

Executive Summary

DESIGNING MANDATES AND CAPABILITIES FOR FUTURE PEACE OPERATIONS

تصميم ولايات وقدرات بعثات
حفظ السلام المستقبلية

谋划未来和平行动的授权和能力

Elaborer des mandats et définir des capacités
pour les opérations de paix de demain

Разработка мандатов и средств проведения
будущих миротворческих операций

Diseño de Mandatos y capacidades
para futuras operaciones de paz



Copyright © 2014 International Forum for the Challenges of Peace Operations

All rights reserved. This work may be reproduced, provided that no commercial use is made of it and that the Challenges Forum is acknowledged.

ISBN: 978-91-87927-05-8

Also available at <http://www.challengesforum.org>

Suggested citation:

Challenges Forum, Executive Summary, *Designing Mandates and Capabilities for Future Peace Operations* (Stockholm 2014).

Project Coordinators: Sharon Wiharta and Anna Wiktorsson

Executive Summary: Sara Lindberg Bromley

The following Challenges Forum partner organizations are responsible for the translation of the Executive Summary into the official languages of the United Nations.

Arabic: *Ministry of Foreign Affairs of Egypt*

Chinese: *China Institute for International Strategic Studies*

French: *Ministry of Defence of France*

Russian: *Moscow State Institute for International Relations*

Spanish: *Ministry of Defence of Argentina*

Design and layout: John Bellamy, Inger Svendsen, Anders Jonason and Kristoffer Alm

Production: Art-O-Matic, Stockholm

Copy Editor: Andrew Mash

Printing and binding: Taberg Media Group, Laholm, Sweden, 2014

Foreword

The nature of conflict is changing and so is the international craft of peacekeeping. The theory and practice of peacekeeping are being severely tested in some of the most violent environments; from Syria to Mali and the Central African Republic to the Democratic Republic of the Congo. In Africa, where many of our missions are located, we see an arc of crisis that includes the Ebola epidemic, transnational organized crime and terrorism, which threaten the lives and livelihoods of millions of people.

At the same time, the global community of civilian, military and police peacekeepers must relentlessly seek to meet the challenges to international peace and security as they evolve. We are witnessing a surge in demand for United Nations peacekeeping. Tasked to protect civilians, over the last few years UN peacekeepers have been deployed in a steady pace, even as their platforms and resources are strained to their limits. Given the very real challenges of the 21st century, what should mandates for peacekeeping look like? What types of capabilities are required for our men and women peacekeepers to fulfil these mandates effectively and efficiently, while creating a lasting impact?

The current momentum for change and development and the imperative for reconsidering and strengthening concepts and methods of peacekeeping are now greater than they have been for many years. It is critical that we seize this opportunity. A number of efforts are underway, one example being this present report.

I would like to express my gratitude to the Challenges Forum Partnership for undertaking this extensive and timely report ‘Designing Mandates and Capabilities for future Peace Operations’, which seeks to examine and provide recommendations to address some of the most critical challenges related to modern peacekeeping. Its content and recommendations are timely, and the report will no doubt be of great interest to all concerned with the role, relevance and results of UN peacekeeping.

By bringing together leading peacekeepers from all missions and corners of the world, including practitioners, diplomats, officials and academics, the Challenges Forum continues to foster a community for common problem-solving, while at the same time making distinct contributions for the betterment of peacekeeping, all of which are particularly welcomed.



Mr Hervé Ladsous

Under-Secretary-General
Department of Peacekeeping Operations
United Nations

Preface

If there is a will, there is a way.

The purpose of the Challenges Forum remains steadfast. Our mission is to explore and develop thinking and concepts on how to better analyse, plan, conduct and evaluate complex peace operations. We encourage and seek action on the findings we generate.

There is a greater demand and willingness to deploy UN peace operations than ever before. However, with the continued international financial constraints, more needs to be done with less. The UN Secretariat has made considerable progress in adjusting peace operations to the new circumstances. With relatively small financial means UN peacekeeping can help prevent the recurrence of violence. Research shows that countries that have had a UN peacekeeping mission to support their transition from war to peace are half as likely to fall back into conflict than countries that have not had the support of a UN peacekeeping operation for that same transition.

So what are the great trials for today's peacekeepers? Old and new threats and risks are challenging the international community. Millions of men, women and children around the world find themselves victims of protracted violent conflicts and insecure environments—many are struggling to escape Ebola and terrorism, including the barbarism of the Islamic State. In addition to the dangers and destruction caused by pandemics, violent non-state actors and environmental degradation; relations between major states have been deteriorating, which hampers necessary cooperation and delays the ability of the international community to find common solutions to crises as they emerge. In the midst of this disarray, men and women peacekeepers are doing their utmost to deliver on their mission mandates and to assist the vulnerable populations they are sent to protect.

In response to this changing and increasingly violent environment in which civilian, military and police peacekeepers need to operate, the Challenges Forum Partnership decided to bring its intellectual, technical, political and financial resources to bear in a results-oriented endeavor. The aim was to seek a better understanding of the complexities currently facing peacekeepers, and to develop possible solutions to the problems identified.

The present report, 'Designing Mandates and Capabilities for future Peace Operations', builds on earlier work undertaken by the Challenges Forum Partnership in support of concepts development for peacekeeping. In 2006-2008, the Partnership, in cooperation with other colleagues from the Global South and North, contributed to the UN-led process which developed the strategic level 'United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines', the first of its kind. Subsequently, encouraged

by the UN, during 2009-2011, the Partnership explored how the new UN guidelines could best be operationalised by mission leadership given the combination of evolving mandates and an increased scarcity of resources. The Challenges Forum study 'Considerations for Mission Leadership in United Nations Peacekeeping Operations', available in the six UN languages, is used worldwide by senior mission leadership training courses conducted by the UN, regional organizations and states. During 2013–2014, the Partnership, in cooperation with the broader police community, has been supporting the UN-led process to develop strategic guidance for international police peacekeeping. In particular, in March 2014 our Norwegian Partners, the Norwegian Institute of International Affairs, hosted a Challenges Seminar focused on capacity building in cooperation with the UN Police Division.

In essence, the Challenges Forum Partnership continues to focus on forward-looking concept development for peace operations. The current report is one result of an inclusive, frank but friendly, cooperative project, designed by the Partnership to pursue the following dilemmas: What possible future conditions may shape tomorrow's peace operations and in what way? What kinds of mandates will be required to meet these challenges? What types of capabilities and competences are necessary to ensure rapid and effective responses to crisis and conflict as they emerge? What authority, command and control structures will be able to provide a suitable framework to support UN peace operations in the 21st Century? In short, what is required to enable current and future missions to have a positive and lasting impact?

This report is a common effort by the Challenges Forum Partner Organizations and dedicated individuals within these organizations, who have given their time, intellectual knowledge and financial support to complete this project. The four areas of inquiry of this report were chosen by the Partners following deliberations of a list of prioritised areas that the UN DPKO advised were particularly pressing for the international community to consider.

The present report stresses the need to achieve collaborative approaches to overcome challenges that arise from increasingly transnational threats to essentially state-centric peace operations. This requires holistic training regimes which are permeated with common priorities such as the protection of civilians, the mainstreaming of gender and dealing with transnational organized crime. The report further points to the interconnectedness of the political and strategic levels to the field as essential for the successful adaption of peace operations to new emerging threats and security environments. The vitality of the early integration of monitoring, evaluation and assessment into mission programme planning in order to enhance the effectiveness and increase the outcome and reach of peace operations is also an area that needs to be prioritised.

On behalf of the Challenges Forum Partnership and their working groups that have generated the contents of this report, I would like to express my particular appreciation to our Partner Co-Chairs of the four work strands. Their leadership, commitment and unwavering focus over the past two years have been remarkable, producing a number of results and publications, not least the findings presented in this report.

The ‘Peace Operations Under New Conditions’ working group was co-chaired by the Center for International Peace Operations of Germany and the United Service Institution of India. The National Defence University of Pakistan and United States Army Peacekeeping and Stability Operations Institute co-chaired the working group on ‘Policies, Principles and Guidelines’. The challenges of peace operations related to ‘Authority, Command and Control’ was addressed by the working group co-led by the French Ministry of Defence Policy and Strategic Affairs Department and the National Defence College of Nigeria. Finally, the Pearson Centre of Canada co-chaired the work strand on ‘Impact Assessment and Evaluation’ in cooperation with the Institute for Security Studies in Pretoria and supported by the Australian Civil-Military Centre and the Folke Bernadotte Academy of Sweden.

Our appreciation is extended to the UN DPKO and DFS for their overall engagement in and support of the project. We would also like to thank the UN Regional Service Centre in Entebbe, the Swedish Armed Forces, the United Services Institution of India, the Center for International Peace Operations in Berlin, the Folke Bernadotte Academy in Stockholm and the Ministry of Defence of France for supporting the field visits to MINUSTAH, UNOCI and UNMISS, and to our French Partners for the preparatory and coordinating work related to them. We would like to express our gratitude to the Cairo Center for Conflict Resolution and Peacekeeping in Africa and the Ministry of Foreign Affairs of Egypt for hosting the Strategic Seminar and Partners’ Meeting in 2012, which initiated the project, the Geneva Centre for Security Policy, the Federal Department of Foreign Affairs and the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sports of Switzerland for launching the work strands, the Argentinean Ministry of Defence and CAECOPAZ for hosting continued deliberations, and to the Government of Japan for sponsoring the launch of the present report. The insightful contributions made to the Challenges Forum by our Patron, Jean-Marie Guéhenno, is invaluable.

We recognize the important contributions made by Partners in translating the Executive Summary of the report into the six official languages of the UN and sharing the findings of our collaborative effort with the wider peacekeeping community: Ministry of Foreign Affairs of Egypt, China Institute for International Strategic Studies, Ministry of Defence of France, Moscow State Institute of International Relations under the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, and the Ministry of Defence of Argentina. Thank you.

The implications for capacity-building based on the main findings of this report, was the focus of the Challenges Annual Forum 2014 hosted by the China Institute for International Strategic Studies and the Peacekeeping Office of the Ministry of National Defence of China in October 2014. The results of the deliberations in Beijing are presented as a compendium to the present report.

It is also a great privilege to acknowledge and salute the unwavering and generous support provided by the Government of Sweden for the hosting of the Challenges Forum Secretariat over the many years and as the Partnership has grown and the issues have become, if possible, ever more complex.

Since 1996, a constant stream of dedicated organizations, countries and individuals have joined the Challenges Forum. Half of the Partners are from the Global South and half are from the North. Half are civilian organizations and half are military. Our Partner practitioners, academics, and decision-makers are at the center of the Challenges Forum, providing the content, experience, expertise and resources to bear in our collective effort. The Partner Organizations form the backbone and essence of our work.

A few years ago, a senior UN official commented on the Challenges Forum: ‘the continuing relationship between the Challenges Forum and the UN Department of Peacekeeping Operations is a most welcome partnership. It has spanned more than a decade serving as a mechanism to bridge an age-old dilemma: that of the practitioners being too busy to think deeply about the longer term, and of the deep thinkers being too distant from the realities of practitioners. The Challenges Forum is as an entity—a partnership—that is striving to find that elusive middle ground bringing the two closer together.’

We look forward to continue fostering closer cooperation amongst different regions, religions and cultures. Our common denominator is our shared belief that peace operations need to be inclusive and they need to work as effectively and efficiently as possible, and to have a decisive and lasting positive impact in the areas where they are deployed.

During the finalisation of this report, the UN Secretary-General appointed a ‘High-Level Independent Panel on Peace Operations’ which promises to put UN peace operations up front and center on the international agenda. This development is critical, timely and warmly welcomed. It is our hope that the findings of ‘Designing Mandates and Capabilities for Future Peace Operations’ can be of use and provide thoughts for reflections during the deliberations of the Panel.

Before concluding, it is with great pleasure that we welcome our new Partners, the Ministry of Foreign Affairs of Indonesia and the Ministry of Defence Institute for National Strategic Studies of Armenia. We appreciate that their contributions will, amongst other things, strengthen our common effort to follow up on the recommendations of this present report, as well as the findings of the ongoing UN Secretary-General’s review of peace operations.

In that light and spirit, the Challenges Forum Partners are pleased to humbly offer the present report for consideration and inspiration for the advancement of current and future peace operations.



Ms Annika Hilding Norberg

Director and Founder
International Forum for the Challenges of Peace Operations
Folke Bernadotte Academy

English

ENGLISH

ARABIC

CHINESE

FRENCH

RUSSIAN

SPANISH

Executive Summary

Introduction

- 1 In order to meet the challenges of today's political and security environment, and to adapt to their new operating environment, peace operations are undergoing a number of important changes. The past few years has seen a number of significant developments for UN peacekeeping, such as the addition of a 'Force Intervention Brigade' (FIB) to the UN Stabilisation Mission in the DRC (MONUSCO). This and other recent developments in peacekeeping practice have raised serious political and doctrinal questions—such as the implications of the increasing robustness of peace operations in certain settings—and have challenged widely held principles of peacekeeping. Within the UN context it could be argued that doctrine is trailing operational practice. By identifying the new conditions for peace operations and possible challenges, this report aims to provide perspectives on how the international community can best prepare, respond and create resilience in order to decisively and effectively meet the challenges of current and future peace operations.

Understanding How Emerging Threats Impact Peace Operations and How to Effectively Respond to Them

The nature of contemporary conflict has changed considerably such that the linkages between armed conflict, organized crime and in some instances terrorism have become more prominent. Peace operations have had to rapidly adapt to the new global political and security environment. However, much remains to be learned on how best peace operations should and can respond to new threats that are often transnational in nature.

- 2 An important set of challenges facing today's peace operations concern emerging threats, which are central features of the new political and security environment. These threats—such as transnational organized crime, the effects of climate change, and state fragility—are increasingly transnational in nature and require a more concerted approach. While there are different views on whether and how peace operations should work to address emerging threats they face in the field, it is clear that they have wide-reaching implications for all levels of peace operation practice and outcomes.
- 3 One central development among these emerging threats is transnational organized crime. The adverse influence on peace operation effectiveness of transnationally organized criminality—which the UN defines broadly to encompass virtually all profit-motivated criminal activity with international implications—has been noted in intervention-settings such as Haiti and Mali and the number of cases appears to be increasing.

- 4 Peace operations are generally neither explicitly mandated nor equipped to deal with the threats from transnational organized crime. Nevertheless, several missions have over time integrated measures to combat this threat into their mandate implementation. Generally, this has been gradual and out of necessity rather than by design or as a part of a distinct strategy from the outset of the mission. For UN peace operations in West Africa, for instance, transnational organized crime was recognized as one of the significant drivers of conflict and as posing a threat to regional stability and security. In response, the UN launched the West African Crime Initiative (WACI) in 2009, a coordinated and innovative effort by international organizations and West African Governments to combat organized crime.
- 5 In spite of a growing recognition of the threat transnational organized crime poses to peacekeeping intervention settings, the nature and scope of its impact, as well as how peace operations can best work to counter this threat, are poorly understood. A shortage of discussion and analysis on the impact of transnational criminal activities on peacekeeping activities has prevented sufficient conceptual and doctrinal development, and the management of transnational organized crime in the context of a peace operation is poorly addressed in terms of policies, principles and guidelines. The lack of a body of doctrine linking transnational organized crime to peace operations, in turn, has resulted in a lack of guidance for how to manage these problems at the operational or tactical level. For instance, there is a lack of established criteria for determining when crime is in fact transnational in character, and whether and to what extent criminal activities are having an effect on a mission.
- 6 Effectively combatting transnational organized crime in the context of a peace operation will require a host of efforts, from better assessment and planning procedures to broad agreement on the best strategies and tactics to employ. In this regard, local ownership and host state responsibility for efforts to combat transnational organized crime are also critical. There is substantial ongoing discussion about effective and legitimate policy responses, but while separate UN agencies and national agencies are examining aspects of this problem, work on how the military or the police should integrate their approach in the mission is lacking. This is spite of the fact that an integrated approach is recognized as critical for addressing this problem.
- 7 The adoption of new tools and technologies will also be critical for peace operations to effectively counter this and other emerging threats. International, regional as well as locally driven information gathering and analysis are critical for improving peace operation awareness and understanding of events on the ground, and to devise appropriate responses. The use of digital tools to track and monitor the real-time impact of crises, for instance, is a modernised way for peace operations to gain an improved awareness of the mission environment.

RECOMMENDATIONS

- A Together with the academic community and drawing on the expertise of mission personnel, the UN Secretariat should continuously identify emerging threats and their impact on peace operations in a systematic manner. Strategies should be developed for responding to the identified emerging threats, and regularly reviewed and revised as necessary.
- B Together with the academic community and drawing on the expertise of mission personnel, the UN Secretariat, in close cooperation with Member States, should develop a better understanding of the role and effect of social and other new media, and big data, on conflict and peace operations and as a predictor of peace and conflict.
- C The UN, in cooperation with Member States, should develop a systematic approach to the development of policies, principles and guidelines, provide training to address transnational threats, and further develop their regional approaches in the affected regions.
- D The UN Secretariat in cooperation with Member States should build a broad agreement on how to address organized crime in fragile and post-conflict situations. In addition, the relevant skills and structures required to address organized crime need to be identified and incorporated into peace operations where appropriate.

Equipping Peace Operations to Better Adapt to Evolving Operational Environments

To keep pace with the changing operational contexts, it is essential that peace operations modernise the way in which they operate in the field and consider how to incorporate modern technology. Equally, command and control structures and mechanisms should also concurrently be adjusted or enhanced for the increasingly non-permissive environments in which contemporary peace operations are deployed.

- 8 In 2013, the Security Council Working Group on Peacekeeping Operations recommended the adoption of new tools and technologies in peace operations, as a means for tackling emerging threats. The application of modern technology to peace operations aims to understand and influence current-day mission environments in two fundamental ways. First, by gaining trust and support by communicating with host country populations. Second, by improving 'situational awareness' through information gathering, analysis and dissemination among mission staff.

- 9 While traditional communication tools remain important, new and social media have the potential to improve both the scope and effectiveness of a peace operation's communication efforts. Correctly used these tools enable missions to both take a more strategic approach to communications, as well as to enhance the ability of missions to react better to events as they unfold. New and social media enable two-way dialogue that not only provides a source of information to the public but can also generate support for a mission's goals. UN, AU and EU missions have taken steps into the world of digital, social and other media.
- 10 With regard to information gathering and analysis, there is a growing recognition by the international community of the utility of various forms of surveillance, which can dramatically increase the reach of peace operations. As a result, the use of unmanned aerial vehicles (UAVs) was authorized for MONUSCO in 2013 and on 18 June 2014 the UN informed of the intention to deploy UAVs in Mali. In the future, peace operations may also employ 'crowdsourced' tools to collect information and to gain a better understanding of context. Advances in information gathering have produced challenges for peace operations and open questions remain with regard to their proper use and utility. It is crucial to understand that technological tools are not the panacea solution to the challenges facing international peace operations and that they cannot replace a human presence. Yet, seen as a complementary tool, and properly integrated into an approach that is centered on the welfare of the host population, modern technology has the potential to help both to understand and to influence the mission environment.
- 11 The complexity of modern and multidimensional peace operations—bringing together military, police and civilian elements to achieve a wide range of tasks in an integrated fashion—places considerable demands on the existence of a clear and strong authority, command and control framework (AC2) to guide and direct activities at all levels of operation. Given the non-permissive environments in which today's peacekeepers often operate, this is all the more important. An effective framework is essential for the successful planning and conduct of a peace operation, as well as for maintaining the confidence of Member States.
- 12 In 2008, the UN Secretariat issued a comprehensive policy document with a view to capturing AC2 doctrine and practice from headquarters (HQ) to field level. Prior to the publication of the 2008 report issues of authority, command and control had been left to the directives given to each individual mission. The 2008 policy was made applicable to all UN peace operations and aimed to provide greater clarification and guidance on AC2 issues, particularly for multidimensional peace operations. In spite of a number of limitations, this policy is still extant and provides the current UN framework for AC2. In 2011, the UN Policy, Evaluation

and Training Division (DPET) undertook an internal evaluation finding that while the existing framework was largely an appropriate, effective and flexible mechanism, it could benefit from additional clarity and strengthened application. The evaluation identified a number of challenges with the framework structure and suggested various recommendations to address them. However, it is noteworthy that the framework has yet to be updated and that no new policy directive has emerged since the 2011 evaluation.

- 13 Challenges related to AC2 have been identified at all levels of operation. At the strategic level of command for peace operations, the UN HQ level, there is a concern that a combination of numerous demands and lean staffing provides only light back-stopping for peace operations. The mechanisms that do exist at the strategic level—the Integrated Operational Teams (IOTs) and the UN Operations Crisis Centre (UNOCC)—are poorly equipped to manage situations of crisis, and are particularly fragile in situations of multiple crises. Indeed, with limited capacity at HQ, crisis management functions are often delegated to missions that frequently do not have experienced leadership in place to manage them.
- 14 The unique command structure between UN HQ and the field—between which there exists no intermediary level of command—places considerable demands on the character and competence of the Special Representative of the Secretary-General (SRSG) or Head of Mission (HoM) to bridge between the strategic and operational levels. As a result the selection, training and preparation of senior leaders are central to mission success. Calls have been made for more emphasis on these processes.
- 15 At the level of the mission, the Mission Leadership Team (MLT) is the main instrument for achieving unity of command and purpose between different mission components. Today's multidimensional operations require a greater level of integration in this regard. However, there is considerable variance with regard to how this and other joint structures that exist at the mission level to facilitate integration are set up, and it is largely up to the preference of the SRSG. Due to a weak institutional standardisation of a mission's framework structures, command relationships have tended to be *ad hoc*, unstable and inconsistent while suffering from a lack of clarity about roles. A more structured and less improvised approach could also benefit a mission's collaborations with actors outside of its own organization, for instance between a mission's security component and host country police forces. In order to achieve good interoperability in a peace operation, command arrangements need to be well designed, standardised and practiced. Particularly important for effective AC2 is the need for joint planning and information sharing to be strengthened at the mission level, including the use of more up-to-date information technology.

RECOMMENDATIONS

- E The UN Secretariat should, in close cooperation with Member States, revise the existing DPKO/DFS AC2 policy in accordance with the evaluation and recommendations put forward in the 2011 DPET report, so that it is an integrated policy document that clarifies military, police and civilian relationships while respecting their expertise, responsibilities and roles, and standardises institutional structures at the mission level. The new policy should be widely disseminated to Member States, in particular to TCCs and PCCs, so that they can better prepare, plan and train their forces in line with the policy.
- F The UN Secretariat, supported by the Member States, should develop stronger crisis management structures within DPKO/DFS. This could be achieved by enhancing the role of the UNOCC to allow it to become a more strategic Crisis Management Centre. A reinforced UNOCC, augmented by the appropriate leadership, should focus on supporting the relevant missions, be ready-equipped with decision-making aids and communications, be able to exercise command authority over the missions, be staffed by experts both in crisis management and in the region concerned, and be able to take on the conduct of at least two crises, if not three, at the same time. This will require subsuming during crises much of the role and resources of the IOTs.
- G The UN Secretariat should strengthen and empower the Senior Leadership Appointment Section (SLAS) in the DPKO/DFS in order to improve the selection, training, preparation and mentoring of senior leaders. Participation in relevant senior leadership training should be mandatory and assessing the performance of participants at senior leadership training should be considered.
- H Peace operations should adopt fit-for-purpose tools and technologies, with the support of UN HQ and continuously seek and apply new technological innovations as necessary. Member States should provide adequate resources—human and financial—to do so. This could include a review and modernization of the deployed DPKO/DFS C4I (Command, Control, Communication, Coordination and Information Systems) infrastructure in line with international best practice and current technology.
- I Together with the academic community and drawing on the expertise of mission personnel, the UN Secretariat should carry out a careful analysis of lessons from the use of new technologies in peace operations (like the use of UAVs). The results should be shared widely with Member States. Building on the lessons learned, existing Standard Operating Procedures (SOPs) on the use of monitoring and surveillance technology should be updated and complemented with guidance in additional areas as needed. If, for example, UAVs are provided by Member States, rather than a commercial contractor, further clarification may be needed on their treatment as Contingent Owned Equipment.

Strengthening Effective Cooperation and Coordination

The rise of new actors on the global security scene, and the growing presence of hybridity in peace operations underscore the necessity to reach a common understanding of objectives, concepts and principles of peace operations; to aim towards a common doctrinal approach; and more critically continue to bolster cooperation and coordination mechanisms.

- 16 The last decade has witnessed a rapid rise of new actors on the world stage, with important implications for the practice of multilateral peace operations. The number of potential actors in peace operations is expanding and several regional organizations have recently expressed interest in either carrying out peace operations, intent to do so, or created structures to allow them to carry them out. While these developments are generally positive they could also create difficulties for the UN system, depending on how these actors will opt to use their leverage and direct their resources. Importantly, the rise of new actors also raises critical questions with regard to standards, rules of engagement, common doctrinal approaches and issues of accountability in peace operations. The UN has a primary role to play in preventing the dilution of current best practices, which will require greater engagement between the UN and regional organizations.
- 17 Concurrent with the rise of new actors, the practice of peace operation partnerships—meaning the cooperation by two or more international or regional organizations and sometimes bilateral actors in an intervention setting—is becoming increasingly common practice. There are ongoing peace operation partnerships in a number of challenging contexts, including Mali, Darfur, the DRC and Somalia. While these approaches are set to become more prominent in the future, and in particular the UN-AU-EU triangle has seen much progress in this regard, numerous technical and strategic challenges remain. For instance, increasing interaction and collaboration will have to be matched using more effective coordination mechanisms. Here, also, the UN has a primary role to play.
- 18 The need to enhance current mechanisms for coordination and cooperation applies not only between but also within organizations. Within the current framework for strategic-level cooperation on matters concerning peacekeeping there is little, many argue insufficient, space for meaningful consultation with Member States. TCCs and PCCs in particular could benefit from an enhanced information flow regarding the strategic management of peace operations.
- 19 The last decade has also seen significant progress with regard to the development of policies and guidelines for peace operations, a critical aspect of ensuring strengthened peace operation effectiveness. Yet an examination of existing guidance at the strategic, operational and tactical levels on three priority issue areas—protection of civilians, gender, and transnational organized crime—reveals disparities within existing international, regional and national policies and doctrines. By

increasing the reliance on a multiplicity of actors to carry out peace operations, the contemporary peacekeeping system places greater demands on harmonisation of concepts, principles and objectives, and the need to strive for a common doctrinal approach.

- 20 Since the first landmark Security Council resolutions, 1265 (1999) and 1296 (2000), the UN has been actively pursuing the development and production of policy, guidance and training materials on the subject. At the UN level, the protection of civilians is understood as a multidimensional endeavor requiring simultaneously conducted activities and contributions from a variety of actors, thus underscoring the demand for standardisation and close cooperation on the issue. While the protection concept is well covered at the UN strategic level, doctrines and guidelines of regional organizations and the vast majority of countries analysed for this study, does not cover the protection of civilians' concepts neither specifically nor sufficiently. Most national military manuals, for instance, relates to the protection of the military force itself rather than considering how civilians in intervention contexts are to be protected. In general, the concept at the UN level remains to be fully institutionalised, with more formalised and component-specific guidance at the operational and tactical levels required. Regional and national structures need to enhance their focus on protection of civilians, adopt and adjust necessary guidelines on protection, in order to enable its effective implementation at the mission level. More specific guidance is also needed on host state ownership and responsibility, specifically in cases where the host state is unwilling or unable to assume its responsibility for the protection of civilians. A lack of adequate guidance on what is to be done and how the protection of civilians' framework should be implemented could lead to inaction or inappropriate action, ultimately risking affecting peace operation legitimacy.
- 21 A survey of another UN priority area, gender mainstreaming, showed that the development of strategic level guidelines on gender in relation to peace operations had been pioneered by the UN and broadly adopted as standard by relevant international, regional and member state bodies. The UN Security Council has underlined the need for gender-sensitive approaches to the restoration of peace and stability and in all aspects of peacekeeping operations. As a result, most countries and organizations have developed policy plans in line with the UN approach, establishing frameworks with bureaucratic structures and individuals to monitor, assess and manage activities. Issues of gender mainstreaming are well represented in international and national documentation and there is also a degree of commonality to the approaches and terminology. Divergences occur, however, with regard to how to achieve the objectives promulgated in the strategic level policy documents, at the operational and tactical levels of delivery. In essence, the main challenge to ensuring effective gender-sensitive approaches of peace operations is the insufficient integration and implementation of the gender guidelines already adopted and available. For

example, many countries have not integrated gender policies and issues throughout their operational frameworks of their agencies and organizations, and military manuals at the operational and tactical level provide little guidance. Indeed, while the UN approach is strong at the strategic level, it has not been fully promulgated at the operational and tactical levels, even less so at the regional and national levels.

