

إِعتبارات استرشادية لقيادة عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام

حقوق الطبع والنشر محفوظة للمنتدى الدولي لتحديات عمليات حفظ السلام والمنظمات الشريكة لمنتدى التحديات، ٢٠١٠

يمكن إعادة نشر هذا العمل بشرط ألا يستخدم في أي غرض تجاري وبشرط ذكر أنه يخص منتدى التحديات.

الناشر: Elanders, Mölnlycke، السويد، ٢٠١٢

الغلاف: صور من أخبار الأمم المتحدة

يقترح أن يشار إليه كمرجع كما يلي: المنتدى الدولي لتحديات عمليات السلام، إعتبرات إسترشادية لقيادة عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، الناشر: Elanders, Mölnlycke، السويد، ٢٠١٢ (الترقيم الدولي للكتاب 7-6-979688-91-978 ISBN: 978-91-979688-6-7)

قام شركاء منتدى التحديات بترجمة هذه الدراسة إلى اللغات الست الرسمية للأمم المتحدة:

انظر www.challengesforum.org

ترجمة الدراسة إلى اللغة العربية تمت بمساعدة من مركز القاهرة الإقليمي للتدريب على تسوية المنازعات وحفظ السلام في أفريقيا

www.cairopeacekeeping.org

للمزيد من المعلومات عن المنتدى الدولي لعمليات حفظ السلام برجاء الاتصال بـ:

المنتدى الدولي لتحديات عمليات حفظ السلام، المنسقون والسكرتارية

أكاديمية فولك برنادوت،

العنوان: Drottning Kristinas väg 37, P.O. Box 270 68, S-102 51, Stockholm, Sweden

تليفون: +46 (0) 612 823 00

البريد الإلكتروني: info@challengesforum.org

المحتويات

١٠.....	تمهيد
١٢.....	شكر وعرفان
١٤.....	مقدمة
١٦.....	نطاق الدراسة
١٦.....	المنهجية المستخدمة في الدراسة
١٨.....	مبادئ الأمم المتحدة لحفظ السلام
١٩.....	الأولوية السياسية
٢٠.....	الفصل الأول: القيادة والتنسيق والتكامل
٢٠.....	١/١ الأهمية المحورية لقيادة البعثة
٢١.....	٢/١ تنفيذ التكليف
٢٥.....	٣/١ البعثات المتكاملة
٢٩.....	١/٤ الاعتبار
٣٠.....	١/٤/١ الوصول بالتواجد في نفس الموقع للحالة المثلى واستهداف تكوين فرق متكاملة وظيفياً
٣١.....	٢/٤/١ تطبيق منهج عمل تعاوني مرن
٣٤.....	٣/٤/١ تطوير التفاهم المشترك
٣٥.....	٤/٤/١ الاستفادة من التنوع التنظيمي والثقافي
٣٦.....	٥/٤/١ تقبل المسؤولية وضمان المسائلة
٣٨.....	٦/٤/١ تشجيع التخطيط والعمل المشترك
٣٩.....	٧/٤/١ استغلال أدوات التخطيط والتقييم بكفاءة وابتكاره
٤٠.....	٨/٤/١ ضمان تحديد الأولويات والتسلسل
٤٢.....	الفصل الثاني: المسائل الشاملة واعتبارات إدارة بعثات حفظ السلام
٤٢.....	١/٢ المسائل الشاملة
٤٢.....	١/١/٢ حماية المدنيين
٤٤.....	٢/١/٢ حقوق الإنسان

٤٦	٣/١/٢ مراعاة النوع الاجتماعي Gender.....
٤٨	٤/١/٢ الإجراءات المتعلقة بالألغام.....
٤٩	٥/١/٢ إصلاح القطاع الأمني.....
٥١	٦/١/٢ نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.....
٥٢	٢/٢ اعتبارات تخص إدارة البعثة.....
٥٣	١/٢/٢ السلامة والأمن.....
٥٤	٢/٢/٢ الإعلام.....
٥٥	٣/٢/٢ السلوك والانضباط.....
٥٦	٤/٢/٢ الموارد.....

٥٨..... الفصل الثالث: تيسير ودعم العملية السياسية

٥٨	١/٣ الدور السياسي لقوات حفظ السلام.....
٦٠	١/١/٣ الشروط المسبقة المطلوبة للنجاح.....
٦١	٢/١/٣ المعايير.....
٦٢	٣/١/٣ المخرجات.....
٦٣	٢/٣ المخرجات: دعم عملية السلام.....
٦٥	١/٢/٣ الأنشطة التنفيذية.....
٦٥	٢/٢/٣ المعايير.....
٦٦	٣/٢/٣ المسؤوليات والتنسيق.....
٦٧	٤/٢/٣ الموارد.....
٦٧	٥/١/٣ التحديات والمخاطر.....
٦٨	٦/٢/٣ الاعتبارات.....
٧٠	٣/٣ المخرج الثالث: تعزيز المصالحة الوطنية.....
٧٠	١/٣/٣ الأنشطة التنفيذية.....
٧١	٢/٣/٣ المعايير.....
٧٢	٣/٣/٣ المسؤوليات والتنسيق.....
٧٣	٤/٣/٣ الموارد.....
٧٣	٥/٣/٣ التحديات والمخاطر.....
٧٥	٦/٣/٣ الاعتبارات.....
٧٥	٤/٣ المخرج الرابع: عقد انتخابات سلمية ذات مصداقية.....

٧٧	 الأنشطة التنفيذية ١/٤/٣
٧٨	 المعايير ٢/٤/٣
٧٩	 المسئوليات والتنسيق ٣/٤/٣
٨٠	 الموارد ٥/٤/٣
٨١	 التحديات والمخاطر ٦/٤/٣
٨١	 الاعتبارات ٧/٤/٣
٨٢	 ٥/٣ المخرج الخامس: تعزيز سلطات الدولة ودعم المؤسسات الشرعية
٨٣	 الأنشطة التنفيذية ١/٥/٣
٨٤	 المعايير ٢/٥/٣
٨٦	 المسئوليات والتنسيق ٣/٥/٣
٨٦	 التحديات والمخاطر ٤/٥/٣
٨٧	 الاعتبارات ٥/٥/٣
٨٧	 ٦/٣ المخرج السادس: إحياء المجتمع المدني ودعم الإعلام المستقل
٨٨	 الأنشطة التنفيذية ١/٦/٣
٨٩	 المعايير ٢/٦/٣
٩٠	 المسئوليات والتنسيق ٣/٦/٣
٩٠	 التحديات والمخاطر ٤/٦/٣
٩١	 الاعتبارات ٥/٦/٣
٩٢	 الفصل الرابع: إنشاء بيئة آمنة ومستقرة
٩٢	 ١/٤ ما هي مواصفات البيئة المستقرة الآمنة؟
٩٢	 الشروط المسبقة للنجاح ١/١/٤
٩٣	 المعايير ٢/١/٤
٩٤	 المخرجات ٣/١/٤
٩٤	 ٢/٤ المخرج الأول: الفصل بين الفصائل المتحاربة وتوقف القتال
٩٥	 الأنشطة التنفيذية ١/٢/٤
٩٦	 المعايير ٢/٢/٤
٩٧	 المسئوليات والتنسيق ٣/٢/٤
٩٧	 الموارد ٤/٢/٤
٩٨	 التحديات والمخاطر ٥/٢/٤

٩٨	٦/٢/٤ الاعتبارات
٩٩	٣/٤ المخرج الثاني: حماية المدنيين
١٠٠	١/٣/٤ الأنشطة التنفيذية
١٠٢	٢/٣/٤ المعايير
١٠٣	٣/٣/٣ المسؤوليات والتنسيق
١٠٤	٤/٣/٤ الموارد
١٠٥	٥/٣/٤ التحديات والمخاطر
١٠٥	٦/٣/٤ الاعتبارات
١٠٧	٤/٤ المخرج الثالث: استعادة حرية التنقل
١٠٧	١/٤/٤ الأنشطة التنفيذية
١٠٨	٢/٤/٤ المعايير
١٠٩	٣/٤/٤ المسؤوليات والتنسيق
١٠٩	٤/٤/٤ الموارد
١١٠	٥/٤/٤ التحديات والمخاطر
١١٠	٦/٤/٤ الاعتبارات
١١١	٥/٤ المخرج الرابع: إنشاء النظام العام واحترامه
١١٢	١/٥/٤ الأنشطة التنفيذية
١١٣	٢/٥/٤ المعايير
١١٤	٣/٤/٤ المسؤوليات والتنسيق
١١٤	٤/٥/٤ الموارد
١١٥	٥/٥/٤ التحديات والمخاطر
١١٥	٦/٥/٤ الاعتبارات
١١٧	٦/٤ المخرج الخامس: تطبيق برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج
١١٨	١/٦/٤ الأنشطة التنفيذية
١١٩	٢/٦/٤ المعايير
١٢٢	٣/٦/٤ المسؤوليات والتنسيق
١٢٢	٤/٦/٤ الموارد
١٢٤	٥/٦/٤ التحديات والمخاطر
١٢٤	٦/٦/٤ الاعتبارات
١٢٨	٧/٤ المخرج السادس: تحويل قطاع الدفاع إلى قطاع محترف مهنيًا

١٢٨.....	١/٧/٤ الأنشطة التنفيذية
١٢٩.....	٢/٧/٤ المعايير
١٣٠.....	٣/٧/٤ المسؤوليات والتنسيق.....
١٣١.....	٤/٧/٤ الموارد.....
١٣١.....	٥/٧/٤ التحديات والمخاطر.....
١٣٢.....	٦/٧/٤ الاعتبارات
١٣٢.....	٨/٤ المخرج السابع: استعادة وحدة وسلامة أراضي الدولة.....
١٣٣.....	١/٨/٤ الأنشطة التنفيذية
١٣٤.....	٢/٨/٤ المعايير
١٣٥.....	٣/٨/٤ المسؤوليات والتنسيق.....
١٣٥.....	٤/٨/٤ الموارد.....
١٣٦.....	٥/٨/٤ التحديات والمخاطر.....
١٣٦.....	٦/٨/٤ الاعتبارات

١٣٨..... الفصل الخامس: دعم حكم القانون مع احترام حقوق الإنسان

١٣٨.....	١/٥ طبيعة حكم القانون المدعم فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان.....
١٤٠.....	١/١/٥ الشروط المسبقة للنجاح.....
١٤١.....	٢/١/٥ المعايير
١٤٢.....	٣/١/٥ المخرجات
١٤٢.....	٢/٥ المخرج الأول: تعزيز الإطار التشريعي.....
١٤٢.....	١/٢/٥ الأنشطة التنفيذية
١٤٣.....	٢/٢/٥ المعايير
١٤٤.....	٣/٢/٥ المسؤوليات والتنسيق:.....
١٤٤.....	٤/٢/٥ الموارد.....
١٤٤.....	٥/٢/٥ التحديات والمخاطر.....
١٤٥.....	٦/٢/٥ الاعتبارات
١٤٧.....	٣/٥ المخرج الثاني: تعزيز القطاع القضائي.....
١٤٨.....	١/٣/٥ الأنشطة التنفيذية
١٤٩.....	٢/٣/٥ المعايير
١٥١.....	٣/٣/٥ المسؤوليات والتنسيق.....

١٥٢.....	٤/٣/٥ الموارد.....
١٥٢.....	٥/٣/٥ التحديات والمخاطر.....
١٥٣.....	٦/٣/٥ الاعتبارات.....
١٥٤.....	٤/٥ المخرج الثالث: دعم قطاع الشرطة وغيره من قطاعات إنفاذ القانون.....
١٥٦.....	١/٤/٥ الأنشطة التنفيذية.....
١٥٧.....	٢/٤/٥ المعايير.....
١٥٩.....	٣/٤/٥ المسؤوليات والتنسيق.....
١٥٩.....	٤/٤/٥ الموارد.....
١٦٠.....	٥/٤/٥ التحديات والمخاطر.....
١٦١.....	٦/٤/٥ الاعتبارات.....
١٦٢.....	٥/٥ المخرج الرابع: دعم القطاع الإصلاحي (السجون والإصلاحات وما شابه).....
١٦٣.....	١/٥/٥ الأنشطة التنفيذية.....
١٦٤.....	٢/٥/٥ المعايير.....
١٦٥.....	٣/٥/٥ المسؤوليات والتنسيق.....
١٦٦.....	٤/٥/٥ الموارد.....
١٦٦.....	٥/٥/٥ التحديات والمخاطر.....
١٦٧.....	٦/٥/٥ الاعتبارات.....

١٦٩..... الفصل السادس: تعزيز الإنعاش الاجتماعي والاقتصادي

١٦٩.....	١/٦ الدور الاجتماعي والاقتصادي لعمليات حفظ السلام.....
١٧٠.....	٢/١/٦ الشروط المسبقة المطلوبة للنجاح.....
١٧١.....	٣/١/٦ المعايير.....
١٧٢.....	٤/١/٦ المخرجات.....
١٧٢.....	٢/٦ المخرج الأول: دعم توفير جهود الإغاثة الإنسانية الآمنة والفعالة.....
١٧٣.....	١/٢/٦ الأنشطة التنفيذية.....
١٧٤.....	٢/٢/٦ المعايير.....
١٧٥.....	٣/٢/٦ المسؤوليات والتنسيق.....
١٧٦.....	٤/٢/٦ الموارد.....
١٧٦.....	٥/٢/٦ التحديات والمخاطر.....
١٧٧.....	٦/٢/٦ الاعتبارات.....

١٧٩.....	٣/٦ المخرج الثاني: إعادة إرساء الخدمات الأساسية.....
١٨٠.....	١/٣/٦ الأنشطة التنفيذية
١٨١.....	٢/٣/٦ المعايير
١٨٢.....	٣/٣/٦ المسئوليات والتنسيق.....
١٨٣.....	٤/٣/٦ الموارد.....
١٨٣.....	٥/٣/٦ التحديات والمخاطر.....
١٨٤.....	٦/٣/٦ الاعتبارات
١٨٤.....	٤/٦ المخرج الثالث: دعم عودة اللاجئين والأشخاص المشردون داخلياً وإعادة إدماجهم.....
١٨٤.....	١/٤/٦ الأنشطة التنفيذية
١٨٥.....	٢/٤/٦ المعايير
١٨٦.....	٣/٤/٦ المسئوليات والتنسيق.....
١٨٧.....	٤/٤/٦ الموارد.....
١٨٧.....	٥ /٤/٦ التحديات والمخاطر.....
١٨٨.....	٦/٤/٦ الاعتبارات
١٨٩.....	٥/٦ المخرج الرابع: التمكين من الانتقال من مرحلة الإنعاش إلى مرحلة التنمية.....
١٩٠.....	١/٥/٦ الأنشطة التنفيذية
١٩٠.....	٢/٥/٦ المعايير
١٩٢.....	٣/٥/٦ المسئوليات والتنسيق.....
١٩٢.....	٤/٥/٦ الموارد.....
١٩٣.....	٥/٥/٦ التحديات والمخاطر.....
١٩٣.....	٦/٥/٦ الاعتبارات

ملحق ١ :الاختصارات ومعانيها بالعربية والإنجليزية..... ١٩٥

ملحق ٢ : شركاء منتدى التحديات والمساهمون في الدراسة..... ١٩٨

ملحق ٣ : قائمة بأسماء المراجعين من كبار قادة البعثات ٢٠١

تمهيد

تتطلب الطبيعة المعقدة والمتعددة الأبعاد لعمليات حفظ السلام المعاصرة أن يكون كبار قادة بعثات حفظ السلام قادرين على إدارة مجموعة كبيرة من المهام والتحديات، والتي تنتوع لتشمل حقوق الإنسان وجهود تحقيق المصالحة وإرساء سيادة القانون بالإضافة إلى عمليات نزع السلاح المعقدة وحماية المدنيين. تعمل كل من إدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني على وضع إرشادات للقيادة العليا للبعثات بهدف مساعدتها في التعامل مع هذه التحديات المتجددة باستمرار، وكذا مساعدتها في التكيف مع السياقات المتغيرة التي يتم خلالها نشر عمليات حفظ السلام.

كما علينا أن نضمن أن يستمر مبدأ حفظ السلام في التصدي للتحديات التي تواجه عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، ومن المهم أن نتوقف بشكل دوري للتفكير في التعقيدات التي ينطوي عليها تنفيذ تكاليفات مجلس الأمن. ونقدم دراسة "إعتبارات استرشادية لقيادة عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام" صورة مفصلة لعمليات حفظ السلام المتعددة الأبعاد في عام ٢٠١٠، مع الاستفادة من التجارب السابقة فضلاً عن تقديم أحدث الأفكار المتعلقة بمجموعة متنوعة من القضايا. وعلى الرغم من اختلاف العمليات عن بعضها البعض، فقد ظهر عدد من أفضل الممارسات التي يمكن أخذها في الاعتبار أو تطبيقها وفقاً للعديد من السيناريوهات. وعلى هذا النحو، فإن هذه الدراسة تعد مساهمة مهمة في فهم القضايا والتحديات التي تواجه حفظة السلام على جميع المستويات.

وأود أن أعرب عن امتناني لشركاء منتدى التحديات لاضطلاعهم بمهمة كبيرة مثل مهمة تقديم هذه الدراسة. كما يسعدني أيضاً أن أرى مثل هذه العملية الشاملة والجامعة التي مرت بها هذه الدراسة، مع الاستفادة من الخبرات والمعارف المتراكمة للعديد من المؤسسات والأفراد من مختلف أنحاء مجتمع حفظ السلام العالمي. وأخيراً فإنني ممتن لاعتزام شركاء منتدى التحديات القيام بتحويل هذه الدراسة إلى وثيقة حيه ومتجدده، والتي سيتم مراجعتها وتحديثها بصفة

منتظمة في السنوات المقبلة، بحيث تستمر لتكون بمثابة أداة قيمة يستعين بها قادة البعثات وجميع العاملين في عمليات حفظ السلام حول العالم.

ديسمبر ٢٠١٠

السيد / آلان لوروا
مساعد أمين عام الأمم المتحدة لإدارة عمليات حفظ السلام

شكر وعرفان

تواجه فرق قيادة البعثات أثناء عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في جميع أنحاء العالم تحديات معقدة على نحو متزايد. ففي زمن الأزمة المالية العالمية، يتوقع من البعثات أن تتجز مهام أكثر طموحاً من أي وقت مضى. ونظراً لاتساع نطاق ومحتوى العمليات المعاصر، يتعين على قادة البعثات أن يتخذوا قرارات صعبة تجاه مجموعة واسعة من القضايا مع قيامهم بتحويل التكاليف إلى خطط تنفيذية.

وتشمل المسائل التي تتطلب دراسة متأنية ما يلي: ما هي الشروط المسبقة لتحقيق النجاح؟ ما هي المسؤوليات والمتطلبات اللازمة للتنسيق؟ ما هي الموارد اللازمة والأخرى المتاحة؟ ما هي التحديات والمخاطر؟ ما هي الأهداف التي ينبغي على البعثة السعي لتحقيقها؟ ما هي المخرجات التي سوف تدعم تلك الأهداف؟ ما هي الأنشطة التي ستساعد في تحقيق المخرجات المحددة؟ ما هي الموارد اللازمة للقيام بهذه الأنشطة؟ ما هي المخاطر والتحديات المعنية وما هي المعايير على المدى القصير والمتوسط والطويل؟ وجوهرياً، ما هي الأشياء التي يتعين أن يعطى لها أولوياتها ، وكيف يمكن لفريق قيادة البعثة أن يرتب جهوده بشكل أفضل؟

وتعد هذه الدراسة المستقلة حصيلة لسلسلة منهجية وشاملة من ورش العمل التي استضافتها شراكة منتدى التحديات في عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ بهدف تقديم تحليلات وأفكار عملية حول ما قد يرغب قادة بعثات عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في تناوله عند قيامهم بتخطيط وتنفيذ التكاليف التي أقرها مجلس الأمن لهم.

