيات التشغيلية ومستويات التوظيف المتعلقة بعمليات حفظ السلام إلى خفض حقيقي وهام في التكاليف، بنسبة تبلغ ١٧ في المائة على مدى السنوات الخمس الماضية، قياسا بأعداد الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة ومع مراعاة عامل التضخم. غير أن حجم الميزانية الإجمالية قد ازداد تمشياً مع قيام مجلس الأمن بإنشاء أو توسيع عمليات السلام الجديدة، وقد تم ذلك في كثير من الأحيان في بيئات سياسية وأمنية ولوجستية صعبة.

٣٢٥ - وفي مجال توفير الموارد للبعثات، لا بد من إقامة شراكة أقوى مع الدول الأعضاء في الجمعية العامة لكفالة التركيز على تنفيذ الولايات بشكل فعال، وفعال من حيث التكلفة. فمن شأن زيادة تركيز الجمعية واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية والأمانة العامة على تحقيق النتائج، لا على التكاليف الإضافية لميزانيات البعثات، أن يتيح الأساس لإقامة شراكة جديدة من أجل توفير الموارد للبعثات.

٣٢٦ - ويركز عرض واستعراض ميزانيات البعثات أكثر مما ينبغي على استعراض التغيرات السنوية التراكمية في بنود الميزانية، وبخاصة في وظائف الموظفين، لا على العوامل المحرِّكة الاستراتيجية للتكلفة أو النتائج. وكان نهج الميزنة في المنظمة قد وُضع أصلاً للتدقيق في استقرار ميزانيات المقر وتركيزها على الموظفين، لكن لا معنى لهذا الخيار في البعثات الميدانية العالية النشاط. وكمثال على الممارسة الحالية، يتطلب كل تدبير متعلق بإنشاء وظيفة موظف أو إلغائها أو إعادة تنظيمها أو نقلها أو تصنيفها موافقةً من الجمعية العامة. ونتيجةً لذلك، كثيراً ما تركز المفاوضات بشأن ميزانيات البعثات على التفاصيل المتعلقة برتب فرادى وظائف الموظفين المدنيين أو تنسيبها، لا على القضايا الاستراتيجية أو مسبِّبات التكلفة. وبناءً على ذلك، تنعكس هذه العملية ذاتها، بالضرورة، في عمليات الأمانة العامة وضوابطها الداخلية.

٣٢٧ - ويتعين بذل جهود كبيرة من أجل تحسين عرض منهجية الميزنة القائمة على النتائج في عمليات السلام لجعلها في الواقع أكثر تركيزاً على النتائج، وكذلك لإفساح المجال أمام الدول الأعضاء لمناقشة تكلفة إنجاز النواتج وتحقيق النتائج في ظل مراعاة مبدأ تحقيق أفضل قيمة مقابل الثمن، وبطريقة يغلب عليها الطابع الاستراتيجي، لا التركيز على التغييرات

الطفيفة في الميزانيات والاحتياجات المفصلة من الموظفين. ويمثِّل نظام الميزنة القائم على النتائج بشكله الحالي آلية مجردة لا تقيم ربطاً بين مؤشرات الإنجاز الحقيقية والموارد. بل إنه يركز على النواتج التي كثيراً ما تكون ذات قيمة مشكوك فيها لقياس الأداء في تنفيذ الولايات، كالتركيز حصراً على ''نواتج'' مثل عدد الدوريات التي تم تسييرها، عوضاً عن التدابير المستندة إلى النتائج والتي تكفل قدراً أكبر من الفعالية، ويُذكر من بينها مستويات الأمن في مناطق العمليات.