RECOMMENDATIONS

- J The UN and troop and police contributing countries, and countries that contribute non-uniformed civilian personnel should strengthen their cooperation and coherence. Enhanced efforts to harmonise and increase the effectiveness of cooperation between the UN and regional organizations should also be a priority. New actors involved in peace operations should uphold UN standards.
- K The UN Secretariat, in close cooperation with Member States, should develop enhanced policy and guidelines for integrated mission police and military command mechanisms that ensure effective planning and communication, and support clear command and control in high tempo joint operations. These mechanisms should be tested at the mission level through crisis management exercises, also involving external expertise.
- L Strategic level mechanisms in UN HQ should be reviewed to achieve an improved level of triangular cooperation between the Security Council, the Secretariat and TCCs/PCCs. The Security Council should make better use of its Working Group on Peacekeeping Operations to provide a more senior and highly qualified advisory group, especially on matters of security. The Security Council needs budget sheets prepared by the Secretariat before creating any new peacekeeping operation or before the renewal or strengthening of the existing ones. In this way there might be better alignment between mandates and the resources needed to implement them.
- M The Security Council and the Secretariat should do more to keep Member States informed of the strategic direction of missions, and the Security Council needs help with assuming its strategic responsibilities and carrying out its planning and oversight functions effectively. In addition, Member States should ensure that their representatives in New York are fully prepared for consultations with the Security Council and the Secretariat. The Secretariat needs stronger mechanisms to create a unity of command and purpose to support missions in the field at the strategic level.
- N The UN Secretariat in close cooperation with Member States should develop a comprehensive doctrine that clearly defines the protection of civilians to ensure adequate preparation and training to support peace operations.

- Drawing on the expertise of mission personnel, the UN Secretariat should develop a joint or integrated manual on gender mainstreaming for all the mission components (military, police and civilian) for the tactical level, which should be systematically used both in missions and by contributing countries in their preparations for sending personnel to missions.
- P The UN Secretariat, in close cooperation with Member States, should develop policy guidelines that clarify whether and how peace operations should address transnational organized crime. This should include establishing a definition of organized crime and its transnational aspects.

Building the Impact and Assessment Evaluation Base

There is a growing recognition of the importance to assess and evaluate the impact of peace operations.

- 22 Progress towards building policies, principles and guidelines for today's multidimensional operations, alongside the imperative to demonstrate peace operations as a value-for-money tool, has reinforced the need for a better appreciation of the impact that peace operations are having on the conflict environment. While peace operations are increasingly asked to demonstrate results and positive impacts in countries of deployment—for instance, the UN Security Council now regularly requests missions to establish and apply benchmarks towards transition—this has yet to become systematised practice and there remains a fundamental lack of agreement on the terms, methodologies and protocols for measuring peace operation impact. As a result, there is an absence of a coherent body of knowledge that can articulate clearly, and with sufficient data, the impact of peace operations. Indeed, it is only in recent years that practitioners and policymakers have begun to seriously grapple in concrete terms with the question of how to assess the effectiveness and impact of peace operations.
- 23 Any assessment or evaluation approach requires addressing a number of critical questions. At a fundamental level, it must be clear why the evaluation is being carried out. Is the overall evaluation objective to assess whether a project, programme or mission as a whole achieved its intended objectives ('accountability') or to advance knowledge in order to improve ongoing or future activities ('learning')? While assessments should seek to provide a platform for both learning and accountability to gain maximum benefit, compromises are inevitably made with regard to what can and will be evaluated. Second, it should also be clear for whom the activity is being carried out. While stakeholder requirements ideally are complementary; in practice, this is not always the case. The use of an independent evaluation is one way to insulate evaluation from multiple stakeholder requirements and agendas and may make possible more rigorous assessments that can generate information that will contribute to learning.

- 24 Determining what should be measured is often complicated. To this end, it is important to establish what it is that is to be evaluated. (Is it specific mission activities, projects or programmes, or the mission as a whole?) In relation to what is the impact to be assessed? Does the success of a single project, for instance, bear any substantive impact on the overall mission objectives, and are there any unintended consequences? Given the multiplicity of stakeholder agendas, these questions are best determined during the initial stages of an assessment or before, such as at the mission planning stage. Because missions are so complex and component parts are so intrinsically interrelated, the question of what to measure is difficult. However, methodological approaches—often combining multiple tools—are being developed, adapted and refined to make it possible to factor in all component parts in an evaluation.
- 25 Another important dimension concerns the level at which the evaluation occurs, specifically, whether at the level of outputs, outcomes or impacts. While outputs are by far the easiest to measure, as they essentially identify the results of an input activity and are easily quantifiable, they do not always provide substantive information in relation to higher order questions such as peace operation effectiveness, impact and quality, making at most rudimentary judgments on the value or contribution of objectives. Outcomes are those that define the very purpose of the intervention but that are difficult to measure except subjectively. Assessing impact, which connects a form of change or progress to an actual reform, is extremely challenging and often viewed by stakeholders as too problematic or elusive. Yet there is an emerging view that impact evaluation can, and should, be carried out throughout the course of the programme implementation, and that they should be built into the design of the peace operation.
- 26 A number of tools and methodologies are available for assessing and evaluating the impact of peace operations; some of these are still evolving. Fundamentally, the methodology selected is dependent on the questions posed, which, in turn, is dependent on the purpose of the evaluation or assessment. In this context it is also important to consider the trade-offs between ‘attribution’ and ‘contribution’. While ‘attribution’—by linking an effect directly to a cause or, specifically here, by connecting the intervention causally with its impact—has been the gold-standard in impact assessment and evaluation, it is increasingly recognized that it is difficult to isolate effects of a particular mission in these complex settings. Current thinking is leaning towards a greater focus on the contributory nature of peace operations, concentrating on the ‘contributions’ of an activity or a series of activities to a particular end state. To this end, good practice is increasingly looking to use mixed methods, rather than relying on any one method, thus adding validity to the findings.

- 27 Given the inherently political nature of peace operations, efforts to assess their effectiveness or impact will often be fraught with political considerations and will continue to be challenging. The reality is that impact assessment and evaluation of peace operations have political implications—for the mission, donors, the host country and contributing countries. These key stakeholders are likely to have different requirements, needs and expectations in relation to the assessment and evaluation of UN operations. Further on, in integrated missions different operation components have distinct institutional identities and each will have a stake in their reputation and sometimes funding. These dimensions cannot be ignored when making an assessment or evaluation. The challenge is to create a toolkit of approaches and methodologies that has broad relevance and, in the process, helps capture lessons that can improve good practice in current and future peace operations.

RECOMMENDATIONS

- Q Security Council mandates should require missions to systematically include relevant monitoring and evaluation planning in order to better determine whether the missions are meeting the benchmarks set.
- R The UN should improve the planning culture within UN HQ and missions by developing and implementing accountable UN-wide planning tools and systems, and by training and practising selected personnel in all peacekeeping components in their use.
- S The UN, in close cooperation with Member States, should consider extending the role and responsibilities of the new Office for the Peacekeeping Strategic Partnership from that of purely military and police oversight to mission-wide oversight of leadership, accountability and crisis management training, in order to ensure stronger, more consistent and more accountable implementation of the DPKO/DFS policy and guidance at the mission level. Or alternatively, the UN should consider empowering the annual mission reviews by DPKO's Office of Operations to make an assessment of the performance of the mission leadership team in this regard.
- T The UN and Member States should pay increased attention to identifying impact assessment and evaluation experts with technical skills and expertise who can support the planning processes and drive coordination among the stakeholders. The emphasis should not be on scrutiny or criticism, but focus instead on conveying the comprehensive impact of a UN peace operation.

- U Sufficient time, financial support and political will are critical components of impact assessments and evaluation processes. Senior mission leaders should drive such processes from the initial stages of a mission.
- V When an assessment or evaluation is about capturing the outcomes and impact of a mission as a whole, rather than in terms of its component parts (the military, police or civilian), asking independent evaluators to undertake the exercise should be considered, thereby reducing the risk of the process being politicised.
- W International organizations and donor countries should aim to create mixed evaluation teams comprised of independent evaluators and stakeholders with vested interests in mitigating the risks and effects of politicised assessment and evaluation agendas, and reinforce the complementary objectives of the evaluation protocols.
- X International organizations should create or review mechanisms that support donors and other stakeholders external to the mission coming together to establish common funding allocations to promote better rationalisation of funding and to achieve joint outcomes.

Arabic

ARABIC

CHINESE

FRENCH

RUSSIAN

SPANISH

المُلخَص التنفيذي

المقدمة:

١ تشهد عمليات السلام عدداً من التغيّرات الهامة في إطار مواكبة التحديات السياسية والأمنية المعاصرة، بما في ذلك سُبُل التكيف مع بيئة العمل الجديدة التي يتم فيها تنفيذ هذه العمليات. وفي هذا السياق، فلقد شهدت عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام خلال السنوات القليلة الماضية عدداً من التطورات البارزة، مثل استحداث لواء التدخل السريع ببعثة الأم المتحدة لتثبيت الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، والتي أثارت مع غيرها من التطورات تساؤلات جدية فيما يتعلق بسياسة وعقائد عمليات السلام - مثل التداعيات المترتبة على تزايد اللجوء إلى حفظ السلام المعزز في حالات محددة- كما مثلت تحدياً للمبادئ الرئيسية لحفظ السلام. ومازال هناك جدلاً في إطار الأمم المتحدة حول الممارسة العملية لعقائد حفظ السلام. ويهدف هذا التقرير إلى تحديد المتطلبات الجديدة والتحديات المحتملة التي ستواجه عمليات السلام بهدف تقديم رؤى حول كيفية قيام المجتمع الدولي بالاستعداد الأمثل والاستجابة وخلق مرونة من أجل التعامل بشكل فعال وحازم مع التحديات الحالية والمستقبلية لعمليات حفظ السلام.

أولاً: فهم كيف يُمكن للتهديدات الناشئة التأثير على عمليات السلام وكيف يُمكن التعامل معها بفاعلية

لقد تغيرت طبيعة الصراع المعاصر بدرجة كبيرة بحيث أصبح الترابط بين النزاع المسلح والجريمة المنظمة وفي بعض الحالات الإرهاب أكثر وضوحاً، مما فرض على عمليات السلام ضرورة التكيف بشكل سريع مع البيئة السياسية والأمنية الجديدة التي يشهدها العالم. ومع ذلك، فما يزال هناك الكثير الذي يُمكن تعلمه حول كيفية استجابة عمليات السلام للتهديدات الناشئة التي غالباً ما تكون عابرة للحدود في طبيعتها.

٢ توجد مجموعة هامة من التحديات التي تواجه عمليات السلام اليوم مُتمثلة في التهديدات الناشئة، والتي تُعد انعكاساً للسمات الرئيسية للبيئة السياسية والأمنية الجديدة التي يشهدها العالم. ولقد أصبحت هذه التهديدات، كالجريمة المنظمة العابرة للحدود وآثار تغير المناخ وهشاشة الدولة، تتسم بشكل متزايد بطبيعتها العابرة للحدود وتتطلب نهجاً أكثر تنسيقاً. وعلى الرغم من تباين وجهات النظر حول كيفية قيام عمليات السلام بالتعامل مع التهديدات الناشئة التي تواجهها لدى تنفيذ ولاياتها بالدول المعنية، إلا أنه من الواضح أن هذه التهديدات لها تأثيرات واسعة على جميع مستويات ممارسات ونتائج عمليات السلام.

٣ وتأتي الجريمة المنظمة العابرة للحدود كأحد التطورات الرئيسية ضمن التهديدات الناشئة التي يشهدها العالم. ولقد كانت الآثار السلبية للجريمة المنظمة العابرة للحدود- والتي تُعرفها الأمم المتحدة بشكل واسع بأنها تشمل تقريباً كل نشاط إجرامي بدافع تحقيق الربح مع وجود

تداعيات دولية- على فاعلية عمليات السلام أكثر وضوحاً في حالات التدخل بدول مثل هايتي ومالي وغيرها من الحالات التي تتزايد بشكل مُطرد.

٤ وبشكل عام، فإنه لا يتم تكليف أو تجهيز عمليات السلام صراحةً للتعامل مع التهديدات الناتجة عن الجريمة المنظمة العابرة للحدود. وعلى الرغم من ذلك، فإن العديد من البعثات مع مرور الوقت قامت خلال تنفيذ ولاياتها بتطبيق إجراءات لمواجهة هذه التهديدات بشكل تدريجي وبدافع الضرورة وليس جزءاً من ولايتها أو وفقاً لإستراتيجية واضحة منذ بداية عمل البعثة. وفيما يتعلق بعمليات الأمم المتحدة للسلام في غرب إفريقيا، فعلى سبيل المثال فلقد تم الاعتراف بالجريمة المنظمة العابرة للحدود باعتبارها أحد المُسببات الرئيسية للنزاع وكتهديد للأمن والاستقرار الإقليمي. واستجابةً لذلك، قامت الأمم المتحدة عام ٢٠٠٩ بإطلاق مبادراتها للجريمة في غرب إفريقيا كجهد مُنسق ومُبتكر من جانب المنظمات الدولية وحكومات غرب إفريقيا في إطار مكافحة الجريمة المنظمة.

٥ وعلى الرغم من تنامي الاعتراف بالتهديد الذي تُمثله الجريمة المنظمة العابرة للحدود على الاستعدادات الخاصة بتدخل حفظ السلام، بما في ذلك طبيعة ونطاق تأثيرها وكيفية مواجهة عمليات السلام لهذا التهديد، إلا أن هذا التأثير للجريمة العابرة للحدود مازال غير مفهوماً بدرجة كبيرة. ولقد أدى عدم كفاية النقاشات والتحليلات فيما يتعلق بأثر الجريمة المنظمة العابرة للحدود على أنشطة حفظ السلام إلى الحيلولة دون تطوير المفاهيم والعقائد اللازمة، وذلك بالإضافة إلى ضعف التعامل مع الجوانب ذات الصلة بإدارة الجريمة المنظمة العابرة للحدود في سياق عمليات السلام، خاصة فيما يتعلق بالسياسات والمبادئ والقواعد الإرشادية. وفي سياق متصل، فإن عدم وجود عقائد واضحة تربط الجريمة المنظمة العابرة للحدود بعمليات السلام قد أدى إلى عدم كفاية القواعد الإرشادية اللازمة للتعامل مع مثل هذه المشكلات على المستوى العملي والتكتيكي. فعلى سبيل المثال، فإنه يوجد حاجة لمعايير ثابتة لتحديد إذا ما كانت الجريمة في طابعها عابرة للحدود، ومدى انعكاس الأنشطة الإجرامية على عمل البعثات.

٦ وتتطلب مكافحة الفاعلة للجريمة المنظمة العابرة للحدود في سياق عمليات السلام مجموعة من الجهود، بدءاً من اتباع إجراءات أفضل للتقييم والتخطيط وصولاً إلى اتفاق واسع على الاستراتيجيات والتكتيكات الأفضل التي يجب إتباعها، فضلاً عن أن الملكية الوطنية ومسئولية الدولة المضيفة فيما يتعلق بجهود مكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود تُعد من ضمن العوامل الهامة أيضاً. وانطلاقاً من ذلك، فإنه تجرى حالياً نقاشات موضوعية حول فاعلية وشرعية السياسات التي تتبعها عمليات السلام للتعامل مع الجريمة المنظمة العابرة للحدود. ورغم أن وكالات الأمم المتحدة والوكالات الوطنية تقوم بتقييم محاور هذه المشكلة، إلا أنه ما زالت هناك حاجة لتحديد كيفية تعامل مكون الشرطة أو الجيش في البعثات مع الجريمة المنظمة، خاصة في ضوء أن اتباع نهج شامل في معالجة المشكلات الناتجة عن الجريمة المنظمة العابرة للحدود يُعد أمراً ضرورياً لمواجهة هذه المشكلة.

٧ وبالمثل، فإن استخدام أدوات وتكنولوجيات جديدة في عمليات السلام سيُمثل عنصراً هاماً لتمكينها من مواجهة التهديدات الناشئة، كما أن جمع وتحليل المعلومات دولياً وإقليمياً

ووطنياً يُعد من ضمن العوامل الهامة لتحسين وعى وفهم عمليات السلام للتطورات على الأرض ولاستنباط إستجابات مُناسبة لها. كذلك فإن استخدام الأدوات الرقمية لتعقب ورصد الأثر الحقيقي للآزمات يُعد على سبيل المثال وليس الحصر وسيلة حديثة تُمكن عمليات السلام من التعامل مع التهديدات الناشئة واكتساب وعى أفضل للبيئة التى تعمل فيها.

التوصيات

- ضرورة قيام سكرتارية الأمم المتحدة بصورة مستمرة، جنباً إلى جنب مع المجتمع الأكاديمي وُبناءً على خبرات الأفراد العاملين بالبعثات، بتحديد التهديدات الناشئة وتأثيرها على عمليات السلام بطريقة منهجية. وتطوير استراتيجيات للاستجابة للتهديدات الناشئة التى سيتم تحديدها، والقيام بمراجعتها وتعديلها كلما اقتضت الحاجة ذلك.
- ضرورة قيام سكرتارية الأمم المتحدة، بالتعاون وثيق مع الدول الأعضاء، وجنباً إلى جنب مع المجتمع الأكاديمي وُبناءً على خبرات الأفراد العاملين بالبعثات، بتطوير فهم أفضل لدور وتأثير وسائل التواصل الاجتماعى وغيرها من الأشكال الجديدة للإعلام والبيانات الكبيرة على النزاع وعمليات السلام، وباعتبارها فى الوقت نفسه مؤشراً على النزاع والسلام.
- ضرورة قيام الأمم المتحدة، بالتعاون مع الدول الأعضاء، بوضع نهج منتظم لتطوير السياسات والمبادئ والقواعد الإرشادية، وكذلك توفير التدريب اللازم للتعامل مع التهديدات العابرة للحدود، فضلاً عن تطوير نهجاً إقليمياً للتعامل مع هذه التهديدات فى الأقاليم المتضررة.
- ضرورة قيام الأمم المتحدة، بالتعاون مع الدول الأعضاء، بحشد تأييد واسع فيما يتعلق بكيفية التعامل مع الجريمة المنظمة فى حالات الدول الهشة وحالات ما بعد النزاع، فضلاً عن تحديد المهارات والهيكل المطلوبة للتعامل مع الجريمة المنظمة والعمل على دمجها فى إطار عمليات السلام حيثُما كان مناسباً.

ثانياً: تجهيز عمليات السلام للتكيف بشكل أفضل مع البيئات التشغيلية المتطورة

فى إطار مواكبة السياقات التشغيلية المتغيرة، فإنه من المهم تحديث الطريقة العمل الخاصة بعمليات السلام فى الدول المعنية، والنظر فى كيفية دمج التكنولوجيا الحديثة فى آليات عملها. وبالتوازي مع ما تقدم، فإن هياكل وآليات القيادة والتحكم بعمليات السلام المُعاصرة يجب تعديلها أو تعزيزها لتمكينها من العمل فى البيئات الصعبة التى يتم نشرها فيها.

٨ أوصت مجموعة العمل المعنية بعمليات حفظ السلام فى مجلس الأمن عام ٢٠١٣٠ بالاعتماد على الأدوات الجديدة والتقنيات التكنولوجية فى عمليات السلام كوسيلة للتصدى للتهديدات الناشئة. ويهدف تطبيق التكنولوجيا الحديثة فى عمليات السلام إلى فهم والتأثير على البيئات

التي تعمل بها تلك البعثات حالياً، وذلك بطريقتين أساسيتين: الأولى، من خلال الحصول على الثقة والدعم عن طريق التواصل مع سكان البلد المضيف، والثانية، من خلال تحسين "الوعي الظرفي" عن طريق جمع المعلومات وتحليلها ونشرها بين العاملين في البعثات.

٩ على الرغم من أن وسائل الاتصال التقليدية مازالت مهمة، إلا أن وسائل الاتصال الجديدة بما فيها وسائل التواصل الاجتماعي تمتلك القدرة على تحسين كُُل من نطاق وفاعلية جهود الاتصال بعمليات السلام. ودون شك، فإن استخدام هذه الأدوات بشكل صحيح سيُمكن البعثات من إتباع نهج أكثر استراتيجية فيما يتعلق بالاتصالات، وكذلك تعزيز قدرة تلك البعثات على الوصول بشكل أفضل للأحداث أثناء وقوعها. كما تُتيح وسائل الإعلام الجديدة ووسائل التواصل الاجتماعي إجراء حوار من اتجاهين والذي يوفر ليس فقط مصدراً للمعلومات للجمهور ولكنه أيضاً يوفر الدعم اللازم لتحقيق أهداف البعثات. ولقد قامت البعثات التابعة لكُل من الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي والاتحاد الأوروبي باتخاذ خطوات ملموسة على صعيد مواكبة تطورات العالم الرقمي ووسائل التواصل الاجتماعي وغيرها من وسائل الاتصال.

١٠ وعلى صعيد جمع وتحليل المعلومات، فإنه يوجد اعتراف مُتنام لدى المجتمع الدولي فيما يتعلق باستخدام الأشكال المختلفة للمراقبة، والتي تُعزز بشكل كبير من قدرة عمليات السلام على الوصول للأحداث. ونتيجةً لذلك، فلقد تم التصريح باستخدام "الطائرات بدون طيار" ببعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية عام ٢٠١٣، كما قامت الأمم المتحدة في ١٨ يونيو ٢٠١٤ بالإعلان عن اعتمادها استخدام هذه الطائرات في مالي. هذا، وقد يشهد المُستقبل نشر أدوات "crowdsourced" لجمع المعلومات ولتوفير فهم أفضل للسياق الذي تتم فيه عمليات السلام. ومن جانب آخر، فإن التقدم في مجال جمع المعلومات أفرز عدد من التحديات التي تواجه عمليات السلام لهذه التقنيات وطرح تساؤلات مفتوحة حول الاستخدام المُناسب لها. ومن هذا المنطلق، فإنه من المهم فهم أن استخدام أدوات التكنولوجيا الحديثة ليست هي الحل السحري للتحديات التي تواجه عمليات السلام الدولية وأنها لا يمكن أن تكون بديلاً للتواجد البشري، إلا أنها يمكن أن تكون أداة تكميلية وداعمة لعمليات السلام وفقاً لنهج يستند إلى رفاهية سكان الدولة المضيقة، وأخذاً في الاعتبار أن التكنولوجيا الحديثة لديها القدرة على المساعدة في فهم والتأثير على البيئة التي تعمل فيها البعثات.

١١ إن ما تتسم به عمليات السلام الحديثة ومتعددة الأبعاد من تعقيد، بما في ذلك دور المكون العسكري والشرطي والمدني في تنفيذ أهداف بعيدة المدى بشكل مُتكامل، يطرح مطالب كبيرة تتعلق بضرورة وجود إطار عمل واضح وقوى مهام السيطرة والقيادة والتحكم لتوجيه الأنشطة على كافة مستويات العمليات، وفي ضوء البيئات الصعبة التي غالباً ما تعمل بها بعثات حفظ السلام حالياً فإن هذه الأمور تُمثل أهمية كبيرة. وتبعاً لذلك، فإن وجود إطار عمل فعال يُعد عاملاً أساسياً لنجاح التخطيط وتنفيذ عمليات السلام، وكذلك لتعزيز الثقة بين الدول الأعضاء.

١٢ ولقد قامت سكرتارية الأمم المتحدة عام ٢٠٠٨ بإصدار وثيقة سياسات شاملة بهدف توفير توضيح أكبر لمهام وعقيدة السيطرة والتحكم والقيادة بعمليات السلام بدءاً من مستوى المقر الرئيسي ووصولاً إلى المستوى الميداني. ولقد كانت مهام السيطرة والقيادة والتحكم، قُبيل إتاحة تقرير عام ٢٠٠٨، تخضع للتوجيهات الصادرة للأفراد العاملين بالبعثات. هذا، ولقد تم

إتاحة سياسة عام ٢٠٠٨ لكافة عمليات الأمم المتحدة للسلام بهدف توفير أكبر قدر من الإيضاح والإرشادات فيما يتعلق بمسائل السيطرة والقيادة والتحكم، خاصةً في إطار بعثات السلام متعددة الأبعاد، حيث لا تزال هذه السياسة توفر إطاراً للأمم المتحدة للتعامل مع هذه المسائل رغم وجود عدد من القيود. وفي عام ٢٠١١، قامت إدارة التقييم والتدريب بسكرتارية الأمم المتحدة، إضافة لسياسة عام ٢٠٠٨، بإجراء تقييم داخلي أظهر أنه رغم أن إطار العمل الخاص بمسائل السيطرة والقيادة والتحكم يُعد آلية مناسبة وفعالة ومرنة، إلا أنه يُمكن تعزيزه من خلال المزيد من الوضوح وتقوية التطبيق. كما حددت عملية التقييم عدد من التحديات فيما يتعلق بالهيكل الخاص بإطار العمل مقترحة توصيات مختلفة للتعامل مع تلك التحديات. ومع ذلك، فإنه من المهم الإشارة إلى أن إطار العمل المُشار إليه لم يتم تحديثه بعد وأنه لا توجد سياسة توجيهية جديدة ظهرت منذ تقييم عام ٢٠١١.

١٣ كما تم تحديد عدد من التحديات التي تواجه إطار عمل السيطرة والقيادة والتحكم على كافة مستويات العمليات، فعلى المستوى الإستراتيجي للتحكم بعمليات السلام- مقر الأمم المتحدة- يوجد قلق من أن الجمع بين المطالب العديدة وخفض التوظيف سينعكس على عمليات السلام، فضلاً عن أن الآليات المتاحة على المستوى الإستراتيجي- فرق التشغيل المتكاملة ومركز الأمم المتحدة للعمليات والأزمات- غير مُجهزة بالشكل الكافي لإدارة مواقف الأزمات، إضافةً لكونها ضعيفة في مواجهة الأزمات المتعددة. وفي ضوء محدودية القدرات بالمقر الرئيسي، فإن وظائف إدارة الأزمات غالباً ما تُنقل إلى البعثات التي في كثير من الأحيان ليس لديها قيادة تتمتع بالخبرة لمواجهة مثل هذه المواقف.

١٤ إن الهيكل الفريد للقيادة بين المقر الرئيسي للأمم المتحدة والبعثات- والذي لا يوجد مستوى وسيط للقيادة- يطرح تساؤلات حول طبيعة واختصاص الممثل الخاص للسكرتير العام أو رؤساء البعثات لتحقيق التواصل بين المستويات الإستراتيجية والعملياتية. وكنتيجة لذلك، فإن مسألة تدريب وتجهيز القادة تُعد هامة لضمان نجاح البعثات، والتي تتزايد الدعوات المطالبة بالاهتمام بها.