إن المنتدى الدولي لتحديات عمليات حفظ السلام هو شراكة عالمية وشاملة بين منظمات ، بحيث تشمل الرواد من المتخصصين المدنيين والعسكريين والشرطين وكذا الدبلوماسيين والأكاديميين (انظر الملحق ٢ للاطلاع على قائمة شركاء منتدى التحديات). ويمثل الشركاء عدداً متوازن من المنظمات المدنية والعسكرية، من بلدان الجنوب والشمال، بما في ذلك البلدان

الرئيسية المساهمة بقوات عسكرية وشرطة، والجهات المانحة، ومنظمات من الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن. إن القاسم المشترك بين هذه المنظمات هو التزام أساسي للسعي إلى الوصول لحلول أفضل للتحديات الحالية التي تواجه عمليات حفظ السلام المعاصرة. إن شراكة منتدى التحديات تقدر المشاركة النشطة والمساهمات المقدمة إلى منتدى التحديات من قبل المسؤولين في المنظمات الدولية، ويشمل ذلك الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية الكبرى.

وانه لم يكن من الممكن أن تخرج هذه الدراسة بهذه الصورة بدون التزام ومساهمات المنظمات الشريكة لمنتدى التحديات وأيضاً بدون تفاني العاملون في تلك المنظمات في تقديمهم بسخاء للموارد البشرية والفكرية والمالية خلال عملية تجميع الدراسة. لقد كانت التعليقات والمدخلات من قبل الأمم المتحدة، وعلى وجه الخصوص من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، لا تقدر بثمن وذلك لضمان الجودة والالتزام بالمواعيد وأهمية الدراسة. وقد قام نحو عشرون من ممثلو الأمين العام الحاليين أو السابقين، وقادة القوات، ومفوضو الشرطة بمرجعة هذه الوثيقة مع قيامهم بالمشاركة في عرض تقييماتهم وتعليقاتهم عليها.

ويسر شراكة منتدى التحديات أن تتقاسم هذه الدراسة مع المجتمع الدولي من حفظة السلام باللغات الست الرسمية للأمم المتحدة. حيث نأمل أن تكون الدراسة بمثابة أداة مساعدة عند قيام قادة البعثات وفرقهم في جميع أنحاء العالم بالنظر في السبل التي من شأنها تحويل المهام إلى بعثات فعالة، في الحاضر وفي المستقبل.

ديسمبر ٢٠١٠

السيد / جان ماري غوينو

الراعي للمنتدى الدولي لتحديات عمليات السلام /

المساعد السابق لأمين عام الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام

مقدمة

تعتبر شراكة التحديات من أهم شركاء إدارة عمليات إدارة حفظ السلام بالأمم المتحدة، حيث يظهر تاريخها المشاركة المستمرة في خدمة تطوير صياغة وتنفيذ مبادئ الأمم المتحدة الخاصة بحفظ السلام. ومؤخراً، ساهمت شراكة التحديات عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ في تنظيم مجموعة من ورش العمل وتيسيرها بهدف قيام إدارة دعم عمليات حفظ السلام DPKO بصياغة "المبادئ والخطوط التوجيهية لعمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة"، والمعروفة بـ "المبادئ العليا"، والتي نشرت عام ٢٠٠٨^١. واتفق الشركاء في أواخر عام ٢٠٠٨ مع إدارة دعم عمليات حفظ السلام في إطار التزامها بمشروع تطوير مبادئ الإدارة على أن تركز على بعض المبادئ والمفاهيم، التي تمثل أساساً للوظائف الثلاث المحورية لحفظ السلام متعدد الجوانب التابع للأمم المتحدة، حسب ما ورد في المبادئ العليا. وينتج عن هذا أن الشراكة لن تسعى لصياغة مبادئ لإدارة عمليات حفظ السلام ولكن ستسعى من خلال تحديد ومناقشة المفاهيم المطلوبة إلى جعل المحاور الثلاث لعمل مهام حفظ السلام قابلة للتطبيق العملي، بأن تساهم في تعميق فهم القضايا والمشاكل التي تواجه كبار قادة بعثات حفظ السلام. ويمثل ما سبق أساس الدراسة الحالية والتي أطلق عليها "إعتبرات استرشادية لقيادة عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام.

وتهدف الدراسة إلى المساهمة في تحليل المفاهيم والوصول لفهم أوسع للمهام المحورية لعمليات حفظ السلام متعددة الجوانب، وذلك للمعاونة في تطوير مواد إرشادية تعاون العاملين التابعين لإدارة عمليات حفظ السلام على المستوى التشغيلي الميداني.

ويحتاج دعم تكليف أي مهمة حفظ سلام مصممة للانتقال ببيئة ما بعد انتهاء النزاع المسلح مباشرة إلى بيئة تبشر بسلام دائم إلى تنفيذ العديد من المهام أو الأنشطة. وتخول مهام حفظ السلام متعددة الأبعاد القيادة السياسية للعملية ولكنها كثيراً ما تقتصر إلى السلطة والميزانية

^١ متاح على موقع http://peacekeepingresourcehub.unlb.org/Pbbs/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf

والخبرة والموارد الكافية لتنفيذ جميع المهام الواردة في تكاليفات مجلس الأمن. وقد حددت "المبادئ العليا" في القسم الثالث من فصلها الأعمال الرئيسية لعمليات حفظ السلام حتى تعاونها في التركيز على عملها الأساسي وهي:

- خلق بيئة آمنة ومستقرة مع دعم قدرة الدولة على توفير الأمن في ظل الاحترام الكامل لحكم القانون وحقوق الإنسان؛
- تيسير العملية السياسية من خلال التشجيع على الحوار ودعم بناء مؤسسات حكم شرعية وفعالة؛
- توفير إطار يضمن أن تؤدي الأمم المتحدة وجميع الأطراف الدولية الفاعلة أنشطتها بصورة تتسم بالتناسق على مستوى الدولة.

وتوفر المبادئ الأساسية التوجيه على المستوى الاستراتيجي (رغم أن مبادئها وإرشاداتها تؤثر في جميع المستويات). ويلعب المستوى التنفيذي دور الجسر الذي يربط المستوى الاستراتيجي بالمستوى التكتيكي، حيث يتولى مسؤولية ربط جميع خطوط النشاط (المستوى التكتيكي) المطلوبة لنجاح المهمة في خطة متكاملة واحدة (المستوى الاستراتيجي). وتقع مسؤولية ربط المستوى التكتيكي بالمستوى الاستراتيجي على عاتق فريق قيادة البعثة MLT تحت قيادة رئيس البعثة HoM. وتسعى الدراسة التالية لتناول مجموعة واسعة من الاعتبارات التي يحسن أن يأخذها فريق البعثة وقائد فريق البعثة في الاعتبار عند سعيهم لتطبيق تكاليفات مجلس الأمن المعقدة، سعياً لتغطية الوظائف الثلاث الرئيسية المذكورة أعلاه. وتبدأ الدراسة نتيجة لهذا من حيث انتهت وثيقة المبادئ العليا. ورغم أن الدراسة لا يمكنها أن تغطي كل كبيرة وصغيرة فإنها تركز وتدور حول الموضوعات التي تخص المستوى التنفيذي بما يجعلها مرجع مفيد لكبار القادة في الميدان. ويجب على من يريد التوصل إلى الفهم الكامل للقضايا التي تتناولها هذه الدراسة أن يكمل ذلك بقراءة وثائق إضافية أكثر تخصصاً.

نطاق الدراسة

أعدت هذه الدراسة في وقت ظلت فيه الحاجة لعمليات حفظ السلام متعدد الأبعاد كبيرة في حين بقيت الموارد المتاحة لتمويل هذه العمليات محدودة. ويزيد المهمة التي تواجه القيادات العليا للمهمة وفي نفس الوقت، فإن تطور مفهوم العلاقة بين حفظ السلام (منع التقاتل والفصل بين القوات) وبناء السلام (بحيث يستقر ويصبح الوضع الطبيعي)، وبين أهمية إصلاح القطاع الأمني (الذي يشمل إصلاح الجيش والشرطة والمحاكم ونشر الإحساس بالعدالة بحيث لا تنمو مشاعر الإحساس بالظلم والكرهية مرة أخرى) وأهمية ترسيخ أو إعادة ترسيخ حكم القانون، كأساس لإستراتيجية خروج ناجحة لبعثة حفظ السلام من بيئة مستقرة لا يتوقع أن تعود لإشغال الصراع. وتتناول هذا الدراسة هذه البيئة والتي تتسم بوجود ولاية من مجلس الأمن تتطلب مشاركة متعددة الجوانب حتى يمكن معالجة الأبعاد المتعددة للصراع، مع تطبيق أحكام الفصل السابع للسماح باستخدام القوة على المستويين التنفيذي والتكتيكي لحماية المدنيين ومن تشملهم ولاية مجلس الأمن. وينتج عن هذا أن الدراسة تركز بالضرورة على عمليات حفظ السلام المعاصرة متعددة الأبعاد في تطورها المستمر.

المنهجية المستخدمة في الدراسة

يجدر عدم المخاطرة بوضع قوالب جامدة تصب فيها البعثات جهود ومشاكل حفظ السلام، وبالتالي يفضل عدم صياغة أي دليل لطرق التفكير في المهام في صورة قائمة مراجعة ومعدة مسبقاً للأعمال المطلوبة، وإنما تأتي في صورة مناقشة مفيدة تحت عناوين عامة تذكر ما يمكن أن يعتبره فريق قيادة البعثة أفضل الممارسات لحفظ السلام، وبالتالي سوف تتبنى هذه الدراسة المنهجية التالية:

- تحديد إطار الشروط المسبقة للنجاح، حتى لو لم تكن كلها قائمة وقت نشر بعثة حفظ السلام؛

- تحديد الأهداف الرئيسية المتعددة المطلوب من فريق قيادة البعثة السعي لتحقيقها، وتحدد هذه الأهداف بناءً على تحليل مختلف التكاليف وبناءً على ما ورد في وثيقة المبادئ العليا؛
- تحديد مجموعة من المخرجات تدعم وتساعد في تحقيق كل هدف من الأهداف السابقة؛
- استنتاج مجموعة من الأنشطة التنفيذية المطلوبة من البعثة تنفيذها لتحقيق المخرجات المطلوبة؛
- وضع المخرجات في إطار عريض من الأطر المعيارية المبنية على أولويات قصيرة الأجل ومتوسطة الأجل وطويلة الأجل، ويستمر الكثير منها بعد دورة حياة البعثة ويتجاوز مسؤولياتها الواردة في ولاية مجلس الأمن لها وميزانياتها المالية؛
- ربط المخرجات بالمسؤوليات والموارد والتحديات والمخاطر المناسبة لها وربطها بالمسائل المطلوب أخذها في الاعتبار للتعرف على الإجراءات التصحيحية والعلاجية اللازمة وتنفيذها؛

ويهدف كل ما سبق لمعاونة كبار قادة البعثات على حسن التفكير والتدبر. ويتوافق منهج العمل الحالي مع أفضل ممارسات الأمم المتحدة، بما يشمل نماذج التفكير والنماذج المنطقية التي اقترحتها مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للأمم المتحدة.^٢

وقد خصصت الدراسة الفصلين الأولين لتناول أهمية القيادة ودورها وكيفية تنفيذ ولاية مجلس الأمن والتكامل والتنسيق بين الأعمال والمسائل الحرجة التي تقوم عناصر البعثة بتنفيذها، وبذلك يرسمان معاً الإطار المعياري الذي يتعين على كبار قيادات مهام حفظ السلام الالتزام به.

^٢ للإطلاع على المزيد مما يخص دليل مكتب خدمات الرقابة الداخلية بشأن التفتيش والتقييم، يرجى

مراجعة: 1. http://www.un.org/Depts/oios/ied/ied_manual_v1_6.pdf

ويلي ذلك الفصول من ٣ إلى ٦ التي تركز على أربع أهداف رئيسية مستمدة من تحليل تكاليف المهام والوظائف الرئيسية لحفظ السلام وهي:

الفصل الثالث: تيسير ودعم العملية السياسية؛

الفصل الرابع: تكوين بيئة آمنة ومستقرة؛

الفصل الخامس: دعم حكم القانون مع احترام حقوق الإنسان؛

الفصل السادس: تشجيع الإنعاش الاجتماعي والاقتصادي.

مبادئ الأمم المتحدة لحفظ السلام

يجب أثناء التفكير في مهام فريق قيادة البعثة المطلوبة لدعم وظائف حفظ السلام الرئيسية عدم إغفال المبادئ الواردة بوثيقة المبادئ العليا، وكيفية تحديدها لتعبر عن بيئة حفظ السلام الحالية، والتي تتمثل في:

- الموافقة الطوعية: التزام الأطراف بالعملية السلمية وتقبلهم لعملية حفظ السلام، مع ترجمة هذا في صورة إتاحة حرية الحركة المادية والسياسية لبعثة حفظ السلام لتنفيذ المهام المكلفة بها؛
- الحياد: يجب على بعثة حفظ السلام تنفيذ التكاليف المناطة بها دون تقصير أي طرف أو الانحياز ضد أي طرف. ورغم ذلك ينبغي عدم الخلط ما بين الحياد والسلبية أو انعدام الحركة والنشاط؛
- تجنب استخدام القوة إلا في حالات الدفاع عن النفس أو الدفاع عن التكاليف: ويعتبر هذا مبدأ هام مستقى من المبدأ الأصلي الذي يحكم عمليات حفظ السلام التقليدية، وهو يعني إمكانية استخدام القوة، وكثيراً ما يعنى ضرورة استخدامها لدعم تنفيذ تكاليف البعثة ودعم حماية الذين تقضي تلك التكاليف حمايتهم.

وفيما يلي العوامل الرئيسية المطلوبة لنجاح بعثة حفظ سلام:

• المصادقية؛

• الشرعية؛

• الملكية الوطنية/ الملكية المحلية.

وتمثل هذه المبادئ العدسة التي يجب النظر إلى جميع أنشطة المهمة من خلالها ودراستها. ويتعين تفهم كيفية تفاعل هذه العوامل مع بعضها وتعارضها أو دعمها للاحتياجات بعضها البعض تفهماً متعمقاً، حيث أن هذا الفهم يوفر أداة للإرشاد والتحليل في يد كبار قادة البعثة.

الأولوية السياسية

وأخيراً، تسعى هذه الدراسة إلى تأكيد أولوية الطبيعة السياسية لمهام حفظ السلام المعاصرة. ويعتبر إنشاء بعثة حفظ السلام بقيادة رئيسها علامة على المشاركة السياسية للمجتمع الدولي. ويزيد كثيراً نطاق المشاركة عن كونه قيادة سياسية لمهمة حفظ السلام، حيث تمتد هذه القيادة لتشمل أطراف معقدة تعمل في منطقة تكليف البعثة، والتي تشمل: الدولة المضيفة، ودول الجوار، والمنظمات الإقليمية والدولية والدول الأعضاء بالأمم المتحدة المعنية والتي تتضمن الدول المساهمة بقوات عسكرية وبوحدات شرطة (TCCs and PCCs). ونتيجة لما سبق تؤكد الدراسة على أهمية المشاركة السياسية لفريق قيادة البعثة وتمثل المشاركة السياسية الخلفية المشتركة لكافة الاعتبارات التي تتناولها الدراسة. ويستحيل على فريق قيادة البعثة أن يشارك بتنفيذ عملية آلية محددة التفاصيل مسبقاً، حيث يجب أن تعتمد المشاركة على استثمار مهارات الحكم السياسي المصقول. ويفيد رغم هذا مساندة مهارات الحكم السياسي المصقول دعمها بالمعلومات عن أفضل الممارسات وبعض الاعتبارات العامة.

الفصل الأول

القيادة والتنسيق والتكامل

١/١ الأهمية المحورية لقيادة البعثة

يعتبر ارتفاع كفاءة فريق قيادة البعثة في مهامه القيادية أهم العوامل تأثيراً في نجاح سائر عمليات حفظ السلام. ويمكن بموجب تلك القيادة أن تستخدم بعثات الأمم المتحدة الموارد النادرة الاستخدام الأمثل، وأن تحفز العاملين بها، كما تمكن كفاءة القيادة من التصرف كنموذج يحتذى بها من قبل الدولة المضيفة في مجالات بناء الدولة وبناء السلام، كما تساعد المهمة في دعم مصداقية ومكانة الأمم المتحدة.^٣

وتردد مهام حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة تعقيداً مع الوقت، مما يتطلب قيادة واسعة الأفق قادرة على الإبداع وتكرس نفسها تماماً لنجاح المهمة مع استنادها لمستويات عالية من الكفاءة والنزاهة. وقد تم توثيق الأوجه المتعددة لمهام حفظ السلام من خلال الدروس المستفادة من نشر البعثات المختلفة التي على مدى العقود الست الماضية، وتشير هذه الدروس إلى التزايد المستمر في الصراعات داخل الدولة الواحدة وزيادة نفوذ الكيانات الإقليمية والحضور الكبير لأطراف أخرى غير الدول، كما تظهر ميلاً نحو العمليات متعددة الأبعاد، وهو ما يعكس تطورات المجتمع الدولي في ظل بيئة عالمية دائمة التغير. وتظل عمليات حفظ السلام التقليدية القائمة على حفظ أو مراقبة وقف إطلاق النار بين الدول اتفقت عليه مهمة ملزمة من مهام حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، ولكن ظهر منذ التسعينيات من القرن العشرين زيادة ملحوظة في الحاجة إلى بعثات متكاملة لحفظ السلام داخل الدولة الواحدة في بيئة تتسم بالاختلاف

^٣ للإطلاع على دراسة شاملة عن تحديات ومسؤوليات قيادة عملية حفظ سلام رائدة، أنظر كوني بيك، حول العمل كممثل خاص للأمم

العام، معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، ٢٠٠٦ - Connie Peck, *On Being a Special Representative of the Secretary-General*, UNITAR, 2006

والتصارع. وتتزايد متطلبات وصعوبة تكاليفات مجلس الأمن الحالية حيث تتزايد درجات التداخل بين مهام صنع السلام وحفظ السلام وبناء السلام. وهذه التغيرات التي طرأت على مهام حفظ السلام التقليدية أدت إلى زيادة الطلب على قيادة البعثات ، مما يستلزم من فريق قيادة البعثة أن يكون أكثر استعداداً وأغنى مواردً وأكثر عرضة للمسائلة عن أفعاله.

ويختلف تكوين فريق قيادة المهمة وفقاً لمتطلباتها المحددة. وعادة ما يقود الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة SRSG بعثة حفظ السلام متعددة الأبعاد بوصفة رئيس البعثة وقائد فريق قيادة البعثة. ويعاون الممثل الخاص عادة نائب أو نائبين للممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة DSRSG، يتولى أحدهما مهمة المنسق المقيم RC و/ أو منسق الشؤون الإنسانية HC وينسقا إن كانا اثنين أو ينسق في حالة اجتماع المهمة في شخص واحد أعمال وكالات الأمم المتحدة وبرامجها، والتي تشكل بدورها العناصر المكونة لفريق الأمم المتحدة القطري UNCT. بينما يتكون فريق قيادة البعثة من رؤساء عناصرها المتنوعة المدنية والعسكرية. ويشمل فريق قيادة البعثة كبار الرؤساء والقادة ويكون منهم عادة قائد القوات العسكرية ومفوض الشرطة، ومدير دعم البعثة بالإضافة إلى رئيس أركان المهمة. ورغم أهمية الصفات القيادية لكل عضو من أعضاء فريق قيادة البعثة، فإن كفاءة الفريق لا تصل إلى ذروتها إلا إذا تكاملوا من خلال العمل كفريق شامل متماسك يحترم كل عضو فيهم قدرات والمهام المكلف بها الآخرين.