الابتكار في توفير الموارد

٣٢٨ - في العقد الماضي، نتج بعض أهم التحسينات النُظمية في عمليات الأمم المتحدة للسلام عن التحسينات المدخلة على توفير الموارد للبعثات، وبخاصة للبعثات المبتدئة. واليوم، بات يتاح للبعثات سلطات موسَّعة في مجال الالتزام المالي، وهو ما يمكنها من تعبئة الموارد والبدء بالشراء بسرعة أكبر بغية دعم القوات والموظفين في الميدان. وبإمكان البعثات أن تحصل الآن أيضاً المعدات الموجودة في مخزون النشر الاستراتيجي قبل أن يتم الموافقة على الميزانيات الخاصة بها. ولا يقتصر إسهام هذه الأدوات، إلى جانب الميزانيات المعَدَّة إعدادا أفضل لمواءمة احتياجات البعثات المبتدئة، على دعم عمليات النشر الأولي بسرعة أكبر، إنما يساعد أيضاً على وضع ميزانيات أكثر واقعية. ويشجع الفريق الدول الأعضاء على إعطاء زخم جديد للإصلاحات من أجل توفير الموارد لعمليات السلام بطريقة أفضل.

٣٢٩ - وعلى النحو المشار إليه في الفرع ثالثا - باء - ٤، القدرة على التنقل والمرونة في تقديم الدعم، تتوافر فرص حقيقية لمواصلة الاستفادة من النُهج الابتكارية وتعزيزها في إطار تقديم الدعم إلى البعثات الميدانية، ولا سيما على الصعيد الإقليمي، بسبل منها ما يلي: تخطيط التحركات الإقليمية المنسقة؛ وحلول سلاسل الإمداد الإقليمية؛ والخدمات الإدارية المشتركة؛ والمستشارون والخبراء في المقار الإقليمية، وعقود الطيران الجاهزة. وعلى الرغم من أن هذه النُهج قد واجهت عقبات في المراحل الأولى، فإنها تتيح فرصاً لتحسين فعالية وكفاءة التشغيل في جميع البعثات. وتتيح نظم الدعم القائمة على الصعيدين العالمي والإقليمي فرصة لزيادة الفعالية التشغيلية وتحقيق الكفاءة في استخدام الموارد، بسبل منها الحد من عدد الموظفين في البعثات. وبالإضافة إلى ذلك، سيكون وضع إطار محسَّن لتحليل سير الأعمال في الميدان والمقر أمرا ضروريا لتخطيط الموارد بشكل أفضل داخل البعثات وفيما بينها، وهو ما سيوفر المزيد من المعلومات للمساعدة في معالجة شواغل الدول الأعضاء المتعلقة باستخدام الموارد بكفاءة وبطريقة خاضعة للمساءلة طبقاً للنظام المالي للمنظمة.

التمويل البرنامجي

٣٣٠ - تنتشر البعثات عموماً باستخدام الأفراد، لكنه لا يتوفر لها سوى قدر محدود من الموارد البرنامجية، وكثيراً ما تكون هذه الموارد غير متاحة لمساعدتها على تنفيذ ولاياتها. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى توافر عدد كبير من الأفراد دون أن تكون لديهم القدرة على الإنجاز، حيث يتم مثلاً نشر مدرِّبي الشرطة من غير أن يتمكنوا من الحصول على الموارد لإجراء الدورات التدريبية لنظرائهم في البلدان المضيفة. ويسفر العجز عن تحقيق نتائج سريعة عن إبطاء تنفيذ الولاية وإطالة فترة استمرار البعثة. وبناء على التجارب الأولى والهامة المستخلصة من تمويل عمليات إعادة الإدماج في برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، يرى الفريق أنه ينبغي للأمين العام أن يطلب، عند الاقتضاء، تمويل البرامج من الميزانية المقررة لدعم تنفيذ المهام المسندة إلى البعثة بموجب ولايتها. ومن شأن توافر هذه الأموال أن يتيح للبعثات التركيز على تحقيق النتائج البرنامجية لا على إسهامات الموظفين فحسب. ويمكن لهذا التركيز البرنامجي بدوره أن يساعد على تعزيز المساءلة عن تحقيق النتائج بدلاً من التركيز على المدخلات وأنشطة الموظفين المستمرة.

٣٣١ - وفيما يتعلق بتوفير الموارد، يوصي الفريق بأن يقترح الأمين العام الاستعانة بالموارد من الميزانية المقررة للاضطلاع بالأنشطة البرنامجية التي تدعم تنفيذ ولايات البعثات.