١٥ وعلى مستوى البعثات، فإن فريق قيادة البعثة يُعد الأداة الرئيسية لتحقيق وحدة التحكم والهدف بين مختلف مكونات البعثة، وتتطلب البعثات متعددة الأبعاد اليوم مستوى أكبر من التكامل في هذا الصدد. ومع ذلك، فإنه يوجد تباين كبير بين هذا الهيكل وغيره من الهياكل المشتركة المتواجدة على مستوى البعثات لتيسير عملية التكامل، والتي ترتبط بدرجة كبيرة بتفضيلات الممثل الخاص للسكرتير العام. وكنتيجة لضعف وجود نمط مؤسسي موحد للهياكل الخاصة بإطار عمل البعثة، فإن العلاقات ذات الصلة بالتحكم تكون خاصة وغير مستقرة وغير متناسقة وتُعاني من عدم وضوح في الأدوار. ومن هنا، فإن إتباع نهج أكثر تنظيماً وأقل إرتجالية يُمكن أن يُفيد علاقات التعاون بين البعثة والفاعلين من خارج المنظمة التابعة لها، مثل علاقات التعاون بين مكون الأمن بالبعثة وقوات الأمن التابعة للدولة المضيفة. كما أن تحقيق التشغيل البيني الجيد في عمليات السلام يتطلب أن تكون ترتيبات القيادة مُصممة بعناية وبشكل موحد وقابل للممارسة. كذلك فإن زيادة فاعلية إطار عمل القيادة والتحكم والسيطرة على مستوى البعثة يتطلب تعزيز التخطيط المشترك وتبادل المعلومات، بما في ذلك استخدام وسائل تكنولوجيا معلومات حديثة.

- ضرورة قيام سكرتارية الأمم المتحدة، بالتعاون وثيق مع الدول الأعضاء، بمراجعة السياسة الخاصة بإطار عمل السيطرة والقيادة والتحكم في إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني وفقاً للتقييم والتوصيات التي تضمنها تقرير إدارة تقييم السياسات والتدريب عام ٢٠١١، لتكون بمثابة وثيقة سياسات متكاملة توضح العلاقة بين المكون العسكري والشرطي والمدني مع احترام ما لديهم من خبرات ومسؤوليات وأدوار، كما أنها ستؤدي إلى توحيد الهياكل المؤسسية على مستوى البعثة. ومن المهم في هذا السياق تعميم هذه السياسة الجديدة على نطاق واسع بين الدول الأعضاء، وتحديدًا الدول المساهمة بقوات من الجيش والشرطة، لتمكينهم من الإعداد الأفضل وتخطيط وتدريب قواتها بما يتماشى وهذه السياسة.

- ضرورة قيام سكرتارية الأمم المتحدة، بدعم من الدول الأعضاء، بتطوير هياكل قوية لإدارة الأزمات في كل من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، الأمر الذي يمكن تحقيقه من خلال تعزيز دور مركز الأمم المتحدة للعمليات والأزمات لجعله مركزاً لإدارة الأزمات ذا طابع إستراتيجي. وعليه، فإن وجود "مركز الأمم المتحدة للعمليات والأزمات" مُعزز وتتواجد به قيادة مناسبة يجب أن يركز على دعم البعثات، وأن يكون مُجهزاً بالاتصالات والوسائل المساعدة لصنع القرار، وأن يتمكن من ممارسة سلطة القيادة على البعثة، وأن يتواجد به عاملين يتمتعون بالخبرة في الأزمات والإدارة والإقليم الذي تعمل به البعثة، وأن يتمكن من تولى مهام القيادة والتحكم في أزمته على الأقل، إن لم يكن ثلاثة، في نفس الوقت. ويتطلب كل ما تقدم تحديد الدور والموارد الخاصة بفرق التشغيل المتكاملة خلال الأزمات.

- ضرورة قيام سكرتارية الأمم المتحدة بتعزيز وتمكين قسم تعيين القيادات الرفيعة بكل من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، وذلك بهدف تحسين اختيار وتدريب وإعداد وتوجيه كبار القيادات. كما أن المشاركة في التدريب الخاص بالقيادات العليا يجب أن يكون إلزامياً وأن يتم خلاله تقييم أداء المشاركين.

- يجب أن تعتمد عمليات السلام على أدوات وتقنيات مناسبة لدورها وأهدافها، مع أهمية وجود دعم من مقر قيادة الأمم المتحدة والعمل بصورة مستمرة من أجل البحث عن/ وتطبيق الابتكارات التكنولوجية الجديدة وفقاً لما تقتضيه الضرورة، وأهمية قيام الدول الأعضاء بتوفير الموارد المالية والبشرية اللازمة في هذا الصدد، بما في ذلك مراجعة وتحديث هيكل نُظم المعلومات والتنسيق والاتصالات والقيادة والتحكم الخاص بإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، والتي يتم نشرها بعمليات السلام، لتتماشى مع أفضل الممارسات الدولية والتقنيات التكنولوجية المعاصرة.

- ضرورة قيام سكرتارية الأمم المتحدة، جنباً إلى جنب مع المجتمع الأكاديمي ووفقاً لخبرات الأفراد العاملين بالبعثات، بإجراء تحليل دقيق للدروس المستفادة من استخدام التكنولوجيا الجديدة في عمليات السلام (مثل استخدام الطائرات بدون طيار)، وتعميم النتائج بشكل واسع على الدول الأعضاء. والعمل، بناءً على الدروس المستفادة، على تحديث واستكمال إجراءات التشغيل القياسية الخاصة باستخدام تكنولوجيا الرصد والمراقبة مع تقديم التوجيه اللازم في المجالات

الإضافية ذات الصلة حسب الحاجة. فعلى سبيل المثال فإنه حال قيام أحد الدول الأعضاء بتوفير طائرات بدون طيار، بدلاً من متعاقد تجارى، فقد تكون هناك حاجة لتوفير مزيد من التوضيح فيما يتعلق بالتعامل معها باعتبارها معدات مملوكة لوحدة تابعة لدولة.

ثالثاً: تعزيز التعاون والتنسيق الفعال

مما لا شك فيه أن بروز فاعلين جُدد في المجال الأمنى على الصعيد العالمى والظهور المتزايد للشكل "الهجين" في عمليات السلام، تعكس ضرورة التوصل إلى فهم مُشترك لأهداف ومفاهيم ومبادئ عمليات السلام، وذلك بهدف الوصول إلى نهج مُشترك فيما يتعلق بعقائد حفظ السلام، وللاستمرار بشكل حاسم في تعزيز آليات التعاون والتنسيق.

١٦ شهد العقد الماضى صعوداً سريعاً لفاعلين جُدد على الساحة العالمية والتي كان لها انعكاسات هامة على ممارسة عمليات السلام متعددة الأبعاد. وفي هذا السياق، فلقد تزايد عدد الفاعلين المُحتملين في عمليات السلام، حيث أعربت العديد من المنظمات الإقليمية في الآونة الأخيرة عن اهتمامها بتنفيذ عمليات السلام، أو نيتها للقيام بذلك، أو قامت بتأسيس هيكل تسمح لها بتنفيذ مثل هذه العمليات. ورغم أن هذه التطورات تُعد إيجابية بشكل عام إلا أنها قد تخلق صعوبات لنظام الأمم المتحدة، وذلك وفقاً لكيفية قيام هؤلاء الفاعلين باستخدام نفوذهم وتوجيه مواردهم. كما أن صعود الفاعلين الجُدد يطرح تساؤلات هامة فيما يتعلق بالمعايير وقواعد الاشتباك والنهج المشترك للعقائد وقضايا المُساءلة في عمليات السلام. وفي هذا الإطار فإن الأمم المتحدة تضطلع بدور أساسى في الحيلولة من التقليل من تطبيق أفضل الممارسات الخاصة بعمليات السلام، والتي تتطلب انخراطاً أكبر بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية.

١٧ وبالتزامن مع صعود فاعلين جُدد، فإن الشراكة في عمليات السلام- بمعنى التعاون بين اثنين أو أكثر من المنظمات الدولية والإقليمية وفي بعض الأحيان على المستوى الثنائى فيما يتعلق بحالات التدخل- أصبحت تشهدا تزايداً. وتوجد حالياً شراكات بعمليات السلام في إطار عدد من السياقات التى تُمثل تحدياً مثل مالى ودارفور والكونغو الصومال. ورغم أن هذا النموذج سيكون بارزاً بدرجة أكبر في المستقبل، خاصةً وأن مثلث التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقى والاتحاد الأوروبي يشهد تقدماً بالفعل في هذا الصدد، إلا أنه ما زالت هناك عدد من التحديات الفنية والإستراتيجية. فعلى سبيل المثال فإن زيادة التفاعل والتعاون بين هذه الجهات سيتطلب استخدام آليات تنسيق أكثر فاعلية. ومن هنا، فإنه يوجد دور أساسى للأمم المتحدة في هذا الصدد أيضاً.

١٨ وفي سياق متصل، فإن هناك حاجة أيضاً لتعزيز آليات التعاون والتنسيق ليس فقط بين المنظمات بل أيضاً داخل هذه المنظمات. ولا تزال هناك مساحة معقولة- يعتقد البعض أنها غير كافية- للتشاور بين الدول الأعضاء فيما يتعلق بإطار العمل الخاص بالتعاون الإستراتيجى في المسائل ذات الصلة بحفظ السلام، حيث أن الدول المساهمة بقوات من الجيش والشرطة على وجه التحديد يُمكنها الاستفادة من تعزيز تدفق المعلومات فيما يتعلق بالإدارة الإستراتيجية لعمليات السلام.

١٩ ولقد شهد العقد الماضى كذلك تقدماً كبيراً فيما يتعلق بتطوير السياسات والمبادئ التوجيهية لعمليات لحفظ السلام، والتي تُعد عنصراً بالغ الأهمية لضمان تعزيز فاعلية عمليات السلام. ورغم ذلك، إلا أن تقييم المبادئ التوجيهية على المستوى الإستراتيجى والعملياتى والتكتيكى فى ثلاث قضايا ذات أولوية- حماية المدنيين، والنوع، والجريمة المنظمة العابرة للحدود- يكشف عن وجود اختلاف بين سياسات وعقائد عمليات السلام القائمة على الصعيد الدولى والإقليمى والوطنى. وتبعاً لذلك، فإن تزايد الاعتماد على عدد كبير من الفاعلين لتنفيذ عمليات السلام يتطلب مواءمة المفاهيم والمبادئ والأهداف لنظام حفظ السلام المعاصر، وضرورة السعى نحو تبنى نهج مشترك لعقائد حفظ السلام.

٢٠ دأبت الأمم المتحدة، منذ اعتماد القرارات التاريخية الأولى لمجلس الأمن ١٢٦٥ (١٩٩٩) و١٢٩٦ (٢٠٠٠)، على السعى بفاعلية نحو تطوير وإنتاج سياسات ومبادئ توجيهية ومواد تدريبية حول حماية المدنيين فى النزاعات المسلحة. وعلى صعيد الأمم المتحدة، فإنه يتم التعامل مع حماية المدنيين باعتباره مسعى متعدد الأبعاد يتطلب تنفيذ عدد من الأنشطة فى وقت واحد ومُساهمة مجموعة متنوعة من الفاعلين، وبالتالي تبرز الحاجة التعاون الوثيق والموحد حول الموضوع. ورغم أن مفهوم حماية المدنيين يتم تناوله بشكل جيد على المستوى الإستراتيجى للأمم المتحدة، إلا أن العقائد والمبادئ التوجيهية للمنظمات الإقليمية والغالبية العظمى من الدول التى خضعت للتقييم فى هذه الدراسة لا تقوم بتغطية المفاهيم المتعلقة بحماية المدنيين بشكل مُحدد وكافى، فعلى سبيل المثال فإن معظم القواعد الإرشادية للجيش الوطنى تُشير إلى حماية القوات العسكرية ذاتها بدلاً من تناول كيفية حماية المدنيين فى حالات التدخل. وبشكل عام، فإن مفهوم حماية المدنيين على مستوى الأمم المتحدة يظل فى حاجة لإضفاء الطابع المؤسسى عليه بشكل كامل ويتطلب صياغة قواعد استرشادية خاصة به على المستوى العملياتى والتكتيكى لعمليات السلام. وبالمثل، فإن الهياكل الإقليمية والوطنية المعنية تحتاج إلى تعزيز تركيزها على مسألة حماية المدنيين وتبنى وتعديل المبادئ التوجيهية ذات الصلة لضمان تنفيذها بشكل فعال على مستوى البعثات، فضلاً عن حاجة إلى قواعد إرشادية أكثر تفصيلاً حول مسئولية وملكية الدول المضيفة فيما يتعلق بحماية المدنيين، خاصة فى الحالات التى لا ترغب فيها الدولة المضيفة أو لا تستطيع لمزاولة مسئولياتها تجاه حماية المدنيين، حيث أن عدم وجود قواعد إرشادية مناسبة حول ما يجب القيام وكيفية تطبيق إطار العمل الخاص بحماية المدنيين يُمكن أن يؤدى إلى عدم اتخاذ إجراء أو اللجوء لإجراءات غير مناسبة، بما يُخاطر فى النهاية ويؤثر على شرعية عمليات السلام.

٢١ وفيما يتعلق بتعميم النوع فى سياسات عمليات السلام كمجال أولوية آخر للأمم المتحدة، فلقد أظهرت دراسة تم إجراؤها فى هذا الصدد أن تطوير قواعد إرشادية على المستوى الإستراتيجى حول النوع فيما يتعلق بعمليات السلام قد تم مُراعاته بشكل كبير من جانب الأمم المتحدة وتم اعتماده بشكل واسع كمعيار من جانب الأجهزة المعنية بالمنظمات الدولية والإقليمية والدول الأعضاء، كما أكد مجلس الأمن على الحاجة لإتباع نهج يُراعى النوع فى إطار استعادة السلام والاستقرار وكذلك فى كافة الجوانب المتعلقة بحفظ السلام. ونتيجة لذلك، فلقد قامت غالبية الدول والمنظمات بتطوير خطط لتنفيذ سياسات متعلقة بالنوع بما يتماشى ونهج الأمم المتحدة فى هذا السياق، من خلال إنشاء هياكل بيروقراطية تتضمن أطر عمل وأفراد لرصد وتقييم وإدارة الأنشطة ذات الصلة. كما أن مسائل النوع تم تعميمها بشكل جيد فى الوثائق الدولية والوطنية، فضلاً عن وجود درجة من القواسم المشتركة فيما يتعلق بالنهج والمصطلحات

الخاصة بها. ورغم ذلك فإنه توجد اختلافات فيما يتعلق بكيفية تحقيق الأهداف المُتضمنة بوثائق السياسات الخاصة بالمستوى الإستراتيجي على الصعيدين التكتيكي والعملي. ومن هنا، فإن التحدي الرئيسي لضمان تنفيذ نهج يُراعى منظور النوع في عمليات السلام يتمثل في عدم وجود تكامل وتنفيذ كافٍ للقواعد الإرشادية ذات الصلة بالنوع والتي اعتمدت بالفعل ومُتاحة. فعلى سبيل المثال، لم تقم العديد من الدول بدمج سياسات وقضايا النوع في جميع الأطر التشغيلية لوكالاتها ومنظماتها، فضلاً عن أن القواعد الإرشادية للجيش على المستويين العملي والتكتيكي توفر إرشادات قليلة في هذا الشأن. وعلى الرغم من أن نهج الأمم المتحدة فيما يتعلق بتعميم سياسات النوع يُعد قوياً على المستوى الإستراتيجي، إلا أنه لم يتم تضمينه بشكل كامل على المستويين التكتيكي والعملي، بل وأقل من ذلك على الصعيدين الإقليمي والوطني.

التوصيات

- ضرورة تعزيز التعاون والتكامل بين الأمم المتحدة والدول المساهمة بقوات من الجيش والشرطة والدول المساهمة بعناصر مدنية. كما أن تعزيز الجهود الرامية إلى تحقيق التوافق وزيادة فعالية التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية يجب أن تحظى بأولوية، فضلاً عن أهمية قيام الفاعلين الجدد المنخرطين في عمليات السلام بالتمسك بمعايير الأمم المتحدة.
- ضرورة قيام سكرتارية الأمم المتحدة، بتعاون وثيق مع الدول الأعضاء، بتطوير وتعزيز المبادئ التوجيهية لآليات القيادة الخاصة بالجيش والشرطة بالبعثات المُتكاملة، لضمان التخطيط والتواصل الفعال وهما يدعم بشكل واضح مهام القيادة والسيطرة في العمليات المشتركة ذات الوتيرة العالية. وفي هذا الإطار فإنه من المهم اختبار هذه الآليات على مستوى البعثات من خلال تدريبات إدارة الأزمات، بما في ذلك الخبرات الخارجية.
- ضرورة مراجعة آليات المستوى الإستراتيجي بمقر الأمم المتحدة لضمان تحسين مستوى التعاون الثلاثي بين مجلس الأمن وسكرتارية الأمم المتحدة والدول المساهمة بقوات من الجيش والشرطة، فضلاً عن أهمية قيام مجلس الأمن بتعظيم الاستفادة من مجموعة العمل المعنية بعمليات حفظ السلام لتصبح بمثابة مجموعة استشارية رفيعة المستوى وتتمتع بدرجة عالية من الكفاءة، خاصة في المسائل المتعلقة بالأمن. كما يحتاج مجلس الأمن إلى توفير أوراق الميزانية التي تُعدها سكرتارية قبيل إنشاء بعثات حفظ سلام جديدة أو قبل تجديد ولاية أو تعزيز البعثات القائمة بالفعل، لضمان وجود تنسيق أفضل بين الولايات الممنوحة لبعثات حفظ السلام والموارد المخصصة لتنفيذها.
- ضرورة قيام مجلس الأمن والسكرتارية ببذل المزيد من الجهد لإبقاء الدول الأعضاء على دراية بالتوجه الإستراتيجي للبعثات، فضلاً عن أن مجلس الأمن يحتاج إلى مساعدة لتحمل مسؤولياته الإستراتيجية ولتنفيذ مهام التخطيط والمتابعة بشكل فعال. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي فإنه على الدول الأعضاء أن تضمن أن ممثليها في نيويورك على استعداد تام للمشاورة مع مجلس الأمن والسكرتارية، فضلاً عن حاجة السكرتارية إلى آليات أقوى لضمان وحدة القيادة والهدف هما يدعم عمليات السلام على المستوى الإستراتيجي في الدول المعنية.

- ضرورة قيام سكرتارية الأمم المتحدة، بالتعاون وثيق مع الدول الأعضاء، بتطوير عقائد شاملة تُحدد بوضوح حماية المدنيين لضمان الإعداد والتدريب الكافي في هذا المجال وبما يدعم عمليات السلام.

- ضرورة قيام سكرتارية الأمم المتحدة، استناداً لخبرات الأفراد العاملين بالبعثات، بتطوير قواعد توجيهية مشتركة أو متكاملة فيما يتعلق بتعميم النوع في كافة مكونات البعثات (جيش/ شرطة/ مدني) على المستوى التكتيكي، والذي يجب أن يتم استخدامه بشكل مُنظم من جانب كل من بعثات حفظ السلام والدول المساهمة بقوات في إطار استعداداتها لإرسال أفراد إلى عمليات السلام.

- ضرورة قيام سكرتارية الأمم المتحدة، بالتعاون وثيق مع الدول الأعضاء، بتطوير سياسات توجيهية توضح ما إذا كانت/ وكيفية قيام عمليات السلام بالتعامل مع الجريمة المنظمة العابرة للحدود، بما في ذلك وضع تعريف للجريمة المنظمة وجوانبها العابرة للحدود.

رابعاً: بناء قاعدة لتقييم وتقدير تأثير عمليات السلام

يوجد اعتراف مُتنام بأهمية تقييم وتقدير تأثير عمليات السلام.

٢٢ إن التقدم المُحرز في وضع السياسات والمبادئ والقواعد الإرشادية للعمليات متعددة الأبعاد اليوم، بالتزامن مع ضرورة إثبات أن عمليات السلام تُعد أداة تستحق الدعم المالي المُقدم لها، قد أظهر الحاجة إلى وجود تقدير أفضل للتأثير الذي تقوم به عمليات السلام في بيئة النزاع. ففي الوقت الذي يتم فيه مُطالبة عمليات السلام بشكل مُتزايد بإظهار النتائج والتأثير الإيجابي بالدول التي يتم نشرها فيها- على سبيل المثال يطلب مجلس الأمن حالياً بانتظام من البعثات وضع وتطبيق المعايير الخاصة بالمرحلة الانتقالية- فإن هذا الأمر سيصبح يمرور الوقت ممارسة منهجية إلا أنه يظل هناك نقص أساسي فيما يتعلق بالاتفاق على الشروط والمناهج والبروتوكولات الخاصة بتقييم أثر عمليات السلام، ونتيجةً لذلك، فإنه لا يوجد هيكل مُحكم خاصة بالمعرفة، والذي يُمكن أن يُعبر بشكل واضح وبيانات كافية عن تأثير عمليات السلام. وفي الواقع، فلقد بدأ الممارسين وصناع السياسة خلال السنوات الأخيرة بالتعامل بشكل جدي ووفقاً لشروط ملموسة مع مسألة كيفية تقييم فاعلية وتأثير عمليات السلام.

٢٣ مما لا شك فيه، فإن تنفيذ أي نهج للتقييم وتقدير تأثير عمليات السلام يتطلب التعامل مع عدد من الأسئلة الهامة. وبشكل أساسي، فإنه يجب أن يكون واضحاً السبب وراء إجراء التقييم، وما إذا كان الهدف النهائي منه هو تقدير تحقيق المشروع أو البرنامج أو البعثة للأهداف المرجوة منه (المساءلة) أو تحسين مستوى المعرفة لتطوير الأنشطة الجارية أو المستقبلية (التعلُّم)؟، ففي حين أن التقييم يجب أن يوفر منصة لكل من التعلُّم والمساءلة لتحقيق الاستفادة القصوى فإن توجد تنازلات لا محالة فيما يتعلق بما يُمكن وما سيتم تقييمه. ثانياً، فإنه من الضروري أن يكون التقييم واضحاً لمن سيخضع له، فعلى الرغم من أن الممارسة العملية تعكس أن مُتطلبات الأطراف المعنية بطريقة مثالية تكون متكاملة إلا أن هذا ليس الحال دائماً. ومن هنا، فإن استخدام تقييم مُستقل يُعد أحد الطرق لعزل التقييم عن عن المُتطلبات المتعددة للأطراف المعنية والأجندات الخاصة بهم، كما أنه سيساعد على إجراء تقييم أكثر صرامة والذي يُمكن أن يولد معلومات تُسهم في التعلُّم.

٢٤ كما أن عملية تحديد ما سيتم قياسه تُعد في الغالب أمراً مُعقداً. ولذلك، فإنه من المهم تحديد ما سيتم تقييمه (هل هو نشاط بعثة محددة، برامج أو أنشطة، أو البعثة ككل؟ وفيما يتعلق بالتأثير الذي سيتم تقييمه، فهل نجاح مشروع واحد على سبيل المثال يُحقق أى تأثير موضوعى على أهداف بعثات حفظ السلام ككل؟ وهل ستكون هناك أى عواقب غير مقصودة في هذا الصدد؟. وأخذاً في الاعتبار تعدد أجندات الأطراف المعنية، فإنه من الأفضل تحديد إجابات لهذه التساؤلات خلال المراحل الأولى لإجراء التقييم أو قبله، مثل مرحلة التخطيط للبعثة. وفي ضوء أن البعثات أصبحت مُعقدة والأجزاء المكونة لها مترابطة بشكل كبير، فإن مسألة تحديد ما سيتم قياسه أصبحت صعبة. ومع ذلك، فإن الأساليب المنهجية- غالباً ما تتكون من أدوات متعددة- تم تطويرها وتكييفها وتنقيحها بحيث يُمكن تضمين كافة مكونات البعثات في عملية التقييم.

٢٥ وبالمثل، فإنه يوجد بُعداً آخرًا يتسم بالأهمية وهو المستوى الذى يتم خلاله إجراء التقييم، وتحديدًا هل سيتم التقييم على مستوى المخرجات أو النتائج أو الآثار. فعلى الرغم من أن المخرجات تُعد هى الأسهل قياساً لكونها ترتبط في الأساس بتحديد نتائج النشاط الذى يتم تنفيذه ولأنه يسهل قياسها من الناحية الكمية، إلا أنها لا توفر دائماً معلومات موضوعية فيما يتعلق بالأسئلة المرتبطة بفعالية عمليات السلام والتأثير والجودة، وتوفر فقط أحكام أولية حول قيمة أو مساهمة أهداف. أما النتائج، فإنها تُحدد الغرض من التدخل ولكنه يصعب قياسها إلا من الناحية الموضوعية. وعلى صعيد تقييم التأثير، والذي يربط شكل من أشكال التغيير أو التقدم بإصلاح فعلي، فإنه يُمثل تحدياً كبيراً وغالباً ما ينظر إليه من قبل الأطراف المعنية باعتباره يُمثل إشكالية كبيرة أو أمر يصعب تحقيقه. ورغم ذلك، فلقد ظهرت وجهات نظر جديدة تُشير إلى إمكانية ضرورة تقييم التأثير خلال فترة تنفيذ البرنامج، وأنه يجب تضمينها في تصميم عمليات السلام.

٢٦ كما توجد عدد من الأدوات والمنهجيات المتاحة، بعضها ما زال يتم تطويره، لتقييم وتقدير تأثير عمليات السلام. وبشكل أساسى، فإن اختيار المنهجية الملائمة يعتمد على الأسئلة المطروحة، والتي بدورها تعتمد على الغرض من إجراء عملية التقييم أو تقدير تأثير عمليات السلام. وفي هذا السياق، فإنه من المهم أيضاً النظر في المفاضلة بين مفهومى "إسناد" و "إسهام". ففي حين أن مفهوم "إسناد"- من خلال ربط التأثير مباشرةً بقضية أو، وتحديدًا هنا، من خلال ربط التدخل من الناحية السببية بالتأثير- يُعد المعيار الأفضل لتقييم وتقدير التأثير، إلا أنه من المُسلم به على نحو متزايد بصعوبة عزل تأثير بعثة معينة في ظل الإعدادات المعقدة الخاصة بها. ومن هذا المنطلق، فإن التفكير يميل حالياً تجاه التركيز بدرجة أكبر على طبيعة إسهامات عمليات السلام، وذلك من خلال التركيز على "إسهامات" نشاط أو مجموعة من الأنشطة للدولة التى يتم فيها تنفيذ عمليات السلام. وتحقيقاً لهذه الغاية، فإن الممارسات الجيدة فيما يتعلق بإجراء التقييم ترتبط بشكل متزايد باستخدام أساليب متباينة، بدلاً من الاعتماد على أسلوب واحد، مما يعزز من صحة النتائج.

٢٧ وفي ضوء الطبيعة السياسية لعمليات السلام، فإن الجهود المبذولة لتقييم فعاليتها أو تأثيرها غالباً ما تكون مرتبطة بالاعتبارات السياسية، وهو الأمر الذى سيظل يُمثل تحدياً. وفي واقع الأمر، فإن عملية تقييم وتقدير تأثير عمليات السلام يكون لها تداعيات سياسية على البعثة، والجهات المانحة، والبلد المضيف والدول المساهمة، حيث يكون لهذه الأطراف المعنية متطلبات واحتياجات وتوقعات مختلفة فيما يتعلق بتقييم وتقدير تأثير عمليات الأمم المتحدة. علاوةً

على ذلك، فإن المكونات المختلفة للبعثات المتكاملة يكون لديها هويات مؤسسية تُميزها، كما أن كل منها سيكون له دور فيما يتعلق بسمعتها وفي بعض الأحيان التمويل الخاص بها، وبالتالي فإن يصعب تجاهل تأثير هذه الأبعاد لدى إجراء عملية التقييم. ويتمثل التحدي في كيفية إنشاء مجموعة من الأساليب والمنهجيات ذات الصلة بعملية التقييم، وبما يُساعد خلال إجراء التقييم على تحديد الدروس التي يمكن أن تُسهم في تحسين الممارسات الجيدة في عمليات السلام الحالية والمستقبلية.