٢/١ تنفيذ التكليف

يعتبر تنفيذ تكليف مجلس الأمن المهمة الرئيسية لفريق قيادة البعثة. وتتضمن ذلك التكليف عادة العديد من المهام والتوجيهات والتي كثيراً ما يضيف إليها أو يعدل فيها مجلس الأمن عبر الوقت. وتعكس تلك التكاليفات في كثير من الأحيان الاهتمامات السياسية للدول أعضاء مجلس

الأمن أكثر مما تعكس أي تقييم واقعي حول مدى إمكانية تطبيقها.^٤ ويتعين على قادة الأمم المتحدة المسؤولين عن البعثة أن يضعوا هذه التكاليف موضع التنفيذ العملي. ويصعب من مهمتهم تعقد هذه التكاليف والتي كثيراً ما تكون علوة على تعقيدها مبهمة، ولا يصاحبها توجيه أو توضيح حول كيفية قياس النجاح في تحقيقها. فقبل نشر القوات، ينبغي على رئيس البعثة أن يجري نقاش واضح مع القيادة بإدارة دعم عمليات حفظ السلام وغيرها من الإدارات والمكاتب ذات الصلة (على سبيل المثال إدارة الشؤون السياسية) من أجل التوصل لفهم مشترك حول ولاية البعثة وأهدافها.

وتعتبر الطبيعة السياسية لأي إستراتيجية هي العلاقة بين الغايات والسبل والوسائل، سواء كانت إستراتيجية في سياق المساعدات الإنسانية أو بناء السلام أو حفظ السلام. وتعني النهايات الهدف المطلوب تحقيقه من حفظ السلام. ففي مجال حفظ السلام، تكون الغايات هي الهدف، ويكون على سبيل المثال إنشاء بيئة آمنة ومستقرة أو تطبيق عملية سلام. وتأتي السبل بوصفها الطريقة أو الشكل الذي نسعى لتحقيق الإستراتيجية من خلاله وذلك من خلال الجهود الدبلوماسية على سبيل المثال أو دعم الانتخابات أو المصالحة بين الأطراف. تأتي الوسائل أخيراً وهي تعني الموارد المتاحة، بما يشمل العاملين والأدوات، والنفوذ السياسي والدعم الدولي. ومن الضروري التأكيد من أن العلاقة بين الغايات والسبل والأساليب والوسائل مفهومة تماماً، وأنها منطقية وعملية وواضحة منذ البداية. وينتج عن عدم وضوح العلاقة بين الغايات والسبل والوسائل رسم خطة معيبة، تجعل نجاح المهمة في تحقيق أهدافها موضع شك.

ويتعين على فريق قيادة البعثة أن يحدد أولوياته في مرحلة مبكرة ويفكر فيما يمكن تحقيقه عملياً في الإطار الزمني المحدد، ويكون على استعداد لضبط هذه الأولويات مع تغيرات الظروف (والتي تتغير بصورة حتمية). ويحتاج فريق قيادة البعثة لإحداث التوازن بين خططه

^٤ المعهد الدولي للسلام، من نيويورك إلى الميدان: حوار حول عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة"، مذكرة حول اجتماع المعهد الدولي

للسلام، يناير ٢٠١٠ IPI Meeting "From New York to the Field: A Dialogue on UN Peace Operations", International Peace Institute, Note, January 2010.

وبين الموارد البشرية والمالية المتاحة، ويجب عليه أن يحدد بوضوح أهدافه الإستراتيجية، ويضع خطط عمل منسقة، ويحدد أولويات أنشطته حتى يضمن تقديم الدعم الفعال الذي يتميز بالكفاءة، وحتى يتمكن من تخصيص هذه الموارد بحكمه. ويجب الاهتمام بالمشاركة الوطنية في أي حدث، التي لا يمكن تحقيق النجاح من دونها؛ وتزيد أهمية إشراك أطراف وطنية مع زيادة تدخل ولاية مجلس الأمن في سيادة الدولة.

ويعتبر التقييم الاستراتيجي وما ينتج عنه من تخطيط متكامل أداة رئيسية في تحديد أولويات مهمة حفظ السلام. وينبغي أن يأخذ التحليل بعين الاعتبار عدد من العوامل بما يشمل الأسباب الجذرية للصراع، وتاريخ وخصائص الدولة المضيفة، ودور الأطراف الإقليمية والجهات الفاعلة الدولية. ويمثل التقييم الاستراتيجي حجر الزاوية الذي تعتمد عليه عملية صياغة الأهداف المشتركة لجميع الأطراف التابعة للأمم المتحدة. ويحدد التقييم الاستراتيجي أيضاً ولاية مهمة حفظ السلام، وأخيراً تعتمد عليه عملية التخطيط المتكامل للبعثات IMPP. وينبغي أن يتضمن التقييم تحليلاً للصراع بما يشمل تفهم للعوامل الأساسية المسببة له، والأطراف الفاعلة سواء المشاركة في الصراع أو المحرصة عليه أو المشاركة في حفظ السلام، والقدرات الفعلية والموارد المتاحة لتنفيذ عمليات حفظ السلام، علاوة على تأثير العمليات والأعمال الجاري تنفيذها على أرض الواقع. وينبغي علاوة على هذا تقييم نقاط القوة ونقاط الضعف والفرص والأخطار التي يمكن أن تغير أو تؤثر في المرحلة الانتقالية. ويتمثل الغرض من التقييم الاستراتيجي في الآتي:

- ضمان وجود إطار تحليلي مشترك لفهم الأسباب الضمنية وراء الصراع من ناحية وتبعاته ونتائجه من ناحية أخرى، بالإضافة إلى فهم الآليات المحركة وراء دعم أو تقويض جهود السلام؛
- تبني نهج يراعي ظروف وحالة النزاع أثناء الفترة الانتقالية، يصلح للعمل ضمن الإطار الخاص بالأمم المتحدة ؛

- بناء منهج مشترك لتقييم احتياجات ما بعد النزاع ولتقييم غيرها من أدوات التخطيط المشترك بين الوكالات، فضلاً عن تيسير وضع إستراتيجية انقالية شاملة.

ويوفر المقر الرئيسي للأمم المتحدة الكثير من المعلومات والتحليلات، حيث تكون قد استخدمت في تحديد ولاية البعثة. وتحتاج البعثة علاوة على هذا المزيد من التحليل على مستوى البعثة، وذلك لتحليل المعلومات المستقاة من الأطراف المحلية، والمنظمات الدولية الأخرى، والدول الأعضاء في الأمم المتحدة، والخبرات الخارجية (مثل الدراسات والخبرات الأكاديمية). وينبغي أن يتم تحليل المهمة بالتعاون مع عدة أطراف، بحيث يتناول التحليل جميع الأنشطة التي تقترح عناصر الأمم المتحدة ووكالاتها وبرامجها تنفيذها. وينبغي أن تكون عملية تحليل الولاية من قبل فريق قيادة البعثة عملية تتسم بالحيوية والاستمرارية وأن تعكس البيئة المتغيرة.

وكجزء من عملية التحليل التي تقوم بها البعثة، يجب أن يتفق فريق قيادة البعثة بالتشاور مع فريق الأمم المتحدة القطري على أي من أنشطة بناء السلام يمكن تحقيقها ويمكن للبعثة البدء فيها مطمئناً لدعم الأطراف الدولية والإقليمية الأخرى ولدعم الدولة المضيفة. وتأخذ عملية التحليل في اعتبارها مستوى الاستقرار وجدوى أو مدى إمكانية المصالحة بين الأطراف في ظل الظروف القائمة. ويجب ضبط الفرص التي تلوح مبكراً لوضع أسس السلام والتنمية المستدامان، بحيث ترتبط بمبادرات الدعم الأوسع سواء على المستوى الوطني أو الدولي. وكذا يجب ضبط الفرص المبكرة بحيث تستفيد من قدرة البعثة على التنسيق مع السلطات المحلية وغيرها من الأطراف، بما في ذلك فريق الأمم المتحدة القطري. ويجب على فريق قيادة البعثة أيضاً أن يدرس المعايير التي تقيس كفاءة وفعالية وشرعية المؤسسات الوطنية وقدرتها على تولي المسؤولية من الأطراف الخارجية. وسواء كان فريق الأمم المتحدة القطري جزءاً من البعثة أو مستقل عنها، فإنه يجب على فريق قيادة البعثة ضمان شمول أي خطة تنفيذية على مؤشرات لقياس فعاليتها ونجاحها حتى يمكن تقييم تأثير البعثة، وتحديد الإجراءات التصحيحية المطلوبة عند الضرورة.

وأخيراً يحتاج فريق قيادة البعثة أثناء تنفيذه لولاية مهمة حفظ السلام، أن يكون واعياً بأن علاقته مع الحكومة المضيفة سوف تكون ديناميكية وعرضه للتغير مع مرور الوقت. ويتحول التدخل الكبير في الشؤون السياسية والذي يكون ضرورياً ومطلوباً في الأيام الأولى للبعثة، فيصبح شيئاً فشيئاً محل سخط مع زيادة السيطرة الوطنية على عملية الإصلاح والشعور بملكية هذه العملية، ومع عودة الفخر القومي للظهور والثبات. وينتج عن هذا أن يصبح ما كان ممكناً في أوائل المهمة أكثر صعوبة مع تطورها، فما كان مقبولاً مثلاً قبل الانتخابات في غياب ممثلين منتخبين عن الشعب في السلطة والمجلس التشريعي يصبح أصعب بعد الانتخابات. ويجب أن يكون فريق قيادة البعثة يقطاً وجاهزاً لهذا التغير، والذي يشير إلى ضعف تأثير البعثة وضعف قدرتها على إحداث التغير بمفردها (هذا إذا وجدت هذه القدرة من الأصل). ويجب إخطار مجلس الأمن بهذه التغيرات، حيث يتعين الحفاظ على مشاركته السياسية طوال تطور عملية حفظ السلام.

وغالباً ما يتكون تصور كل من الحكومة المضيفة والشعب عن البعثة في الأيام الأولى لنشرها، ومن ثم فإن مدى جودة البداية يمكن أن تحدد مدى نجاح تقدمها ودرجة مصداقيتها. ويصعب على البعثة أن تكسب ثقة الناس المفروض أنها أرسلت لمساعدتهم إن تكونت لديهم تصورات سلبية عنها. وتضييق فرص تصحيح الوضع حين تكون البداية ضعيفة، حيث يصعب على الدوام استعادة المصداقية إذا فقدت دون مجهود كبير.

٣/١ البعثات المتكاملة

يستمر مفهوم التكامل في التطور، وتعتبر البعثة المتكاملة هي البعثة التي تتطوي على رؤية مشتركة ما بين الأطراف التابعة للأمم المتحدة حول الأهداف الإستراتيجية لوجودهم معاً على المستوى القطري. وينبغي على هذه الإستراتيجية أن تعكس فهم مشترك لبيئة العمل فضلاً عن الاتفاق حول كيفية تعظيم فعالية وكفاءة وتأثير مشاركة الأمم المتحدة إلى حدها الأقصى وكذا كيفية قياسها. وتزيد صعوبة التحديات، كما تزيد شدة الآثار السلبية للفشل، في حالة عمليات

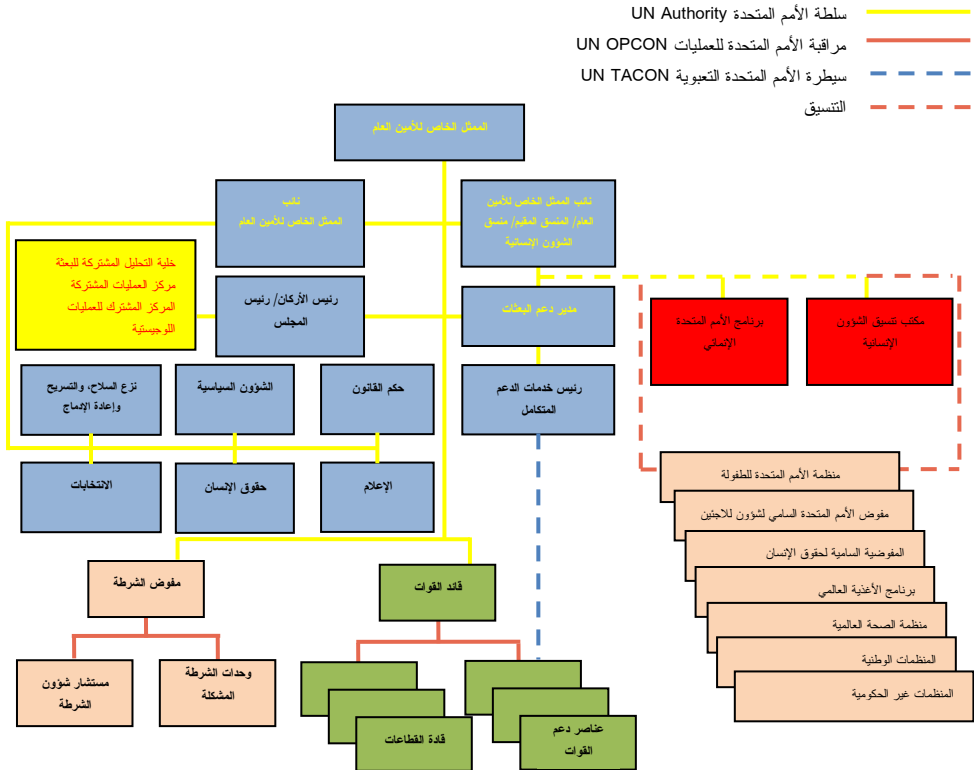
حفظ السلام المعقدة متعددة الجوانب، والتي تتطلب تفاعل مع مجموعة واسعة من الأطراف الدولية والإقليمية والمحلية. ويكون على رئيس البعثة وفريق قيادة البعثة مواجهة هذه التحديات وتجنب الفشل وتبعياته السلبية.

يتم تصميم مهام حفظ السلام المتكاملة بهدف تسهيل تنفيذ منهج عمل متسق يعمل لمساعدة الدول الخارجة من النزاعات. ويتمتع نظام الأمم المتحدة بالقدرة على توظيف خليط من القدرات المدنية والعسكرية والشرطية تحت قيادة موحدة لدعم عمليات سلام هشة. وغالباً ما يتم نشر هذا الخليط من القدرات المدنية والعسكرية والشرطية إلى جانب مجموعة متنوعة من الأطراف المحلية والدولية، لكل منها تكليفاتها وجدول أعماله وآفاقه الزمنية المختلفة.

ويوضح الشكل التالي مثال تخطيطي لبعثة الأمم المتحدة المتكاملة. ويلاحظ أن النموذج توضيحي بحت، حيث أن الهيكل سوف يتغير من بعثة إلى أخرى وفقاً لولايتها، والموارد المتاحة لتنفيذ الولاية والظروف على أرض الواقع. ويوضح النموذج الارتباطات بين عناصر البعثة (مكوناتها) وبين فريق الأمم المتحدة القطري، مما يرفع مستوى التكامل ووحدة الغرض لأعلى حد ممكن. ورغم أن النموذج يظهر العناصر منفصلة عن بعضها، فإن عملهم الميداني يجب أن يكون ضمن فرق عمل متكاملة. وينبغي على فريق قيادة البعثة الذي يعمل في ظل بيئة معقدة أن يجتمع بصورة منتظمة حتى يبني الثقة ويرفع مستوى عمل الفريق ويزيد من مستوى الاتفاق بين مختلف عناصر المهمة حول كيفية تطبيق الولاية. ويتعين في حالة البعثات المتكاملة عقد اجتماعات منتظمة بين فريق قيادة البعثة ورؤساء وكالات الأمم المتحدة الذين يكونون فريق الأمم المتحدة القطري. ويمكن لفريق قيادة البعثة علاوة على الحفاظ على خطوط الاتصال مفتوحة، أن يحسن من الفهم المشترك والفعالية (القدرة على تحقيق الأهداف) عبر عدد من المؤسسات المشتركة، مثل مركز العمليات المشتركة JOC، وخلية التحليل المشتركة للبعثة JMAC، وخدمات الدعم المتكامل ISS والتي تحشد جميع الموارد اللوجستية للبعثة من خلال المركز المشترك للعمليات اللوجستية JLOC. وينبغي تحديد هيكل البعثة والعلاقات بين مكوناتها اعتماداً على وظيفتها، لا اعتماداً على المنطق البيروقراطي. وينبغي

أيضاً توظيف الخبرات حيث تشتد الحاجة إليها والتي قد لا تكون بالضرورة ضمن مكوناتها الأصلية والواضحة.

هيكل توضيحي للبعثة المتكاملة



وتزيد أهمية مشاركة فريق الأمم المتحدة القطري خلال جميع مراحل عمليتي حفظ وبناء السلام حيث تعتبر أهمية حيوية في جميع المراحل.^٥ ويجب أن يفهم جميع أعضاء فريق قيادة البعثة أدوار ومسؤوليات وكالات وبرامج الأمم المتحدة المختلفة والتي تمثل إما جزءاً من البعثة أو تتواجد مع البعثة في منطقة عملها. ويفضل أن يكون لفريق قيادة البعثة الريادة في تشجيع بناء أفضل علاقات العمل بين عناصر الأمم المتحدة في نفس البلد أو منطقة النزاع. وتقع مسؤولية بناء هذه العلاقات غالباً على الفريق ثلاثي المناصب نائب الممثل الخاص للأمين العام/ المنسق المقيم/ منسق الشؤون الإنسانية، والذين يتعين عليهم أن يقوموا بتحقيق توازن دقيق بين خلق بيئة آمنة ومستقرة من خلال عمل القوات العسكرية وخدمات الشرطة مع حفظ "الحيز الإنساني" الذي تعمل من خلاله وكالات الأمم المتحدة وشركائها على أرض الواقع. ويعتبر ضمان التعاون الفعال بين العسكريين والمدنيين والتنسيق بين عناصر الأمم المتحدة أحد أصعب التحديات التي يواجهها فريق قيادة البعثة. وقد يحتاج فريق قيادة البعثة إلى استغلال الضباط المعنيين بالتنسيق المدني - العسكري CMCoord التابعين للمكون العسكري حتى يسهلوا الاتصال ومشاركة المعلومات بين العسكريين والمدنيين. وقد يلعب هؤلاء أيضاً دوراً مهماً في تبادل المعلومات بين البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري.

ويتعين على رئيس البعثة وفريق قيادة البعثة تطوير وتطبيق رؤية مشتركة لبيئة العمليات، تعكس فهماً مشتركاً لهذه البيئة، وذلك حتى يمكن للبعثة الوفاء بولايتها المتكاملة. وينبغي في الحالات التي يكون فيها فريق الأمم المتحدة القطري متكاملًا هيكلياً صياغة بروتوكولات لضمان قدرة المهمة وفريق الدولة التابع للأمم المتحدة العمل وفقاً للرؤية المشتركة.

وتحتاج المهام المتكاملة علاوة على ضمان التكامل مع فريق الدولة التابع للأمم المتحدة، إلى التأكد من وجود درجة من التنسيق بين المهمة ومجموعة الأطراف الأخرى بما يشمل الدول

^٥ الأمين العام، "ملاحظات مرفوعة لمجلس الأمن حول النقاش لمفتوح حول استراتيجيات انتقال وخروج عمليات حفظ السلام"، ١٢

فبراير ٢٠١٠

6 The Secretary-General, "Remarks to Security Council Open Debate on Transition and Exit Strategies for Peacekeeping Operations", 12 February 2010

الأعضاء المهمة بعملية السلام والدولة المضيفة. ويتطلب هذا من فريق قيادة المهمة أن يتحلى كل منهم بحساسية عالية لمصالح الآخرين وثقافتهم العملية، وهي مهمة صعبة تحتاج لتحلي كبار القيادات بمهارات متطورة وكذلك بدرجة عالية من النضج.

التحديات التي تواجه تكامل البعثة



١/٤ الاعتبارات

يمكن للاعتبارات الموضحة فيما يلي إرشاد فريق قيادة البعثة في جهوده لتحسين التكامل داخل البعثة والتكامل مع فريق الأمم المتحدة القطري ومع الأطراف الأخرى الوطنية والدولية. ورغم أن الالتزام بهذه الاعتبارات يزيد فعالية القيادة العليا للبعثة، فإن التأثير المجمع للأنشطة يعتمد على رغبة وقدرة رئيس البعثة وفريق العمل معه/ معها على تطوير ثقافة التعلم

والالتزام مع الثقة والاحترام المتبادل. وفيما يلي الاعتبارات المطلوب أخذها في الحسبان لتحسين التكامل:

- الوصول بالتواجد في نفس الموقع إلى أفضل حالاته واستهداف تكوين فرق عمل وظيفية متكاملة؛
- تطبيق منهج عمل تعاوني مرن؛
- تطوير التفاهم المشترك؛
- الاستفادة من التنوع التنظيمي والثقافي؛
- تقبل المسؤولية وضمان المسائلة؛
- التشجيع على التخطيط والعمل المتكامل؛
- استغلال أدوات التخطيط والتقييم بفعالية وبصورة مبتكرة؛
- التأكد من تحديد الأولويات وتحديد تسلسل الأعمال.