٣ - تمويل البعثات السياسية ودعمها

٣٣٢ - تشكل البعثات السياسية جزءاً لا يتجزأ من عمليات الأمم المتحدة للسلام، وتحتل مكاناً مركزياً في العمل الذي تضطلع به المنظمة اليوم. ولكي تتكلل جهود الأمم المتحدة بالنجاح في الوفاء بالمسؤولية الأساسية الواقعة على عاتقها، والمتمثلة في منع نشوب النزاعات أو تجددها، لا بد من توافر تمويل يمكن التنبؤ به للبعثات السياسية. إذ تواجه البعثات السياسية في الكثير من الأحيان صعوبات في إنجاز ولاياتها نتيجةً لتوفر قدر محدود من الموارد والدعم والمساندة من المقر، ولا يتاح لها دائماً الحصول على ما يكفي من الموارد عن طريق سلطة الدخول في التزامات لتمويل عملها في مراحله الأولى. وقد أدَّت عملية الميزنة الثابتة نسبياً لفترة السنتين إلى الحد بدرجة كبيرة من مرونة حركة تلك البعثات. وتمثل احتياجات البعثات السياسية حالياً ما يزيد على ٢٠ في المائة من حجم الميزانية العادية. ويُحدِث طابعها السريع التغير، الذي يستجيب لمختلف الأزمات القائمة في العالم، تشوهات كبيرة في الميزانية العادية. وقد أدى ذلك إلى خفض تعسفي في ميزانية البعثات السياسية لتحقيق التوازن

في الميزانية العادية وهو ما ترك بدوره أثراً على القدرة على التنبؤ فيما يتعلق بتمويل البعثات السياسية.

٣٣٣ - ويلاحظ الفريق التوصيات الواردة في الفقرة ٨٥ من تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في عام ٢٠١١ (A/66/7/Add.21) استجابةً لتقرير الأمين العام عن استعراض الترتيبات اللازمة لتمويل البعثات السياسية الخاصة ودعمها (A/66/340)، وهي تحديدا:

(أ) إنشاء حساب خاص ومنفصل لتمويل البعثات السياسية الخاصة وإعداد ميزانية له وتمويله وتقديم تقرير بشأنه، سنويا، في إطار فترة مالية تمتد من ١ تموز/يوليه إلى ٣٠ حزيران/يونيه؛

(ب) السماح للبعثات السياسية الخاصة باستخدام الصندوق الاحتياطي لعمليات حفظ السلام، بموافقة مسبقة من اللجنة الاستشارية، في حدود ٢٥ مليون دولار كحد أقصى لكل قرار تصدره الجمعية العامة أو مجلس الأمن بشأن بدء بعثات سياسية خاصة عاملة في الميدان أو توسيع مهامها؛

(ج) الإذن للبعثات السياسية الخاصة، بموافقة مسبقة من اللجنة الاستشارية، باستخدام مخزونات النشر الاستراتيجية في حدود ٢٥ مليون دولار كحد أقصى قبل صدور اعتمادات الميزانية المخصصة لها إذا أدى صدور قرار من الجمعية العامة أو مجلس الأمن يتعلق ببدئها أو بتوسيع مهامها إلى اقتضاء نفقات؛

(د) جعل حساب الدعم متاحا لجميع الإدارات والمكاتب من أجل تمويل ما لديها من احتياجات دعم متغيرة ذات صلة بالبعثات السياسية الخاصة العاملة في الميدان وتأكيد المسؤولية عن دعم البعثات السياسية الخاصة، مع الحفاظ على الترتيبات الحالية لتمويل حساب الدعم ومركز الخدمات العالمية.

٣٣٤ - وفيما يتعلق بتمويل البعثات السياسية، يوصي الفريق بأن تقوم الجمعية العامة على الفور باعتماد التوصيات الأربع الواردة في الفقرة السابقة، والواردة كذلك في الفقرة ٨٥ (أ) إلى (د) من التقرير الثاني والعشرين للجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية المتعلق بالميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣، بشأن استعراض الترتيبات اللازمة لتمويل البعثات السياسية الخاصة ودعمها.