التوصيات

يجب أن تطلب ولايات مجلس الأمن من البعثات أن تعمل بشكل منتظم على تضمين خطط للتقييم والرصد، بما يُساعد بشكل أفضل على تحديد ما إذا كانت تلك البعثات قد قامت باستيفاء المعايير الموضوعية الخاصة بها.

- ضرورة قيام الأمم المتحدة بتحسين ثقافة التخطيط في المقر الرئيسي للأمم المتحدة وعلى مستوى البعثات، وذلك من خلال تطوير وتنفيذ نظم وأدوات التخطيط الخاصة بالأمم المتحدة على نطاق واسع وبما يُحقق عنصر المُساءلة، وأيضاً من خلال تدريب الأفراد العاملين بكافة مكونات حفظ السلام على استخدامها.
- ضرورة قيام الأمم المتحدة، بتعاون وثيق مع الدول الأعضاء، بالنظر في تمديد دور ومسؤوليات الإدارة الجديدة للشراكات الإستراتيجية، بما في ذلك الرقابة على المكون العسكري والشرطي للبعثات، والرقابة على نطاق قيادة البعثة، والمُساءلة والتدريب على إدارة الأزمات، وذلك لضمان تطبيق السياسات والمبادئ التوجيهية لإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني بشكل أكثر قوة واتساقاً وأكثر عرضة للمُساءلة على مستوى البعثات. أو كخيار بديل، ضرورة قيام الأمم المتحدة بالنظر في تقوية المراجعات السنوية للبعثات والتي يُجريها مكتب العمليات بهدف إجراء تقييم حول أداء فريق قيادة البعثات في هذا الصدد.
- ضرورة قيام الأمم المتحدة والدول الأعضاء بإيلاء اهتمام أكبر لمسألة تحديد خبراء في مجال التقييم وتقدير التأثير ويتمتعون بقدرات فنية، وبما يدعم دعم عملية التخطيط وكذلك تولى عملية التنسيق بين الأطراف المعنية. وفي هذا الإطار، فإنه من المهم ألا يكون تركيز هؤلاء الخبراء على التدقيق أو الانتقاد بل يجب أن يكون على نقل التأثير الشامل لعمليات الأمم المتحدة للسلام.
- تُعد العناصر التالية: الوقت الكافي، والدعم المالي، والدعم السياسي من المكونات الهامة لعملية التقييم وتقدير التأثير، ومن المهم في هذا السياق قيام قادة البعثات بتولى هذه العمليات خلال المراحل الأولى للبعثة.

- النظر في الاستعانة بخبراء تقييم مُستقلين لدى إجراء عملية التقييم نتائج وتأثير البعثات ككُل، وليس في حالة تقييم مكونات البعثة (عسكري/ شرطي/ مدني)، مما يُقلل من مخاطر تسييس عملية التقييم.
- ضرورة قيام المنظمات الدولية والدول المانحة بالعمل من أجل إنشاء فرق تقييم مختلطة تتكون من خبراء تقييم مستقلين والأطراف المعنية من ذوى المصلحة الخاصة، بما يُسهم في التخفيف من مخاطر وتأثير التقييم المُسيس وأجندات التقييم، وبما يُعزز كذلك الأهداف المُتكاملة لبروتوكولات التقييم.
- ضرورة قيام المنظمات الدولية بإنشاء آليات للمراجعة تدعم المانحين وغيرهم من الأطراف المعنية من خارج نطاق البعثة، بما يُساعد على تحديد مخصصات مالية مشتركة لتحقيق نتائج مشتركة وتعزيز ترشيد النفقات بشكل أفضل.

Chinese

CHINESE

FRENCH

RUSSIAN

SPANISH

摘要

引言

- 1 为了应对当今政治和安全环境的挑战，适应任务区的新环境，和平行动正在经历着许多重要变化。过去几年中，联合国维和行动取得了一些有意义的发展，如在刚果民主共和国稳定团 (MONUSCO) 增设了“武装干预旅” (FIB)。维和实践的这一及其它新发展对维和行动提出了严重的政治和理论问题，如在某些环境下，增加使用强制措施的影响对目前持有的维和原则提出了广泛的挑战。在联合国内部，有人认为，维和理论落后于维和实践。通过认识和平行动的新形势和可能挑战，本报告旨在就国际社会如何更好地准备、回应挑战及提高适应性提出看法，以便坚决、有效地应对当前和未来和平行动的挑战。

认识新兴威胁如何影响和平行动及如何有效应对

现代冲突的性质已发生很大变化，武装冲突与有组织犯罪及某些情况下恐怖主义之间的联系更加突出。和平行动必须尽快适应全球新的政治和安全环境。然而，和平行动如何更好地应对通常具有跨国性质的新威胁，许多问题尚待研究。

- 2 当今和平行动面临的一系列重要挑战主要是新兴威胁，新兴威胁是新政治和安全环境的主要特征。这些威胁，如有组织跨国犯罪、气候变化的影响和脆弱国家，日益具有明显的跨国性质，需采取共同的应对方法。虽然对和平行动在任务区应如何处理面临的新兴威胁仍存在不同看法，但很明显，新兴威胁已对和平行动实践的所有层面和结果产生了广泛影响。
- 3 在这些新兴威胁中，一个最重要的发展是有组织跨国犯罪。有组织跨国犯罪（联合国广义定义，包括几乎所有具有国际影响的受利益驱使的犯罪行为）对和平行动效率的负面影响已在干预环境中显现出来，如在海地和马里，案件的数量看起来正在增加。
- 4 总的看，在应对有组织国际犯罪问题上，和平行动既没有明确授权，也没有必要的装备。然而，一些任务区在履行授权过程中，增加了应对这一威胁的措施。一般说来，这些措施都是出于需要逐步增加的，而不是任务区成立之初设计或一个明确战略的组成部分。例如，对联合国在西非的和平行动而言，有组织跨国犯罪被认为是冲突的重要原因之一，对地区稳定和安全构成威胁。为了应对这一威

胁，联合国于2009年发起了西非制止犯罪倡议 (WACI)，这是国际社会与西非政府打击有组织犯罪进行的一次协调和创新的努力。

- 5 尽管人们日益认识到有组织跨国犯罪对维和干预环境的威胁，但对影响的性质和范围以及和平行动应如何更好应对这一威胁，人们还知之甚少。对跨国犯罪行为对维和行动影响缺乏讨论和分析，阻碍了概念和理论的充分发展，从政策、原则和指导方针方面看，和平行动未能解决管理有组织跨国犯罪问题。由于没有将有组织跨国犯罪与和平行动相连接的条例，从而导致在行动和战术层面没有如何处理这些问题的指导原则。例如，目前没有成文标准确定犯罪何时是跨境性的，以及犯罪活动是否和在什么程度上将对任务区造成不利影响。
- 6 在和平行动中有效打击有组织跨国犯罪需做出许多努力，从更好的评估和计划程序到就使用最好的战略、战术达成广泛共识。因此，当地物主和东道国在打击有组织跨国犯罪方面的努力也是关键的。目前，有关有效和合法政策应对的实质性讨论正在进行之中，尽管联合国和有关国家不同机构正在对这一问题的各方面进行审查，但有关军事人员和警察如何在任务区融合其方法的工作也很缺乏。尽管如此，综合方式被认为是解决这一问题的关键。
- 7 采用新工具和技术对和平行动有效效应这一和其它新兴威胁是非常关键的。国际、区域和本地驱动的情报搜集和分析对改进和平行动对地面事件的感知和理解、制定适当的应对措施也是非常关键的。例如，运用数字化工具实时跟踪和监视危机的影响，是和平行动以现代方式获取对任务区环境的感知。

建议：

- A 联合国秘书处与学术界一起，并吸收任务区专家的意见，系统和持续不断地认别新兴威胁及其对和平行动的影响。对发现的新兴威胁制定应对战略，必要时定期审查和修改。
- B 联合国秘书处与学术界一起，吸收任务区专家的意见并与成员国紧密合作，更好地理解社会和其它新媒体及大数据在冲突和和平行动中的作用和影响，并将其作为和平与冲突的预测器。
- C 联合国应与成员国合作，对制定政策、原则和指导方针形成一个系统的方法，为解决跨国威胁提供训练，并在受影响地区进一步制定本区域的方法。

- D 联合国秘书处应与成员国合作，就如何解决在脆弱和后冲突形势中的有组织犯罪达成广泛共识。此外，应有关应对有组织犯罪的技巧和机制加以识别，并适当融入到和平行动中。

改善和平行动装备以更好地适应不断变化的活动环境。

为与不断变化的活动环境保持一致，和平行动应对其在任务区的活动方式进行现代化改造，并考虑如何吸纳现代技术。同样，指挥和控制结构及机制也应同时进行调整或加强，以适应当代和平行动所处的越来越险恶的环境。

- 8 2013年，安理会维和工作组建议在和平行动中采用新工具和技术，作为应对新兴威胁的一个手段。在和平行动中运用新技术旨在两个方面认识和影响当今任务区的环境。一是通过与东道国民众的沟通，取得信任和支持。二是通过情报搜集、分析及其在和平行动人员中的传播，提高“形势感知”能力。
- 9 虽然传统通信工具仍然是重要的，但新的社交媒体在扩大和平行动通信的范围和有效性方面具有潜力。正确使用这些工具可使任务区在通信方面采取更加战略的方法，同时也可增强任务区对所发生事件更好做出反应的能力。新社交媒体可实现双向对话，不仅可向公众提供一个信息来源，同时也可获得对任务目标的支持。联合国、非盟和欧盟的任务已经进入了数字、社会和其它媒体的时代。
- 10 关于信息搜集和分析，国际社会日益认识到各种不同监视的效用，这些手段可极大地扩大和平行动的监视范围。因此，2013年授权在刚果民主共和国稳定团使用无人机。2014年6月18日，联合国通报有意在马里部署无人机。未来，和平行动也可能使用“全民资源”工具搜集信息，以便对环境有更好的了解。信息搜集的进展对和平行动产生了新的挑战，对其合理的使用和仍存在不同意见。应当明白，技术工具不是解决国际和平行动面临挑战的灵丹妙药，它不能取代人的存在。然而，技术作为一个补充工具，如适当地融入集中于东道国民众福祉的方法中，现代技术具有帮助了解和影响任务区环境的潜在作用。
- 11 当代多维和平行动的复杂性（将军、警察和文职人员聚集在一起，以一体化方式完成广泛的任务），对明确和有利的权威以及指挥、控制框架（AC2）提出很多要求，以指导和指挥和平行动各层次的活动。鉴于当今维和人员经常身处的恶劣环境，这些尤为重要。如同维持成员国的信任一样重要，一个有效的框架对成功计划和实施和平行动以及保持会员国的信心至关重要。

- 12 2008年，联合国秘书处发表了一份综合性政策文件，以期获得权威和指挥、控制并在从总部到任务区的所有层面实施。该2008年报告发布之前，权威和指挥、控制问题在下发各不同任务区的指令中予以规定。2008年政策性文件适用于联合国所有和平任务，目的是对权威和指挥、控制问题提供更加明确的说明和指导，特别是对多维和平行动。尽管存在局限，但文件仍在执行，为联合国的权威和指挥、控制提供了现有的框架。2011年，联合国政策、评估和训练司(DPET)进行了一次内部评估，认为尽管现有的框架是合适、有效和灵活的机制，但进一步的明确和强化应用也会使其受益。评估指出了框架结构面临的一些挑战，并提出各种应对这些挑战的建议。然而值得注意的是，自2011年评估以来，这一框架从未进行过更新，也未出台新的政策指导。
- 13 在和平行动的各个层面都能发现与权威和指挥、控制相关的挑战。在和平行动指挥的战略层次，在联合国总部这一级，人们担心大量的需求与精悍人员相结合只会对和平行动提供有限的支撑。在战略层次存在的机制，如综合行动小组(IOTs)和联合国行动危机中心(UNOCC)，以简陋的装备管理危机形势，在多发危机情况下尤为脆弱。确实，由于总部的能力有限，通常将危机管理功能下放到任务区，由现场没有经验的领导处理危机。
- 14 联合国总部与任务区间的独特指挥机制(两者之间没有中间层次指挥机构)对秘书长特别代表(SRSG)和特派团团长(HoM)的性格和能力提出了很高的要求，他们是连接战略和战术层次的桥梁。因此，任务区高级官员的挑选、培训和准备是任务成功的关键。已经发出呼吁，更加强调这方面的程序。
- 15 在任务区层次，任务区领导团队(MLT)是实现不同任务区之间统一指挥和目标的主要手段。当今多维行动需要更高层次的融合。然而，在任务区层次如何建立旨在推动融合的联合机制仍存在很多不同意见，这主要取决于特别代表的偏好。由于任务区框架结构较弱的机制标准，指挥关系往往是临时、不稳定和不一致的，缺少明确的作用定位。一个更加机制和复杂的方式可能有益于任务区与其组织外的其它参与者进行合作，如任务区安全部门与东道国警察部门的合作。为取得和平行动良好的通用性，需要很好设计、标准化和演练指挥体系。对有效权威和指挥、控制尤为重要是联合计划，在任务区一级加强信息共享，包括使用更加先进的信息技术。

建议：

- E 联合国秘书处应与会员国密切合作，根据2011年评估报告进行的评估和提出的建议，修改维和部/任务区支援司指挥与控制政策，这是一份综合性政策文件，文件在尊重其专业知识、责任和作用的同时，明确了军人、警察和文职人员之间的关系，并在任务区层次将机制结构标准化。应向会员国广泛宣传新的政策，特别是出兵国和人员提供国，这样它们可以按照新政策更好地准备、计划和训练其部队。
- F 联合国秘书处在会员国支持下，应在维和部/任务区支援司内组建更有力的危机管理机构。这可通过提升联合国行动危机中心的作用实现这一目标，使其成为一个更加战略性的危机管理中心。加强了危机管理中心再加上称职的领导，应将重点放在支援相关任务区，做好装备辅助决策和通信设备的准备，能够对任务区行使指挥权，在危机管理中心和相关地区配备专家，能够同时承担两场危机（如果不是三场的话）的指挥与控制任务。这要求危机时将综合行动小组的大部分作用和资源整合进来。
- G 联合国秘书处应加强和授予维和部/任务区支援司高级领导任命处更大权力，以改进高级领导的挑选、训练、准备和指导。参加高级领导相关培训应是强制性的，应考虑对高级领导培训参加人员的表现进行评估。
- H 在联合国总部的支持下，和平行动应采用适合用途的工具和技术，根据需要进行寻求和使用新的技术创新。会员国为此提供资源（人员和资金），包括对维和部/任务区支援司部署的C4I（指挥、控制、通信、协调和信息系统）基础设施进行审查和现代化，使其符合国际最佳做法和当今技术。
- I 联合国秘书处应与学术界一起，并吸收任务区人员的专业知识，认真分析在和平行动中使用新技术（如使用无人机）的经验教训，分析的结果应与会员国广泛分享。基于得出的教训，应对现有关于使用监视和监督技术的标准作战程序(SOPs)进行更新，在所需地方补充指导内容。例如，如果会员国提供了无人机（不是承包商），那需进一步说明将其作为国别装备对待。

加强有效的合作与协调

全球安全舞台出现新的角色，以及和平行动中日益增加的混合型存在，凸显了就和平行动的目标、概念和原则达成共识，寻求共同的条例方法，以及更迫切地继续推动合作与协调机制的必要性。

- 16 过去10年见证了新参与者在世界舞台的迅速出现，这对多边和平行动具有重要影响。和平行动潜在参与者的数量在增加，一些地区组织最近表示了有意实施和平行动的兴趣，或建立能使和平行动实施的机制。虽然这些新发展总的来说是积极的，但也可能对联合国系统造成困难，这主要取决于这些参与者将选择如何利用其影响和分配其资源。重要的是，新参与者的兴起也对标准、交战规则、共同条例方法和问责问题提出严峻问题。联合国在防止目前最佳实践流失方面可发挥主要作用，这要求在联合国和地区组织之间进行更多的接触。
- 17 随着新参与者的出现，和平行动伙伴的实践（指两个以上国际或地区组织的合作，有时是干预情况下的双边与者）正日益成为普遍的做法。在许多具有挑战的环境中正在实施和平行动伙伴，包括马里、达尔富尔、刚果民主共和国和索马里。虽然这种形式未来将更加突出，尤其是联合国-非盟-欧盟三边在这方面已取得很大进展，但仍存在许多技术和战略挑战。例如，增加互动和合作必须与更加有效地使用协调机制相匹配。联合国在这方面也可发挥主要作用。
- 18 加强现有协调与合作机制不仅适用于组织之间，也适用于组织内部。在现有战略层次有关维和合作的框架内，根本没有（许多人认为不充分）与会员国进行有意义协商的空间。出兵国和特别是人员提供国将受益于和平行动战略管理信息量的增加。
- 19 过去10年也目睹了和平行动政策和指导方针的巨大进展，这是确保加强和平行动有效性的一个关键方面。然而，从战略、作战和战术三个层面对现有指导方针的三个重点问题（保护平民、性别和有组织跨国犯罪）进行检查，揭示了现有国际、地区和成员国政策和条例存在着差异。通过日益依靠多样化参与实施和平行动，当代维和行动系统对协调概念、原则和目标，以及努力制定共同条例方法提出了更高的要求。
- 20 自安理会通过里程碑式的第1265号（1999）和第1296（2000）号决议以来，联合国一直积极致力于研究和制定政策、指导方针和相关的训练材料。在联合国层面，保护平民被视为是一种多维努力，需不同参与者同时采取行动和做出贡献，这就凸显了在这个问题上统一标准和紧密合作的重要性。虽然联合国战略层次包含了保护的概念，但地区组织和本报告分析的绝大多数国家的条例和指导方针都既未具体也未足够地涵盖保护平民的概念。例如，多数国家军队的

手册都是有关保护军人本身，而不是考虑在干预情况下如何保护平民。总之，在联合国层面，这一概念已完全制度化，但在作战和战术层面需更加正式和更有针对性的指导方针。地区和各国机制需加强对保护平民的关注，采用和调整有关保护的必要指导方针，以便使任务区层面能够有效地履行。对东道国的所有权和责任，也需制定更加特殊的指导方针，特别是在东道国不愿意或没有能力承担保护平民责任的情况下。对应该做什么缺乏足够的指导，以及不知保护平民框架如何实施，可能导致不作为和不当作为，最终危及和平行动的合法性。

- 21 对联合国另一个优先关注领域性别主流化的调查表明，联合国在战略层面制定有关和平行动性别的指导方针方面，已走在了前面，被相关国际、地区和成员国机构广泛采用作为标准。联合国安理会强调需注意性别的敏感性对恢复和平与稳定以及维和行动所有方面的影响。结果，大部分国家和组织制定了与联合国观点一致的政策计划，建立了官方和单独的机构框架来监督、评估和管理相关活动。性别主流化问题在国际和国家文件都得以充分体现，在方法和术语方面也存在一定的共性。然而，分歧在于如何在作战和战术层面实现战略层次政策文件提出的目标。实质上，对确保和平行动有效性性别敏感方式的主要挑战是对已采用和现有的性别指导方针整合不充分和不执行。例如，许多国家在其整个组织机构的作战框架内都没有统一的性别政策，作战和战术层面的军事手册也未提供指导。实际上，虽然联合国的方法在战略层次是强有力的，但这一方法并未传达到作战和战术层面，更未到地区和国家层面了。

建议：

- J 联合国和军队、警察出兵国以及提供文职人员的国家应加强合作与联系。努力协调和增进联合国与地区组织之间合作的有效性也应是一个重点。和平行动的新参与者应坚持联合国的标准。
- K 联合国秘书处应与会员国密切合作，为综合任务区的警察和军队指挥机制制定强化政策和指导方针，确保有效的计划和通信，在高节奏的联合行动中支持明确的指挥与控制。这些机制应在任务区通过危机管理演习加以验证，外部专业人员也可参加。
- L 也应对联合国总部战略层的机制进行评估，以提高安理会、秘书处、出兵国/提供人员国三边合作水平。安理会应更好地利用维和行动工作组，将其作为一个更高级和高素质的咨询班子，特别是在安全问题上。安理会在建立新的维和行动之前，或在延期或加强现有维和行动之前，需秘书处提供一份预算报告。这样，在授权和为履行授权所需资源之间会有一个更好的平衡。

- M 安理会和秘书处应努力使会员国了解任务区的战略发展方向，安理会需帮助承担其战略责任，有效地实施其计划和监督职能。此外，会员国应确保其在纽约的代表做好准备，随时与安理会和秘书处进行磋商。秘书处需要强有力的机制去建立指挥与目标统一的机构，在战略层面支持野外的任务区。
- N 秘书处应与会员国密切合作，制定一份对保护平民做出明确定义的综合条例，确保充足的准备和训练以支持和平行动。
- O 联合国秘书处应汲取任务区人员的经验，为战术层面的所有任务人员（军人、警察和文职人员）制定一份有关性别主流化的联合或综合手册，该手册将在任务区和出兵国准备向任务区派出人员时系统地使用。
- P 秘书处应与会员国密切合作，制定政策指导文件，明确说明和平行动是否和如何应对有组织跨国犯罪问题。这应包含对有组织犯罪和其跨国方面进行定义。

建立影响和评估评价基础

日益认识到评估和评价和平行动影响的重要性

- 22 当今多维行动在制定政策、原则和指导方针方面取得的进展以及展示和平行动作为一个物有所值工具的迫切性，增加了更好评估和平行动在冲突环境中影响的必要。虽然日益要求和平行动在部署国家展示成果和积极影响，例如，联合国安理会现定期要求任务区对过渡设立和使用一些基准，但这还未成为系统化做法，各方对衡量和平行动影响的条件、方法和规则还缺乏基本的共识。因此，还缺乏一个能够用足够数据说清和平行动影响的连贯的知识体系。确实，实践者和政策制定者直到近年才开始认真解决如何评估和平行动效率和影响这个具体问题。
- 23 任何评估或评价方法都需解决许多关键问题。在最基本层次，必须弄清楚为什么要进行评价。全面评价的目的是评估一个项目、计划或任务区总的看是否实现了其预定目标（“问责”）？还是为了推进知识以改善正在进行或未来将进行的行动（“学习”）？尽管评估应为“学习”和“问责”获取最大利益提供一个平台，但在什么能够以及将被评估方面最终将达成妥协。第二，还应弄清楚为谁采取这些行动。虽然利益相关者的需求最好是互补的，但实际并非如此。采取独立评估方式是将评估与多个利益相关者的需求和议程分开的一个办法，使进行更为严格的评估成为可能，生成有助于“学习”的信息。

- 24 决定应对什么进行衡量通常是很复杂的。因此，确定应该对什么进行评估是非常重要的。（是特定的任务行动、项目或计划，还是整个任务？）与此相关的是，评估的影响是什么？例如，一个计划的成功对整个任务区目标是否具有实质性影响？有无任何意想不到的后果？鉴于利益相关者议程的多样性，这些问题最好在评估初始阶段或评估前就做出决定，如在任务区的计划阶段。由于任务区极为复杂、内在组成各部分相互联系，解决衡量什么问题非常困难。然而，通常与多种工具结合使用的方法论正在发展、调整和完善以使其能在评估中将所有组成部分都包括在内。
- 25 另一个重要方面有关评估进行的层次，特别是评估是否是在输出、结果或影响层次进行。迄今为止，输出是最容易衡量的，因为它们主要是识别输入活动的结果，易于量化。它们通常不会就和平行动的效率、影响和质量等高端问题提供实质性信息，最多对目标的价值或贡献做出初步判断。结果准确地定义干预的真正目的，但除主观臆想外，难以衡量。评估影响将一种改变或进步与实际改革联系起来，极具挑战性，经常被利益相关者认为问题太多或难以捉摸。然而，一种新兴的观点认为，影响评估能够而且应该在计划实施的全过程中进行，它们应被置于和平行动的设计之中。
- 26 许多工具和方法可用于评估和评价和平行动的影响，其中一些工具仍处于发展之中。从根本上讲，选择的方法有赖于提出的问题，反过来，这些问题又有赖于评估或评价的目的。在这种情况下，考虑在“属性”与“贡献”之间进行交换也是十分重要的。虽然“属性”通过将效果直接与原因联系起来，这里特别指的是通过将干预随意与其影响联系起来，一直是影响评估和评价的黄金标准，人们日益认识到难以在这些复杂的安排中将一个特定任务区的效果分离出来。目前的思路倾向于更多地关注和平行动的分摊性，集中于对一项行动或对一个特定最终国家一系列行动的“贡献”。为此，好的实践日益期待使用混合方法，而不是依赖于一种方法，从而增加了调查成果的有效性。
- 27 鉴于和平行动固有的政治性，评估其效益或影响的努力将经常充满政治考虑，并继续具有挑战性。现实是和平行动影响评估和评价对各任务区、捐助国、东道国和出兵国都具有政治影响。这些关键的利益相关者很可能对联合国行动的评估和评价有不同的要求、需要和期望。进一步说，在综合性任务区中，不同的行动组成具有明显不同的机制特征，每方都在声誉和有时资金问题上拥有利益。当进行评估和评价时，不能忽视这些方面。面临的挑战是建立一个具有广泛实用性的方式和方法工具包，同时在此过程中，汲取能够改进当前和未来和平行动好的实践的教训。

建议：

- Q 安理会的授权应要求各任务区系统地包括相关监督和评估计划，以更好地决定这些任务区是否满足了设定的基准。
- R 联合国应通过发展和实施联合国范围内的计划工具和系统，通过对选择的人员进行培训、在所有维和部门使用这些工具和系统，改进联合国总部和任务区的计划文化。
- S 联合国与成员国密切合作，应考虑扩大新组建的战略伙伴司的作用和职责，从纯军事和警察监督扩大到任务区范围的领导、问责和危机管理训练监督，以确保在任务区层面更加有力、更加连贯和更加负责地履行维和部/任务区支援司的政策和指示。或者，联合国应考虑授权行动办公室负责任务区年度评估，对任务区领导团队的表现进行评估。
- T 联合国和成员国应更加注重发现具有技术技能的影响评估和评价专家，发现能够支持计划过程和推动利益相关方协调的专业知识。重点不应放在审查或批评，而是集中在传达联合国和平行动的综合影响。
- U 充足的时间、资金支持和政治意愿是影响评估和评价过程的重要组成部分。任务区高级领导应在任务的初始阶段推动这一进程。
- V 当一项评估或评价即将获得一个任务区的整体结果和影响时，不是根据其组成（军人、警察或文职人员），应考虑要求独立评估人员进行演练，从而减少这一过程被政治化的风险。
- W 国际组织和捐助国应建立包括独立评估员和利益相关者在内的混合评估小组，他们对减少评估和评价政治化风险和影响有既得利益，可增强评估协议的互补目标。
- X 国际组织应建立或审议支持捐助国的机制，任务区外的其他利益相关者联合起来建立共同资金分配机制，以促进资金使用更加合理化，取得共同的结果。

CHINESE

FRENCH

RUSSIAN

SPANISH

French

FRENCH

RUSSIAN

SPANISH

Résumé

Introduction

- 1 Pour relever les défis que pose aujourd'hui le contexte politique et sécuritaire et pour s'adapter au nouvel environnement dans lequel elles évoluent, les opérations de maintien de la paix subissent un certain nombre de changements importants. Des développements significatifs pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont intervenus au cours de ces dernières années, comme la création d'une brigade d'intervention (Force Intervention Brigade - FIB) au sein de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO). Ce point et d'autres développements récents dans la pratique du maintien de la paix soulèvent d'importantes questions politiques et doctrinales – telles les conséquences de la robustesse croissante des opérations de maintien de la paix dans certains contextes— et remettent en question certains principes largement répandus du maintien de la paix. Dans le contexte des Nations Unies, il pourrait être avancé que la doctrine suit la pratique. En définissant les nouvelles conditions des opérations de maintien de la paix et les éventuels enjeux, le présent rapport vise à fournir des perspectives sur la manière dont la communauté internationale peut au mieux se préparer, réagir et renforcer la résilience afin de relever résolument et efficacement les défis que posent les opérations de maintien de la paix en cours et à venir.