١/٤/١ الوصول بالتواجد في نفس الموقع للحالة المثلى واستهداف تكوين فرق متكاملة وظيفياً

أوضحت الخبرة أنه حين تتوفر العناصر الرئيسية للبعثة في نفس الموقع فإن ذلك يسهل بناء التكامل والثقة بين قادة مختلف المكونات والعاملين بها. أما إذا كانت المقار الرئيسية للمكونات متفرقة والاتصال المباشر بين أعضاء فريق قيادة البعثة بالتبعية محدود، فإن هذا قد يؤثر سلباً على كلا من أمن البعثة ومن التعاون الداخلي بها. ويجب التأكيد على أفضلية التواجد في نفس المكان منذ بداية نشر البعثة، وخصوصاً أثناء التفاوض مع الحكومة المضيفة والتي تخصص المرافق والمواقع المناسبة لعناصر مهمة حفظ السلام. ويتأثر اختيار المواقع والمرافق بالعديد من العوامل - مثل الأمن، والقرب من موانئ الدخول، وإمكانية الوصول إلى السلطات المحلية، ومدى توافر المواقع السكنية المناسبة لمسؤولي الأمم المتحدة - ورغم ذلك فإن مزايا التواجد في نفس الموقع تفوق الكثير من عيوبه الأخرى مجتمعة.

وينطبق مبدأ فائدة التواجد في نفس الموقع بنفس الدرجة على المستوى الإقليمي والقطاعي، حيث يفضل بالقطع وجود الإدارة المدنية والقوات العسكرية والشرطية في نفس الموقع حينما وحيثما كان ذلك ممكناً ومناسباً. وربما تفضل الوكالات العاملة في الخدمات الإنسانية أن تستقر في مرافق مستقلة، كما قد تحتاج شرطة الأمم المتحدة للتواجد في أماكن مجاورة لمرافق شرطة الدولة المضيفة.

٢/٤/١ تطبيق منهج عمل تعاوني مرن

يجب أن يشجع رئيس البعثة بقية أعضاء فريق قيادة البعثة على تطوير طريقة عمل تتسم بالتعاون والمرونة وتقل في ذات الوقت السلطة إلى القطاعات و/ أو المسؤولين الميدانيين. ويتخلل هذا المنهج البعثة بأكملها ويساعدها في إنجاز مهامها. وينبغي على فريق قيادة البعثة أن يكون بمثابة منظمة للتعلم بما يمكن رؤساء العناصر من المشاركة في المعرفة وتجميع الخبرات بأسلوب مبتكر يهدف لتحقيق النتائج. وينبغي على رئيس البعثة أن يضع الخطوط العريضة لمنهج يجعل جميع الأطراف تشترك في صنع القرار ويرحب بالمشاركة الفعالة لجميع أعضاء فريق البعثة.

ويُنصح بأن يشجع فريق قيادة البعثة عناصره على الاجتماع بصفة منتظمة ومشاركة المعلومات مع الأطراف المعنية الأخرى الداخلية والخارجية. وكذا ينصح أعضاء فريق قيادة البعثة بإحداث التناغم ما أمكن بين رسائلهم وأنشطتهم ورسائل وأنشطة الأطراف الأخرى من خلال السعي للحصول على مساهمات هذه الأطراف في عملية التخطيط. كما ينبغي على فريق قيادة البعثة أثناء صنع القرارات أن يحرص على التعاون بين مختلف العناصر وبين فريق الأمم المتحدة القطري. ويتم تحقيق التناغم بين الرسائل في أفضل صورته من خلال الاتصال والتشاور واسع النطاق ونقل السلطة، وتكرار الزيارات الميدانية. ويمكن أن يطبق فريق قيادة البعثة مجموعة من آليات التشاور والأطر التنفيذية، والتي تمكن من تطوير علاقات إيجابية

وشراكات تُشعر جميع الأطراف من خلالها بأنها ممثلة ويستمتع لصوتها. وينبغي رغم أهمية المشاركة ملاحظة أنه غالباً ما ستظهر حالات تتطلب الالتزام بالهيكل الهرمي للأوامر.

ويحتاج فريق قيادة البعثة أن يتوسع في التعاون المرن خارج عناصر البعثة حتى يدعم العلاقات مع الأطراف الخارجية المذكورة. وسوف تتراوح استجابة الأطراف الأخرى ما بين الحماس للتنسيق مع البعثة إلى التعاون في تحقيق أهداف مشتركة كشركاء، بينما يمكن أن يكتفي بعضهم بمجرد التواجد مع البعثة أو العمل بصورة مستقلة تماماً عنها.

ويعتبر من الأمور الحيوية أيضاً أن ينشئ رئيس البعثة وأعضاء فريق قيادة البعثة علاقات بناءة ومحترفة مع نظرائهم بالدولة المضيفة على جميع المستويات. وقد يحتاج رئيس البعثة علاوة على تناول الموضوعات اليومية ذات الطبيعة التشغيلية أن يبلغ رسائل سياسية للقادة الوطنيين و/ أو يشرح أو يعتذر عن تصرفات غير مناسبة اقترفها العاملين بالأمم المتحدة. ويزيد علاوة على هذا أنه قد يتعين في بعض الحالات التعامل مع أطراف غير الدول، بما يشمل الجماعات المسلحة المعادية للحكومة المضيفة. ويجب العناية بعدم تأثر حياد البعثة أيّاً كانت الظروف، ولا أن يحدث (أو يظهر أنه يحدث) أي تدهور في العملية السلمية، مما يحتاج دقة حكم في الأمور السياسية. وفي حين يتعين أن يسعى جميع أعضاء فريق قيادة البعثة بصورة مبادرة لإنشاء علاقات وثيقة مع قادة الدولة المضيفة في جميع المجالات، سواء كانوا سياسيين أو دينيين أو عسكريين أو شرطيّين أو ينتمون للقبائل أو المجتمعات المحلية، فإنه يجب في ذات الوقت العناية بأن تكون جميع العلاقات والارتباطات شفافة وتهدف إلى تحقيق ولاية البعثة. ويفضل في الحالة المثلى أن تؤسس هذه العلاقات على الاحترام المتبادل في ظل احترام العادات والأعراف المحلية. ونظراً لحساسية الأمر، ينبغي على أعضاء فريق قيادة البعثة أن يحرصوا على إبلاغ رئيس البعثة بجميع تعاملاتهم واتصالاتهم مع نظرائهم الوطنيين. ويتعين على رئيس البعثة على الجانب الآخر أن يشجع هذه الاتصالات وألا يحاول أن يحتكرها لنفسه.

ويجب عدم إغفال أهمية حفاظ فريق قيادة البعثة على علاقات وثيقة مع الإدارات والمسؤولين في الأمانة العامة للأمم المتحدة من خلال التشاور المنتظم في إطار من المصارحة والشفافية ومن خلال المشاركة في المعلومات. ويأتي على رأس هذه الإدارات إدارة دعم عمليات حفظ السلام المسؤولة عن تخطيط وإدارة مهام حفظ السلام المتكاملة. ويزيد على هذا ضرورة عقد الاتصالات المنتظمة مع إدارة الدعم الميداني وإدارة الأمن والسلامة وإدارة الشؤون السياسية ومكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية.

وينبغي على رئيس البعثة أن ينشئ علاقات شخصية إنسانية مع الأمين العام ومساعد الأمين العام لعمليات حفظ السلام فضلاً عن غيرهم من كبار المسؤولين في إدارة دعم عمليات حفظ السلام والإدارات والمكاتب الأخرى ذات الصلة. ويجب بالمثل على أعضاء فريق قيادة البعثة إنشاء علاقات شخصية مع نظرائهم في سكرتارية الأمم المتحدة (قائد القوة مع المستشار العسكري ومفوض الشرطة مع مستشار الشرطة، ورئيس دعم المهمة مع إدارة الدعم الميداني..الخ). ومن الضروري أن تكون الرسائل المنقولة من خلال هذه الاتصالات متوافقة مع التفكير والتخطيط في بقية المهمة وأن يظل رئيس البعثة على علم تام بهذه الاتصالات.

ويحتاج الأمر أيضاً في أغلب البعثات لنائب الممثل الشخصي للأمين العام أو المنسق المقيم أو منسق الشؤون الإنسانية مع كبار أعضاء فريق الأمم المتحدة القطري أن يقوموا ببناء علاقات وثيقة مع المقر الرئيسي والمكاتب الرئيسية لوكالات الأمم المتحدة وبرامجها المسؤولة عن الشؤون الإنسانية، وحقوق الإنسان والتنمية. ويحتاج فريق قيادة البعثة أن يظل على علم بوجهات نظر وآليات عمل مجلس الأمن، ولجان والميزانيات، والدول المساهمة بقوات وشرطة وغيرها من الدول الأعضاء بالأمم المتحدة ذات الصلة وذلك من خلال عملها مع إدارة دعم عمليات حفظ السلام. ويجب على رئيس البعثة وغالباً أعضاء آخرين من فريق قيادة البعثة تقديم ملخصات دورية لمجلس الأمن عن تقدم العمل بالبعثة، ويرتبط هذا غالباً بتجديد ولاية البعثة. وتوفر الزيارات لمقر الأمم المتحدة فرصة للتشاور مع النظراء في الأمانة العامة، وكذا التشاور مع الدول المساهمة بقوات وشرطة وغيرها من الدول الأعضاء.

ويحتاج فريق قيادة البعثة أيضاً إلى إنشاء علاقات عمل وثيقة مع عدد من الأطراف المهمة الإقليمية والدولية، بما يشمل مقدمي المنح والمساعدات بناءً على اتفاقيات ثنائية، خصوصاً البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والاتحاد الأوروبي؛ وكذا مع الدول التي تشارك بقوات عسكرية أو شرطة خارج مظلة الأمم المتحدة وفقاً لترتيبات مستقلة، والدبلوماسيين وغيرهم من الأطراف السياسية والمنظمات الدولية (مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر ICRC) والمنظمات غير الحكومية NGOs.

٣/٤/١ تطوير التفاهم المشترك

ينبغي على فريق قيادة البعثة الوصول لفهم مشترك للعمليات المطلوبة لتنفيذ ولاية البعثة. ويتعين على الفريق أن يدرك أن تطبيق عملية سلام هو نشاط سياسي وبالتالي فهو عرضة لتهديدات وضغوط واحباطات عالم السياسة.

ويبنى التفاهم المشترك على قاعدة من الوعي بالظروف السائدة في منطقة عمل البعثة ووعي بالعوامل والأنشطة التي يمكنها أن تؤثر في الأوضاع وربما تغيرها. ويحتاج نجاح البعثة إلى معرفة كل عنصر من عناصر المهمة معرفة شاملة بالبيئة، وتاريخها والشخصيات الرئيسية المؤثرة في النزاع، كما يجب أن يكون لديهم قدرات جمع معلومات مناسبة تفيدهم جميعاً وتعاونهم في أعمالهم. ويحتاج بناء قدرات جمع هذه النوعية من المعلومات والحفاظ عليها الالتزام بما يلي:

- تبادل المعلومات بين العناصر بما يتوافق مع مبادئ إدارة المعلومات المتفق عليها؛
- استخدام مصطلحات ولغة مشتركة وتجنب اللغات والمصطلحات المتخصصة؛
- دعم ثقافة التعاون بالبعثة؛
- تبني معايير واستمارات متفق عليها لإدارة وتبادل المعلومات

وينبغي أيضاً بذل الجهود في بيئة ما بعد النزاع لتبادل المعلومات ذات الصلة مع البعثة وداخلها ومع السلطات الوطنية والأطراف الأخرى غير الدولة بشرط ألا يكونوا مشاركين في استمرار النزاع أو يشك في كونهم مسؤولين عن انتهاكات مستمرة لحقوق الإنسان. ويحتاج رئيس البعثة وأعضاء فريق قيادة البعثة إلى الإعلام بولاية البعثة ومدى ما يحدث فيه من تقدم بفعالية دون كلل على المستويين الوطني والعالمي. وتظهر أهمية توصيل الولاية وما يحدث فيه من تقدم يتعلق بإدارة التوقعات. وتوصل المهام ما تريده من خلال آليات إعلامية مثلما تتواصل من خلال الأعمال. وينتج عن هذا ضرورة توفير خبرات في الإعلام تكون تحت تصرف رئيس البعثة، وضرورة أن يكون فريق قيادة البعثة على دراية تامة بالإستراتيجية الكلية للإعلام وأن يساهم فيها.

وتوجد علاقة وثيقة بين مفهوم الفهم المشترك ومفهوم التكامل داخل البعثة. وتظهر الحاجة إلى التواصل والتعاون والتنسيق بين القادة وعناصرهم على كافة المستويات كما تظهر الحاجة للتواصل بين البعثة وبين الأطراف المعنية. ويجب حينما وحينما يكون ذلك ممكناً التوصل إلى إجماع حول أفضل الطرق لتقييم الأعمال داخل فريق قيادة البعثة، بشرط ألا يؤثر هذا على مسؤولية رئيس البعثة في اتخاذ القرارات الصارمة في الوقت المناسب، وأن يكون مسئولاً عنها.

٤/٤/١ الاستفادة من التنوع التنظيمي والثقافي

يعتبر التنوع التنظيمي والثقافي مصدر قوة البعثة المتكاملة. ويمكن لهذا التنوع أن يدعم رئيس البعثة وفريق قيادة البعثة من خلال توافر خبرات ومواهب نادرة، ولكن يشترط للاستفادة من هذا التنوع أن يتم دعمه واستخدامه بصورة سليمة، بحيث يتم استثمار الميزة المقارنة لتوفر عدة عناصر حيث يتم التنسيق ما بين قدرات وإنجازات المكونات المختلفة لتحقيق أعلى النتائج. ويمكن استخدام التنوع التنظيمي والثقافي داخل البعثة من خلال الوصول لأفضل

استخدام للتخصصات المهنية والفنية والثقافية، بما يزيد من تأثير البعثة ويمكن من المرونة في التخطيط والتنفيذ.

وتساهم جميع عناصر البعثة في تنفيذ ولاية مجلس الأمن وتشارك في ميزانية مالية موحدة، كما تعتمد على خدمات دعم متكاملة واحدة. و رغم ذلك تتصف هذه العناصر باختلافات واسعة في الثقافة من عدة نواحي منها اختلاف النظرة المهنية للأمور، حيث يمكن لبعض العناصر المدنية أن تظهر درجة كبيرة من التسامح مع الغموض وتستخدم نماذج مرنة. ويختلف عن تلك العناصر المدنية القوات العسكرية والشرطة لأسباب بديهية حيث تعمل وفقاً لهيكل أوامر محدد وفقاً لثقافة تخطيط صارمة مع السعي للحد من الغموض ولو من خلال افتراضات محسوبة ومؤسسة على معلومات يتم التعامل معها وكأنها حقائق. ويحتاج فريق قيادة البعثة أن يتفهم هذه الثقافات المهنية والتنظيمية المختلفة وأن يحترمها ويسعى للتوفيق بينها، مع الحرص على عدم كبت التنوع الثقافي الذي يمثل أحد أكبر جوانب القوة في منظومة الأمم المتحدة.

١/٤/٥ تقبل المسؤولية وضمان المسائلة

تأتي المسؤولية والمسائلة ضمن أهم عناصر نجاح القيادة. وينتظر من أعضاء فريق قيادة البعثة أن يكونوا نماذج يحتذى بها، وبالتالي يكونوا عرضة للمسائلة عن أداء العناصر الموجودة تحت رئاستهم بما يشمل المسؤولية عن القرارات والسلوكيات غير الملائمة. ويلاحظ أنه يمكن مشاركة المسؤولية والمسائلة داخل كل عنصر ولكن لا يمكن نقلها إلى عنصر خارجه. وقد يضطر القادة نتيجة قلة الموارد التي لا تكفي لتنفيذ جميع المهام المطلوبة للجوء إلى اختيارات وقرارات مبررة تخص ما يقوموا به، ويراعى في هذا السياق أن العجز عن التعامل مع مسؤوليات محددة لا يعتبر عذراً شرعياً يبرر التقاعس عن العمل. وينبغي أن يقوم رؤساء البعثة بتقييم أداء جميع أعضاء فريق قيادة البعثة ورفع التقارير عنهم بصفة منتظمة، فإذا فشلوا في الوصول بأدائهم إلى المستويات المتوقعة فيجب دعمهم بالتوجيه والمشورة، كما

يجب تنحيتهم من البعثة إذا ما اقتضى الأمر ذلك، بصرف النظر عن وجهات نظر وضغوط الحكومات التابع لها كل منهم.

ويتعين على فريق قيادة البعثة أن يجهز خطة تنفيذ المهمة، وأن يحدد الأولويات والمسؤوليات المطلوبة لتحقيق الولاية. ويسهل وجود مثل تلك الخطة تحديد معايير في مرحلة مبكرة يعتبر تحققها إثبات لنجاح الخطة، بحيث تكون تلك الدلائل واقعية وذات صلة بأهداف البعثة. ويجب توجيه عناية خاصة للموضوعات التي تشمل أكثر من عنصر والتي تتطلب تنسيق جهود عدة عناصر. ويحتاج فريق قيادة البعثة للاتفاق حول مسؤوليات الوظائف الأساسية بما يشمل تحقيق الاستقرار وبناء السلام. ويتعين توضيح خطوط السلطة والمسؤولية بين الممثل الخاص للأمين العام، ونائب الممثل الخاص للأمين العام، وقائد القوات العسكرية ومفوض الشرطة وغيرهم من رؤساء العناصر. وينبغي أيضاً إصدار توجيهات القيادة والسيطرة بحيث توضح علاقات التعاون والتفاعل بين كل العناصر على جميع المستويات. وينبغي على كل عنصر أن يعد خطته التنفيذية في ظل المفاهيم الإستراتيجية والتخطيطية سابقة الذكر، ثم يشارك فيها ويتشاور حولها مع فريق قيادة البعثة قبل الحصول على تصديق رئيس البعثة عليها. وينبغي قياس الأداء وفقاً لتأثير لما قابل للتسليم من مخرجات في هذه الخطط. ومع ذلك، يتعين على فريق قيادة البعثة إطلاع رئيس البعثة بصفة مستمرة بالموارد المطلوبة لأداء مهامهم بفعالية، بينما يتحمل رئيس البعثة بدوره مسؤولية إخبار الأمانة العامة للأمم المتحدة بأي نقص في الأصول والقدرات.

وتتغير أولويات البعثة مع مرور الوقت وتحسن الأمن وتقدم جهود إعادة البناء بحيث تنتقل الأولويات إلى التركيز على بناء السلام والتنمية. وللحفاظ على الثقة في توجيه وقيادة البعثة يجب إجراء تقييم منتظم للأنشطة. ويكون على فريق قيادة البعثة عند تولي أي مسؤوليات ومتطلبات جديدة أن يتشاور حولها مع أمانة الأمم المتحدة، والحكومة الوطنية، والدول المساهمة بقوات عسكرية وقوات شرطة وغيرها من الأطراف المعنية.

٦/٤/١ تشجيع التخطيط والعمل المشترك

ينبغي أن تتفهم جميع الأطراف ذات المصلحة مفهوم التخطيط المتكامل الذي تتبناه الأمم المتحدة وتتفهم تفاعله مع عملية تحديد وصياغة الولاية، وكذا عليها تفهم العلاقات بين مقر الأمم المتحدة وبين الميدان. وتوجد مناهج عمل مختلفة للتخطيط المتكامل داخل أي بعثة، خصوصاً فيما بين المكونات العسكرية والشرطية من ناحية والمكون المدني من جهة أخرى. ويجب أن يشجع فريق قيادة البعثة على المرونة والسرعة في التخطيط من خلال التفاعل الوثيق وتبادل المعلومات.