٤ - إدارة المقر وإصلاحه

٣٣٥ - ينبغي أن تكون إعادة النظر في الهياكل القائمة في مقر الأمانة العامة آخر الاعتبارات، لا أولها، في إطار الجهود الرامية إلى تحسين الأثر الناشئ عن عمليات الأمم المتحدة للسلام. غير أن الفريق يرى، بعد دراسة متأنية، أن تكوين المقر الحالي يعوق فعالية تقييم وتصميم وسير عمليات الأمم المتحدة للسلام، وبوجه أعم، عملَ الأمانة العامة في دعم السلام والأمن الدوليين. ولن يمكن تنفيذ التحولات الأساسية الواردة في هذا التقرير على نحو فعال ما لم يتم تغيير ذلك الهيكل.

٣٣٦ - ويشكل تكوين الإدارات الحالي سببا في حدوث مشاكل كبيرة تؤثر في عمليات السلام أو تؤدي إلى تفاقمها: فكثيراً ما تكون الأنشطة المتعلقة بالتقييم والاستراتيجيات والتخطيط مفصولة عن المعرفة المتعمقة بالبلد المتأثر أو المنطقة المتأثرة؛ ويضع مؤيدو المنظورات الوظيفية ''المدفوعة بالعرض'' الحلول المتعلقة بكيفية استجابة الأمم المتحدة؛ وتظل عملياتُ السلام محصورة ضمن خيار يقتصر على بُعدين اثنين، حتى وإن كانت تسعى جاهدةً إلى التكيف مع تحولات الأوضاع على أرض الواقع؛ ويصادف التخطيطُ القائم على نطاق عدة إدارات، سعياً إلى النهوض باستجابة جماعية لدعم بعثة بعينها، معوقاتٍ تتمثل في التحولات الإدارية الصعبة، والثقافات المختلفة، وخطوط المساءلة المنفصلة؛ وتؤدي المتطلبات التشغيلية والإدارية للبعثات الكبيرة إلى الحد من إمكانية وضع الاستراتيجيات السياسية؛ ولا تتيسّر الخدمات المواضيعية وخدمات الدعم المتخصصة في الحال لجميع أنواع عمليات السلام؛ وتؤدي التقسيمات المؤسسية إلى اتخاذ قرارات معقدة دون داع تتطلب تدخلات رفيعة المستوى، وهو ما من شأنه أن يحلّ مشكلة معينة من غير تسوية الاختلالات الأساسية.

٣٣٧ - وقد سعت الجهود المبذولة سابقاً لحل هذه المشاكل إلى الالتفاف على الاختلالات الهيكلية القائمة عن طريق هيئات رفيعة المستوى مثل لجنة السياسات، واللجنة التنفيذية للسلام والأمن، ومنتديات التخطيط من قبيل فرق العمل المتكاملة. لكنها لم تتمكن من إحداث تغيير مُجد في صلب الديناميات المؤسسية. وتتسبب المنافسة بين الإدارات إلى إحباط المعنويات على الصعيد الداخلي، وتبعث على السخرية عند النظر إليها من الخارج. وتؤدي هذه الديناميات إلى تعريض الأمم المتحدة لاتهامات التكرار في الجهود المبذولة وعدم النضج البيروقراطي، حيث لا يركز مهنيو الأمانة العامة من أصحاب المواهب على تقديم الحلول بقدر تركيزهم على المناوشات البيروقراطية. وباختصار، فإن المقر لا يفي بمسؤوليات القيادة والإدارة والدعم المطلوبة لمواجهة التحديات التي تواجه عمليات الأمم المتحدة للسلام اليوم.

ويتضح من المشاورات والمداولات التي أجراها الفريق على مدى الأشهر الستة الماضية أن الوضع الراهن غير قابل للاستمرار. ولا بد من إحداث تغيير فيه.

٣٣٨ - وبمقتضى ذلك، ينبغي للأمين العام أن يضع خيارات لإجراء إعادة هيكلة كبيرة في الهياكل المعنية بالسلام والأمن في الأمانة العامة. وينبغي لإعادة الهيكلة أن تنجز إعادة تنظيم كبيرة للإدارات الحالية المسندة إليها مسؤوليات الشؤون السياسية وعمليات حفظ السلام والدعم الميداني، وهي تشمل مكتب دعم بناء السلام والموارد المتخصصة الأخرى التي تدعم عمليات السلام في الميدان. وينبغي للعملية أيضاً أن تعالج مسألة تفويض الصلاحيات لتلك الإدارات ومساءلتها لدى الأمين العام. تمشياً مع هذا المقترح، وسعياً إلى توفير حل متساوق موحد لتوفير الموارد مستقبلاً، ينبغي وضع مقترح ذي صلة لإنشاء ''حساب موحد لعمليات السلام'' من أجل تمويل جميع عمليات السلام وأنشطة الدعم ذات الصلة في المستقبل.