Comprendre l'impact des menaces émergentes sur les opérations de maintien de la paix et comment y répondre efficacement

La nature des conflits contemporains s'est profondément transformée de sorte que les liens entre conflits armés, crime organisé et, dans certains cas, terrorisme sont devenus plus importants. Les opérations de maintien de la paix ont dû s'adapter rapidement au nouvel environnement mondial politique et sécuritaire. Néanmoins, il reste encore à comprendre comment ces opérations devraient et pourraient répondre au mieux aux nouvelles menaces qui sont souvent par nature transnationales.

- 2 Les opérations de maintien de la paix sont aujourd'hui confrontées à toute une série de défis liés aux menaces émergentes qui sont des caractéristiques déterminantes du nouvel environnement politique et sécuritaire. Ces menaces – le crime organisé transnational, les conséquences du changement climatique et la fragilité des Etats – sont de plus en plus de nature transnationale et exigent une approche plus concertée. Alors que les avis divergent sur la nécessité et la manière

pour les opérations de maintien de la paix de répondre aux menaces émergentes auxquelles elles sont confrontées sur le terrain, il est clair que ces menaces ont des conséquences graves à tous les niveaux des opérations de maintien de la paix, qu'il s'agisse de la pratique ou des résultats.

- 3 L'un des éléments marquants dans ces menaces émergentes est le crime organisé transnational. L'influence négative de la criminalité organisée transnationale – que les Nations Unies définissent au sens large comme englobant pratiquement toutes les activités criminelles motivées par l'appât du gain et ayant des implications internationales – sur l'efficacité des opérations de maintien de la paix a été constatée sur des théâtres d'opérations comme à Haïti et au Mali et le nombre de cas semble ne pas cesser de croître.
- 4 Les opérations de maintien de la paix ne sont généralement pas explicitement mandatées ni équipées pour faire face aux menaces émanant de la criminalité transnationale organisée. Plusieurs missions ont néanmoins intégré au fil des années des mesures de lutte contre cette menace dans la mise en œuvre de leur mandat. D'une manière générale, cela s'est produit progressivement et par nécessité plutôt que délibérément ou dans le cadre d'une stratégie distincte dès le début de la mission. Pour les opérations de maintien de la paix en Afrique de l'Ouest, par exemple, la criminalité transnationale organisée a été reconnue comme l'un des moteurs décisifs du conflit et comme une menace à la stabilité et à la sécurité régionales. Pour y faire face, les Nations Unies ont lancé, en 2009, l'« initiative contre le crime en Afrique de l'Ouest » (West African Crime Initiative – WACI), une action innovante et coordonnée des organisations internationales et des gouvernements ouest-africains pour lutter contre le crime organisé.
- 5 En dépit d'une reconnaissance croissante de la menace que représente la criminalité transnationale organisée pour les théâtres d'interventions de maintien de la paix, on connaît mal la nature et l'étendue de son impact ni la manière dont les opérations de maintien de la paix peuvent au mieux contrecarrer cette menace. Le manque de discussions et d'analyses des effets des activités criminelles transnationales sur les opérations de maintien de la paix a empêché l'élaboration de concepts et de doctrines suffisants et la gestion de la criminalité transnationale organisée dans le contexte des opérations de maintien de la paix n'est que médiocrement prise en compte en termes d'orientations, de principes et de directives. Qui plus est, du fait de l'absence d'un recueil de doctrines mettant en relation la criminalité transnationale organisée et les opérations de maintien de la paix, il n'existe pas d'orientations sur la manière de gérer ces problèmes aux niveaux opérationnel ou tactique. Ainsi, il n'y a pas de critères établis permettant de déterminer si le crime est de fait transnational par nature et si les activités criminelles ont un impact sur la mission et dans quelle mesure.

- 6 Combattre efficacement la criminalité transnationale organisée dans le contexte des opérations de maintien de la paix exigera de grands efforts, à commencer par de meilleures procédures d'évaluation et de planification jusqu'à une large adhésion sur les meilleures stratégies et tactiques à adopter. A cet égard, l'appropriation locale et la responsabilité de l'Etat hôte dans les efforts engagés pour lutter contre la criminalité transnationale organisée sont également déterminantes. Des discussions approfondies sont en cours sur des politiques stratégiques efficaces et légitimes mais, tandis que différentes agences des Nations Unies ainsi que des structures nationales examinent les aspects de ce problème, aucun travail n'est effectué sur la manière dont les forces armées ou de police devraient intégrer cette démarche dans la mission. Et cela même s'il est reconnu qu'une approche intégrée est essentielle pour traiter ce problème.
- 7 L'adoption de nouveaux outils et de nouvelles technologies sera également déterminante pour les opérations de maintien de la paix afin de contrecarrer efficacement cette menace ainsi que d'autres menaces émergentes. Le recueil et l'analyse des informations aux échelons international, régional et local sont indispensables pour améliorer la sensibilisation aux opérations de maintien de la paix et la compréhension des événements sur le terrain et pour élaborer les réponses appropriées. Le recours aux outils numériques pour suivre et surveiller en temps réel l'impact des crises est ainsi un moyen moderne pour donner aux opérations de maintien de la paix une meilleure connaissance de l'environnement de la mission.

RECOMMANDATIONS

- A En liaison avec le monde universitaire et en s'appuyant sur l'expertise du personnel des missions, le Secrétariat des Nations Unies devrait identifier en permanence et de manière systématique les menaces émergentes et leur impact sur les opérations de maintien de la paix. Des stratégies devraient être développées pour répondre aux menaces émergentes identifiées, elles devraient être régulièrement examinées et révisées si nécessaire.
- B En liaison avec le monde universitaire et en s'appuyant sur l'expertise du personnel des missions, le Secrétariat des Nations Unies, en étroite coopération avec les Etats membres, devrait favoriser une meilleure compréhension du rôle et des effets des médias sociaux et des autres médias ainsi que des big data sur les conflits et les opérations de maintien de la paix et de leur rôle d'indicateurs de la paix et des conflits.

- C Les Nations Unies, en coopération avec les Etats membres, devraient élaborer une approche systématique pour la définition d'orientations, de principes et de directives, proposer des formations pour venir à bout des menaces transnationales et continuer à développer leurs approches régionales dans les régions affectées.
- D Le Secrétariat des Nations Unies, en coopération avec les Etats membres, devrait parvenir à un vaste accord sur la manière de traiter la criminalité organisée dans des situations d'instabilité ou de post-conflit. Il faudra également identifier les compétences et les structures adaptées pour lutter contre la criminalité organisée et les intégrer, le cas échéant, dans les opérations de maintien de la paix.

Equiper les opérations de maintien de la paix pour une meilleure adaptation à des environnements opérationnels en évolution

Pour accompagner des contextes opérationnels changeants, il est indispensable que les opérations de maintien de la paix modernisent leur manière d'agir sur le terrain et envisagent l'intégration des technologies modernes. De même, les structures et mécanismes de commandement et de contrôle devraient en parallèle être améliorés ou adaptés aux environnements de plus en plus souvent hostiles dans lesquels les opérations actuelles de maintien de la paix sont déployées.

- 8 En 2013, le Groupe de travail du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les opérations de maintien de la paix a recommandé l'adoption de nouveaux outils et de nouvelles technologies dans les opérations de maintien de la paix pour venir à bout des menaces émergentes. Le recours aux technologies modernes dans les opérations de maintien de la paix vise à comprendre les environnements actuels des missions et à influencer sur eux de deux façons fondamentales. D'abord, en obtenant la confiance et le soutien des populations du pays d'accueil en communiquant avec elles. Ensuite, en améliorant la connaissance de la situation par le recueil, l'analyse et la diffusion d'informations au sein du personnel de la mission.
- 9 Même si les outils traditionnels de communication demeurent importants, les nouveaux médias et les médias sociaux peuvent améliorer tant la portée que l'efficacité des actions de communication d'une opération de maintien de la paix. Correctement utilisés, ces outils permettent aux missions d'adopter une approche plus stratégique des communications et d'améliorer la capacité des missions à réagir aux événements à mesure qu'ils se déroulent. Les nouveaux médias et les médias sociaux permettent d'établir un véritable dialogue qui non seulement fournit une source d'informations au public mais peut aussi susciter un soutien aux objectifs de la mission. Les missions des Nations Unies, de l'Union africaine et de l'Union européenne entrent peu à peu dans le monde des médias numériques, sociaux et autres.

- 10 En ce qui concerne le recueil et l'analyse des informations, la communauté internationale reconnaît de plus en plus l'utilité de différentes formes de surveillance susceptibles d'accroître de manière spectaculaire la portée des opérations de maintien de la paix. En conséquence, l'utilisation des drones a été autorisée pour la MONUSCO en 2013 et, le 18 juin 2014, les Nations Unies ont fait part de leur intention de déployer des drones au Mali. À l'avenir, les opérations de maintien de la paix peuvent aussi recourir à des outils participatifs (crowdsourced tools) pour collecter les informations et améliorer la compréhension d'un contexte. Les progrès réalisés dans la collecte d'informations constituent de nouveaux défis pour les opérations de maintien de la paix et des questions restent ouvertes en ce qui concerne leur utilisation correcte et leur utilité. Il est capital de comprendre que les outils technologiques ne sont pas la panacée face aux défis auxquels sont confrontées les opérations internationales de maintien de la paix et qu'ils ne peuvent remplacer la présence humaine. Mais, considérée comme un moyen complémentaire et dûment intégrée dans une approche centrée sur le bien-être de la population du pays hôte, la technologie moderne peut aider à la fois à comprendre l'environnement de la mission et à influencer sur celui-ci.
- 11 La complexité des opérations modernes et multidimensionnelles de maintien de la paix – réunir des éléments militaires, policiers et civils pour accomplir de multiples tâches de manière intégrée – exige un cadre d'autorité, de commandement et de contrôle (AC2) explicite et fort pour guider et diriger les activités à tous les niveaux des opérations. Cela est d'autant plus indispensable que l'environnement dans lequel évoluent aujourd'hui les forces chargées du maintien de la paix est souvent hostile. Un cadre efficace est essentiel au succès de la planification et de la conduite d'une opération de paix tout autant que pour conserver la confiance des États membres.
- 12 En 2008, le Secrétariat des Nations Unies a publié un document stratégique exhaustif en vue de traduire la doctrine AC2 et la pratique du Siège au niveau du terrain. Avant la publication du rapport de 2008, les questions d'autorité, de commandement et de contrôle avaient été laissées aux directives données à chaque mission de manière individuelle. Les mesures de 2008 s'appliquent à toutes les opérations de maintien de la paix des Nations Unies et visent à une plus grande clarification et à une meilleure orientation concernant les questions d'autorité, de commandement et de contrôle, en particulier pour les opérations multidimensionnelles. En dépit d'un certain nombre de restrictions, cette politique est toujours en vigueur et fournit le cadre actuel des Nations Unies pour l'AC2. En 2011, la division des politiques, de l'évaluation et de la formation (DEPT) des Nations Unies a entrepris une évaluation interne dont les conclusions ont montré que le cadre existant constituait dans une large mesure un mécanisme approprié, efficace et souple mais qu'il gagnerait à être clarifié et à voir sa mise en œuvre renforcée. L'évaluation a identifié un certain nombre de problèmes dans le cadre actuel de l'AC2 et a suggéré différentes recom-

mandations pour les résoudre. Il faut néanmoins noter que ce cadre doit encore être actualisé et qu'aucune nouvelle directive stratégique n'a vu le jour depuis l'évaluation de 2011.

- 13 Les problèmes liés à l'AC2 ont été identifiés à tous les niveaux des opérations. Au niveau stratégique de commandement pour les opérations de maintien de la paix, au niveau du Siège des Nations Unies, le souci tient à ce que l'existence de demandes multiples alliées à des effectifs réduits ne peuvent qu'apporter un faible soutien dans le suivi des opérations de maintien de la paix. Les mécanismes qui existent au niveau stratégique – les équipes opérationnelles intégrées (Integrated Operational Teams – IOTs) et le Centre opérationnel de crises des Nations Unies (UN Operations Crisis Centre – UNOCC) – sont mal outillés pour gérer les situations de crise et sont particulièrement fragiles dans les cas de crises multiples. De fait, avec des capacités limitées au Siège, les fonctions de gestion des crises sont souvent déléguées à des missions qui ne disposent généralement pas de responsables expérimentés sur place pour les gérer.
- 14 La structure unique de commandement entre le Siège des Nations Unies et le terrain – où il n'existe pas de niveau intermédiaire de commandement – met une pression considérable sur le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) ou sur le Chef de mission qui devra faire le lien entre les niveaux stratégique et opérationnel. De ce fait, la sélection, la formation et la préparation des hauts responsables sont déterminantes pour la réussite de la mission. Il a été demandé de mettre davantage l'accent sur ces processus.
- 15 Au niveau de la mission, l'équipe de direction de la mission (Mission Leadership Team – MLT) est le principal instrument pour réaliser l'unité de commandement et d'objectif entre les différentes composantes de la mission. Les opérations multidimensionnelles d'aujourd'hui exigent un plus grand niveau d'intégration sur ce plan. Néanmoins, il existe des différences considérables dans la mise en place de cette équipe de direction par rapport à d'autres structures conjointes qui existent pour faciliter l'intégration au niveau de la mission, et cela est largement laissé à l'appréciation du RSSG. En raison d'une faible normalisation institutionnelle des structures d'encadrement de la mission, les relations de commandement ont eu tendance à être spécifiques, instables et peu cohérentes parce que dépourvues de clarification sur les rôles de chacun. Une approche plus structurée et moins improvisée pourrait également favoriser les collaborations avec des acteurs extérieurs, par exemple entre une composante sécurité de la mission et des forces de police du pays hôte. Pour assurer une bonne interopérabilité dans une opération de maintien de la paix, il faut que les arrangements de commandement soient bien conçus, normalisés et bien mis en pratique. Il est particulièrement important pour l'efficacité de l'AC2 de renforcer au niveau de la mission la nécessité d'une planification commune et d'un échange d'informations, avec notamment le recours à des technologies de l'information plus actuelles.

RECOMMANDATIONS

- E Le Secrétariat des Nations Unies devrait, en étroite coopération avec les Etats membres, revoir la politique existante en matière d'AC2 des Départements des opérations de maintien de la paix et de l'appui aux missions (DOMP/DAM), conformément à l'évaluation et aux recommandations formulées dans le rapport de 2011, de manière à ce qu'un document stratégique intégré clarifie les relations entre forces armées, la police et les civils tout en respectant leur expertise, leurs responsabilités et leurs rôles, et normalise les structures institutionnelles au niveau de la mission. La nouvelle orientation stratégique devrait être largement diffusée auprès des Etats membres, notamment des pays contributeurs de troupes et de forces de police, afin qu'ils puissent mieux préparer, planifier et entraîner leurs forces conformément aux orientations définies.
- F Le Secrétariat des Nations Unies, avec l'appui des Etats membres, devrait développer des structures de gestion de crises plus fortes au sein du DOMP et du DAM. Cet objectif pourrait être atteint en améliorant le rôle de l'UNOCC pour lui permettre de devenir un Centre de gestion des crises plus stratégique. Un UNOCC renforcé, doté de responsables appropriés, devrait se concentrer sur le soutien aux missions pertinentes, être doté d'aides à la prise de décision et de moyens de communications, être en mesure d'exercer des pouvoirs de commandement sur les missions, être doté d'experts à la fois dans la gestion des crises et dans la région concernée et pouvoir exercer la conduite d'au moins deux crises, si ce n'est trois, en même temps. Cela impliquera de substituer pendant les crises à une grande partie du rôle et des ressources de l'équipe opérationnelle intégrée.
- G Le Secrétariat des Nations Unies devrait renforcer la Section de la nomination aux postes de haute direction (Senior Leadership Appointment Section – SLAS) du DOMP et du DAM et lui donner les moyens nécessaires pour améliorer la sélection, la formation, la préparation et le parrainage des hauts dirigeants. La participation à la formation pertinente aux postes de responsabilité devrait être obligatoire et il conviendrait d'envisager une évaluation des performances des participants à la formation aux postes de haute direction.
- H Les opérations de maintien de la paix devraient, avec le soutien du Siège des Nations Unies, adopter des outils et des technologies adaptées et rechercher en permanence les innovations technologiques et les mettre en œuvre le cas échéant. Les Etats membres devraient fournir à cet effet des ressources – humaines et financières – adéquates. Cela pourrait inclure un examen et une modernisation des infrastructures de Commandement, Contrôle, Communications, Systèmes de coordination et d'information (C4I) du DOMP et du DAM déployées en accord avec les meilleures pratiques internationales et technologies actuelles.

- I En liaison avec le monde universitaire et en s'appuyant sur l'expertise du personnel des missions, le Secrétariat des Nations Unies devrait procéder à une analyse minutieuse des enseignements tirés de l'utilisation des nouvelles technologies dans les opérations de maintien de la paix (comme le recours aux drones). Les résultats devraient faire l'objet de vastes échanges avec les Etats membres. Les enseignements tirés devraient permettre d'actualiser les procédures opérationnelles standard (Standard Operating Procedures – SOP) existantes relatives à l'utilisation des technologies d'observation et de surveillance et de les compléter le cas échéant par des orientations dans d'autres domaines. Dans le cas où, par exemple, des drones sont fournis par des Etats membres plutôt que par une entreprise privée, une clarification supplémentaire peut être nécessaire en ce qui concerne leur traitement en qualité de « matériel appartenant aux contingents ».

Accroître l'efficacité de la coopération et de la coordination

L'apparition de nouveaux acteurs sur la scène de la sécurité mondiale et le caractère de plus en plus hybride des opérations de maintien de la paix soulignent la nécessité de parvenir à une compréhension commune des objectifs, des concepts et des principes des opérations de maintien de la paix, de viser une approche doctrinale commune et de continuer de manière plus résolue à consolider les mécanismes de coopération et de coordination.

- 16 La dernière décennie a été le témoin de l'émergence soudaine de nouveaux acteurs sur la scène mondiale avec d'importantes conséquences pour la pratique des opérations multilatérales de maintien de la paix. Le nombre des acteurs potentiels dans les opérations de maintien de la paix ne cesse de croître et plusieurs organisations régionales ont récemment soit fait part de leur volonté de mener des opérations de maintien de la paix, de leur intention de les mener, soit ont créé des structures leur permettant de les mener. Mais si ces initiatives sont généralement positives, elles pourraient aussi créer des problèmes pour le système des Nations Unies, selon la manière dont ces acteurs choisiront d'exercer leur influence et d'orienter leurs ressources. Il est à noter que l'émergence de nouveaux acteurs soulève également des questions cruciales en ce qui concerne les normes, les règles d'engagement, les approches doctrinales communes et les questions de responsabilisation dans les opérations de maintien de la paix. Les Nations Unies ont un rôle essentiel à jouer pour empêcher l'édulcoration des meilleures pratiques actuelles, ce qui nécessitera une plus grande coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales.

- 17 Concomitamment avec l'émergence de nouveaux acteurs, la pratique des partenariats dans les opérations de maintien de la paix – c'est-à-dire la coopération entre deux ou plusieurs organisations internationales ou régionales et parfois d'acteurs bilatéraux sur un même théâtre d'opérations – devient de plus en plus courante. Des partenariats sont actuellement mis en place dans un certain nombre de contextes délicats, notamment au Mali, au Darfour, en RDC et en Somalie. Ces approches sont appelées à devenir prépondérantes à l'avenir et le triangle ONU-UA-UE en particulier a fait de grands progrès à cet égard, bien que de nombreuses questions techniques et stratégiques subsistent. Ainsi, l'accroissement des interactions et de la collaboration devra aller de pair avec l'utilisation de mécanismes de coordination plus efficaces. Dans ce cas également, les Nations Unies ont un rôle décisif à jouer.
- 18 La nécessité d'améliorer les mécanismes actuels de coordination et de coopération s'applique non seulement entre organisations mais aussi au sein même des organisations. Dans le cadre actuel de la coopération au niveau stratégique sur les questions de maintien de la paix, il y a peu d'espace – ou un espace insuffisant aux dires de certains – pour une concertation sérieuse entre Etats membres. Les pays fournisseurs de contingents militaires et d'effectifs de police, en particulier, pourraient tirer parti d'une amélioration du flux d'informations concernant la gestion stratégique des opérations de maintien de la paix.
- 19 Des progrès significatifs ont également été enregistrés au cours de la dernière décennie dans l'élaboration des politiques et des directives qui constituent un aspect essentiel pour renforcer l'efficacité des opérations de maintien de la paix. Cependant, un examen des orientations existantes aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique dans les trois domaines prioritaires – protection des civils, genre et criminalité transnationale organisée – révèle des disparités dans les politiques et doctrines internationales, régionales et nationales existantes. En augmentant le recours à une multiplicité d'acteurs pour mener à bien les opérations de paix, le système actuel de maintien de la paix demande une meilleure harmonisation des concepts, principes et objectifs et souligne la nécessité d'élaborer une approche doctrinale commune.
- 20 Depuis les premières résolutions historiques du Conseil de sécurité, 1265 (1999) et 1296 (2000), les Nations Unies s'attachent activement à élaborer et à diffuser des orientations, des directives et du matériel de formation sur ce sujet. Au niveau des Nations Unies, la protection des civils est perçue comme une entreprise multidimensionnelle exigeant des différents acteurs qu'ils mènent simultanément différentes activités et fournissent différentes contributions soulignant ainsi le besoin de standardisation et d'étroite coopération sur le sujet. Alors que le concept de protection est bien couvert au niveau stratégique des

Nations Unies, les doctrines et directives des organisations régionales et de la grande majorité des pays analysés pour la présente étude ne couvrent ni spécifiquement ni suffisamment les concepts de protection des civils. La plupart des manuels militaires nationaux, par exemple, s'attachent à la protection des forces armées elles-mêmes plutôt qu'à la manière de protéger les civils dans un contexte d'intervention. D'une manière générale, il reste à institutionnaliser intégralement ce concept au niveau des Nations Unies et à le doter d'orientations plus formalisées et spécifiques aux composantes aux niveaux opérationnel et tactique. Les structures régionales et nationales doivent s'intéresser davantage à la protection des civils, adopter et adapter les indispensables directives sur la protection de manière à permettre une mise en œuvre efficace au niveau de la mission. Des directives plus spécifiques sont également nécessaires en matière d'appropriation et de responsabilité de l'Etat hôte, notamment dans les cas où celui-ci ne veut ou ne peut pas assumer ses responsabilités en matière de protection des civils. L'absence de directives adéquates sur ce qui doit être fait et sur la manière de mettre en œuvre le cadre de protection des civils pourrait aboutir à l'inaction ou à une action inappropriée, avec le risque au final de remettre en cause la légitimité des opérations de maintien de la paix.

- 21 Une étude portant sur un autre domaine prioritaire des Nations Unies, l'égalité hommes-femmes, a montré que les Nations Unies ont été les premières à élaborer des directives de niveau stratégique sur le genre en relation avec les opérations de maintien de la paix qui ont été dans une très large mesure adoptées par les instances concernées internationales, régionales et par celles des Etats membres. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a insisté sur la nécessité de démarches prenant en compte l'égalité entre les sexes dans la restauration de la paix et de la stabilité et dans tous les aspects des opérations de maintien de la paix. En conséquence, la plupart des pays et des organisations ont élaboré des plans stratégiques conformes à l'approche des Nations Unies et ont conçu des cadres dotés de structures bureaucratiques et de personnes pour suivre, évaluer et gérer les activités. Les questions d'égalité des sexes sont bien représentées dans la documentation nationale et internationale et il existe également de nombreux points communs dans les démarches et la terminologie. Des divergences apparaissent néanmoins sur la manière d'atteindre les objectifs fixés dans les documents d'orientation de niveau stratégique, aux niveaux opérationnel et tactique d'exécution. Pour l'essentiel, la principale difficulté pour promouvoir une approche efficace soucieuse de l'égalité des sexes tient à l'insuffisance d'intégration et de mise en œuvre des directives sur le genre déjà adoptées et disponibles. Ainsi, de nombreux pays n'ont pas encore intégré les politiques et les questions de genre dans les cadres opérationnels de leurs agences et de leurs organisations et les manuels militaires ne fournissent que peu d'orientations aux niveaux opérationnel et tactique. De fait, même si l'approche des Nations Unies est forte au niveau stratégique, elle n'a pas été complètement adoptée aux niveaux opérationnel et tactique, et encore moins aux niveaux national et régional.

RECOMMANDATIONS

- J Les Nations Unies et les pays contributeurs de troupes et de policiers ainsi que les pays qui fournissent du personnel civil ne portant pas d'uniforme devraient renforcer leur coopération et leur cohésion. Il devrait donc être prioritaire d'accroître les efforts engagés pour harmoniser et consolider l'efficacité de la coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales. Les nouveaux acteurs participant aux opérations de maintien de la paix devraient faire respecter les normes des Nations Unies.
- K Le Secrétariat des Nations Unies, en étroite coopération avec les Etats membres, devrait améliorer les orientations et élaborer des directives pour des mécanismes intégrés de commandement des forces armées et des forces de police de la mission, qui garantissent une planification et des communications efficaces, et appuyer un commandement et un contrôle clair dans les opérations conjointes à rythme soutenu. Ces mécanismes devraient être testés au niveau de la mission au moyen d'exercices de gestion des crises, impliquant également une expertise externe.
- L Les mécanismes de niveau stratégique au Siège des Nations Unies devraient être revus pour parvenir à un meilleur niveau de coopération triangulaire entre le Conseil de sécurité, le Secrétariat et les pays contributeurs de troupes et de policiers. Le Conseil de sécurité devrait faire un meilleur usage de son Groupe de travail sur les opérations de maintien de la paix afin d'offrir un groupe consultatif de haut niveau hautement qualifié, notamment sur les questions de sécurité. Le Conseil de sécurité doit disposer de fiches budgétaires élaborées par le Secrétariat avant toute création d'une nouvelle opération de maintien de la paix ou avant tout renouvellement ou renforcement de missions existantes. Cela permettrait ainsi de mieux harmoniser les mandats et les ressources nécessaires pour les mettre en œuvre.
- M Le Conseil de sécurité et le Secrétariat devraient mieux informer les Etats membres de l'orientation stratégique des missions et le Conseil de sécurité a besoin d'aide pour assumer efficacement ses responsabilités stratégiques et l'exécution de ses fonctions de planification et de surveillance. Les Etats membres devraient de plus veiller à ce que leurs représentants à New York soient parfaitement préparés à des échanges de vues avec le Conseil de sécurité et le Secrétariat. Le Secrétariat a besoin de capacités de gestion des crises et de mécanismes plus robustes afin de créer une unité de commandement et d'objectif et ainsi mieux appuyer au niveau stratégique les missions sur le terrain.
- N Le Secrétariat des Nations Unies, en étroite coopération avec les Etats membres, devrait élaborer une doctrine exhaustive définissant clairement la protection des civils afin de fournir une préparation et un entraînement adéquats en appui aux opérations de maintien de la paix.