وعلاوة على ما سبق، ينبغي على كل تمثيل تابع للأمم المتحدة في الميدان أن يكون لديه ترتيبات تنسيق تجمع بعثة حفظ السلام وفريق الأمم المتحدة القطري، ليقوموا ببذل جهد مشترك لتوفير الاتجاه الاستراتيجي لجهود الأمم المتحدة المشتركة لبناء ودعم السلام في البلد المضيف، وليقوموا بالإشراف على التخطيط لتحقيق هذا التوجه الاستراتيجي. وتختلف تركيبات ومكونات آليات التنسيق الميداني المتكامل من بعثة لأخرى، وفقاً لنطاق وطبيعة عمليات الأمم المتحدة ووفقاً لاختلاف مستوى التنسيق الاستراتيجي وتنسيق البرامج المطلوبة للالتزام بمبدأ "تبعية الشكل التنظيمي للوظيفة المطلوبة من التنظيم". ومع ذلك يعتبر اقتناع ومشاركة فريق قيادة البعثة ضرورياً للوصول لعملية تخطيط ناجحة. ويحافظ الاتجاه الاستراتيجي على التماسك الكلي مع إمكانية أن يختلف منهج العمل من إقليم لآخر ومن قطاع لآخر داخل منطقة عمل البعثة.

وينبغي على هيكل التنسيق أن يوفي المهام الرئيسية على المستويين الاستراتيجي والتنفيذي بصرف النظر عن تركيبته. وقد تقتضي الحاجة في بعض الأوقات لرفع مستوى تنسيق أعمال بعثة حفظ السلام أو فريق الأمم المتحدة القطري بهدف خلق هياكل تنسيق ميدانية متكاملة. وينبغي أن يكون لدى جميع المخططين الاستراتيجيين لكل هيئات الأمم المتحدة تفهم مشترك لغرضهم، ولمهامهم الأساسية، ولتشكيل فرق عملهم ولتنظيم أعمالهم. ويمكن توثيق هذا الفهم المشترك في شروط مرجعية تتم صياغتها تحت توجيه فريق قيادة البعثة.

ويجب على كل بعثة أن تطور إطار إستراتيجي متكامل ISF يعكس رؤية مشتركة للأهداف الإستراتيجية للأمم المتحدة ومجموعة من النتائج المتفق عليها، ويعكس الخطوط الزمنية والمسؤوليات نحو تحقيق التآزر في تنفيذ المهام الجوهرية لدعم السلام. ويتمثل غرض إطار الاستراتيجية المتكامل فيما يلي:

- الجمع ما بين البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري حول مجموعة من أولويات بناء السلام المتفق عليها؛
- تحديد الأولويات المشتركة وتحديد أولويات وتسلسل الأنشطة المتفق عليها؛
- تيسير تغير الأولويات و/ أو الموارد حسب الحاجة؛
- السماح لكبار المديرين بالتقييم المنتظم.

وينبغي تقييد نطاق الإطار الاستراتيجي المتكامل حتى لا يخرج عن حدود أولويات تحقيق السلام والتي تكون فريدة في نوعها في سياق منطقة كل بعثة. وتتسم العديد من مبادرات بناء السلام بصعوبتها وأنها تمثل تحدياً كبيراً وباستهلاكها للوقت حيث تتضمن أنشطة عالية الحساسية سياسياً ومتسلسلة يؤديها عدد من الأطراف التابعة للأمم المتحدة. ونعدد من أمثلة هذه المبادرات: نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وإصلاح القطاع الأمني، وحكم القانون، وعودة وإعادة دمج المشردين داخلياً واللاجئين، واستعادة سلطة الدولة، والتعامل مع انتهاكات حقوق الإنسان والعنف الجنسي والجنساني. وهكذا يوفر إطار التخطيط المتكامل الوضوح لمنهج العمل و للأولويات ويسهل تحمل المسؤولية وبناء إطار يسمح بتبادل المسائلة.

٧/٤/١ استغلال أدوات التخطيط والتقييم بكفاءة وابتكاره

يجب على مخططي حفظ السلام أن يكونوا على دراية بعمليات التقييم والتخطيط الأخرى وأن يسعوا لبناء صلات قوية بعملية التخطيط المتكامل للبعثات IMPP حيثما أمكن. ويمكن أن تتضمن هذه العمليات الطعون الإنسانية المجمع CHAP، الطعون المجمع CAP، التقييم القطري الموحد CCA، إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية UNDAF، بعثة التقييم

المشتركة JAM، تقييم احتياجات ما بعد النزاع PCNA، وأوراق إستراتيجية للحد من الفقر PRSP.

وتعتبر عملية التخطيط المتكامل للبعثات هي العملية التي تجمع بين البعثة والفريق القطري معاً. وينبغي بناء عملية التخطيط لتستوعب أي عناصر وكيانات أخرى لها إطارات تخطيط موازية تتعلق بتحقيق الأهداف الإستراتيجية الشاملة للأمم المتحدة. وتساعد تنمية هذه العلاقات في منع ظهور مشكلة المبادرات غير المتناسقة والتي يمكن أن تخلق توترات وتشعل النزاع بين الأطراف المتعددة. وينبغي على البعثة أن تكون على استعداد للتفكير في - حين يكون ذلك ممكناً - النطاق الواسع من الخطوط الإرشادية والأدلة والإجراءات العملية النمطية التي طورها الشركاء بما يشمل وكالات الأمم المتحدة، والبنك الدولي والوكالات الثنائية والمنظمات غير الحكومية الدولية الكبرى وأن تقوم باستخدامها جميعاً.

ويعتبر عمل خطط للسيناريوهات البديلة وخطط مواجهة الأزمات في الميدان من الأعمال الضرورية للبعثة وشركائها. وتعتبر الطاقات الاحتياطية التي يمكن التعويل عليها مطلب حيوي لحفظ السلام في حالات الأزمات. وينعدم تأثير أفضل الخطط تجهيزاً في حال غياب التدخل ذو المصادقية، حيث يجب أن تكون الأمم المتحدة قادرة على التصرف أو الاستجابة السريعة والفعالة. ويكون من الضروري على مقر البعثة وقيادتها أن يقوموا بصياغة منهج عمل سياسي موحد، يواجه الأزمات بكفاءة، ويتمتع بدعم جميع الشركاء. ورغم ضرورة وجود مبادرات متعددة، فإنه يتعين أن تدعم بعضها بعضاً.

١/٤/٨ ضمان تحديد الأولويات والتسلسل

ينبغي أن تركز الجهود الوطنية والدولية في المراحل الأولى بعد توقف الصراع على تلبية أهم أهداف حفظ السلام وأكثرها إلحاحاً. ويعتبر تحديد الأنشطة التي تخدم تحقيق هذه الأهداف في ظروف التي تعمل فيها البعثة أهم التحديات في هذا السياق. وينبغي أن يعكس تحديد الأولويات

الظروف والاحتياجات الفريدة للبلد بدلاً من أن يحددها ما يمكن للأطراف الدولية أن تفعل وأن تقدم^٦. ويوجد الكثير من العوامل التي تعوق جهود المجتمع الدولي في مناطق مهام حفظ السلام، منها محاولة تنفيذ كل شيء في ذات الوقت.

ورغم أنه يتوقع من العديد من الأنشطة العملية أن تحقق نتائج، ولكنه لا يتوقع أن يمكن تطبيقها سوياً في نفس الوقت، نظراً للموارد المحدودة المتاحة لبعثة حفظ السلام، وبالتالي سوف ينتج عن تحديد الأولويات أفضل استخدام للموارد المتاحة.

وتوجد فروق دقيقة بين تحديد الأولويات وبين تحديد التسلسل. ويتميز تحديد الأولويات بأنه يعتمد على أهمية النشاط، ولا يعني ذلك أنه يتعين انتظار انتهاءه كنشاط ذو أولوية حتى يبدأ غيره. أما تحديد التسلسل فيعني أن النشاط يجب ألا يبدأ حتى يكتمل النشاط السابق له في التسلسل.

وينبغي أثناء مرحلة التخطيط بذل الجهود في كلا مجالي تحديد الأولويات وتحديد التسلسل. وكذا ينبغي أن يشارك في هذه الجهود ممثلين شرعيين من الدولة المضيفة على المستويين الوطني والمحلي. وتبنى الخطة التي تحدد تسلسل الأنشطة على أساس تفهم وطني حول كيفية تقدم سير الأحداث. وواقعياً، تميل الظروف المحلية إلى أن تتغير أثناء فترة البعثة. وينتج عن هذا غالباً تعطل للتسلسل المخطط نتيجة للأعمال أو الأنشطة غير المتوقعة على أرض الواقع. ولذلك يجب أن يظل كل من تحديد الأولويات والتسلسل مرنان حتى يمكنهما التواء مع الظروف المتغيرة.

^٦ "تقرير الأمين العام حول بناء السلام في أعقاب النزاعات" ١١ يونيو ٢٠٠٩.

"Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict", 11 June 2009, (A/63/881-S/2009/304).

الفصل الثاني

المسائل الشاملة واعتبارات إدارة بعثات حفظ السلام

١/٢ المسائل الشاملة

تؤثر عدد من المسائل الشاملة على تنفيذ ولاية عملية حفظ السلام. ويتعين على فريق قيادة البعثة أن يدرس هذه المسائل بعناية حيث أنها تتطلب العمل في ميادين متعددة، وقد تؤثر في كثير من عناصر عملية حفظ السلام أو تؤثر فيها كلها. وتتميز هذه المسائل بعدم انفراد أي عنصر من عناصر بعثة حفظ السلام بمسؤولية أي منها، حتى لو كان هناك عنصر بعينه في الصدارة. ولكن يجمع بين هذه المسائل أن لها جذر مشترك يتمثل في سيادة الاعتبارات السياسية وراء كل منها وبالتالي يجب أن تقوم القيادة السياسية للبعثة بتوجيه مسارها. ويفضل رغم أهمية سيطرة القيادة السياسية أن تلتزم هذه القيادة بأسلوب التشاور لبناء الثقة وتحقيق العمل بروح الفريقولزيادة فعالية القيادة والتكامل بين مختلف عناصر البعثة. وتظهر المسائل الشاملة في أكثر من فصل من فصول هذه الدراسة حيث أنها تؤثر في معظم الأهداف والكثير من المخرجات، ولذا تم ذكرها مبكراً في هذا الفصل للتأكيد على طبيعتها السياسية المتشعبة وللتنبية على أهمية تركيز فريق قيادة البعثة عليهم.

١/١/٢ حماية المدنيين

ترتفع مع تواجد بعثة حفظ السلام آمال المجتمع الدولي والمجتمع المحلي في إمكانية حماية المدنيين، ولكن في الواقع نجد أنه لا يمكن لحفظة السلام حماية كل الناس في كل مكان. وتزايد الجدل في الأعوام الأخيرة حول مسؤولية حماية المدنيين من خلال عمليات حفظ

السلام، حيث يكافح في ذات الوقت حفظة السلام وغيرهم من الأطراف لتحويل الأمل إلى حقيقة على أرض الواقع.^٧

وتعد عمليات حفظ السلام أحد أهم الأدوات التي تستخدمها الأمم المتحدة لحماية المدنيين، وهو الهدف الذي يعتبر النجاح فيه دعماً أساسياً لشرعية ومصادقية منظمة الأمم المتحدة. ويوضح قرار مجلس الأمن رقم ١٨٩٤ لسنة ٢٠٠٩ هذه النقطة جيداً حيث يركز بصورة حصرية على مسؤولية عمليات حفظ السلام عن حماية للمدنيين. وتنفذ المهمة عدد من واجبات الحماية الأخرى علاوة على الحماية من العنف المادي، بما يشمل تعزيز حقوق الإنسان والتشجيع على حمايتها؛ حماية النساء والأطفال المعرضة للمخاطر؛ بناء القدرات في مجال حكم القانون؛ نزع سلاح المحاربين السابقين والمعاونة في إصلاح القطاع الأمني؛ وخلق ظروف تساعد في توصيل المساعدات الإنسانية. ويشجع كبار قادة البعثة السلطات الوطنية -من خلال اتصالاتهم السياسية بالحكومة المضيفة- على دعم مبدأ أن تكون المؤسسات العامة مسؤولة أمام الشعب وتتمتع بثقته. وكذا يحدد قادة البعثة المجالات التي يمكن للأطراف العاملة في حفظ السلام معاونة السلطات المحلية فيها حتى تتمكن من مزاولة مسؤولياتها الخاصة بالحماية.

ويحتاج رئيس البعثة لنشر إستراتيجية شاملة للمهمة كلها تحدد مفهوم عمليات حماية المدنيين، وتوضح أدوار ومسؤوليات جميع عناصر البعثة في هذه الحماية. ويتطلب الأمر التشاور مبكراً مع الحكومة المضيفة والمجتمعات المحلية، وأطراف النزاع، والعاملين في مجال حقوق الإنسان وغيرها من الأطراف. كما يحتاج فريق قيادة البعثة لصياغة إجراءات عملية ولتوجيه جميع العناصر لإتباع هذه الإجراءات لضمان تركيز واهتمام جميع العناصر بمسألة حماية المدنيين، باعتبارها من أهم المسائل المطلوب فيها مشاركة العديد من العناصر. وقد أصدرت

^٧ للإطلاع على المزيد من المعلومات حول حماية المدنيين أنظر فيكتوريا هولت وجلين تايلور مع ماكس كيلي، حماية المدنيين في سياق عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة: النجاح، الانتكاسات والتحديات الباقية، دراسة مستقلة باللغة الإنجليزية لحساب مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وإدارة دعم عمليات حفظ السلام، ٢٠٠٩.

Victoria Holt and Glyn Taylor with Max Kelly, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, Independent study jointly commissioned by DPKO/OCHA, 2009.

كل من إدارة دعم عمليات حفظ السلام DPKO وإدارة الدعم الميداني DFS وثيقة حول كيفية تنفيذ الحماية بعنوان المفهوم التنفيذي لحماية المدنيين. وتقترح وثيقة المفهوم التنفيذي أن تقوم البعثات بتنفيذ ولايات الحماية من خلال عملية سياسية، بالإضافة للإجراءات المادية وغيرها من الإجراءات التي تحمي الفئات المستضعفة، بحيث تبني بيئة مناسبة لحماية أمن وحقوق المدنيين.

وتنفذ عدد من وكالات الأمم المتحدة العاملة في المجال الإنساني والشركاء من المنظمات غير الحكومية نطاق واسع من الأنشطة التي تدعم حماية المدنيين، ويتم ذلك عادة تحت إطار المجموعة المعنية بالحماية. وتظهر هنا ضرورة التنسيق الوثيق مع تلك الأطراف ومع السلطات والمجتمعات المحلية لضمان أن تدعم الجهود التي تقوم بها الكيانات المختلفة بعضها بعضاً، لا أن تقوض بعضها بعضاً. وتوصي إدارة دعم عمليات حفظ السلام بالاهتمام بالتوجيه والتدريب وتوفير الموارد وذلك بناءً على الدروس المستفادة وخبرات السنوات الأخيرة. ويتناول الفصل الرابع بعنوان "إنشاء بيئة آمنة ومستقرة" هذه المسألة بمزيد من التفصيل.

٢/١/٢ حقوق الإنسان

يقع على عاتق فريق قيادة البعثة مسؤولية ضمان تعزيز وحماية حقوق الإنسان من خلال أنشطة المهمة. وبينما يتولى قسم خاص معني بحقوق الإنسان المسؤولية الأساسية عن تنفيذ ولاية الحفاظ على حقوق الإنسان، فإنه يتعين على جميع عناصر البعثة أن يكونوا على دراية بالسياسة المعتمدة لحقوق الإنسان ضمن البعثات المتكاملة. وينبغي على فريق قيادة البعثة رسم إستراتيجية شاملة لقضايا حقوق الإنسان وأن تستشير وتستفيد من مكون حقوق الإنسان بالبعثة وأن تشجع بقية العناصر على ذلك. كما ينبغي على فريق قيادة البعثة أن يجتمع بصورة منتظمة مع منظمات حقوق الإنسان المحلية والدولية، ومع منظمات المجتمع المدني وسلطات الدولة المضيفة لضمان قيام حوار يتسم بالشفافية حول وضع حقوق الإنسان. وتصدر مهام حفظ السلام كإجراء نمطي تقارير مشتركة حول قضايا حقوق الإنسان. وينبغي على فريق

قيادة البعثة أن يشجع الأطراف الأخرى على الإدلاء برأيها حول أداء البعثة فيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها. وينبغي أيضاً الاستفادة من جهود رصد حقوق الإنسان والتحري عنها في أنشطة التقييم والتدريب، وفي تقديم المشورة خلال صياغة القوانين والتشريعات. وينبغي على سبيل المبدأ ألا تحجب البعثة أي معلومات عن انتهاكات حقوق الإنسان. وقد يؤدي الإفصاح المباشر عن انتهاكات حقوق الإنسان إلى إفساد العلاقات بين البعثة والحكومة المضيفة. وتناور المهمة في هذه الحالات من خلال التنسيق مع المفوضية السامية لحقوق الإنسان لإصدار المعلومات عن الانتهاكات من جنيف.

ورغم اختلاف ولايات بعثات حفظ السلام، فإن تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها يظل هدف محوري للعديد من هذه المهام بصرف النظر عن المرحلة التي تمر بها عملية السلام، حيث تحدد المواقف والمراحل المختلفة كيفية تحقيق هدف حماية حقوق الإنسان والتشجيع على هذه الحماية. ويتمثل الهدف الأساسي في أغلب الحالات في معاونه وتمكين المجتمعات والمؤسسات والسلطات المحلية أن تتولى مسؤولياتها فيما يتعلق بمسائل حقوق الإنسان. ويمثل موضوع حقوق الإنسان جزءاً هاماً من الإطار المعياري لعمل الأمم المتحدة ويلعب دور "دستور القواعد الملزمة" لأنشطة أي مهمة وسلوك العاملين بها.

وتلعب عناصر أخرى في البعثة، إلى جانب عنصر حقوق الإنسان، أدواراً هامة في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، منها عنصر حماية الأطفال والذي ينشأ ويعمل بالتنسيق الوثيق مع الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والنزاعات المسلحة ومع صندوق الأمم المتحدة للطفولة UNICEF. وتشمل العناصر الأخرى ذات الصلة بعنصر النوع الاجتماعي gender وعنصر الالتزام بحكم القانون. وتستفيد بعض العمليات من العناصر التي تتعامل مع جوانب بعينها أثناء مرحلة العدالة الانتقالية. ويجب على سبيل الضرورة الحفاظ على روح الشراكة القوية مع الأمم المتحدة وغيرها من الأطراف المعنية بحقوق الإنسان والتي تعمل في المساعدات الإنسانية والتنمية والسياسية. وينبغي أن يعي فريق قيادة البعثة أن السعي لتعزيز

حقوق الإنسان يمكن في بعض الحالات أن يعرضهم لمأزق التمزق بين أن يختاروا إما بين تحقيق السلام وإما إقامة العدالة.

وتزيد ظروف النزاع وما بعد النزاع من مستويات الخطر الذي تتعرض له النساء. ويقع على النساء على الجانب المقابل مهمة أن تلعب دوراً مميزاً وهاماً في التشجيع على احترام حقوق الإنسان وتحقيق السلام المستدام. ولا يتم العمل في هذه المسائل على نحو مستمر رغم فهمها وتقبلها على نطاق واسع، بل وأحياناً ما يتم التغافل عنها نتيجة للفهم المغلوط أن حقوق الإنسان محايدة من ناحية الجنسين. ويتعين في هذا السياق أن يسعى فريق قيادة البعثة لضمان اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية ودعم كل الفئات المستهدفة، بما يشمل النساء والأطفال وكبار السن والمرضى، وضمان توافر الموارد الكافية بميزانية البعثة لتيسير توسيع نطاق جهود حقوق الإنسان.