٣٣٩ - ومن الواضح أن الخطة المتعلقة بالسلام والأمن والخطة المتعلقة بالاقتصاد والتنمية ستضعان أعباء غير عادية على المنظمة. ولذا نوصي بأن ينظر الأمين العام في المقترح الذي سبق أن قدمه الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير التابع للأمين العام في عام ٢٠٠٤ لإنشاء وظيفة إضافية برتبة نائب أمين عام لتولي مسؤولية أنشطة السلام والأمن. ومع قيام أحد نائبَيْ الأمين العام بالتركيز على أنشطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة، ينبغي لنائب الأمين العام الثاني الإشراف على التغيير الكبير الواجب إحداثه في تكوين الهياكل الحالية المعنية بالسلام والأمن في المقر، وكذلك في سبل دعمها للميدان.

٣٤٠ - وينبغي أن تتيح الخيارات المتعلقة بالهيكل الجديد، في جملة أمور، تحقيق النتائج التالية:

(أ) أن تنهض الاستراتيجيات السياسية بكل عملية من عمليات الأمم المتحدة للسلام من خلال تعبئة جهود الدعم لها، سواء على الصعيد الدولي أو الإقليمي؛

(ب) أن يُنتج التخطيط المتكامل الجيد النوعية لعمليات التقييم والتحليل ووضع الاستراتيجيات حلولا واقعية بحسب السياق؛

(ج) أن تتم معالجة الأبعاد الإقليمية للنزاعات على نحو منهجي بالتعاون الوثيق مع المنظمات الإقليمية المعنية؛

(د) أن يتعزز تضافر الجهود والتكامل على صعيد مجمل الأنشطة التي تبذلها الأمم المتحدة لدعم ولاية معينة، بما يشمل أنشطة بناء السلام ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية؛

(هـ) أن تتوفر السلطة والقيادة والسيطرة بشكل واضح على مستوى المقر الميداني لجميع عمليات الانتشار العسكري، مع تحقيق إدماج أوثق للمفاهيم التشغيلية واللوجستية على صعيد العمليات والإنجاز؛

(و) أن تتعزز المساءلة من خلال مواءمة المسؤوليات المتعلقة بتحقيق النتائج مع الصلاحيات اللازمة لاستخدام الموارد؛

(ز) أن تتاح، عند الاقتضاء، القدرات المدنية والنظامية المتخصصة لجميع عمليات الأمم المتحدة للسلام، فضلاً عن خدمات الدعم اللوجستية والإدارية؛

(ح) أن تتعزز قدرة المنظمة على مواجهة الطوارئ لكفالة الإدارة الفعالة للأزمات في البعثات، بما في ذلك الأزمات المتزامنة المتعددة؛

(ط) أن تتم عمليات تقييم مستقلة عن الكيانات المسؤولة عن التنفيذ، للاسترشاد بها في الاستعراضات الاستراتيجية وتصويب المسارات؛

(ي) أن يتعزز الدعم التشريعي والإبلاغ على مستوى كل من مجلس الأمن وهيئاته الفرعية، واللجنة الرابعة التابعة للجمعية العامة، بما في ذلك اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام، واللجنة الخامسة، ولجنة بناء السلام.