- En s'appuyant sur l'expertise du personnel de la mission, le Secrétariat des Nations Unies devrait élaborer un manuel commun ou intégré sur l'égalité des sexes à l'intention de toutes les composantes de la mission (militaires, forces de police et civils) au niveau tactique, qui devrait être systématiquement utilisé à la fois dans les missions et par les pays contributeurs de troupes lorsqu'ils se préparent à envoyer du personnel dans les missions.
- P Le Secrétariat des Nations Unies, en étroite coopération avec les Etats membres, devrait élaborer des directives stratégiques afin de clarifier si et comment les opérations de maintien de la paix doivent prendre en charge la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Cela devrait inclure une définition du crime organisé et de ses aspects transnationaux.

Etablir une base de données sur l'évaluation et la mesure de l'impact des opérations de maintien de la paix

On reconnaît de plus en plus la nécessité de mesurer et d'évaluer l'impact des opérations de maintien de la paix.

- 22 L'évolution vers l'élaboration de politiques, de principes et de directives pour les opérations multidimensionnelles d'aujourd'hui, avec, en parallèle, l'obligation de présenter le maintien de la paix comme un outil efficace, a renforcé la nécessité de mieux évaluer l'impact des opérations de maintien de la paix sur la région touchée par le conflit. Si l'on attend de plus en plus des opérations de paix de faire la preuve de leur efficacité et d'avoir un impact positif sur les pays où elles sont déployées – ainsi, le Conseil de sécurité des Nations Unies demande à présent régulièrement aux missions d'établir et d'observer des étapes vers la transition –, cette pratique est encore loin d'être systématique et il n'existe pas d'accord fondamental sur les conditions, méthodes et protocoles pour mesurer l'impact de ces opérations. Il en résulte une absence de corpus cohérent de connaissances susceptible d'exprimer clairement, et avec des données suffisantes, l'impact des opérations de paix. Ce n'est en effet que ces dernières années que praticiens et décideurs se sont mis à réfléchir sérieusement et concrètement à la manière de mesurer l'efficacité et l'impact des opérations de paix.
- 23 Toute démarche d'analyse ou d'évaluation impose de résoudre un certain nombre de questions essentielles. A la base, il importe de savoir clairement pourquoi l'évaluation est entreprise. L'objectif général de l'évaluation est-il de déterminer si un projet, un programme ou bien une mission, dans son ensemble, a atteint les objectifs visés (« responsabilisation ») ou alors de faire progresser les connaissances afin d'améliorer les activités en cours ou à venir (« apprentissage ») ? S'il est vrai que les évaluations doivent, pour être profitables au maximum, viser à fournir

un cadre à la fois d'apprentissage et de responsabilisation, des compromis sont inévitables s'agissant de ce qui peut être – et sera – évalué. Ensuite, il faut savoir clairement à l'intention de qui l'évaluation est menée. Si les besoins des parties prenantes sont, en théorie, complémentaires, tel n'est pas toujours le cas en pratique. Avoir recours à une évaluation indépendante est un moyen d'individualiser l'évaluation par rapport aux multiples attentes et programmes de travail des parties prenantes et peut permettre des appréciations plus rigoureuses de nature à générer des informations qui contribueront à l'acquisition de connaissances.

- 24 Déterminer ce qu'il faut mesurer est souvent compliqué. Il importe pour ce faire de définir ce sur quoi va porter l'évaluation : les activités, projets ou programmes spécifiques de la mission, ou la mission dans son ensemble ? Par rapport à quoi l'impact doit-il être mesuré ? La réussite d'un projet individuel, par exemple, a-t-elle une incidence réelle sur les objectifs globaux de la mission, et y a-t-il des conséquences non intentionnelles ? Etant donné la multiplicité des programmes de travail des parties prenantes, il est préférable de régler ces questions dès la phase initiale de l'évaluation voire avant, au stade de la planification de la mission. Les missions sont si complexes et leurs composantes si profondément interdépendantes qu'il est difficile de déterminer ce qu'il faut mesurer. Toutefois des méthodes, combinant souvent plusieurs outils, sont en cours d'élaboration, d'adaptation et de mise au point, pour permettre de prendre en compte toutes les composantes dans l'évaluation.
- 25 Autre aspect important : le niveau auquel l'évaluation est pratiquée précisément, celui des produits, celui des résultats ou celui des impacts. Si les produits sont, de loin, les plus faciles à mesurer puisqu'ils reflètent essentiellement les résultats d'une activité d'« apport », et sont aisément quantifiables, ils ne fournissent pas toujours des informations exploitables sur des questions plus pointues, telles que l'efficacité, l'impact et la qualité de l'opération de paix, permettant au mieux une estimation rudimentaire de la valeur ou de la part des objectifs. Les résultats sont ce qui définit l'objet même de l'intervention, mais ils sont difficiles à mesurer, si ce n'est de manière subjective. La mesure de l'impact, qui rapporte une forme de changement ou de progrès à un véritable réaménagement, est extrêmement délicate et souvent considérée par les parties prenantes comme trop problématique voire insaisissable. On estime néanmoins que l'évaluation de l'impact peut, et devrait être effectuée tout au long de l'exécution du programme, et qu'elle doit s'inscrire dans le projet d'opération de maintien de la paix.
- 26 On dispose de nombreux outils et méthodes – dont certains sont encore en évolution – pour mesurer et évaluer l'impact des opérations de paix. La méthodologie retenue dépend, pour l'essentiel, des questions qui se posent, lesquelles sont elles-mêmes fonction de l'objectif de la mesure ou de l'évaluation. Dans ce contexte il importe aussi de tenir compte des arbitrages entre « attribution » et « contribution »

». Si l'« attribution » – qui établit un lien direct de cause à effet, en l'espèce, entre l'intervention et son impact – a été jusqu'ici la référence en matière de mesure et d'évaluation de l'impact, on s'accorde de plus en plus à reconnaître qu'il est difficile d'envisager isolément les effets d'une mission particulière dans ces situations complexes. La tendance actuelle est, semble-t-il, de mettre l'accent sur le caractère de contribution des opérations de paix, en insistant sur les « contributions » d'une action ou d'une série d'actions à un résultat visé. A cet effet, la bonne pratique consiste de plus en plus souvent à associer plusieurs méthodes, plutôt qu'à n'en utiliser qu'une seule, conférant ainsi une plus grande fiabilité aux conclusions.

- 27 Etant donné la nature intrinsèquement politique des opérations de paix, le processus d'évaluation de leur efficacité ou de leur impact est généralement teinté de considérations politiques et reste épineux. En réalité, l'évaluation et la mesure de l'impact des opérations de paix ont des implications politiques pour la mission, les donateurs, le pays hôte et les pays contributeurs. Ces acteurs clés ont normalement des exigences, des besoins et des attentes différents pour ce qui est de l'évaluation des opérations menées sous l'égide des Nations Unies. En outre, dans le cadre de missions intégrées, les diverses composantes de l'opération ont des identités institutionnelles distinctes, et c'est la réputation et parfois le financement de chacune qui est en jeu. Ces éléments ne sauraient être ignorés lors d'une évaluation. La difficulté consiste dès lors à mettre au point un ensemble d'outils et de méthodes de large applicabilité qui permettent de tirer des enseignements de nature à renforcer les bonnes pratiques lors des opérations de maintien de la paix actuelles et à venir.

RECOMMANDATIONS

- Q Les mandats du Conseil de sécurité devraient demander aux missions d'inclure systématiquement un contrôle pertinent et une planification de l'évaluation afin de mieux établir si les missions atteignent les objectifs fixés.
- R L'ONU devrait améliorer la culture de planification au niveau du Siège et des missions en mettant au point et en utilisant des outils et des systèmes de planification à l'échelle de l'ONU et en formant et entraînant à leur usage du personnel sélectionné pour tous les aspects du maintien de la paix.
- S L'ONU devrait, en étroite collaboration avec les Etats membres, envisager d'élargir le rôle et les fonctions du nouveau « Bureau du partenariat stratégique pour le maintien de la paix », qui, d'un contrôle purement militaire et de police, passeraient à un contrôle, à l'échelle de la mission, de l'encadrement, de la responsabilisation et de la formation à la gestion de crise, afin d'assurer une mise en œuvre plus rigoureuse, plus

cohérente et plus responsable des politiques du DOMP et du DAM et des orientations au niveau des missions. Autre option : l'ONU pourrait songer à permettre aux enquêtes annuelles sur les missions effectuées par le Bureau des Opérations du DOMP d'inclure une évaluation du travail de l'équipe de direction à cet égard.

- T L'ONU et les Etats membres devraient s'employer davantage à rechercher des spécialistes en matière d'évaluation et de mesure de l'impact dont les compétences et l'expertise techniques puissent appuyer le travail de planification et promouvoir la coordination entre les parties prenantes. Il ne s'agit pas de mettre l'accent sur la surveillance, ou la critique, mais plutôt de mieux appréhender l'impact d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies dans sa globalité.
- U Un temps suffisant, un soutien financier et une volonté politique : telles sont les composantes essentielles du processus d'évaluation et de mesure de l'impact. Les hauts responsables des missions devraient piloter ce processus dès la phase initiale d'une mission.
- V Lorsqu'une évaluation a pour but d'apprécier les résultats et l'impact d'une mission dans son ensemble, plutôt qu'au niveau de ses composantes (militaires, de police ou civiles), on pourrait envisager de confier ce travail à des évaluateurs indépendants, ce qui réduirait le risque de politisation du processus.
- W Les organisations internationales et les pays donateurs doivent s'attacher à constituer des équipes d'évaluation mixtes composées d'évaluateurs indépendants et de parties prenantes ayant intérêt à atténuer les risques et les effets de programmes d'évaluation politisés, et à renforcer les objectifs complémentaires des protocoles d'évaluation.
- X Les organisations internationales doivent mettre en place ou étudier des mécanismes qui incitent les donateurs et autres parties prenantes extérieures à la mission à se rassembler pour établir des ressources financières communes afin de mieux rationaliser le financement et d'atteindre des objectifs communs.

Russian

RUSSIAN

SPANISH

Резюме

Введение

- 1 С целью преодоления вызовов, возникающих в современной политической среде и в сфере безопасности, а также для адаптации к новой оперативной обстановке, миротворческие операции переживают ряд серьезных изменений. За последние несколько лет произошел ряд значительных событий в миротворчестве, осуществляемом под эгидой ООН, как, например, появление «Силовых бригад по вмешательству» в дополнение к Миссии ООН по стабилизации в ДРК (МООНСДРК). Эти и другие недавние события в миротворческой практике подняли важные политические и доктринальные проблемы, связанные с последствиями растущей устойчивости миротворческих операций в определенных условиях, а также поставили под вопрос широко распространенные принципы миротворчества. В контексте ООН могло быть оспорено то, что доктрина следует оперативной деятельности. Определяя новые условия для миротворческих операций, и выявляя возможные проблемы, настоящий доклад преследует цель предложить международному сообществу возможности для лучшей подготовки, реагирования и противодействия, чтобы решительно и эффективно отражать вызовы, возникающие в современных и будущих миротворческих операциях.

Анализ влияния новых угроз на миротворческие операции и их эффективное отражение.

Природа современного конфликта претерпела столь значительные изменения, что связь между вооруженным конфликтом, организованной преступностью и, в некоторой степени, терроризмом, встречается все чаще. Миротворческим операциям приходится быстро адаптироваться к новым глобальным политическим условиям и реалиям в сфере безопасности. Однако многое из того, что предстоит узнать о том, как лучшие миротворческие операции должны и могут отражать новые угрозы, по природе своей носит транснациональный характер.

- 2 Важная часть вызовов, встающих перед современными миротворческими операциями, касается возникающих угроз, которые представляют собой основные характеристики нового политического контекста и сферы безопасности. Такие угрозы: международная организованная преступность, последствия изменения климата и нестабильность государств, носят транснациональный характер и требуют более конкретного подхода. В то время как существуют разные точки зрения о том, должны ли миротворческие операции и, если должны, то как, справляться с угрозами, возникающими непосредственно во время миссии, очевидно, что они имеют далеко идущие последствия и результаты на всех уровнях практики миротворческих операций.

- 3 Одной из таких основных возникающих угроз является международная организованная преступность. Неблагоприятное влияние на эффективность миротворческих операций со стороны международной организованной преступности, которой ООН дает широкое определение, чтобы охватить буквально всю криминальную деятельность с целью наживы, и которая имеет международные последствия, было отмечено в таких местах, как Гаити и Мали, где требовалось вмешательство, а также в ряде других случаях, число которых увеличивается.
- 4 Миротворческие операции обычно не обладают явными полномочиями и достаточными средствами для отражения угроз, исходящих от организованной преступности. Тем не менее, со временем ряд миссий стал включать программы по отражению данных угроз в осуществление своего мандата. В целом, это явилось скорее постепенной и вынужденной, а не специально предусмотренной мерой или частью отдельной стратегии на начальном этапе миссии. Например, в целях миротворческих операций ООН в Западной Африке международная организованная преступность признается одним из ключевых движущих аспектов конфликта, а также угрозой региональной стабильности и безопасности. В 2009 году в ответ на данную угрозу ООН запустила Инициативу по борьбе с преступностью в Западной Африке, которая представляет собой скоординированные и новаторские усилия международных организаций и правительств западноафриканских стран по борьбе с организованной преступностью.
- 5 Несмотря на рост признания угрозы, которую международная организованная преступность представляет для миротворческих операций по вмешательству, ее характер и масштаб, а также то, каким образом следует улучшить деятельность миротворческих операций по отражению данной угрозы, слабо изучены. Недостаточное обсуждение и анализ влияния международной преступной деятельности на миротворчество сдерживает разработку достаточных концептуальных и доктринальных подходов, а работа по управлению международной организованной преступностью в контексте миротворческой деятельности слабо организована с точки зрения политики, принципов и руководящих указаний. В свою очередь, нехватка доктринальной базы, связывающей международную организованную преступность с миротворческими операциями, приводит к отсутствию руководящих указаний в отношении управления данными проблемами на оперативном или тактическом уровнях. Например, отсутствуют конкретные критерии оценки обстоятельств, при которых преступление может быть признано международным, а также нет критериев оценки того, влияет ли преступная деятельность на работу миссии, и если это так, то в какой степени.
- 6 Эффективная борьба с международной организованной преступностью потребует приложения массы усилий, начиная с улучшения процедур оценки и планирования, и заканчивая широким согласием

по применению лучших стратегических и тактических мер. В этом отношении крайне важным представляется участие местных властей и ответственность принимающего государства за усилия по борьбе с международной организованной преступностью. Продолжается обстоятельное обсуждение эффективных и законных политических мер реагирования, но, в то время как отдельные учреждения ООН и национальные органы занимаются изучением аспектов данной проблематики, работа над внедрением подходов к данной проблеме в деятельность миссии силами военных и полиции не ведется. Это происходит даже несмотря на то, что применение комплексного подхода признается важнейшим в деле решения данной проблемы.

- 7 Принятие новых инструментов и технологий также будет иметь решающее значение для миротворческих операций в отношении эффективной борьбы с данной и другими возникающими угрозами. Сбор и анализ поступающей информации на международном, региональном и местном уровнях является существенным аспектом в целях улучшения информированности о миротворческих операциях и понимания происходящих на местах событий, а также для разработки соответствующих мер реагирования. Например, использование цифровых инструментов для отслеживания и мониторинга воздействия кризисных ситуаций в реальном времени является совершенным методом, при котором миротворческие операции достигнут лучшей информированности об обстановке, в которой действует миссия.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- A Совместно с научным сообществом и с учетом исследований, предоставляемых сотрудниками миссии, Секретариату ООН необходимо постоянно работать над выявлением возникающих угроз и оценкой их влияния на миротворческие операции на систематической основе. Стратегии необходимо разрабатывать для отражения выявляемых угроз и регулярно осуществлять их обзор и пересмотр по мере необходимости.
- B Совместно с научным сообществом и с учетом исследований, предоставляемых сотрудниками миссии, в тесном взаимодействии с государствами-членами Секретариату ООН необходимо создать лучшее понимание роли и влияния социальных сетей, иных новых медийных средств и большого объема информации на операции во время конфликтов и на миротворческие миссии, а также выступать в качестве органа, прогнозирующего состояние мира и конфликта.
- C Совместно с государствами-членами ООН должно выработать систематический подход к развитию политики, принципов и руководящих указаний, наладить обучение по отражению транснациональных угроз, а также развивать региональные подходы в отношении затронутых регионов.

- D Секретариат ООН совместно с государствами-членами должен разработать широкое соглашение по вопросу отражения угроз, исходящих от организованной преступности, в уязвимых и постконфликтных ситуациях. Кроме того, по необходимости нужно выявлять и внедрять в миротворческие операции соответствующие знания и структуры, которые требуются для решения проблемы с организованной преступностью.

Оснащение миротворческих операций для лучшей адаптации к развивающимся оперативным условиям

Чтобы не отставать от меняющегося оперативного контекста, важным аспектом представляется модернизация методов, в рамках которых действуют миротворческие операции, осуществляя свою миссию, а также понимание способов внедрения современных технологий. Подобно этому, структуры и механизмы командования и контроля должны быть одновременно скорректированы и расширены в отношении участвующих и не требующих отлагательств ситуаций, где идут современные миротворческие операции.

- 8 В 2013 году Рабочая Группа Совета Безопасности ООН по миротворческим операциям выдвинула рекомендацию по внедрению новых инструментов и технологий в миротворческие операции в качестве средства реагирования на возникающие угрозы. Применение современных технологий в миротворческих операциях направлено на понимание и влияние ситуаций, в которых действуют современные миссии, с помощью двух базовых способов. Первый способ состоит в завоевании доверия и поддержки через взаимодействие с населением принимающей страны. Второй способ заключается в улучшении осведомленности о ситуации посредством сбора, анализа и распространения информации среди персонала миссии.
- 9 В то время как традиционные инструменты взаимодействия сохраняют свое значение, новые и социальные сети могут расширить как сферу охвата, так и повысить эффективность усилий по взаимодействию миротворческих операций. При правильном использовании данные инструменты позволяют миссиям использовать более стратегический подход к коммуникации, а также увеличить способность миссий лучше реагировать на разворачивающиеся события. Новые и социальные сети предлагают двусторонний диалог, который не только является источником информации для общественности, но также может обеспечить поддержку миссии. Миссии ООН, Африканского Союза и Европейского Союза делают первые шаги в мире цифровых, социальных и других средств массовой информации.
- 10 Что касается сбора и анализа информации, со стороны международного сообщества происходит более широкое признание использования различных форм наблюдения, которые могут резко увеличить охват миротворческих операций. В результате этого в 2013 году в рамках МООНСДРК было согласовано использование беспилотных летательных аппаратов (БЛА), а 18 июня 2014 года ООН проинформиро-

вала о намерении разместить БЛА в Мали. В будущем миротворческие операции могут также использовать инструменты краудсорсинга для сбора информации и улучшения понимания контекста, в котором они действуют. Прогресс в сборе информации создает для миротворческих операций определенные проблемы и оставляет открытым вопрос, связанный с правильным использованием и распоряжением данной информацией. Очень важно понимать, что технологические инструменты не являются панацеей в отношении угроз, которые возникают перед миротворческими операциями, и они не могут заменить человеческого присутствия. Однако, если этот инструмент рассматривать как дополнительное средство, которое может быть должным образом использовано при подходе, ориентированном на благополучие местного населения, современные технологии способны помочь пониманию обстановки и повлиять на условия миссии.

- 11 Сложность современных и многомерных миротворческих операций, которая заключается в объединении военных, полицейских и гражданских элементов для достижения широкого круга задач в комплексе, предъявляет высокие требования к наличию четких и прочных основ полномочий, командования и контроля для осуществления руководства и управления деятельностью на всех уровнях деятельности миссии. Это особенно важно, учитывая неблагоприятные условия, в которых зачастую действуют современные миротворческие миссии. Эффективные основы являются очень важным элементом для успешного планирования и осуществления миротворческой операции, равно как и для сохранения доверия между государствами-членами.
- 12 В 2008 году Секретариат ООН выпустил всеобъемлющий политический документ, направленный на перенесения доктрины полномочий, командования и контроля из штаб-квартиры в места проведения операций. Еще до опубликования документа в 2008 году вопросы полномочий, командования и контроля использовались в директивах в отношении каждой конкретной миссии. Политический документ 2008 года стал применяться в отношении всех миротворческих операций ООН, и его целью стало прояснение и руководство по вопросам полномочий, командования и контроля, особенно это коснулось многоплановых миротворческих операций. Несмотря на ряд ограничений, данная политика продолжает действовать и является настоящим рамочным документом ООН в отношении полномочий, командования и контроля. В 2011 году Отдел ООН по вопросам политики, оценки и учебной подготовки провел внутренний анализ и выявил, что в то время как существующий рамочный механизм является надлежащим, эффективным и гибким, он мог бы только выиграть от дополнительной четкости и целенаправленного применения. Анализ выявил ряд проблем, связанных со структурой рамочного документа, и предложил различные рекомендации по их устранению. Однако следует отметить, что рамочный документ нуждается в обновлении, а также то, что, начиная с 2011 года, новой политической директивы разработано не было.

- 13 Проблемы, связанные с полномочиями, командованием и контролем, были выявлены на всех уровнях операций. На стратегическом уровне командования миротворческими операциями и на уровне штаб-квартиры ООН есть опасения, что сочетание многочисленных требований и немногочисленного персонала не оказывает большой поддержки миротворческим операциям. Механизмы, которые существуют на стратегическом уровне – Объединенные оперативные группы, Центр ООН по операциям и кризисным ситуациям – недостаточно оснащены для управления кризисными ситуациями и они являются особенно уязвимыми в ситуациях многочисленных кризисов. Действительно, с учетом ограниченных возможностей штаб-квартиры, функции кризисного управления часто делегируют миссиям, которые зачастую не имеют достаточного опытного руководства кризисными ситуациями на местах.
- 14 Уникальная структура командования, установленная между штаб-квартирой ООН и областью операций, где отсутствует промежуточный уровень командования, предъявляет высокие требования к качеству и компетенции Специального Представителя генерального секретаря или Руководителя миссии в отношении установления связи между стратегическим и оперативным уровнями. В результате процесс отбора, обучения и подготовки старших руководителей является главным в деле успешного осуществления миссии. Прозвучали призывы уделить большее внимание данному процессу.
- 15 Непосредственно на уровне миссии Группа управления миссией является главным инструментом достижения единства командования и согласованности задач между различными компонентами миссии. В этом отношении нынешние многоплановые операции требуют более высокого уровня интеграции. Однако есть значительные различия в отношении того, как организованы те или иные объединенные структуры, которые существуют на уровне миссии по упрощению интеграции. В данном случае этот вопрос находится в компетенции Специального представителя генерального секретаря. Из-за слабой институциональной стандартизации рамочных структур миссии, отношения командования возникают скорее по случаю, являются нестабильными и нецелесообразными, т.к. страдают от недостатка четкости в распределении ролей. Более структурный и менее импровизированный подход может способствовать успешному взаимодействию с акторами за пределами собственной организации, например, между службой безопасности и силами полиции принимающей страны. Для достижения лучшего взаимодействия в миротворческих операциях, организация командования должна быть более структурирована, стандартизована и осуществляться на практике. Для эффективного осуществления полномочий, командования и контроля особенно важным является усиление мер по совместному планированию и обмену информацией на уровне миссии, включая использование современных информационных технологий.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Е** В тесном взаимодействии с государствами-членами Секретариат ООН должен пересмотреть существующую политику полномочий, командования и контроля в рамках Департамента по операциям по поддержанию мира (ДОПМ) и Департамента по политическим вопросам (ДПП) и привести ее в соответствие с рекомендациями, предложенными в 2011 году в докладе Отдела ООН по вопросам политики, оценки и учебной подготовки, чтобы этот объединенный политический документ вносил ясность в отношения между военными, полицейскими и гражданскими силами с учетом их опыта, обязанностей и ролей, а также чтобы он стандартизировал институциональные структуры на уровне миссии. Новая политика должна быть широко распространена среди государств-членов, в особенности между воинским и полицейским контингентом с тем, чтобы они могли лучше подготовиться, планировать и обучать свои силы в соответствии с политикой.
- Ф** При поддержке государств-членов Секретариат ООН должен развивать более серьезные структуры кризисного управления в рамках Департамента по операциям по поддержанию мира (ДОПМ) и Департамента по политическим вопросам (ДПП). Это можно достичь, если расширить роль Центра ООН по операциям и кризисным ситуациям, наделив его большими стратегическими полномочиями Центра кризисного управления. Усиленный Центр ООН по операциям и кризисным ситуациям, при наличии соответствующего руководства, должен сосредоточиться на поддержке миссий, иметь готовое оборудование и помощь в принятии решений и взаимодействии, осуществлять полномочия командования миссией, иметь в своем составе экспертов в области кризисного управления и специалистов по соответствующему региону, а также быть способным осуществлять командование и контроль, как минимум, над двумя, а то и тремя кризисами одновременно. Это потребует участия и задействования значительной части ресурсов Объединенных оперативных групп во время кризиса.
- Г** Секретариат ООН должен укрепить и наделить Секцию по назначению старших руководителей в Департаменте по операциям по поддержанию мира (ДОПМ) и Департаменте по политическим вопросам (ДПП) с тем, чтобы улучшить процесс отбора, обучения, подготовки и инструктажа старших руководителей. Участие в соответствующем обучении старших руководителей должно быть обязательным, а также оно должно подразумевать оценку результатов работы участников программы обучения на старших руководителей.
- Н** При поддержке штаб-квартиры ООН миротворческие операции должны взять на вооружение соответствующие своему назначению инструменты и технологии, и по необходимости постоянно искать и применять технологические новшества. Для этого государства-члены должны предоставить соответствующие ресурсы: человеческие

и финансовые. Это может включать обзор и совершенствование инфраструктуры, размещенной в рамках Программы командования, контроля, взаимодействия, координации и информационных систем Департамента по операциям по поддержанию мира (ДОПМ) и Департамента по политическим вопросам (ДПП), и приведение ее в соответствие с передовыми международными стандартами и современными технологиями.

- I Совместно с научным сообществом и с учетом исследований, предоставляемых сотрудниками миссии, Секретариату ООН необходимо проводить тщательный анализ использования новых технологий во время миротворческих операций (как, например, использование БЛА). Результатами анализа необходимо обмениваться с государствами-членами. На основе полученных результатов существующие Стандартные оперативные процедуры по использованию технологий мониторинга и наблюдения должны обновляться и по необходимости дополняться информацией из соседних районов. Например, если БЛА предоставлены государствами-членами, а не коммерческой фирмой, то могут потребоваться дополнительные разъяснения по их использованию в качестве принадлежащего контингенту имущества.

Укрепление эффективного взаимодействия и сотрудничества

Появление новых акторов в глобальной сфере безопасности и рост присутствия гибридных компонентов в миротворческих операциях подчеркивают необходимость достижения общего понимания целей, концепций и принципов миротворческих операций; движения в сторону общего доктринального подхода; и обратить более пристальное внимание на продолжение оказания поддержки механизмам взаимодействия и сотрудничества.