٣/١/٢ مراعاة النوع الاجتماعي Gender

تؤثر النزاعات والعنف الذي يصاحبها على الرجال والنساء و الصبيان والفتيات بصور متباينة. ويجب ألا ينسى فريق قيادة البعثة هذه الحقيقة حتى يمكن لأنشطة البعثة المختلفة أن تحقق نتائجها المطلوبة. ويقصد بتعميم مراعاة النوع الاجتماعي - وفقاً لجميع مراحل التخطيط والتطبيق من قبل البعثة - أن يلتزم فريق قيادة البعثة بتتبع ورفع التقارير عن كيفية مساهمة الأنشطة والعمليات والإجراءات في زيادة المساواة بين الرجال والنساء. ويجب أيضاً عدم إغفال أهمية التأكد من أن المنهج الذي يشجع عليه فريق قيادة البعثة يتميز بالحساسية الثقافية تجاه السياق الاجتماعي الذي تعمل فيه البعثة. وتقع على فريق قيادة البعثة مسؤولية تضمين نهج لمراعاة النوع الاجتماعي في جميع أنشطة وسياسيات البعثة، فضلاً عن وضع المعايير وتشجيع الأفعال التي تظهر وتعزز التوازن بين الجنسين وجعل هذا التوازن محور أساسي عبر جميع مستويات وعناصر البعثة.

ونتيجة للأهمية الوظيفية لتعميم مراعاة النوع الاجتماعي في جميع أنشطة وسياسات وبرامج الأمم المتحدة، بما يشمل عمليات حفظ السلام، فإن إدارة عمليات حفظ السلام تبنت منهج عمل مبادر نحو المساواة بين الجنسين، خصوصاً في بيئات ما بعد الصراع. ورغم احتياج كل حفظة السلام أن يكونوا على دراية بالولاية الخاص بتشجيع المساواة بين الجنسين، فإن قادة البعثة يتحملون مسؤولية خاصة وهم عرضة للمساءلة حول التأكد من وضع قضايا النوع الاجتماعي في الاعتبار أثناء جميع تصرفاتهم وقراراتهم.^٨

ويتعين على فريق قيادة البعثة أن يكون نموذجاً يحتذى في دعم سياسات واستراتيجيات ترسيخ المساواة بين الجنسين، سواء في قيادته داخل البعثة أو خلال تعاملاته مع السلطات الوطنية والمحلية في الأعمال التي تؤثر في النظرة إلى المساواة بين الجنسين على المستويين السياسي والتنظيمي. وينبغي على فريق قيادة البعثة أن يكون أهداف واضحة يجب تحقيقها لبناء وترسيخ التوازن ويتأكد من توافر الموارد المطلوبة لتيسير تعميم مراعاة النوع الاجتماعي في إطار ميزانية البعثة. وينبغي على فريق قيادة البعثة عقد اجتماعات منتظمة لمراجعة ورصد التطور على مسار الالتزام بسياسة المساواة بين الجنسين. كما ينبغي لفريق قيادة البعثة أن يستفيد من المستشارين والخبراء في مجال النوع الاجتماعي وأن يشجع العناصر الأخرى على فعل المثل. ويجب على البعثة أن تجتمع بصورة منتظمة وتحافظ على حوار مستمر مع المجموعات النسائية ومع المجتمعات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني لضمان شفافية الحوار حول القضايا المتعلقة بالنوع الاجتماعي. وتعتبر المشاركة الكاملة للنساء في عملية السلام ضرورية، سواء لدورهن كضحايا للنزاع أو قيامهن بالتشجيع على استعادة العافية والتنمية.^٩

^٨ يعتبر قرار مجلس الأمن رقم ١٣٢٥ لسنة ٢٠٠٠ وثيقة استرشادية رئيسية في هذا السياق وهو أول قرار يتعامل بصفة خاصة مع تأثير الحروب على النساء ومساهمة النساء في حل النزاعات والسلام الدائم

Security Council resolution 1325 (2000), which is the first resolution that specifically addresses the impact of war on women, and women's contributions to conflict resolution and sustainable peace.

^٩ "تقرير الأمين العام حول بناء السلام فور انتهاء النزاع"، ١١ يونيو ٢٠٠٩

٤/١/٢ الإجراءات المتعلقة بالألغام

ينتشر التلوث الناتج عن بحقول الألغام ومخلفات الحرب من المتفجرات ERW في أغلب بيئات ما بعد الصراع المسلح، ومن ثم يصبح التعامل مع الألغام نشاطاً رئيسياً للعديد من عمليات حفظ السلام. وتدعم عملية التعامل مع الألغام جوانب عديدة في تنفيذ ولاية حفظ السلام، علاوة على أي مهام ترد صراحة في قرار مجلس الأمن والتي تكون مستنقة في الأغلب من المبادئ التوجيهية لمكافحة الألغام لاتفاقات وقف إطلاق النار واتفاقات السلام. وبينما ينحصر دور تطهير الطرق في تيسير نشر البعثة، فإن التعامل مع الألغام يلعب دوراً أوسع يشمل العديد من عناصر حفظ السلام. ويظهر ذلك في أن التعامل مع الألغام يدعم كل الأنشطة الهادفة للاستقرار وبناء السلام، بما يشمل عودة اللاجئين وتوصيل المساعدات الإنسانية، وتحسين الفرص الاقتصادية، وحماية المدنيين. وتتحدد أولويات عنصر التعامل مع الألغام بناءً على هذه المهام الواردة صراحة في الولاية والمهام المفهومة ضمناً.

ويتعين على فريق قيادة البعثة التأكد من تفهم كل العناصر لأهمية العاملين في التعامل مع الألغام وأهمية معاملتهم بوصفهم جزء لا يتجزأ من البعثة وتوفير الموارد المطلوبة لهم. ويتولى مدنيون بصفة أساسية عمليات التعامل مع الألغام، وتشارك فيها منظمات غير حكومية ومقاولون يستأجرهم مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع UNOPS. وعادة ما تلعب الوحدات العسكرية دوراً محدوداً في التعامل مع الألغام، حيث يحتاج الأمر لتعديل جوهري في إجراءاتهم حتى يتوافقوا مع المعايير الدولية لمكافحة الألغام IMAS.

ويعتبر تطهير الألغام ومخلفات الحرب من المتفجرات في كثير من الأحيان خطوة ملموسة نحو الانتهاء الشامل للنزاع، ويكون في بعض الأحيان أحد المجالات النادرة التي تتفق فيها أطراف النزاع على تيسير عمل مهمة حفظ السلام. وفي الماضي، كانت قد استغلت قيادات

البعثات هذه الخصائص لتظهر لأطراف النزاع وللمجتمعات المتأثرة تقدمها المستمر والنتائج الملموسة التي تحققها.

٥/١/٢ إصلاح القطاع الأمني

يعتبر إصلاح القطاع الأمني نشاط حيوي لضمان الأمن والاستقرار في منطقة عمل البعثة على المدى الطويل. وتتحصر فرص ضمان الأمن في الأجل الطويل في تكوين على خدمات أمن وطنية محترفة تستجيب لاحتياجات أمن السكان والدولة، والحفاظ على تلك الخدمات مع الالتزام بمعايير حقوق الإنسان. وتتسم عملية إصلاح القطاع الأمني بالتعقد وباشتراك عدد كبير من الأطراف الداخلية والخارجية فيها، ويكون دور البعثة في الأساس هو مساعدة السلطات الوطنية في إصلاح القطاع الأمني. وتتصف العملية أيضاً بأنها طويلة الأجل بلا تاريخ محدد لاكتمالها مع استبعاد أن تكتمل وفقاً للإطار الزمني المحدد لبعثة حفظ السلام. وينتج عما سبق ضرورة إتباع منهج عمل طويل الأجل يتجاوز الأنشطة الممكن إنجازها ضمن الإطار الزمني لولاية البعثة. ويحتاج دعم إصلاح القطاع الأمني لمراقبة دقيقة من قبل فريق قيادة البعثة ويتضمن تفاعل بين العديد من عناصر البعثة ومجموعة كبيرة من الأطراف الخارجية.

ويركز إصلاح القطاع الأمني على بناء قطاعات فعالة ومستدامة وتكون عرضة للمساءلة وذلك في ظل حكم القانون واحترام حقوق الإنسان. ويمكن أن يتضمن دعم القطاع الأمني المعاونة في تعزيز حكم القانون من خلال إصلاح قطاعات الدفاع والشرطة وغيرها من مؤسسات إنفاذ القانون، والسجون، و المخابرات، بالإضافة إلى دعم المؤسسات المسؤولة عن الإدارة الأوسع للشئون العامة ودعم الجمارك والمؤسسات التي تتعامل مع الطوارئ المدنية. ولضمان المن والاستقرار على المدى الطويل ينبغي أن تتضمن عملية إصلاح القطاع الأمني جهود لتعزيز الحكم الرشيد والرقابة المدنية على الخدمات الخاصة بحفظ الأمن. فالتوظيف المبكر في تكوين منهج متكامل لدعم جهود إصلاح القطاع الأمني بالفائدة سيؤتي بثماره في الأجلين المتوسط والطويل، وذلك من

خلال التقييم المشترك والتحليل ، ووضع خطة عمل مشتركة وإعداد المعايير. وينبغي أن يأخذ هذا المنهج المتكامل في اعتباره العلاقة الوثيقة بين إصلاح القطاع الأمني ودعم حكم القانون، كما ينبغي أن يشمل جميع مكونات البعثة ذات الصلة (مثل الشرطة، والقضاء، والإصلاح، و أي عناصر أخرى). ويتطلب ما سبق ضرورة تعيين عناصر بشرية تتميز بكفاءة عالية في هذه المجالات وأن يتم الإبقاء على تلك العناصر.

وتتصف عملية إصلاح القطاع الأمني بصعوبتها وعمق المكون السياسي فيها، وغالباً ما ترتبط بالأسباب الجذرية للصراع. وكثيراً ما تثير عملية إصلاح القطاع الأمني التساؤلات فيما يتعلق بالتدخل في السيادة الوطنية وتثير التوتر بين البعثة والجهات المانحة للمعونات من جهة والدولة المضيفة من جهة أخرى. ومع إدراك فريق قيادة البعثة لهذا، يتعين عليه أن يدرس مبكراً كيف ستدعم البعثة جهود إصلاح القطاع الأمني، وأن يفتح النقاش مبكراً مع الأطراف الوطنية والإقليمية والدولية حول الآليات المناسبة لتوجيه أنشطة إصلاح القطاع الأمني وتطبيقها ومراقبتها.

ورغم الإدراك بأن الملكية والقيادة المحليتان هما مفتاح نجاح جهود إصلاح القطاع الأمني وكذلك نجاح جهود نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، إلا أن ضعف الطاقات المحلية وغياب الإرادة السياسية الصادقة لدى الأطراف المحلية يمكنهما أن يقوضا جهود الإصلاح. ويمكن للجذور السياسية للنزاع الداخلي أن تستمر في فترة ما بعد النزاع، وغالباً ما تفصح عن نفسها في المنافسات داخل مؤسسات الأمن وما بين مؤسسات الأمن وبعضها البعض، مما قد يضعف عمليتا نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإصلاح القطاع الأمني. ولذلك فإنه من الضروري أن يكون الدعم الفني والمالي الخارجي متكامل مع المشاركة السياسية الفعالة من أجل حل القضايا السياسية.^{١٠}

^{١٠} للمزيد من المعلومات عن إصلاح قطاع الأمن برجاء الإطلاع على "تأمين السلام والتنمية: دور الأمم المتحدة في دعم إصلاح قطاع الأمن"، تقرير الأمين العام (بالإنجليزية) "Securing Peace and Development: the Role of the United Nations in Supporting

Security Sector Reform", Report of the Secretary-General, (A/26/659-S/2008/39).

٦/١/٢ نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

تتضمن الكثير من اتفاقيات السلام المعاصرة ترتيبات لنزع سلاح المحاربين السابقين وتسريحهم وإعادة إدماجهم. ونتيجة لذلك، فإن معظم المهام متعددة الأبعاد تحتاج لمعاونة الأطراف الوطنية في تنمية برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج DDR وتنفيذها بالتعاون مع شركاء آخرين. ويفضل أن تمثل معاونة الأطراف الوطنية الجزء الأشمل من إصلاح القطاع الأمني. وتحتاج عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج لدعم جميع مكونات البعثة نظراً لصعوبتها ولكونها عملية سياسية تمثل تحدياً.

ويتمثل الهدف الأكبر من منهج الأمم المتحدة في التعامل مع نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في تحسين الأمن لدعم استمرار عملية الإصلاح السياسي بحيث يمكن أن تبدأ جهود التعمير بعد انتهاء النزاع واستعادة القدرة. وينتج عن هذا أن برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج أصبحت محور ربط بين جهود حفظ السلام وجهود بناء السلام بعد انتهاء النزاع وجهود التنمية. وتقتضي طبيعة العملية مشاركة العديد من الأطراف والمؤسسات العسكرية والشرطة والمدنية -سواء كانت وطنية ودولية- في تنفيذ تلك الجهود. ويتناول الفصل الرابع "إنشاء بيئة آمنة ومستقرة" التفاصيل الخاصة بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

ويجب على برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج الفعال أن يقدم للمحاربين السابقين فرص حقيقية ودائمة لكسب العيش ولاكتساب المكانة الاجتماعية، ويتطلب خلق هذه الفرص أن يكون هناك تحليل شامل وتخطيط متكامل لضمان عدم وجود فجوات تقصد تأثير البرنامج. ويحتاج فريق قيادة البعثة لفهم وتطبيق معايير الأمم المتحدة المتكاملة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج IDDRS^{١١}، والتي تمثل سياسات وإجراءات خاصة بالأمم المتحدة متفق عليها لتجهيز وتنفيذ برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وتستند هذه السياسات

^{١١} متوفرة على موقع www.unddr.org

والإجراءات على الدروس المستفادة من خبرة منظومة الأمم المتحدة بأكملها. ونظراً لتعدد العملية، يتطلب الأمر إشراك طائفة واسعة من وكالات الأمم المتحدة وغيرها من الأطراف الخارجية، والحكومة المحلية والمجتمع المدني. ويمكن تيسير التنسيق من خلال التحليل المشترك والتخطيط المشترك في مرحلة مبكرة وكذا صياغة آليات مشتركة لمراقبة التطور والتوائم مع التغييرات .

وتعتبر الإرادة السياسية عنصر ضروري لنجاح أي عملية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. ويتعين على فريق قيادة البعثة أثناء تصميمه لبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج أن يقوم بتوجيه جميع عناصر البعثة ووكالات الأمم المتحدة للتعرف على أدوارهم في دعم الأطراف الوطنية في العملية. ويعتبر هذا التوجيه ضرورة حيوية لدعم الأطراف المحلية في بناء القدرات الوطنية داخل كلاً من الحكومة والمجتمع المدني. ويكون على فريق قيادة البعثة علاوة على ما سبق أن يتأكد من أن جميع عناصر البعثة وكيانات الأمم المتحدة تتفهم أنها تعمل بوصفها أجزاء من تحالف يرسم ويطبق خطة متكاملة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

٢/٢ اعتبارات تخص إدارة البعثة

تنتم عمليات حفظ السلام بأنها عمليات معقدة متعددة الجنسيات، متعددة الثقافات ذات هيكل متعدد الجوانب، ويصعب قيادتها وإدارتها. ويتبع هذا احتياج فريق قيادة البعثة لدراسة عدة مسائل إدارية محورية مثل الجوانب الإدارية للبعثة، وسلامة ورفاهية العاملين، والتدريب والمراجعة، والزيارات الخارجية والمسائل المالية ويتوقع أن تشغل تلك المسائل نصيباً كبيراً من وقت العمل المزدهم بالمهام متاح لكل قائد. ويفضل لنجاح المهمة أن يوفر فريق قيادة البعثة الوقت الكافي لمناقشة أنشطة البعثة الرئيسية فيما بينهم.

١/٢/٢ السلامة والأمن

تزيد احتمالات قصور الموارد البشرية والفنية والمالية المتاحة عما تحتاجه المهام للعمل بسلامة وأمان في بيئات أقل ما توصف به أنها تتسم بالتحدي، وكثيراً ما تكون خطيرة. وينتج عن هذا الحاجة الشديدة لمنهج يعتمد على نظام شامل متعدد الأبعاد للسلامة. ويجب عدم النظر للأمان باعتباره موضوعاً منفصلاً، حيث يجب اتخاذ القرارات الخاصة بالأمان بالاشتراك بين الأمم المتحدة كمنظومة وبين الحكومات المضيفة. ويأتي إيجاد توازن بين ظهور البعثة وجعلها متاحة للوصول إليها والتعامل معها على جانب وضمان سلامة وأمن أفرادها على الجانب الآخر، كأحد أكبر التحديات التي تواجه مهام حفظ السلام.

وتزيد مسؤوليات رئيس البعثة عن كونه مسؤولاً بصفة شخصية عن ترتيبات إدارة الأمن الخاصة بالبعثة، لأنه كثيراً ما يعين مسؤولاً مكلفاً (DO) بشئون جميع وكالات الأمم المتحدة التي تعمل في منطقة البعثة. ويكون رئيس البعثة في هذه الحالة مسؤولاً أمام الأمين العام، من خلال وكيل الأمين العام لشؤون السلامة والأمن عن ضمان سلامة وأمن جميع العاملين ضمن منظومة الأمم المتحدة، وكذا سلامة وأمن من يعولونهم وممتلكاتهم وممتلكات منظومة الأمم المتحدة. وينبغي على رئيس البعثة بالاشتراك مع أعضاء فريق قيادة البعثة أن يناقشوا مع الحكومة المضيفة والأطراف الأخرى المعنية في الإقليم مسؤوليات كل منهم وفقاً للقانون الدولي لضمان سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة. ورغم الإدراك العام بأن الحكومة المضيفة مسئولة عن توفير الحماية الكاملة لمرافق ومواقع الأمم المتحدة، فإنه يتعين على المسؤول المكلف بالاشتراك مع فريق إدارة الأمن (SMT)، الذي يتضمن عدداً من أعضاء فريق قيادة البعثة، أن يتأكدوا من أن البعثة لديها خطط طوارئ مناسبة للتعامل مع أي موقف.

ويحتاج فريق قيادة البعثة للتأكد من أن فريق إدارة الأمن يقوم بتحليل مسائل السلامة والأمن بصورة فعالة والاستجابة لها، بما يشمل توفير التدريب والمشورة لجميع عناصر المهمة والأفراد من خلال كبير ضباط الأمن وضباط الأمن بالمناطق. وينبغي أن تتضمن إجراءات الأمن كلا نوعي إجراءات الأمن السلبية والمبادرة، والتي تتضمن إجراءات للحماية المادية

للمرافق، والالتزام معايير العمل الدنيا للسلامة (MOSS) و معايير العمل الأمنية الدنيا لأماكن الإقامة (MORSS)، ونظام حراسة فعال، وعمليات تحضيرية، والتخطيط للطوارئ، وتوفير المرافق الطبية الملائمة. وقد تتعارض متطلبات سلامة وأمن البعثة مع تنفيذ أنشطة عملية وإدارية أخرى، وبالتالي تتطلب دراسات معقدة فيما يتعلق بأولويات البعثة.