٣٤١ - وينبغي لنائب الأمين العام الذي تُعهد إليه مسؤولية أنشطة السلام والأمن أن يتولى الإشراف على الهياكل المتغيرة وإدارتها، وأن يخضع للمساءلة عن تحقيق النتائج المشار إليها أعلاه. ومن المرجح أن تتطلب إعادة الهيكلة الانتقال إما نحو إنشاء إدارة/هيئة سياسية رئيسية موحدة، أو إدارتين سياسيتين إقليميتين، مع الاستعانة في كلتا الحالتين بالكيانات التشغيلية وكيانات الدعم للحصول على المشورة والمساندة النظامية والمدنية المتخصصة للإدارة/الهيئة المستقلة. وينبغي أن تكون تلك الموارد متاحة لدعم جميع أنواع عمليات السلام. ويتعين ألا تترتب على المقترح أي تكاليف، وأن يؤدي إلى ترشيد الاحتياجات الحالية، لا إلى زيادتها، وكذلك إلى دمج أعداد المكاتب والإدارات، لا إلى تكاثرها. غير أن التعديلات الهيكلية لا يمكن أن تعالج وحدها جميع الصعوبات. ولا بد من أن تكون مقرونة بندبٍ واضح للمسؤوليات والسلطات وجوانب المساءلة والحوافز من أجل تحقيق النتائج المرجوة، في ظل توافر قيادة وإدارة قويتين للتغلب على العقليات التي تنساق مع الحلول المجزَّأة.

٣٤٢ - ويدرك الفريق أن إعادة الهيكلة ستتطلب وقتا لإجراء التشاور وإعداد العملية. لكن ينبغي للأمين العام، في غضون ذلك، الإقدام فوراً على عرض مقترحات لاستيفاء المعايير الرئيسية المبينة أعلاه والمساعدة في التمهيد لمقترح قائم بذاته لإعادة الهيكلة. وينبغي لهذه

المقترحات أن تشمل استحداث وظيفة بالاستعانة بالموارد المتاحة للأمانة العامة لأداء أنشطة التحليل والتخطيط المتعلقة بعمليات السلام، وتقديم التقارير إلى الأمين العام.

٣٤٣ - وفيما يتعلق بإدارة المقر وإصلاحه، يوصي الفريقُ الأمين العام بما يلي:

(أ) أن يضع خيارات لإعادة هيكلة البنية المعنية بالسلام والأمن في الأمانة العامة وفقا للنتائج المتوقعة المبينة في الفقرة ٣٤٠، بهدف تعزيز القيادة والإدارة والتغلب على العقليات المنساقة مع الحلول المجزَّأة في المقر، وكفالة دعم ميداني أقوى وأكثر فعالية لتنفيذ عمليات الأمم المتحدة للسلام؛

(ب) أن يقوم، نظراً للأعباء غير العادية التي ستواجه المنظمة في الفترة المقبلة، الناجمة عن الخطة المتعلقة بالسلام والأمن والخطة المتعلقة بالاقتصاد والتنمية، بدراسة إمكانية إنشاء وظيفة إضافية لنائب أمين عام تُسند إليه مسؤولية شؤون السلام والأمن؛

(ج) أن يقدم مقترحا للإنشاء الفوري، بالاستعانة بالموارد المتاحة للأمانة العامة، لقدرة أنشطة التحليل والتخطيط لدعم عمليات الأمم المتحدة للسلام، على أن تتبع الأمين العام؛

(د) أن يضع مقترحا لإنشاء ''حساب موحد لعمليات السلام'' من أجل تمويل جميع عمليات السلام وأنشطة الدعم ذات الصلة في المستقبل.

رابعا - لنوحِّد قوانا

٣٤٤ - تواجه الولاياتُ الطموحة، والبيئات السياسية والتشغيلية الصعبة، والنزاعات المستحكِمة، والآمال العريضة، عقباتٍ تمثل تهديدا لعمليات السلام المعاصرة. وتهدف التوصيات الواردة في هذا التقرير إلى إعداد عمليات الأمم المتحدة للسلام بشكل أفضل لمواجهة هذه التحديات وغيرها، في مستقبل لا يمكن التنبؤ به على وجه اليقين. وتعكس هذه التوصيات النظرة العامة لمجموعة واسعة من الشركاء وأصحاب المصلحة في عمليات الأمم المتحدة للسلام الذين تشاور معهم الفريق على مدى الأشهر الستة الماضية. كما أنها تهدف إلى إسماع صوت الناس الذين تُنشَر عمليات السلام لخدمتهم وحمايتهم؛ وإبراز تجارب وتطلعات الشركاء الإقليميين الذين يجب أن تسعى الأمم المتحدة إلى العمل معهم بشكل أوثق من أي وقت مضى، من أجل التصدي معا لتهديدات اليوم والغد والرد عليها؛ وكذلك إبراز التزام المجتمع الدولي على نحو أعم بالحفاظ على السلام والأمن الدوليين.