- 16 За последнее десятилетие на мировой арене произошел быстрый рост новых акторов, что отразилось на практике многосторонних миротворческих операций. Растет число потенциальных акторов миротворческих операций и некоторые региональные организации за последнее время начали проявлять интерес к их привлечению для осуществления миссий, а также стали создавать структуры по задействованию новых акторов в выполнении миротворческих операций. Хотя данные события в целом носят позитивный характер, тем не менее, они могут создать проблемы для системы ООН в зависимости от того, как эти акторы будут использовать свои рычаги и направлять ресурсы. Важным является то, что новые акторы также поднимают существенные вопросы, связанные со стандартами, правилами применения силы, общими доктринальными подходами и проблемами ответственности в миротворческих операциях. Так как ООН играет главную роль в недопущении размывания передовых практик, это потребует большего взаимодействия между ООН и региональными организациями.

- 17 Одновременно с появлением новых акторов, практика партнерства в миротворческих операциях, то есть сотрудничества с двумя или более международными или региональными организациями, а иногда и с двусторонними акторами в ситуациях, требующих вмешательства, все больше становится общепринятой деятельностью. В ряде проблемных регионов, таких как Мали, Дарфур, ДРК и Сомали действуют миротворческие операции на основе партнерства. Хотя такой подход станет все чаще встречаться в будущем, особенно ярким примером может служить такой успешно действующий треугольник: ООН - Африканский Союз – ЕС, тем не менее, пока остается ряд проблем технического и стратегического характера. Например, углубление взаимодействия и сотрудничества требует более эффективных механизмов координации. В данном отношении ООН также играет главную роль.
- 18 Необходимость расширять существующие механизмы координации и взаимодействия касается не только отношений между организациями, но также и внутри них. В существующих рамках стратегического сотрудничества по вопросам миротворчества не так много, если не сказать, мало, места для конструктивных консультаций с государствами-членами. В частности, воинские и полицейские контингенты могли бы только выиграть от улучшения процесса обмена информацией в отношении стратегического управления миротворческими операциями.
- 19 За последнее десятилетие также произошел значительный прогресс в развитии политики и руководства миротворческими операциями, что является значимым аспектом в обеспечении эффективности укрепления миротворческих операций. Однако изучение существующего руководства на стратегическом, оперативном и тактическом уровнях по трем приоритетным областям: защита гражданских лиц, гендерный вопрос и международная организованная преступность, выявляет различия в существующих международных, региональных и национальных политических документах и доктринах. С ростом привлечения множественных акторов к выполнению миротворческих операций, современная миротворческая система предъявляет более высокие требования к гармонизации концепций, принципов и целей, а также делает необходимым выработку общего доктринального подхода.
- 20 С момента первых значимых резолюций Совета Безопасности ООН, 1265 (1999) и 1296 (2000), ООН активно продолжает разработку и развитие политики, руководства и обучающих материалов по данному вопросу. На уровне ООН под защитой гражданских лиц понимаются многомерные усилия, требующие одновременных действий и участия различных акторов, что подчеркивает необходимость стандартизации и тесного сотрудничества по данному вопросу. Хотя концепция защиты хорошо разработана на стратегическом уровне ООН, доктрины и руководства региональных организаций и широкого большинства стран,

которые были изучены для настоящего исследования, не имеют особого или достаточного охвата концепции защиты граждан. Например, большинство национальных военных руководств относится к защите самих вооруженных сил, а не к обеспечению защиты гражданского населения в условиях вмешательства. В целом, концепция на уровне ООН требует более полной институционализации с более формализованным руководством и включением в него специальных компонентов на оперативном и тактическом уровнях. Региональным и национальным структурам следует усилить ориентацию на защиту гражданского населения, принять и привести в соответствие необходимые руководства по защите, чтобы обеспечить их эффективное применение на уровне миссии. Также требуются более конкретные руководства в отношении ответственности и обязательств принимающих государств, особенно в тех случаях, когда принимающие государства не желают или не могут выполнять свои обязательства по защите гражданского населения. Отсутствие достаточных руководящих принципов в отношении должных действий и понимания того, как программа по защите гражданских лиц должна применяться, может привести к бездействию или к неприемлемым действиям, что, в конечном счете, рискует поставить под сомнение законность миротворческой операции.

- 21 Обзор другого приоритетного направления деятельности ООН, гендерной проблематики, показал, что развитие руководства в гендерной сфере на стратегическом уровне в отношении миротворческих операций было выдвинуто ООН и широко принято в качестве стандарта соответствующими международными, региональными организациями и национальными органами государств-членов. Совет Безопасности ООН подчеркнул необходимость разработки подхода, учитывающего гендерные аспекты, на всех уровнях миротворческих операций для восстановления мира и стабильности. В результате большинство стран и организаций выработали политические планы в соответствии с подходом ООН, установив рамки с бюрократическими структурами и лицами для осуществления мониторинга, разрешения и управления подобными проблемами. Вопросы гендерной проблематики хорошо представлены в международных и национальных документах, а также присутствует большая степень общности относительно понимания подходов и терминологии. Однако возникают расхождения в отношении достижения целей, провозглашенных в политических документах стратегического значения, а также на оперативном и тактическом уровнях. По сути, главной проблемой в обеспечении эффективных подходов к гендерным вопросам в миротворческих операциях является недостаточная интеграция и применение уже принятых и доступных руководящих принципов в отношении гендерных проблем. Например, многие государства не интегрировали политические принципы в отношении гендерных аспектов в оперативные документы своих органов и организаций, а военные уставы на оперативном и тактическом уровне также мало чем помогают. В действительности, хотя подход ООН основательно разработан на стратегическом уровне, тем не менее, он не был полностью принят на оперативном и тактическом уровнях, более того, он не был принят на региональном и национальном уровнях.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Ж** ООН, страны, предоставляющие военные и полицейские контингенты, а также страны, предоставляющие гражданский персонал, не носящий форму, должны усилить сотрудничество и повысить согласованность действий. Нарращивание усилий по гармонизации и повышению эффективности взаимодействия между ООН и региональными организациями также должно стать приоритетным направлением. Новые акторы, которые привлечены к осуществлению миротворческих операций, должны поддерживать стандарты ООН.
- К** В тесном взаимодействии с государствами-членами Секретариат ООН должен разработать согласованную политику и руководящие принципы в отношении механизмов объединенного полицейского и военного командования миссией, которые смогут обеспечить эффективное планирование и взаимодействие, а также поддерживать четкие структуры командования и контроля в стремительных совместных операциях. Такие механизмы должны быть опробованы на уровне миссии посредством действий в условиях кризисных ситуаций, включая внешнюю экспертизу.
- Л** Механизмы на стратегическом уровне должны пройти проверку в штаб-квартире ООН для достижения лучшего уровня трехстороннего взаимодействия между Советом Безопасности, Секретариатом, а также воинскими и полицейскими контингентами. Совет Безопасности должен обеспечить лучшее использование Рабочей группы по миротворческим операциям, чтобы создать более высокопоставленную и высококвалифицированную группу специалистов, особенно в отношении вопросов безопасности. Совету Безопасности необходимо располагать бюджетом, подготовленным Секретариатом, до формирования миротворческой операции или до обновления или укрепления существующих операций. В этом отношении должна быть налажена лучшая взаимосвязь между мандатами и ресурсами, необходимыми для их реализации.
- М** Совет Безопасности и Секретариат должны прилагать больше усилий для информирования государств-членов о стратегическом направлении миссий, при этом самому Совету Безопасности требуется помощь в связи с его обязанностями стратегического характера, а также для эффективного осуществления им функций планирования надзора. Кроме того, государства-члены должны обеспечить полную подготовку своих представителей в Нью-Йорке для консультаций в Совете Безопасности и Секретариате. Секретариату необходимы более прочные механизмы для создания единства командования и задач в целях обеспечения поддержки миссий на местах на стратегическом уровне.

- N В тесном взаимодействии с государствами-членами Секретариат ООН должен разработать всеобъемлющую доктрину, которая предлагает четкое определение защиты гражданских лиц для обеспечения должной подготовки и обучения в целях поддержки миротворческих операций.
- O Основываясь на результатах анализа, предоставляемого персоналом миссии, Секретариат ООН должен разработать сводное или объединенное руководство по гендерной проблематике на тактическом уровне в отношении всех составляющих миссии (военной, полицейской и гражданской), который должен регулярно использоваться как во время миссий, так и странами, предоставляющими контингенты, во время их подготовки к отправке персонала для выполнения миссии.
- P В тесном взаимодействии с государствами-членами Секретариат ООН должен разработать политические руководящие принципы, проясняющие для миротворческих операций необходимость и способы решения проблемы с международной организованной преступностью. Это подразумевает выработку определения организованной преступности и ее международных аспектов.

Создание базы по анализу и оценке воздействия

Увеличивается понимание необходимости анализа и оценки влияния миротворческих операций.

- 22 Процесс создания политических практик, принципов и руководящих указаний в отношении нынешних многомерных операций, а также необходимость представления миротворческих операций в качестве инструмента эффективного использования денежных средств, усилили необходимость проведения более тщательной экспертизы влияния миротворческих операций на конфликтную обстановку. Хотя от миротворческих операций все чаще требуется демонстрировать положительные результаты и позитивное влияние в странах присутствия миссии (например, Совет Безопасности ООН теперь регулярно требует от миссий создавать и применять на практике контрольные параметры во время переходного периода), до появления систематизированной практики еще далеко. Пока же нет согласованности по вопросам терминологии, методологии и протоколов по оценке влияния миротворческих операций. В результате, отсутствует совокупность знаний, которая, при наличии достаточной информации, могла бы четко сформулировать влияние миротворческих операций. Действительно, только в последнее время специалисты и политики, принимающие решения, всерьез взялись за конкретные термины в отношении оценки эффективности и влияния миротворческих операций.
- 23 Любой анализ или оценочный подход требует решения ряда важных проблем. На базовом уровне должна быть ясность в отношении целей. Удалось ли достичь поставленных целей (вопрос ответственности) в отношении общей оценки эффективности проекта, программы или

миссии в целом, или нарастить знания (вопрос обучения), чтобы внести коррективы в продолжающиеся или будущие миссии? Хотя целью оценки является создание платформы, как в отношении обучения, так и в отношении ответственности для достижения лучших результатов, компромиссы по вопросам того, что может и подлежит экспертизе, неизбежны. Во-вторых, необходимо создавать ясность, для кого производится экспертиза. Хотя в идеале требования заинтересованных сторон являются дополнительным аспектом, на практике это не совсем так. Использование независимой оценки является единственным способом изолировать экспертизу от множественных требований заинтересованных сторон и повесток дня, и провести более четкий анализ, который позволит собрать важную информацию, необходимую в целях обучения.

- 24 Определить объект оценки зачастую бывает сложно. В этом отношении важно точно определить, что конкретно требует экспертизы (Будет ли это специальная деятельность миссии, проекты или программы, или это будет миссия в целом?). Также важно понять то, какой именно результат миссии требует оценки? Например, существенно ли повлияло успешное выполнение отдельного проекта на задачи всей миссии, и были ли нежелательные последствия? Учитывая множественность повесток дня заинтересованных сторон, такие вопросы лучше определять на самых начальных этапах экспертизы или даже раньше, например, на этапе планирования миссии. Поскольку сами миссии являются очень сложными проектами, и все составляющие миссии тесно переплетены между собой, определить объект оценки – трудная задача. Однако методологические подходы, которые зачастую сочетают множество инструментов, развиваются, адаптируются и корректируются, чтобы сделать возможным учет всех составляющих экспертизы.
- 25 Другое важное измерение касается уровня, на котором возникает экспертиза, особенно когда это относится к таким вопросам, как конкретные результаты, последствия и воздействия. Хотя конкретные результаты в значительной степени оценить легче всего, т.к. они указывают на результаты вложенных усилий и поэтому легко поддаются количественному измерению, тем не менее, конкретные результаты не дают важной информации в отношении понимания вопросов более высокого порядка, таких как эффективность, влияние и качество миротворческих операций. Таким образом, оценочные суждения производятся в лучшем случае в отношении ценности или вклада в достижение поставленных целей. Последствия – это то, что определяет непосредственную цель вмешательства, но является трудным аспектом для измерения, если только это не субъективная оценка. Оценка воздействия, которое связывает формы изменений или прогресса с фактическими реформами, является настолько сложной задачей, что заинтересованные стороны считают ее оценку слишком проблематичной или недостижимой. Однако появляется мнение о том, что такая оценка воздействия может и должна производиться в процессе внедрения программ, и она должна быть встроена в структуру миротворческой операции.

- 26 Ряд инструментов и методологий уже доступны для анализа и оценки воздействия миротворческих операций, а некоторые только зарождаются. По сути, выбранная методология зависит от поставленных вопросов, которые, в свою очередь, зависят от целей оценки и экспертизы. В данном контексте очень важно найти компромисс между анализом вмешательства и ее непосредственным результатом. Хотя аспекты вмешательства считались золотым стандартом в анализе и оценке, если рассматривать данные аспекты в контексте причинно-следственной связи, или, в данном случае, как связь вмешательства с его последствиями, тем не менее, все более широкое распространение получает мнение о том, что очень трудно определить последствия определенной миссии в сложных условиях осуществления операции. Нынешняя позиция склоняется в сторону большего внимания к непосредственным результатам миротворческих операций, сосредоточиваясь на приложении усилий в отдельно взятой деятельности или в ряде действий в отношении определенного государства. В данном отношении передовые практики скорее стремятся к использованию смешанных методов, чем к какому-то одному методу, делая данные изыскания более обоснованными.
- 27 Учитывая неотъемлемую политическую сущность миротворческих операций, усилия по оценке их эффективности или воздействия всегда будут осложняться политическим контекстом, и они всегда будут представлять трудность. Действительность такова, что анализ и оценка воздействия миротворческих операций имеет политические последствия как для миссии, так и для доноров, принимающего государства и стран, предоставляющих контингенты. Эти ключевые заинтересованные стороны вероятнее всего имеют разные требования, запросы и ожидания от анализа и оценки миротворческих операций ООН. Более того, в объединенных миссиях различные составляющие операции имеют разную институциональную природу, и каждая из них содержит репутационные, а иногда и финансовые риски. Эти измерения нельзя игнорировать при проведении анализа или оценки. Трудность заключается в создании инструментария подходов и методологий, которые имеют широкий охват и в данном контексте помогают извлечь уроки с целью улучшения передовых практик в нынешних и будущих миротворческих операциях.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Q В мандатах Совета Безопасности должны содержаться требования к миссиям регулярно включать соответствующее планирование мониторинга и оценки с целью лучшего определения того, достигает ли миссия установленных параметров.
- R ООН следует улучшить культуру планирования на уровне штаб-квартиры ООН и в рамках миссий с помощью развития и внедрения систем и инструментов отчетности перед ООН повсеместно, а также с помощью обучения и внедрения специального персонала на всех уровнях использования миротворческих компонентов.

- S** ООН в тесном сотрудничестве со странами-членами должно расширить роль и обязанности нового Управления стратегического партнерства, начиная от исключительно военного и полицейского контроля, до повсеместного надзора на уровне деятельности миссии, а также включить обучение по кризисному управлению, чтобы обеспечить более мощное, серьезное и ответственное внедрение политики и руководящих указаний Департамента по операциям по поддержанию мира (ДОПМ) и Департамента по политическим вопросам (ДПП) на всех уровнях миссии. Или, в качестве альтернативы, ООН следует расширить ежегодные обзоры миссий, производимые Управлением операций, с тем, чтобы включить в них оценку деятельности группы руководства миссии.
- T** ООН и государствам-членам следует обратить более пристальное внимание на экспертов по оценке и анализу воздействия, имеющих технические навыки и компетенции, которые позволят осуществлять процесс планирования и взаимодействовать с заинтересованными сторонами. Акцент должен быть сделан не на тщательности исполнения или критическом подходе, а на экспертизе всеобъемлющего воздействия миротворческих операций ООН.
- U** Достаточное количество времени, финансовая поддержка и политическая воля являются важнейшими компонентами процесса анализа и оценки воздействия миссии. Старшие руководители миссии должны управлять этими процессами с самого начала миссии.
- V** Когда анализ или оценка результатов и воздействия миссии в целом, а не отдельных ее компонентов (военного, полицейского или гражданского), почти завершена, важно привлечь независимых экспертов для подведения итогов оценки, тем самым, снизив риски политизации процесса.
- W** Целью международных организаций и стран-доноров должно стать создание сводных экспертных групп, состоящих из независимых специалистов и представителей участвующих сторон, заинтересованных в сокращении рисков и эффектов политизированного анализа и оценки, и, тем самым, укрепить взаимодополняющие цели оценочных протоколов.
- X** Международные организации должны создать механизм обзора и поддержки доноров и других заинтересованных сторон, находящихся вне миссии, с тем, чтобы создать общий фонд по распределению и лучшему распоряжению средствами для достижения общих результатов.

Spanish

Resumen ejecutivo

Introducción

- 1 Con la finalidad de satisfacer los desafíos del ambiente de seguridad y de política actual y adaptarse al nuevo ambiente operativo, las operaciones de paz están sufriendo un número de cambios considerables. Los últimos años han sido testigos de varios desarrollos significativos para el mantenimiento de la paz en la ONU, tales como la incorporación de la Brigada de Intervención (FIB, por sus siglas en inglés) a la Misión de Estabilización de la ONU en la República Democrática del Congo (MONUSCO). Este y otros desarrollos recientes en la práctica del mantenimiento de la paz han planteado cuestiones doctrinarias y políticas graves—como las consecuencias del creciente vigor en las operaciones de paz en ciertos entornos—y han desafiado ampliamente los principios de mantenimiento de la paz establecidos. Dentro del contexto de la ONU, se podría decir que la doctrina se quedó atrás de la práctica operativa. Mediante la identificación de nuevas condiciones para las operaciones de paz y posibles desafíos, este informe tiene como objetivo ofrecer perspectivas respecto de cómo la comunidad internacional puede preparar, responder y crear una mejor resistencia para satisfacer los desafíos de las operaciones de paz actuales y futuros de manera firme y eficaz.

Entender cómo las amenazas emergentes impactan en las operaciones de paz y cómo responder a ellas de manera eficaz

La naturaleza del conflicto contemporáneo ha cambiado considerablemente, de modo que las conexiones entre el conflicto armado, el crimen organizado y, en algunos casos, el terrorismo se han vuelto más prominentes. Las operaciones de paz han tenido que adaptarse rápidamente al nuevo ambiente de seguridad y de política global. Sin embargo, queda mucho por aprender sobre cómo las operaciones de paz deberían y pueden responder mejor a las nuevas amenazas que, a menudo, son de naturaleza transnacional.

- 2 Una serie de desafíos importantes que enfrentan hoy en día las operaciones de paz están relacionados con las amenazas emergentes, aspectos centrales del nuevo ambiente de seguridad y política. Estas amenazas—tales como, el crimen organizado transnacional, los efectos del cambio climático y la fragilidad estatal—son de naturaleza cada vez más transnacional y precisan de un enfoque más coordinado. Si bien existen diversas opiniones acerca de si y de qué manera las operacio-

nes de paz deberían trabajar para lidiar con las amenazas emergentes que enfrentan en el campo, es evidente que tienen consecuencias de gran alcance para todos los niveles de la práctica y de los resultados de las operaciones de paz.

- 3 Un desarrollo central entre estas amenazas emergentes es el crimen organizado transnacional. La influencia desfavorable sobre la efectividad de la operación de paz de la criminalidad organizada transnacional—la cual, según la definición en líneas generales de la ONU, abarca a casi todas las actividades criminales con fines de lucro con repercusiones internacionales—se ha notado en los escenarios de intervención, como Haití y Malí, y la cantidad de casos parece estar incrementándose.
- 4 Las operaciones de paz en general no tienen mandatos explícitos ni están equipadas para lidiar con las amenazas del crimen organizado transnacional. No obstante, con el tiempo, diversas misiones han incorporado medidas para combatir que esta amenaza se implemente en su mandato. Generalmente, esto ha sido gradual y por necesidad, no por diseño o como parte de una estrategia distintiva desde comienzo de la misión. Para las operaciones de paz de la ONU en el oeste de África, por ejemplo, el crimen organizado transnacional fue reconocido como uno de los impulsores significativos del conflicto y como el planteo de una amenaza a la seguridad y estabilidad regional. En respuesta, la ONU lanzó la Iniciativa contra el Crimen Organizado en África Occidental (WACI) en 2009; un esfuerzo coordinado e innovador de organizaciones internacionales y gobiernos de África Occidental para combatir el crimen organizado.
- 5 A pesar del creciente reconocimiento que la amenaza del crimen organizado transnacional supone a los escenarios de intervención del mantenimiento de la paz, poco se entiende acerca de la naturaleza y el alcance de su impacto y cómo las operaciones de paz pueden trabajar mejor para contrarrestar esta amenaza. El escaso debate y discusión sobre el impacto que las actividades criminales transnacionales tienen sobre las actividades de mantenimiento de la paz, ha evitado el desarrollo de doctrina y conceptos adecuados, y el manejo del crimen organizado transnacional en el contexto de una operación de paz es deficientemente abordado, en términos de políticas, principios y pautas. La falta de un cuerpo de doctrina que una al crimen organizado transnacional con las operaciones de paz, a su vez, ha resultado en una falta de orientación respecto de cómo lidiar con estos problemas a nivel táctico u operativo. Por ejemplo, existe una falta de criterio establecido para determinar cuándo un crimen es, en realidad, transnacional en su naturaleza y hasta qué punto las actividades criminales están teniendo un efecto en la misión.
- 6 Combatir el crimen organizado transnacional de manera eficaz en el contexto de una operación de paz requerirá muchísimos esfuerzos, desde mejores procedimientos de valoración y planificación hasta un

acuerdo amplio sobre las mejores estrategias y tácticas para utilizar. En este sentido, también son claves los esfuerzos de la propiedad local y la responsabilidad del estado anfitrión para combatir el crimen organizado transnacional. Hay un significativo debate en curso sobre las respuestas políticas eficaces y legítimas, pero mientras las agencias de la ONU independientes y las agencias nacionales están examinando los aspectos del problema, falta trabajar en cómo los militares o la policía deberían incorporar su enfoque para el resto de la misión. Esto es así a pesar de que un enfoque integrado sea reconocido como un aspecto clave para lidiar con el problema.

- 7 Adoptar nuevas herramientas y tecnologías también será clave para las operaciones de paz para contrarrestar eficazmente esta y otras amenazas emergentes. El análisis y la recopilación de información internacional, regional, como también local, son claves para mejorar la consciencia y el entendimiento de los acontecimientos en el terreno de las operaciones de paz y para divisar las respuestas apropiadas. El uso de herramientas digitales para seguir y monitorear el impacto de las crisis en tiempo real, por ejemplo, es una forma moderna para que las operaciones de paz ganen una consciencia mejorada sobre el ambiente de la misión.

RECOMENDACIONES

- A Junto con la comunidad académica y utilizando la experiencia del personal de la misión, la Secretaría de la ONU debería identificar constantemente las amenazas emergentes y su impacto en las operaciones de paz de manera sistemática. Se deberían desarrollar estrategias para responder a las amenazas emergentes identificadas y reverlas y revisarlas regularmente, siempre que sea necesario.
- B Desarrollar un mejor entendimiento del rol y del efecto que tienen las redes sociales y otros nuevos medios de comunicación y grandes archivos de datos en conflictos y operaciones de paz y como un indicador de paz y de conflicto.
- C La ONU debería desarrollar un enfoque sistemático para el desarrollo de políticas, principios y pautas, brindar capacitación para abordar las amenazas transnacionales y desarrollar más los enfoques regionales en las regiones afectadas.
- D Los Estados Miembros deberían construir un acuerdo amplio sobre cómo abordar el crimen organizado en situaciones frágiles y posteriores a un conflicto. Además, la Secretaría de la ONU, en cooperación con los países que aportan contingentes, debería identificar las habilidades y estructuras apropiadas necesarias para lidiar con el crimen organizado e incorporarlas en las operaciones de paz, donde sea necesario.

Equipar las operaciones de paz para adaptarse mejor a un ambiente operativo que evoluciona

Para mantener el ritmo de los cambiantes contextos operativos, es esencial que las operaciones de paz modernicen la manera en la que operan en el terreno y consideren cómo incorporar tecnología moderna. Igualmente, los mecanismos y las estructuras de control y comando deberían también, de forma concomitante, estar adaptadas o mejoradas para adecuarse a los crecientes ambientes poco propicios en los cuales se despliegan las operaciones de paz actuales.

- 8 En el 2013, el Grupo de Trabajo sobre las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz del Consejo de Seguridad recomendó adoptar nuevas herramientas y tecnologías en las operaciones de paz, como un medio para enfrentar las amenazas emergentes. La aplicación de la tecnología moderna a las operaciones de paz tiene como objetivo entender e influenciar los ambientes de las misiones cotidianas en dos formas fundamentales. La primera, ganando la confianza y el apoyo mediante la comunicación con las poblaciones del país anfitrión. La segunda, mejorando la "consciencia situacional" mediante la recopilación, análisis y difusión de la información entre el personal de las misiones.
- 9 Si bien las herramientas de comunicación tradicionales siguen siendo importantes, los nuevos medios de comunicación y redes sociales tienen el potencial de mejorar tanto el alcance, como la efectividad de los esfuerzos de comunicación de las operaciones de paz. Si son bien usadas, estas herramientas permiten que las misiones tengan un enfoque más estratégico hacia las comunicaciones, y que también mejoren la habilidad de las misiones de reaccionar mejor a los eventos que surjan. Los medios de comunicación nuevos y las redes sociales permiten el diálogo recíproco que, no solo brinda una fuente de información al público, sino que también puede generar apoyo por los objetivos de una misión. Las misiones de la ONU, UA y UE han avanzado en el mundo digital, en las redes sociales y en otros medios de comunicación.
- 10 Con respecto a la recopilación y el análisis de la información, existe un creciente reconocimiento de la comunidad internacional respecto de la utilidad de las diferentes formas de vigilancia, que pueden incrementar enormemente la magnitud de las operaciones de paz. Como consecuencia, en el 2013, MONUSCO autorizó el uso de vehículos aéreos no tripulados (UAV) y el 18 de junio de 2014 la ONU informó la intención de desplegar UAV en Malí. En el futuro, las operaciones de paz pueden también emplear herramientas "aportadas por el público" (crowdsourced) para recopilar información y obtener un mayor entendimiento del contexto. Los avances en la recopilación de la información han presentado desafíos para las operaciones de paz, y todavía hay preguntas abiertas en cuanto a su correcto uso y utilidad. Es vital entender que las herramientas tecnológicas no son la solución mágica para los desafíos que enfrentan las operaciones de paz internacionales,

y que ellas no pueden reemplazar la presencia humana. Sin embargo, como una herramienta complementaria e incorporada apropiadamente al enfoque que se centra en el bienestar de la población anfitriona, la tecnología moderna tiene el potencial de ayudar a entender y a influenciar el ambiente de la misión.