٢/٢/٢ الإعلام

تعتبر الاتصالات الفعالة والوصول للجماهير عنصر محوري يحدد مدى قدرة المهمة على تحقيق تكلفتها والمساهمة في أمن العاملين بها. وينبع من هذا أهمية أنشطة توصيل المعلومات للجماهير، خصوصاً المذيع والذي يفضل أن يصل إلى أكبر عدد من السكان المحليين، مع أهمية السعي للتغلب على المصاعب اللوجستية أو ومحاولة التغلب على الحساسيات السياسية (فقد تؤخر أو تمنع الحكومة المضيفة على سبيل المثال منح ترخيص بالإذاعة). كما أن هناك حاجة لبناء ثقة الجماهير وفهمهم لعملية السلام لرسم إستراتيجية إعلام جماهيري جيدة التصميم، مع المهارة في تطبيقها، وقيام فريق القيادة بالتنسيق بحيث تلتزم بها جميع عناصر المهمة وقطاعاتها. ويعتبر ما سبق ضرورياً لحفظ وبناء السلام؛ ولبناء الثقة لدى أطراف النزاع؛ والمعاونة في الحفاظ على الإجماع، ولتنشيط شرعية ومصادقية المهمة؛ وإدارة وتلبية التوقعات المحلية والدولية وخلق الدعم المطلوب للتصالح القومي والدعم المطلوب لأعمال المهمة. ويجب أن تصمم إستراتيجية الإعلام لإعلام السكان والمجتمع الدولي، والتأثير في الأطراف المعنية وحماية صورة وسمعة مهمة حفظ السلام والعاملين فيها.

ويجب أن يقود فريق القيادة التخطيط لأنشطة الإعلام الجماهيري وعملياته والتي يجب أن تكون جزءاً لا يتجزأ من جميع مراحل نشر عمليات حفظ السلام. ويجب على فريق قيادة المهمة أيضاً ضمان أن المعلومات والرسائل الصادرة من فريق الدولة التابع للأمم المتحدة لا تتعارض مع رسائل المهمة وإنما تدعم كلاً من المعلومات الصادرة عن المهمة والمعلومات الصادرة عن الفريق بعضها بعضاً. ويجب أن يكون المتحدث باسم المهمة و/ أو من يرأس

الإعلام الجماهيري من كبار العاملين وعضو في فريق قيادة البعثة، حتى يمكنه توفير المشورة حول قضايا واستراتيجيات الإعلام الجماهيري وآليات وصوله. ويجب أن يكون أعضاء فريق قيادة المهمة بدورهم على استعداد لتمثيل عناصرهم والمهمة والأمم المتحدة ككل في الإعلام الدولي والوطني والمحلي.

٣/٢/٢ السلوك والانضباط

يمكن أن يتوقف نجاح أو فشل المهمة على أداء وعلى سلوك جميع العاملين فيها. وتؤثر جميع حالات سوء السلوك سلباً على صورة ومصداقية المهمة، مما ينال من الاتفاق المحلي حول جدوى المهمة وجدارتها بالاحترام والحماية، بما لذلك من عواقب خطيرة على أمن العاملين بها. ويجب على فريق قيادة البعثة أن يظهر أعلى درجات الالتزام بالمعايير المطلوبة في السلوك الشخصي في جميع الأوقات، وأن يسعى لضمان فرض سياسة الأمم المتحدة والتحقيق الشامل في أي شكوى تتعلق بسوء السلوك. ويجب أيضاً بذل الجهود لضمان سلامة ورفاهية والترفيه على العاملين، حيث أنهم سوف يساهمون في دعم الروح المعنوية والالتزام.^{١٢} وتتضمن معظم عمليات حفظ السلام فرق للسلوك والانضباط توفر توجيه للسياسات ومشورة فنية لقيادات المهمة حول قضايا السلوك والانضباط، وتنظم التدريب المناسب للعاملين.

ويتحمل فريق قيادة البعثة مسؤولية قيادية تتمثل في التأكد من اتخاذ إجراءات محددة وأخذ زمام المبادرة لمنع أي حالات للاستغلال الجنسي أو الإيذاء الجنسي، وفرض سياسة الأمم المتحدة في عدم التسامح إطلاقاً (نسبة تسامح تساوي صفر %) في هذا الصدد.^{١٣} ويأخذ فريق القيادة

^{١٢} مسودة تقرير اللجنة الخاصة حول عمليات حفظ السلام، ١٩ مارس ٢٠١٠

Draft report of the Special Committee on Peacekeeping Operation, 19 March 2010, (A/AC.121/2010/L.3).

^{١٣} للمزيد من الإرشادات حول مسألة الاستغلال والإيذاء الجنسيين أنظر تقرير الأمير زيد " إستراتيجية شاملة لمنع الاستغلال والإيذاء الجنسي في

المستقبل في عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة" مارس ٢٠٠٥

Prince Zeid's report "A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations", March 2005, (A/59/710).

زمام المبادرة في تنمية والتشجيع على إنشاء نظام يتميز بالشفافية يضع ويحرص على فرض أعلى مستويات معايير الانضباط والسلوك القويم بجميع عناصر المهمة. ورغم أداء فريق قيادة البعثة للدور الأساسي في هذا السياق، فإن التعاون الوثيق مع مكتب خدمات المراقبة الداخلية والدول المساهمة بقوات شرطة والمساهمة بقوات عسكرية ضروري لضمان حسن السلوك والانضباط والتعامل مع انتهاكات سياسات الأمم المتحدة ذات الصلة.

٤/٢/٢ الموارد

يجب أن يقيم فريق قيادة البعثة جميع مقترحاته وخطته مقابل الموارد البشرية والمالية المتاحة من موازنة حفظ السلام ومن المصادر الأخرى، حيث أنها تحدد ما يمكن تنفيذه من لمقترحات وخطط. وتمول عمليات حفظ السلام من خلال مساهمات مقدرة مسبقاً، ونجد على عكس ذلك أن الأهداف الواردة بالتكاليف ولكنها تنفذ من خلال برامج محددة مثل نزع السلاح والتسريح وإعادة إدماج المحاربين السابقين في الحياة المدنية تمول بصفة كبيرة من تبرعات طوعية. ويعيب التبرعات الطوعية أنها كثيراً ما تقل وقت التسديد الفعلي عن الوعود المبدئية. وكثيراً ما تحتاج المهمة إلى المعونة الفنية من ممثلي البنك الدولي للتعرف على المجالات التي يتمتع البنك فيها بميزة نسبية كبيرة.

ويحتاج جميع أعضاء فريق قيادة المهمة وعناصر المهمة إلى التركيز على المساهمة في تجهيز موازنة تخطيطية للمهمة تدعم تطبيق تكليفها. ويجب على فريق قيادة البعثة أن يفهم أن المهمة سوف تحتاج إلى إتباع القواعد والإجراءات الصارمة للأمم المتحدة والتي حددتها الجمعية العامة. ويجب أخذ اعتبارات الموازنة في الاعتبار عند تحديد الأهداف والغايات وتحديد الأولويات بصفة خاصة وعند تحديد تسلسل الأنشطة المتنافسة. ويتعين أن تضع الخطط في اعتبارها ما يمكن أن تساهم به كلاً من الموازنة ومن أطراف التمويل وجهات المعونة الأخرى بهدف تحقيق أهداف المهمة.

ويحتاج فريق قيادة المهمة لإدراك أن مسألة الموارد تمثل مصدر أساسي للتوتر والاحتكاكات داخل المهمة ما لم يتم بذل الوقت والتعاون في سبيل الفهم أثناء صنع القرارات الخاصة بتخصيص هذه الموارد. ويفيد فريق قيادة البعثة وجود علاقات عمل وثيقة أساسها حسن التنسيق، والتعاون والوثيق والاتفاق والاتصال الفعال، حيث أن هذه العوامل تقيد كثيراً في تحسين التكامل وتخفيف حدة المنافسة على الموارد المحدودة.

ويعتبر العاملون أهم مورد من موارد المهام. ويمكن لتوافر أو نقص العاملين المؤهلين ذوي الكفاءة والمتزمين في جميع المستويات أن يؤديوا إلى نجاح أو إلى انكسار المهمة. ويقوم المقرر الرئيسي للأمم المتحدة بتعيين قيادات البعثة في حين يجب أن يشترك أعضاء فريق قيادة البعثة في تحديد وتعيين العاملين الذين لديهم المهارات والأخلاقيات المطلوبة. ويجب على المديرين بالتعاون مع إدارة الدعم الميداني التأكد من ملء الوظائف الشاغرة في الوقت المناسب، وأن يتلقى العاملون التدريب الضروري ويتاح لهم فرص التقدم. وكذا يأتي ضمان ارتفاع الروح المعنوية في المهمة عاملاً مهماً للحفاظ على العاملين ذوي الكفاءة.

يفضل حين تطبيق التكاليفات شراء الموارد من المصادر المحلية ما أمكن بحيث تزيد مكاسب السلام ويؤدي استخدام السلع والخدمات المحلية إلى تسريع التنمية المحلية وتحسين صورة الأمم المتحدة في ذات الوقت.^{١٤} وينبغي في هذا السياق أن تنتبه البعثة للقوى المضادة والمنافسات المحلية المحتملة (السياسية والعرقية أو الدينية) حيث أن الاستخدام غير المتوازن للموارد المحلية وتوظيف موردي الخدمات المحليين يمكن رؤيته باعتباره تحيزاً مما يضر بمصداقية وحياد البعثة.

^{١٤} المعهد الدولي للسلام "من نيويورك إلى الميدان: حوار حول عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة"، يناير ٢٠١٠.

IPI, "From New York to the Field: A Dialogue on UN Peace Operations", January 2010.

الفصل الثالث

تيسير ودعم العملية السياسية

١/٣ الدور السياسي لقوات حفظ السلام

تسند الأمم المتحدة أغلب مهام حفظ السلام الميدانية إلى قيادات مدنية مما يعكس عمق الطبيعة السياسية والشكل السياسي لهذه المهام.^{١٥} وتتميز عمليات حفظ السلام متعددة الأبعاد حالياً بأن توجيهها سياسياً كما تعتبر في الوقت ذاته محركاً للعملية السياسية. وتعتبر هذه الطبيعة السياسية أساس الجوانب المتعددة لولايات بعثة حفظ السلام، وتؤثر في كل جانب من جوانب هذه العمليات. ونتيجة لهذا، يتعين على فريق قيادة البعثة أن يأخذ زمام المبادرة في تيسير العملية السياسية على نحو إيجابي واستباقي، مع الانتباه بصفة مستمرة لأهمية مبدأ الملكية الوطنية وحقيقة أن البعثة تعمل على أراضي دولة أخرى.

ويمكن أن تشمل العملية السياسية مجموعة من الأنشطة المتعددة ومنها: المفاوضات بهدف الوصول لاتفاق سلام شامل ودائم بين أطراف الصراع ؛ تنظيم ما يرجى أن تكون انتخابات سلمية وذات مصداقية، ودعم العملية الديمقراطية؛ ومعاونة الحكومة المضيفة في بسط سلطة الدولة؛ والوفاء والتصالح الوطني؛ واليقظة المستمرة لتجنب حدوث أي انهيار في عملية السلام أو العملية السياسية؛ ودعم العمليات السياسية الشاملة وتيسيرها لنقل الدولة بنجاح وعلى نحو مستمر من حالة ما بعد الصراع إلى حالة السلام المستدام. وتمثل كل هذه الأنشطة أساس مهام عمليات حفظ السلام.

^{١٥} إدارة عمليات حفظ السلام / إدارة الدعم الميداني "أجندة عمل للمشاركة الجديدة: رسم خريطة أفق جديد لحفظ السلام

بالأمم المتحدة، يوليو ٢٠٠٩

DPKO/DFS, "A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping", July 2009

ويمكن دعم العملية السياسية نحو تحقيق الأهداف سائلة الذكر حتى تستوعب جزءاً كبيراً من وقت وموارد البعثة، وذلك وفقاً لتكليفاتها. ويجب النظر إلى دور رئيس البعثة بصفة خاصة وفقاً للولاية وذلك على ثلاث مستويات : أولاً: هو أو هي الممثل السياسي الرئيسي للمجتمع الدولي من خلال السلطة الممنوحة له من مجلس الأمن ومن الأمين العام للأمم المتحدة. ثانياً: فهو أو هي رئيس عملية حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة ومسئول عن جميع الأنشطة المكلفة بها هذه المهمة؛ وثالثاً، وهو عنصر متزايد الأهمية، فإنه أو أنها تقوم بدور منسق جميع أنشطة وبرامج الأمم المتحدة التي تتجاوز حفظ السلام ومهام الأمن/ المهام السياسية. وتهدف كل من هذه المهام إلى معاونة انتقال البلد من حفظ السلام بعد انتهاء الصراع إلى السلام المستدام، والتأكد من أن المجتمع الدولي يدعم هذه الجهود بمنتهى القوة.

وتعتبر العملية السياسية في أي بلد معقدة وتمزقها الضغوط المتعارضة والأطراف المتنافسة، ويجب على قيادة المهمة أن تتعامل بصفة مستمرة مع توقعات وآمال مختلف الأطراف الفاعلة، بل وتوقعات كامل السكان الذين تشملهم عملية السلام. وينتج عما سبق أنه لا يمكن اعتبار موافقة الأطراف المختلفة على تنفيذ ولاية مهمة حفظ السلام أمراً مسلماً به. ويجب أيضاً أخذ تأثير من يسعى لإفساد العملية السلمية في الاعتبار. ونظراً للأهمية المحورية للعملية السياسية، ربما كان يجب على قيادة البعثة أن تهتم أكثر من أي جانب آخر من جوانب تكليفها بأن تقيس وتعديل كل قرار تتخذه على أساس توافقه مع مبادئ حفظ السلام الخاصة بالحياد، وعدم اللجوء للعنف (إلا في حالة الدفاع عن النفس أو الدفاع عن الولاية)، والشرعية، والمصادقية، وتشجيع الملكية الوطنية والمحلية لعملية حفظ السلام. ويجب على قيادة البعثة في ذات الوقت أن تراقب موافقة ورضا الأطراف وذلك على جميع المستويات، بما في ذلك المستوى المحلي ومستوى التنفيذ، مع تحري أقصى درجات الحساسية للنواحي السياسية وذلك حتى تضمن سلامة تنفيذ الولاية، مع توقع أي انهيار محتمل في الرضا عن العملية السلمية والتعامل معه مبكراً.

ويجب أثناء دعم أي عملية سياسية أن تحرص جميع مهام الأمم المتحدة على مراعاة القرارات الصادرة من مجلس الأمن بشأن مجموعات معينة تستدعي معاملة أو رعاية خاصة، وذلك بما يتضمن القرارات رقم ١٢٣٥ لسنة ٢٠٠٠ و ١٦١٢ لسنة ٢٠٠٥ و ١٨٢٠ لسنة ٢٠٠٨ المعنية بالنساء والأطفال.

١/١/٣ الشروط المسبقة المطلوبة للنجاح

فيما يلي الشروط المسبقة الضرورية لتحقيق النجاح:

- التزام جميع أطراف الصراع باتفاق سلام شامل والتزامهم بعملية سياسية تتميز بالفاعلية والشمول. وتعتبر إرادة حفظ وبناء السلام لدى -الأطراف التي سبق لها الاشتراك في الصراع شرط أساسي، مع تجنب اعتباره قيام هذا الشرط شيء مسلم به، وغالباً ما يحتاج رقابة وعناية لصيقة من أطراف خارجية؛
- أن يتناول اتفاق السلام المعني بإنهاء الصراع بالبلاد اهتمامات جميع أو أغلب المجموعات وأن تسعى لمعالجة الأسباب الكامنة وراء للصراع. ويجب أن يتناول الاتفاق بصفة خاصة حقوق واهتمامات الجماعات المحرومة ، بما يشمل الاهتمام بالموضوعات المتعلقة بالمسائل الجنسية؛
- يجب أن يكون لدى قيادة البعثة تفهم شامل ودقيق للعوامل والأسباب الهيكلية المسببة للصراع وكذا للتوترات السياسية المستمرة في البلاد في فترة ما بعد الاتفاق. ويجب أن ينبع مثل هذا التفهم من تحليل سليم ودقيق للصراع؛ كما ينبغي أن يبنى هذا التفهم على الاهتمامات والمعرفة المحلية وأن يعطي لها الأولوية؛
- يعهد بالموارد المناسبة للبعثة لتنفيذ ولاياتها، ولاسيما أن هذه الموارد تتعلق بقدرتها على دعم تنظيم انتخابات سلمية موثوق بها، إذ أنه نشاط مرهق وغالباً ما يكون مكلف ويحتاج قدرات عالية في الانتقال والتنظيم؛

- أن يقوم المجتمع الدولي، سواء من خلال مجلس الأمن أو من خلال أي مجموعات أو تشكيلات من الشركاء الإقليميين أو الدوليين ("مجموعات الأصدقاء" وغيرها)، بدعم العملية السياسية والجهود الخاصة بعملية حفظ السلام بجميع الوسائل والضغوط السياسية والمالية والدبلوماسية، وبالأفعال التي تتوافق مع الجهود التي تبذلها قيادة بعثة حفظ السلام؛
- عندما تغادر عمليات حفظ السلام موقع الصراع، يجب الحفاظ على دعم الأطراف الدولية المانحة للمعونات لفترة ما بعد انتهاء عمر بعثة حفظ السلام واستمرار التزام هذه الأطراف من خلال مختلف أذرع ومؤسسات مجتمع المانحين ومؤسسات المعونة الدولية.
- يجب الحفاظ على ثقة جميع أطراف الصراع من خلال حياد ونزاهة قيادة البعثة.

٢/١/٣ المعايير

يمكن استخدام المعايير التالية كوسيلة لتقييم مدى التقدم في العملية السياسية:

- بدأ القطاعات الرئيسية في المجتمع المشاركة في عملية شاملة للوفاق الوطني تقوم على بناء ثقة الأطراف المحلية من ذوي المصلحة في العملية السياسية، كما أخذت العملية السياسية في اعتبارها مصالح واهتمامات المرأة وغيرها من الأطراف التي قام التيار السياسي الرئيسي بتجاهل مصالحها سابقاً؛
- بدأ عمليات نزع السلاح، والتسريح وإعادة الدمج في المؤسسات الشرعية وهي عمليات ضرورية لتمكين عمليات حفظ وبناء السلام من النجاح، وعلاوة على بدءا فإنها تلقى دعماً واسعاً من الأطراف المتحاربة سابقاً ومن القادة الوطنيين والمحليين، ومن المجتمعات المحلية والمجتمع المدني و المجتمع الدولي؛
- تميز العملية التي تؤدي إلى تنظيم الانتخابات بالشفافية، والشمول والديمقراطية، مع احترام الحريات الأساسية وحقوق الإنسان؛

- تنظيم انتخابات سلمية تتمتع بالمصداقية والثقة، مما يأتي بحكومة ممثلة لمختلف الفئات والأطراف؛
- قيام العمليات السياسية بتوسيع الملكية والمسئولية المحلية وتدعيمها بدلاً من تقويضها؛
- تنمية الحكومة المضيفة للقدرات الضرورية لدعم وبسط سلطة الدولة وبناء مؤسسات شرعية ممثلة توفر الخدمات اللازمة للجماهير؛
- تنمية المجتمع المدني المستقل للقدرات الضرورية التي تمكنه من المطالبة بالمسئولية والمساءلة وبناء واستكمال المؤسسات الشرعية.
- تضع البعثة إستراتيجية لتسليم بعض المهام الحيوية الخاصة بها إلى مؤسسات وأطراف مالكة محلية ووطنية، ويحدث ذلك عندما تقوم البعثة بدعم وتيسير العملية السياسية ؛
- أن تؤدي العملية السياسية إلى وجود حكومة ومساحة من الحرية والمرونة السياسية التي بدورها تؤدي إلى احترام حقوق الإنسان واحترام المساواة بين الرجل والمرأة، وبما يشمل الأقليات؛
- تنمية مجتمع مدني نشط، وإعلام مستقل، مع قيام المجتمع الدولي بتشجيعهما ودعمهما.

٣/١/٣ المخرجات

فيما يلي تفصيل للمخرجات أو النتائج التي تساهم في تنفيذ عملية حفظ السلام لدورها في العملية السياسية:

- دعم عملية السلام؛
- التشجيع على عملية المصالحة الوطنية؛
- تنظيم انتخابات سلمية تتمتع بالمصداقية؛
- تعزيز سلطة الدولة والمؤسسات الشرعية
- إحياء المجتمع المدني ودعم الإعلام المستقل.