٣٤٥ - وتصديا لهذه التحديات، تُبذل الجهود ضمن مجموعة قوى الأمم المتحدة المتمثلة في ما يلي: حياد المنظمة الذي تقوده تركيبتها العالمية الفريدة؛ وصلاحياتها الواسعة للدعوة إلى عقد اجتماعات بهدف التواصل مع جميع الجهات الفاعلة والسعي إلى إيجاد حلول سياسية؛ وقدرتها على الجمع بين الاستراتيجية السياسية والاستجابة العملياتية في الميدان؛ وقدرتها على الاستعانة باحتياطيات ١٩٣ دولة من الدول الأعضاء في البحث عن الحلول والموارد اللازمة لمعالجة النزاعات؛ وخبرتها المتعمقة في الاستجابة للأزمات حول العالم؛ وقدرتها المذهلة على التكيف.

٣٤٦ - وفيما يتعلق بعمليات السلام، هناك رسالة موضع اقتناع راسخ لدى الفريق، ومؤداها أن الأمم المتحدة يجب أن توحد قواها، سواء في ميدان السياسة أو إقامة الشراكات أو على صعيد البشر، بهدف مواجهة هذه التحديات. وهذا يعني أنه لا بد من تحديد الولايات المسندة إلى عمليات الأمم المتحدة للسلام وتمكين تلك العمليات، أينما يتم نشرها، لكي يتسنى لها دعم الحلول السياسية في مواجهة التهديدات الماثلة أمام السلام والأمن الدوليين. ومن أجل تحقيق النجاح، يجب على عمليات الأمم المتحدة للسلام أن تجد وسيلة لتعزيز الشراكات على جميع المستويات، وتحديدا مع المنظمات الإقليمية، ومع الحكومات المضيفة، ومع السكان المحليين، من أجل وضع حد للنزاعات المتجذرة. ويتعين على عمليات الأمم المتحدة للسلام أن تجسد عبارة ''نحن الشعوب''، التي يُقصد بها المستفيدون النهائيون من السلام والناجون من النزاعات. إذ يشكل فهم الشعوب لحالات النزاع وتقييمها لها، ولا سيما بين النساء والشباب، مقياسا حاسما لنجاح عمليات الأمم المتحدة للسلام أو فشلها.

٣٤٧ - وبدعم من الدول الأعضاء، يمكن لعمليات الأمم المتحدة للسلام أن تعمل بفعالية أكبر، باسم المجتمع الدولي، من أجل النهوض بأهدافها الأساسية المتمثلة في منع نشوب النزاعات، وحماية المدنيين، وتحقيق الحل السلمي للنزاعات، والحفاظ على السلام. ومن خلال هذه الجهود، يجب على الأمم المتحدة تحقيق التوازن بين العناصر التي تؤلف مجموعتها الكاملة من التدابير السلمية والقسرية، بما في ذلك استعمال القوة، وتعزيز السلام، والحماية.

٣٤٨ - وبناءً على المشاورات التي أُجريت على نطاق واسع، يتضح أنه لا توجد في هذه المسائل ''إجابة صحيحة'' واحدة، إنما قرارات صعبة فحسب، تُتخذ مع العلم بأن نتائجها ستؤثر على أشخاص من لحم ودم، وربما تستتبع عواقب خطيرة. وقد غمر الفريق إحساس بالتواضع أمام درجة تعقيد المسائل المعروضة عليه وسعة معرفة البعض التي استعان بها لمساعدته على الفهم. وانطلاقا من هذا التبادل، حقق الفريق توافق الآراء بشأن محتوى هذا التقرير مع الأمل بتزويد الأمين العام، ومن خلاله الأعضاء بوجه أعم، ببعض أدوات الملاحة لمن يتعين عليهم إعداد الخطط لهذه الدروب العسيرة.