- 11 La complejidad de las operaciones de paz modernas—que unen elementos civiles, policiales y militares para lograr una amplia gama de tareas de manera integrada—presenta un número considerable de exigencias acerca de la existencia de un fuerte y claro marco de autoridad, comando y control (AC2) para orientar y dirigir las actividades en todos los niveles de la operación. Dado los ambientes poco propicios en que, a menudo, las fuerzas del mantenimiento de la paz trabajan, esto resulta de gran importancia. Un marco eficaz es vital para la planificación y manejo exitoso de una operación de paz, como así también para mantener la confianza de los Estados Miembros.
- 12 En el 2008, la Secretaría de la ONU emitió un amplio documento de políticas con el fin de adoptar la doctrina y la práctica de AC2 de la sede central en el nivel del terreno. Antes de la publicación del informe del 2008, asuntos relacionados a la autoridad, comando y control habían sido dejados a las directrices que se le daba a cada misión individual. La política del 2008 fue aplicable a todas las operaciones de paz de la ONU y tenía como propósito brindar una mayor clarificación y orientación sobre temas de AC2, en especial para las operaciones de paz multidimensionales. A pesar de tener un número de limitaciones, esta política es todavía existente y brinda el actual marco de la ONU para la AC2. En el 2011, la política de la ONU, División de evaluación y entrenamiento (DPET) realizaron una evaluación interna y encontraron que si bien el marco existente era en gran medida un mecanismo apropiado, efectivo y flexible, se podría beneficiar de una mayor claridad y de una mayor aplicación. Con la estructura marco, la evaluación identificó un número de desafíos y sugirió varias recomendaciones para tratarlos. No obstante, debería notarse que el marco tiene todavía que ser actualizado y que desde la evaluación del 2011 no ha surgido ninguna nueva directriz.
- 13 Los desafíos relacionados a la AC2 se han identificado en todos los niveles de la operación. A nivel estratégico de comando para las operaciones de paz (nivel de la sede central de la ONU), existe la preocupación de que la combinación de numerosas exigencias y escaso personal solo proporcionen ligero apoyo a las operaciones de paz. Los mecanismos que sí existen a nivel estratégico—el Equipo Operacional Integrado (IOT) y el Centro de Operaciones en situaciones de Crisis de la ONU (UNOCC)— están deficientemente equipados para manejar situaciones de crisis y son especialmente frágiles en situaciones de múltiples crisis. Ciertamente, las funciones del manejo de crisis, con capacidad limitada en la sede central son, a menudo, delegadas a misiones que frecuentemente no tienen un líder experimentado para manejarlas.

- 14 La estructura de comando única entre la sede central y el terreno de la ONU —entre los cuales no existe nivel intermedio de comando— plantea un número significativo de exigencias de naturaleza y competencia del Representante Especial del Secretario general (SRSG) o el Jefe de la Misión (HoM) para llenar el vacío entre los niveles operativos y estratégicos. Como resultado, la selección, capacitación y preparación de los líderes superiores son vitales para el éxito de la misión. Se ha pedido más énfasis en estos procesos.
- 15 Al nivel de la misión, el Equipo de Liderazgo de la Misión (MLT) es el principal instrumento para lograr la unidad de comando y propósito entre los diferentes componentes de la misión. En este sentido, las operaciones multidimensionales de la actualidad requieren de un nivel mayor de integración. Sin embargo, existe una diferencia considerable respecto de cómo están configuradas ésta y otras estructuras conjuntas que existen al nivel de la misión para facilitar la integración, y dependen en gran medida, de la preferencia del SRSG. Debido a una débil estandarización institucional de las estructuras marco de la misión, las relaciones de comando han tendido a ser ad hoc, inestables e inconsistentes mientras padecen de una falta de claridad respecto de los roles. Un enfoque menos improvisado y más estructurado podría también beneficiar la colaboración de la misión para con los actores ajenos a su organización, por ejemplo entre el componente de seguridad de la misión y el de las fuerzas policiales del país anfitrión. Con la finalidad de lograr una buena interoperabilidad en una operación de paz, las disposiciones de comando tienen que estar bien diseñadas, estandarizadas y practicadas. Es de especial importancia para la AC2 eficaz, la necesidad de fortalecer la planificación conjunta y el intercambio de información en la misión, que incluya el uso de tecnología de la información más actualizada.

RECOMENDACIONES

- E La Secretaría de la ONU debería, en coordinación estrecha con los Estados Miembros, revisar la política existente DOMP/DAAT AC2, de acuerdo con la evaluación y las recomendaciones establecidas en el informe DPET de 2011, de modo tal que sea un documento de las políticas integrado que clarifique las relaciones civiles, policiales y militares y, a su vez, respete la experiencia, las responsabilidades y los roles y estandarice las estructuras institucionales en la misión. La nueva política debería ser difundida ampliamente a los Estados Miembros, en especial a los países que aportan contingentes militares y policiales, para que puedan preparar, planear y capacitar mejor a sus fuerzas en consonancia con la policía.

- F Desarrollar sólidas estructuras de manejo de crisis dentro del DOMP/DAAT, capaces de manejar más eficazmente más de una crisis a la vez, al fortalecer y reafirmar el rol del UNOCC para permitirle convertirse en un Centro de manejo de crisis más estratégico, ratificado por el liderazgo adecuado. Debería centrarse en apoyar a las misiones pertinentes, estar equipado con comunicaciones y equipos para la toma de decisiones, ser capaz de ejercer la autoridad de comando sobre las misiones, contar con personal experto, tanto en el manejo de crisis como en la región en cuestión, y ser capaz de tomar el comando y control de, al menos, dos crisis, si no son tres, al mismo tiempo. Esto requeriría incluir gran parte del rol y de los recursos de los IOT, durante las crisis.
- G Fortalecer y facultar a la Sección de Nombramientos de Personal Directivo (SLAS) en DOMP/DAAT, con el fin de mejorar la selección, la capacitación y la preparación y orientación de los líderes superiores. Hacer que la participación en la capacitación de los líderes superiores sea obligatoria y evaluar el desempeño de los participantes en la capacitación de los líderes superiores.
- H Las operaciones de paz deberían adoptar tecnologías y herramientas adecuadas a los fines, con el apoyo de la sede central de la ONU y buscar y aplicar continuamente las nuevas innovaciones tecnológicas que sean necesarias. Para hacerlo, los Estados Miembros deberían brindar los recursos adecuados—humanos y financieros. Esto podría incluir una revisión y modernización de la infraestructura desplegada de la DOMP/DAAT C4I (Comando, Control, Comunicación y Sistema de la Información) en consonancia con las mejores prácticas y tecnologías actuales internacionales.
- I Debería hacerse un meticuloso análisis de las lecciones provenientes del uso de las nuevas tecnologías en operaciones de paz (como el uso de los UAV). Los resultados deberían ser extensamente compartidos con los Estados Miembros. Al construir sobre la base de las lecciones aprendidas, los SOP existentes que tratan sobre el uso del monitoreo y de la tecnología de vigilancia deberían ser actualizados y complementados con orientación en las áreas adicionales que sean necesarias. Por ejemplo, si los Estados Miembros, en vez de un contratista comercial, proporcionan los UAV, se puede precisar de mayor clarificación en su tratamiento como un equipo de propiedad de los contingentes.

Fortalecer la coordinación y cooperación eficaz

La aparición de nuevos actores en la escena de la seguridad global, y la creciente presencia de carácter híbrido en las operaciones de paz enfatizó la necesidad de alcanzar un entendimiento común de objetivos, conceptos y principios de operaciones de paz; apuntar hacia un enfoque doctrinal común; y continuar, de manera más crítica, fortaleciendo los mecanismos de cooperación y coordinación.

- 16 La última década ha sido testigo de un rápido surgimiento de actores en el escenario mundial, con importantes consecuencias para la práctica de operaciones de paz multilaterales. La cantidad de actores potenciales en operaciones de paz está creciendo y varias organizaciones regionales han expresado recientemente su interés en llevar a cabo operaciones de paz, su intención de hacerlo, o han creado estructuras para permitirlo. Si bien estos desarrollos son, por lo general, positivos, también podrían generar dificultades para el sistema de la ONU, según la manera en la que estos actores elijan utilizar sus influencias y dirigir sus recursos. Cabe destacar que el surgimiento de nuevos actores genera también serios interrogantes respecto de estándares, reglas de enfrentamiento, enfoques doctrinales comunes y cuestiones de responsabilidad en operaciones de paz. La ONU tiene un papel principal que jugar en la prevención de la disolución de las mejores prácticas actuales, lo que requerirá un mayor enfrentamiento entre la ONU y las organizaciones regionales.
- 17 Simultáneamente al surgimiento de nuevos actores, la práctica de las asociaciones para las operaciones de paz —es decir, la cooperación por parte de dos o más organizaciones internacionales o regionales y, en ocasiones, actores bilaterales en un escenario de intervención— está convirtiéndose en una práctica cada vez más común. Existen asociaciones para las operaciones de paz vigentes en una serie de contextos desafiantes, incluidos Malí, Darfur, la República Democrática del Congo y Somalia. Si bien es probable que estos enfoques se vuelvan más prominentes en el futuro, y en particular el triángulo ONU-UA-UE ha visto un gran avance en este sentido, aún existen numerosos desafíos técnicos y estratégicos. Por ejemplo, se tendrán que combinar una mayor interacción y colaboración usando mecanismos de coordinación más efectivos. Aquí también la ONU tiene un papel principal que jugar.
- 18 La necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación actuales se aplica no solo entre las organizaciones, sino también dentro de ellas. Dentro del marco actual de cooperación a nivel estratégico respecto de temas relacionados con el mantenimiento de la paz, hay poco —y, según algunos, insuficiente— lugar para una consulta significativa a los Estados Miembros. Los países que aportan contingentes militares y policiales (TCC y PCC), en particular, podrían beneficiarse de un mayor flujo de información respecto de la gestión estratégica de las operaciones de paz.

- 19 La última década también ha sido testigo de un importante progreso respecto del desarrollo de políticas y pautas para las operaciones de paz, un aspecto fundamental para asegurar una mayor efectividad de las operaciones de paz. Sin embargo, un análisis de las pautas existentes en los niveles estratégico, operativo y táctico de tres áreas prioritarias (protección de civiles, género y crimen organizado transnacional) revela disparidades dentro de las políticas y las doctrinas internacionales, regionales y nacionales existentes. Al aumentar la dependencia de una multiplicidad de actores para la realización de operaciones de paz, el sistema contemporáneo de mantenimiento de la paz plantea mayores exigencias sobre la armonización de conceptos, principios y objetivos, y la necesidad de luchar por un enfoque doctrinal común.
- 20 Con respecto a la protección de civiles, la ONU ha abordado activamente la cuestión desde las primeras resoluciones de referencia del Consejo de Seguridad 1265 (1999) y 1296 (2000), y ha elaborado materiales de política, orientación y capacitación sobre el tema. Al nivel de la ONU, la protección de civiles se entiende como un esfuerzo multidimensional que requiere de aportes y actividades llevadas a cabo en forma simultánea por parte de una variedad de actores, recalcando así la demanda de estandarización y estrecha cooperación en el tema. Si bien el concepto de protección está bien cubierto en el nivel estratégico de la ONU, las doctrinas y las pautas de las organizaciones regionales y la gran mayoría de países analizados para este estudio no cubren los conceptos de protección de civiles de forma específica ni suficiente. La mayoría de los manuales militares nacionales, por ejemplo, están relacionados con la protección de la fuerza militar en sí, en lugar de considerar cómo debe protegerse a los civiles en contextos de intervención. En general, al nivel de la ONU, el concepto sigue estando totalmente institucionalizado, y requiere de una orientación más formalizada y específica a los componentes en los niveles operativo y táctico. Las estructuras regionales y nacionales deben aumentar su foco en la protección de civiles, adoptar y adaptar las pautas necesarias sobre protección, a fin de permitir su implementación efectiva al nivel de la misión. También es necesaria una orientación más específica respecto de la propiedad y la responsabilidad del país anfitrión, en particular en los casos en los que el país anfitrión se niega a asumir su responsabilidad por la protección de civiles o no puede hacerlo. La falta de una orientación adecuada respecto de lo que se debe hacer y de cómo se debe implementar un marco de protección de civiles podría llevar a la inacción o a la acción inadecuada, corriendo el riesgo, en última instancia, de afectar la legitimidad de la operación de paz.
- 21 El estudio de otra área prioritaria de la ONU, el género, mostró que el desarrollo de pautas a nivel estratégico sobre el género en relación con operaciones de paz había sido liderado por la ONU y adoptado ampliamente como estándar por entidades internacionales, regionales

y de los Estados Miembros relevantes. El Consejo de Seguridad de la ONU ha subrayado la necesidad de enfoques con conciencia de género para la restauración de la paz y la estabilidad y en todos los aspectos de las operaciones para el mantenimiento de la paz. Como resultado, la mayoría de los países y organizaciones han desarrollado planes de políticas de acuerdo con el enfoque de la ONU, y establecen marcos con estructuras burocráticas y personas encargadas de monitorear, evaluar y gestionar las actividades. Las cuestiones de género están bien representadas en documentos internacionales y nacionales, y existe también cierto grado de coincidencia en los enfoques y la terminología. Sin embargo, hay diferencias respecto de cómo alcanzar los objetivos promulgados en los documentos de las políticas a nivel estratégico, en los niveles de cumplimiento operativo y táctico. En esencia, el principal desafío a la hora de asegurar enfoques efectivos con conciencia de género en las operaciones de paz es la insuficiente integración e implementación de pautas de género ya adoptadas y disponibles. Por ejemplo, muchos países no han integrado políticas y cuestiones de género en todos los marcos operativos de sus agencias y organizaciones, y los manuales militares en los niveles operativo y táctico proporcionan poca orientación. De hecho, si bien el enfoque de la ONU es fuerte a nivel estratégico, no ha sido totalmente promulgado en los niveles operativo y táctico, y mucho menos en los niveles regional y nacional.

RECOMENDACIONES

- J Fortalecer la cooperación y la coherencia entre la ONU y los países que aportan contingentes militares y policiales, y los países que aportan personal civil no uniformado. Aumentar los esfuerzos por armonizar y mejorar la efectividad de la cooperación entre la ONU y las organizaciones regionales también debería ser una prioridad. Los nuevos actores involucrados en las operaciones de paz deben defender los estándares de la ONU.
- K Desarrollar mejores políticas y pautas para los mecanismos de comando militar y policial integrados de la misión que aseguren una planificación y comunicación efectivas, y que apoyen un claro comando y control en operaciones conjuntas prolongadas. Probar estos mecanismos al nivel de la misión mediante ejercicios de manejo de crisis dirigidos externamente.

- L Revisar mecanismos a nivel estratégico en la sede central de la ONU para alcanzar un mejor nivel de cooperación triangular entre el Consejo de Seguridad, la Secretaría y los países que aportan contingentes militares y policiales. El Consejo de Seguridad debería hacer un mejor uso de su Grupo de Trabajo sobre las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, a fin de proporcionar un grupo asesor más experimentado y altamente calificado, en especial en lo que respecta a temas de seguridad. El Consejo de Seguridad necesita planillas de presupuesto elaboradas por la Secretaría antes de crear cualquier operación para el mantenimiento de la paz nueva o antes de renovar o fortalecer las operaciones ya existentes. De esta manera, podría haber una mejor alineación entre los mandatos y los recursos necesarios para implementarlos.
- M El Consejo de Seguridad y la Secretaría deben hacer un mayor esfuerzo por mantener informados a los Estados Miembros respecto de la dirección estratégica de las misiones, y el Consejo de Seguridad necesita ayuda para asumir sus responsabilidades estratégicas y llevar a cabo de manera efectiva sus funciones de planificación y supervisión. Asimismo, los Estados Miembros deben asegurar que sus representantes en Nueva York estén totalmente preparados para realizar consultas al Consejo de Seguridad y la Secretaría. La Secretaría debe mejorar sus capacidades de manejo de crisis, y se deben implementar mecanismos más fuertes para crear una unidad de comando y propósito para apoyar misiones en el terreno, a nivel estratégico.
- N Los Estados Miembros deben desarrollar una doctrina completa que defina claramente la protección de civiles, a fin de asegurar una preparación y un entrenamiento adecuados en apoyo a las operaciones de paz.
- O Se debería desarrollar un manual conjunto o integrado sobre la transversalidad de la perspectiva de género (gender mainstreaming) para todos los componentes de la misión (militar, policial y civil) para el nivel táctico y debería utilizarse sistemáticamente tanto en misiones como por parte de países que aportan contingentes, en su preparación para enviar personal a las misiones.
- P Desarrollar pautas de políticas que clarifiquen si y cómo las operaciones de paz deben abordar el crimen organizado transnacional. Esto debería incluir el establecimiento de una definición de crimen organizado y sus aspectos transnacionales.

Construcción de la base de evaluación y valoración del impacto

Existe un reconocimiento cada vez mayor de la importancia de valorar y evaluar el impacto de las operaciones de paz.

- 22 Los avances hacia la construcción de políticas, principios y pautas para las operaciones multidimensionales de hoy, junto con el imperativo de demostrar que las operaciones de paz son una herramienta rentable, han reforzado la necesidad de una mejor apreciación del impacto que están teniendo las operaciones de paz en el escenario del conflicto. Si bien se exige cada vez más que las operaciones de paz demuestren sus resultados y sus impactos positivos en los países de despliegue —por ejemplo, en la actualidad, el Consejo de Seguridad de la ONU exige periódicamente a las misiones que establezcan y apliquen estándares de referencia hacia la transición—, esto aún debe convertirse en una práctica sistematizada y sigue existiendo una falta de acuerdo fundamental respecto de los términos, las metodologías y los protocolos para medir el impacto de las operaciones de paz. Como resultado, existe una ausencia de un ente coherente de conocimiento que pueda articular con claridad, y con la cantidad suficiente de datos, el impacto de las operaciones de paz. De hecho, recién en los últimos años, profesionales y diseñadores de políticas han comenzado a tratar de resolver seriamente y en términos concretos la cuestión de cómo valorar la efectividad y el impacto de las operaciones de paz.
- 23 Todo enfoque de valoración o evaluación requiere abordar una serie de cuestiones esenciales. A un nivel fundamental, debe estar claro por qué se está llevando a cabo la evaluación. ¿Es el objetivo general de la evaluación valorar si un proyecto, un programa o una misión como un todo ha alcanzado sus objetivos deseados ('responsabilidad') o transferir conocimientos a fin de mejorar actividades presentes o futuras ('aprendizaje')? Si bien las valoraciones deberían tener como fin proporcionar una plataforma tanto de aprendizaje como de responsabilidad para lograr el mayor beneficio, es inevitable que se hagan compromisos en relación con lo que se puede y lo que se va a evaluar. En segundo lugar, también debe estar claro para quién se está llevando a cabo la actividad. Si bien lo ideal es que los requisitos de las partes interesadas sean favorables, en la práctica, esto no siempre es así. El uso de una evaluación independiente es una manera de aislar la evaluación de los requisitos de múltiples interesados y agendas, y podría hacer posible que se realicen valoraciones más rigurosas que pueden generar información que puede contribuir al aprendizaje.
- 24 A menudo, es complicado determinar qué es lo que se debe medir. A este fin, es importante determinar qué es lo que se debe evaluar (¿Son actividades, proyectos o programas específicos de la misión, o es la misión como un todo?) y en relación con qué se debe valorar

el impacto (¿Tiene el éxito de un solo proyecto, por ejemplo, algún impacto en los objetivos generales de la misión, y hay alguna consecuencia no deseada?). Dada la multiplicidad de agendas de las partes interesadas, estas preguntas son mejor resueltas durante las etapas iniciales de una valoración o antes, como en la etapa de planificación de la misión. Como las misiones son tan complejas y las partes que las componen están interrelacionadas tan intrínsecamente, es difícil determinar qué medir. Sin embargo, se están desarrollando, adaptando y perfeccionando enfoques metodológicos —que suelen combinar múltiples herramientas— para que sea posible tener en cuenta todas las partes que componen una evaluación.

- 25 Otra dimensión importante está relacionada con el nivel al que se produce la evaluación, en particular, si es al nivel de rendimiento, resultados o impactos. Mientras que el rendimiento es, por lejos, lo más fácil de medir, ya que básicamente identifica los resultados de una actividad de producción y es fácilmente cuantificable, no siempre proporciona información sustancial en relación con cuestiones de un orden más alto, como la efectividad, el impacto y la calidad de las operaciones de paz, haciendo juicios a lo sumo rudimentarios sobre el valor o el aporte de objetivos. Los resultados son aquellos que definen el propósito mismo de la intervención, pero son difíciles de medir, salvo subjetivamente. Valorar el impacto, que conecta una forma de cambio o progreso con una reforma real, es extremadamente complicado y, a menudo, visto por las partes interesadas como demasiado problemático o difícil de lograr. Sin embargo, está surgiendo una visión según la cual la evaluación del impacto puede, y debe, realizarse durante el transcurso de la implementación del programa, y que debe incorporarse en el diseño de la intervención.
- 26 Hay una serie de herramientas y metodologías disponibles para valorar y evaluar el impacto de las operaciones de paz; algunas de ellas aún se están elaborando. Fundamentalmente, la metodología seleccionada depende de las cuestiones planteadas que, a su vez, dependen del propósito de la evaluación o la valoración. En este contexto, también es importante tener en cuenta los elementos de compensación entre ‘atribución’ y ‘aporte’. Si bien la ‘atribución’ —asociando un efecto directamente a una causa o, en este caso particular, relacionando causalmente la intervención con su impacto— ha sido el patrón oro en lo que respecta a la valoración y evaluación del impacto, cada vez está más aceptado que resulta difícil aislar los efectos de una intervención en particular en estos escenarios complejos. El pensamiento actual se está inclinando hacia un mayor foco en la naturaleza contributiva de las intervenciones, concentrándose en los ‘aportes’ de una actividad o una serie de actividades a un resultado final particular. A este fin, las buenas prácticas buscan cada vez más utilizar métodos mixtos, en lugar de depender de un solo método, sumando así validez a los hallazgos.

- 27 Dada la naturaleza inherentemente política de las operaciones de paz, los esfuerzos por valorar su efectividad o impacto estarán a menudo cargados de consideraciones políticas y seguirán siendo un desafío. La realidad es que la valoración y evaluación del impacto de las operaciones de paz tiene implicancias políticas —para la misión, los donantes, el país anfitrión y los países que aportan contingentes. Es probable que estas partes interesadas clave tengan diferentes requisitos, necesidades y expectativas en relación con la valoración y evaluación de las operaciones de la ONU. Asimismo, en las misiones integradas, los diferentes componentes de la operación tienen identidades institucionales definidas y cada uno tendrá un interés en su reputación y, a veces, su financiamiento. No se pueden ignorar estas dimensiones a la hora de realizar una valoración o evaluación. El desafío es crear un conjunto de enfoques y metodologías que tenga una gran relevancia y que, en el proceso, ayude a recoger lecciones que puedan mejorar las buenas prácticas en operaciones de paz presentes y futuras.

RECOMENDACIONES

- Q Los mandatos del Consejo de Seguridad deberían requerir que las misiones incluyan sistemáticamente una planificación de monitoreo y evaluación, a fin de determinar mejor si las misiones están cumpliendo con los estándares de referencia establecidos.
- R Mejorar la cultura de planificación dentro de la sede central y las misiones de la ONU desarrollando e implementando herramientas y sistemas de planificación responsable en toda la ONU, y capacitando y entrenando personal seleccionado en todos los componentes del mantenimiento de la paz en uso.
- S Considerar la posibilidad de ampliar el rol y las responsabilidades de la nueva Dirección de Asociación Estratégica, de la supervisión puramente militar y policial a la supervisión en toda la misión del liderazgo, la responsabilidad y la capacitación en manejo de crisis, a fin de asegurar una implementación más fuerte, más consistente y más responsable de la política y la orientación de la DOMP en el nivel de la misión. O, en su lugar, autorizar que las revisiones anuales de las misiones por parte de la Oficina de Operaciones realicen una valoración del desempeño del equipo de liderazgo de la misión en este respecto.

- T Debería prestarse más atención a la identificación de expertos en valoración y evaluación de impacto con pericia y capacidades técnicas, que puedan respaldar los procesos de planificación e impulsar la coordinación entre las partes interesadas. No se debe hacer hincapié en el examen detallado o la crítica, sino en la expresión del impacto integral de una operación de paz de la ONU.
- U La cantidad suficiente de tiempo, el apoyo económico y la predisposición política son componentes fundamentales de los procesos de valoración y evaluación del impacto. Los líderes superiores de misiones deben impulsar dichos procesos desde la etapa inicial de una misión.
- V Cuando una valoración o evaluación se trata de recoger los resultados y el impacto de una misión como un todo, en lugar de tener en cuenta las partes que la componen (militar, policial o civil), considerar la posibilidad de solicitar a evaluadores independientes que realicen el ejercicio, y reducir así el riesgo de politización del proceso.
- W Las organizaciones internacionales y los países donantes deberían tener el objetivo de crear equipos mixtos de evaluación compuestos por evaluadores independientes y partes interesadas con intereses creados en mitigar los riesgos y los efectos de las agendas politizadas de valoración y evaluación, y reforzar los objetivos complementarios de los protocolos de evaluación.
- X Las organizaciones internacionales deberían crear o revisar mecanismos que permitan que los donantes y demás partes interesadas ajenas a la misión se unan para establecer asignaciones de financiamiento comunes, a fin de promover una mejor racionalización del financiamiento y de lograr resultados conjuntos.

LIST OF PARTNER ORGANIZATIONS AS OF 1 OCTOBER 2014

ARGENTINA Ministry of Defence in cooperation with the Armed Forces Joint Staff and CAECOPAZ.

AUSTRALIA Australia Civil-Military Centre.

CANADA (1994-2013) Pearson Centre.

CHINA China Institute for International Strategic Studies.

EGYPT Ministry of Foreign Affairs in cooperation with Cairo Center for Conflict Resolution and Peacekeeping in Africa.

FRANCE Ministry of Foreign Affairs and International Development (United Nations, International Organizations, Human Rights and Francophonie Department) and Ministry of Defence (Policy and Strategic Affairs Department).

GERMANY Center for International Peace Operations in cooperation with the Federal Foreign Office.

INDIA United Service Institution of India.

JAPAN Ministry of Foreign Affairs.

JORDAN Institute of Diplomacy of the Ministry of Foreign Affairs.

NIGERIA National Defence College in cooperation with the Nigerian Army, Ministry of Defence and Ministry of Foreign Affairs.

NORWAY Norwegian Institute of International Affairs.

PAKISTAN National Defence University in cooperation with the Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Defence.

RUSSIAN FEDERATION Center for Euro-Atlantic Security of the Moscow State Institute of International Relations under the Ministry of Foreign Affairs in cooperation with the Center for Political and International Studies.

SOUTH AFRICA Institute for Security Studies.

SWEDEN Folke Bernadotte Academy in cooperation with the Armed Forces, National Police Board and National Prison and Probation Service.

SWITZERLAND Geneva Centre for Security Policy in cooperation with the Federal Department of Foreign Affairs and the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sports.

TURKEY Center for Strategic Research of the Ministry of Foreign Affairs in cooperation with the National Police Force and the Armed Forces.

UNITED KINGDOM Foreign and Commonwealth Office in cooperation with the Ministry of Defence and the Department for International Development.

UNITED STATES United States Army Peacekeeping and Stability Operations Institute in cooperation with the United States Department of State (Bureau of International Organization).

DESIGNING MANDATES AND CAPABILITIES FOR FUTURE PEACE OPERATIONS

The present study *Designing Mandates and Capabilities for Future Peace Operations* contains the findings of a two year global effort aimed at increasing the effectiveness, efficiency and long-term impact of contemporary and future peace operations. The Challenges Forum Partnership focused their attention on a selection of critical areas of inquiry, offering a range of recommendations and possible solutions to the challenges identified. The themes addressed are: Peace Operations Under New Conditions; Comparative Policies, Principles and Guidelines; Authority, Command and Control; and Impact Assessment and Evaluation.

The International Forum for the Challenges of Peace Operations

The Challenges Forum is a strategic and dynamic platform for constructive dialogue among leading policy-makers, practitioners and academics on key issues and developments in peace operations. The Forum contributes to shaping the debate by identifying critical challenges facing military, police and civilian peace operations, by promoting awareness of emerging issues, and by generating recommendations and solutions for the consideration of the broader international peace operations community. The Challenges Forum is a global endeavor, with its Partnership encompassing Partners from the Global South and North, major Troop and Police Contributing Countries as well as the five Permanent Members of the UN Security Council.

www.challengesforum.org