٣٤٩ - وإذ يدرك الفريق البيئة المالية والقيود التي تواجه الدول الأعضاء، فإنه يشير إلى أنه بالإمكان، في حال اتباع الترتيب التسلسلي في تنفيذ التوصيات الواردة في هذا التقرير بالشكل المناسب، عدم تكبد زيادة في التكاليف الإجمالية لعمليات الأمم المتحدة للسلام، وذلك على ضوء التخفيضات المقررة والتي يُحتمل اعتمادها في المستقبل في عمليات السلام القائمة. وبالإضافة إلى ذلك، يرى الفريق أنه ينبغي إجراء استعراض لعمليات السلام القائمة منذ أكثر من خمس سنوات لتقييم فعاليتها وتحديد إمكانية تقليص اتساع وطموح بعض الولايات، والحد من الموارد وفقا لذلك. ويلاحظ الفريق أيضا أنه في حال موافقة مجلس الأمن والدول الأعضاء على العملية التسلسلية للولاية والميزنة، ستتاح إمكانيات كبيرة لتحقيق وفورات في التكاليف في ميزانيات عمليات الأمم المتحدة للسلام، ويصدق الأمر نفسه بالنسبة للاستثمار في قدرة المنظمة على بذل المساعي في مرحلة أبكر لمنع نشوب النزاعات، والاستجابة بسرعة أكبر للأزمات الناشئة عوضا عن الاستجابة لها في وقت لاحق بعد تردّي الحالة واتساع نطاق عمل البعثة.

٣٥٠ - وستتطلب جبهة التحسينات العريضة المبينة في هذا التقرير قيام الأمم المتحدة بتجديد التزامها بتعزيز عملياتها للسلام باعتبارها أداة يستعين بها الجميع لدعم المقاصد المشتركة. وعلى الرغم من أن المقترحات الواردة في هذا التقرير ستستلزم بذل جهود مختلفة على صعيد أجزاء متعددة في المنظمة، فإن إحراز تقدم سيتطلب من الأمم المتحدة ككل المضي قدما، يدا بيد، وانطلاقا من الاقتناع بضرورة تحسين عمليات الأمم المتحدة للسلام. ولكي تتكلل الجهود بالنجاح يجب أن يكون الالتزام صريحا، وأن يكون الزخم في العمل مستمرا.

٣٥١ - وسينطوي العقد المقبل على تحديات كثيرة. ومن المحتمل أن يشهد نشوب المزيد من الأزمات. والأمم المتحدة أداة في يد الدول الأعضاء. فإذا استُخدمت عمليات الأمم المتحدة للسلام على نحو مسؤول، ولاقت دعما في شكل مشاركة سياسية وموارد متيسرة من الدول الأعضاء التي تفي بالتزاماتها، فيمكن لها أن تصبح أداة أقوى في مواجهة التحديات الجسيمة الماثلة أمام السلام والأمن في السنوات المقبلة.

٣٥٢ - في قرية في جنوب السودان حل بها الدمار مرة أخرى نتيجةً للعنف والسلام المنهار، هناك فتاة صغيرة لا تزال تراودها آمال عريضة. وهي تتوقع من أفراد الخوذات الزرقاء ومن الناس الذين أرسلوهم أن يساعدوا أبناء بلدها على إحلال السلام حتى تنعم بمستقبل لها. إنها على حق في ذلك وليست لوحدها. وبالنسبة لنياخات بال والملايين من المتضررين من النزاعات، لا بد لعمليات الأمم المتحدة للسلام، ومعها الأمم المتحدة، من توحيد قواها والمضي قدما لمواجهة هذا التحدي معا.

المرفق ١

أعضاء الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام

خوسيه راموس - هورتا، الرئيس

أميرة حق، نائبة الرئيس

جان أرنو

ماري - لويز باريكاكو

راديكا كوماراسامي

اللواء (المتقاعد) أمهيجيت غوها

أندرو هيوز

ألكسندر إليتشيف

هيلده ف. جونسون

يوسف محمود

إيان مارتن

هنرييتا جويْ أبينا نياركو مينسا - بونسو

ب. لين باسكو

اللواء (المتقاعد) فلوريانو بيشوتو فييرا نيتو

ريما صلاح

وانغ شويشيان