٢/٣ المخرجات: دعم عملية السلام

يشترط لنجاح عملية حفظ السلام التزام الأطراف على أرض الواقع بحل الصراع من خلال عملية سياسية سلمية. وتتعرض أي عملية حفظ سلام يتم نشرها في غياب هذا الشرط لخطر الشلل أو ما هو أشد وهو أن يتم توريطها في الصراع. ويعتبر توقيع اتفاق لوقف إطلاق النار أو اتفاق سلام مؤشراً مهماً لدرجة استعداد الأطراف للدخول في حوار سياسي من عدمه، ولكن يلاحظ أنه أحياناً ما يتم توقيع مثل هذه الاتفاقيات نتيجة للضغوط الدولية، ويعتبر تطبيق الاتفاقية هو الاختبار الحقيقي لمدى التزام الأطراف بها.

ويمثل التفاوض للوصول إلى تسوية سياسية عملية معقدة وهشة، يتحدد على أساسها في كثير من الأحيان التحديات التي سوف تواجه مرحلة تطبيق الاتفاق. ويتطلب الأمر مشاركة سياسية وثيقة من قبل فريق قيادة البعثة حفظ ل ضمان مؤازرة السلام الضعيف وتعزيزه.

وحيثما يشترك أعضاء فريق قيادة البعثة في مفاوضات التسوية، يجب وضع مجموعة من القضايا في الاعتبار، بما في ذلك:

- غالباً ما تكون القوة السياسية والعسكرية للأطراف غير متكافئة؛
- ينبغي تأييد من قاموا بدعم العملية السياسية ومحاولة إقناع واجتذاب من يعارضوها؛
- تناول الأسباب الجذرية للصراع، والتي تميل إلى أن تكون متغلغلة مع تضمناها لعوامل أو اختلالات هيكلية موجودة منذ آحاد طويلة لاختلافات سادت الجوانب السياسية والثقافية للمجتمع. وتميل الأسباب التي تتعلق بالمصالح إلى المساهمة في خلق مناخ يفضي إلى صراع عنيف أو إلى أن يتصاعد إلى صراع أشد يتمثل في المنافسة على الموارد. ورغم أنه قد تفرض الضرورة التعامل مع الأعراض الناتجة عن هذه الأسباب الجذرية على المدى القصير، فإن علاج هذه الأسباب يتطلب إجراء تحليل شامل لها ومنهج عمل يعتمد على الإصلاح الهيكلي طويل الأجل؛

- تزيد احتمالات أن تكون الأطراف الدولية والإقليمية ذات مصالح متحيزة.
- يمكن للاختلافات حول التطبيق أن تقوض عملية السلام (ولاسيما فيما يتعلق بالعمليات الحساسة مثل إصلاح القطاع الأمني ونزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج في المؤسسات الشرعية ومثل المشاركة في السلطة والثروات)؛
- يمكن أن تعقد كل من الأهداف و الجداول الزمنية غير الواقعية عملية التطبيق أو تقوضها، وبالتالي يفضل عليها الأهداف الواقعية القابلة للقياس، والتي تزيد من إمكانية المسائلة.
- في حالة غياب القيادة الحكومية في البلد المضيف، يمكن أن يدير السياسيون والقادة المحليون شئونهم دون الالتفات لعملية السلام؛
- ينبغي أن تشمل العملية السياسية جميع الأطراف التي لديها القوة أو القدرة على التسبب في عرقلة شديدة لعملية السلام، فضلاً عن الفئات المهمشة مثل النساء والأقليات، والذين يمكن أن يكونوا من الضحايا أو ممن تم استبعادهم من المشاركة في الماضي؛
- تعتبر المشاركة الفعالة للسكان المدنيين من خلال الحوار العام والاجتماعات والمؤتمرات التي يعقدها المجتمع المدني عنصر أساسي في نجاح أي عملية سلام؛
- تحتاج عملية السلام الناجحة إلى أن تدعمها إستراتيجية فعالة للاتصال، مما يعاون على توصيل رسائل ذات مصداقية وسهلة الفهم حول أهداف هذه العملية. كما يمكن الاتصال الفعال من إدارة التوقعات بشأن سرعة وتيرة العملية السلمية وعوائد تطبيقها.

١/٢/٣ الأنشطة التنفيذية

تتضمن الأنشطة التنفيذية المطلوبة من البعثة لدعم هذه المخرجات ما يلي:

- إنشاء آليات للتفاوض؛
- مشاركة الأطراف المحلية/ والإقليمية/ والدولية من ذوي المصالح؛
- نشر مسئولية الشؤون السياسية/ والمراقبين وضباط الاتصال؛
- وضع إستراتيجية إعلامية؛
- وضع تدابير لبناء الثقة؛
- إنشاء آليات لقياس الالتزام والتعامل مع الانتهاكات.

٢/٢/٣ المعايير

- معايير قصيرة الأجل
 - توقيع اتفاقيات وقف إطلاق النار و/أو اتفاقيات سلام؛
 - إنشاء آليات التفاوض؛
 - تطبيق تدابير متبادلة لبناء الثقة؛
 - تخطيط إستراتيجية إعلامية وتطبيقها؛
 - بناء آليات مراقبة وفرض الالتزام؛
 - دعم الأطراف الدولية والإقليمية لعملية السلام؛
 - معايير متوسطة الأجل يتم استخدام الآليات المستقرة لحل الخلافات، ويتناقص معدل العنف ضد السكان المدنيين والمؤسسات المدنية؛
 - تلجأ الأطراف المختلفة للتواصل مع بعضها عبر الحوار البناء؛

- يشعر السكان أنهم مشاركون في عملية السلام، مع التأكد من هذا من خلال عدة استطلاعات رأي وأدوات استشعار؛
- يشعر عموم السكان، والأطراف المختلفة والنخب أن تطلعاتهم قد تم تلبيتها؛
- يتناقص عدد وشدة الانتهاكات لتصبح في مستوى يمكن للسلطات المحلية أن تتعامل معه ولو جزئياً؛
- تصبح الحكومة المحلية قادرة على بسط سلطتها على البلاد بأكملها.

● معايير طويلة الأجل

- توقف اللجوء للعنف السياسي؛
- تتعامل مؤسسات حكومية رسمية مع التظلمات؛
- تعمل المؤسسات الحكومية وفقاً لحكم القانون؛
- تم تطبيق أحكام اتفاق السلام.

٣/٢/٣ المسؤوليات والتنسيق

يجب توضيح أدوار ومسؤوليات البعثة تجاه عملية السلام ونشرها على نطاق واسع. ويتولى قائد فريق البعثة المسؤولية عن جميع الجهود المتصلة بالنواحي السياسية لعملية السلام داخل البعثة. وينبغي أن يشارك رئيس البعثة والأعضاء المعنيين من فريق قيادة البعثة بصفة مستمرة في العملية السياسية وذلك تحت توجيه وبالتعاون الوثيق مع الأمين العام ومع إدارة عمليات حفظ السلام بالإضافة إلى التشاور مع إدارة الشؤون السياسية، وكذا التشاور مع الوسطاء و/أو ضامني اتفاقية السلام. ومن الضروري أن يعمل كبار القادة العسكريين وكبار قادة الشرطة ضمن توجيهات الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة و عند دعم العملية السياسية. ويعتبر التنسيق الوثيق بين المكونات السياسية والعسكرية والشرطية حيويًا في هذا

الصدد، على الأقل فيما يتعلق بإنشاء وتطبيق الآليات الخاصة بتسوية المنازعات. وعلاوة على هذا فإنه يتعين على البعثة أن تنسق أنشطة بناء السلام مع وكالات الأمم المتحدة المعنية مثل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP وغيره من الأطراف الدولية الفاعلة مثل البنك الدولي.

٤/٢/٣ الموارد

وينبغي تخصيص الموارد كافية لدعم المهام المكلفة بها البعثة، بما يشمل وجود اتصالات مناسبة، وتوافر خبراء أساسيين قادرين على القيام بالمفاوضات الحساسة وتقييم الالتزام. ويمكن لفريق قيادة البعثة أن يدرس فكرة طلب مساعدة وحدة دعم الوساطة التابعة لإدارة الشؤون السياسية وذلك لرفع كفاءة البعثة في تنفيذ ودعم المفاوضات. ويمكن لوحدة دعم الوساطة أن تساعد في تدريب قادة البعثة والفرق العاملة معهم (بما في ذلك الموظفين السياسيين وموظفي الشؤون المدنية) على الأساليب الفنية للتفاوض والوساطة، كما يمكن الاستعانة بوحدة الوساطة لدعم القدرات المحلية في إدارة الخلافات من خلال الدعم المباشر ومن خلال شركائها. ويعتمد نجاح العملية السياسية على المدى الطويل أيضاً على حشد الجهات المانحة لتوفير الدعم المالي والمادي الذي يحافظ عليها في مسارها الصحيح.

٥/١/٣ التحديات والمخاطر

- الموافقة على عملية السلام ليست عامة؛
- غياب أو ضعف الإرادة السياسية أو سحب طرف رئيسي أو أكثر لموافقة؛
- غياب أو ضعف تفهم الجماهير لدور الأمم المتحدة في عملية السلام؛
- غياب الملكية المحلية للعملية؛
- تضارب المصالح المكتسبة؛
- عدم كفاية الموارد؛

- وصول الجهات المانحة إلى حالة عدم الرغبة أو القدرة على الاستمرار؛
- غياب الإرادة السياسية / المشاركة السياسية أو الترابط داخل المجتمع الدولي؛
- تسرب الآثار السلبية للتطورات الإقليمية أو عدم الاستقرار أو أن يكون لها تأثير سلبي على عملية السلام؛
- محدودة قدرات السلطات الوطنية للحكومة المضيفة؛
- شعور فئات من المجتمع بأنها مستثناة من عملية السلام؛
- لا يتم تلبية تطلعات الشعوب في التوقيات المناسبة، بما في ذلك المحاربين القداماء؛
- لا تعالج عملية السلام الأسباب الجذرية للصراع بصورة كافية.

٦/٢/٣ الاعتبارات

ترسم اتفاقات السلام خريطة طريق طويلة الأجل نحو العودة للسلام واستعادة عافية الدولة، ولكنها كثيراً ما تترك التفاصيل المتعلقة بآلية الحكومة غامضة نسبياً، فيما يتجاوز العبارات الخاصة بالإصلاح والحدثة. وفيما يلي عدد من التوازنات التي يجب دراستها والتعامل معها:

- *التوازن بين الاحتياجات قصيرة الأجل والاحتياجات طويلة الأجل.* وتسبق أولوية الحاجة قصيرة الأجل لتوفير الأمن والخدمات الأساسية عادة على أولويات موضوعات التنمية طويلة الأجل وعلى قضايا الحوكمة. وتميل المشاركة مع الحكومة المضيفة في البداية إلى التركيز على الهيئات الحكومية القطاعية المسؤولة عن توفير الخدمات. وعلى الجانب الآخر فإن إكساب الحكومة الفعالية والقدرة على الثبات والدوام على المدى الطويل يحتاج إلى التركيز على جهات أخرى تنفيذية (مثل وزارات المالية والتخطيط والتجارة الخ..)، بالإضافة إلى الهيئات التشريعية. ومن أجل وضع حجر الأساس لإنشاء حكومة ممثلة للشعب وتستجيب لمطالبه واحتياجاته،

تحتاج الحكومة إلى فتح السبل أمام مشاركة المواطنين عاجلاً لا آجلاً. ويجب أن تحدث عملية بناء وحفظ السلام توازن بين الاحتياجات السابقة، وينبغي أن تكون البعثة على دراية بموضوعات التي يتم التفاوض عليها، حيث أن هذه الموضوعات سوف تؤثر على مفهوم العمليات.

- **تلبية الحاجات العاجلة مع تعزيز الشرعية.** ويرتبط بالتوازن السابق التوازن بين تلبية الاحتياجات الملحة وبين تعزيز الشرعية في المؤسسات السياسية. ويعتبر من الأمور الهامة إيجاد طرق لإشراك الوكالات والمؤسسات العامة والمسؤولين عن إعادة البناء والتخطيط ورسم الموازنات، وصنع القرارات، حتى يرى الناس حكومتهم على أنها تستجيب لاحتياجاتهم واحتياجات البلاد. ويصعب من تحقيق هذا أن طاقات وقدرات الحكومة ستميل إلى أن تكون ضعيفة، وربما يكون المسؤولين رفيعي المستوى أكثر اهتماماً بالسلطة السياسية وبتفضيل أنصارهم في شغل الوظائف الهامة عن اهتمامهم بأداء مسئوليات توفير الخدمات على أكمل وجه. ويكون على المهمة في ظل هذه الظروف إحداث التوازن بين دعمها للسلطات المحلية مع التأكد من قيام شركائها بتطوير القدرات الشرعية.

- **موازنة الوضوح والتحديد مقابل الغموض لتجنب إثارة النزاعات.** ويوجد توازن آخر يجب السعي وراءه وهو خصوصية الأحكام الأساسية التي غالباً ما تكون موضع نزاع وغموض مما يسمح للعملية والمفاوضات أن تتضج. ويمكن للجهد المبذول تعزيز الخصوصية أن يدفع الأطراف السياسية والجهات الداعمة لهم أن تتخذ موقفاً صارماً، مما يمكن أن يؤخر تطبيق اتفاقيات السلام أو حتى يؤدي إلى اشتعال العنف مرة أخرى. ويؤدي غياب الهياكل والإجراءات السياسية التي تمكن الأطراف الفاعلة من حل مواطن الغموض وعدم الاتفاق بصورة سلمية، إلى إمكانية أن تؤدي الأحكام

الغامضة إلى نثر بذور المشاكل التي تعوق الحوكمة مستقبلاً. ورغم هذا فإن الخصوصية قد لا تمثل مشكلة في حالة التركيز على المصالح بدلاً من المواقف السياسية، حيث أن التركيز المفصل يمكن أن يمنع حدوث تعقيدات أو خلافات فيما بعد.

٣/٣ المخرج الثالث: تعزيز المصالحة الوطنية

تشكل المصالحة الوطنية أولوية أساسية في مرحلة ما بعد الصراع، وعليه يجب أن تجد العملية السياسية مدعمة بجهود بعثة حفظ السلام فرصاً ومساحة كافيين لحدوث هذه المصالحة. وبينما يمكن لبعثة حفظ السلام أن توفر القيادة والتوجه السياسي الضروري الذي يلهم الأطراف بإنهاء الصراع، فإن قادة وسكان البلد المعني يجب أن يكون لديهم الرغبة في المصالحة حتى يمكن تحقيقها. ويعتبر تمكين المؤسسات السياسية المحلية من استعادة السيطرة مرحلة مهمة، حتى يتراجع الصراع وتحل محله جهود التنمية، وما لم يصحب ذلك عملية طويلة للمصالحة فإن التحديات يمكن أن تظهر مرة أخرى بكل سهولة. وترتد نتيجة لهذا أهمية استمرار مشاركة فريق قيادة البعثة في جهود المصالحة، حيث يراقب الرضا والتقدم والتغيرات. وفي نهاية المطاف، يتمثل دور بعثة حفظ السلام في دعم المؤسسات الشرعية وليس مجموعة أو حزب بعينه. ويتطلب هذا حساسية في تناول العلاقة المتغيرة بين البعثة والحكومة المضيفة.

١/٣/٣ الأنشطة التنفيذية

- تتضمن الأنشطة التنفيذية التي تدعم هذا المخرج ما يلي:
- المساهمة في بناء بيئة آمنة خالية من النزاع والفوضى الاجتماعية؛

- إشراك قيادات حكومة الدولة المضيفة في تعزيز الحوار الوطني والمصالحة بحيث يتغلبوا على آثار الماضي القريب؛
- إشراك السكان المدنيين في جميع مراحل العملية من خلال آليات اجتماعية تقليدية (معروفة في المجتمع المحلي) أو من خلال التمثيل الديمقراطي؛
- التأكد أن السكان المدنيين بدءوا يعتبرون أنهم يعيشون في أمان ويمكنهم العيش بلا خوف في ظل النظام السياسي الجديد.

٢/٣/٣ المعايير

- معايير قصيرة الأجل
 - توقيع الاتفاقيات بين الجماعات المعنية (مثل اتفاقيات تقاسم السلطة، اتفاقية السلام، وقف إطلاق النار/ اتفاقية سلام؛ العفو العام، الخ...) بحيث تصبح موثوق بها ودائمة؛
 - تحديد الأشخاص الرئيسيين ممن يتمتعون بالشرعية والمصادقية والذين سوف يتم إشراكهم في المصالحة؛
 - وضع البرامج التدريبية للمواطنين الذين سيديرون عملية المصالحة في موضوعات تشمل المسائل القانونية، وحل المنازعات، ومهارات الوساطة؛
 - بدأ المناقشات الوافية حول صياغة الدستور الجديد؛
 - وجود دليل على زيادة إدراك وشعور السكان المحليين بالأمن.
- معايير متوسطة الأجل
 - توصل الجهات المانحة إلى اتفاق حول منع السياسات أو الجهود المتداخلة أو المتعارضة؛

- تعديل القوانين المحلية حتى تسمح بتطبيق ناجح للتغييرات الضرورية؛
- تصميم وتفعيل برامج التوعية والتعليم لتعزيز وشرح عملية المصالحة.

○ معايير طويلة الأجل

- أن تصبح المؤسسات السياسية المحلية قوية ونشطة بما يكفي لإدارة آثار ونتائج عملية المصالحة (مثلاً إعادة إدماج المحاربين السابقين، الأحكام الجنائية على من وجدوا مذنبين، العفو)؛
- أن تصبح السياسات والاستجابات الوطنية والدولية أكثر تكاملاً مع أطر التنمية طويلة الأجل.

٣/٣/٣ المسؤوليات والتنسيق

يجب على البعثة أن تدعم تكوين مناخ آمن يسهل حدوث المصالحة الوطنية. ويمكن لرئيس البعثة علاوة على ذلك أن يوفر نداء سياسي مستديم لدعم العملية ولحث الأطراف والسكان المحليين على السير في اتجاه المصالحة، مع احتياجه للوعي بمدى السرعة التي يستوعبها ويتحملها السكان المحليون. ويكون رئيس البعثة مسئولاً في ذات الوقت عن تنسيق جهود المجتمع الدولي في هذا الصدد، ولاسيما فيما يتعلق بعلاقة هذه الجهود الدولية بجهود منظومة الأمم المتحدة، وعلى وجه الخصوص دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان وغيرهم من الأطراف العاملة في حث الجماعات المختلفة على الانضمام لجهود المصالحة. ويجب على رئيس البعثة أن يكون واعياً لبعض التوترات البرنامجية التي تنشأ هذا الصدد.

يمكن للبعثة أن تقوم بدور منسق جهود النظام الدولي في هذا المجال. وينبغي على فريق قيادة البعثة أن يبذل قصارى جهده ليس فقط من أجل تنشيط اهتمام الجهات المانحة ولكن لتشجيعهم على المشاركة في دعم عملية المصالحة الوطنية والتي كثيراً ما تكون عملية هشة. ويمكن في هذا السياق أن تكون عملية الترويج ثم إسناد مشروعات ملموسة للجهات المانحة أحد أساليب دعم عملية المصالحة. كما يمكن دعم المصالحة بأسلوب آخر وهو إظهار شيء من عدم التقليدية والابتكار في دعوة الجهات المانحة الرئيسية لدعم صندوق خاص يوضع تحت تصرف رئيس البعثة لإنشاء وتحريك الدعم السياسي ومهام تحقيق المصالحة. وبموجب هذا المخطط، والذي تمت ممارسته في بعض عمليات حفظ السلام في الماضي، يكون رئيس البعثة مسؤولاً أمام تلك الجهات المانحة عن كيفية تخصيص المبالغ المودعة في الصندوق وكيفية توجيهها نحو تحقيق الأهداف الأكثر ارتباطاً بالسياسة ضمن عملية السلام.

٥/٣/٣ التحديات والمخاطر

تتميز المصالحة الوطنية بأنها جهود ومحاولات طويلة الأجل ولا تملك عمليات حفظ السلام إلا أن تقدم يد المعاونة في بدء ودعم العملية. ويمكن حدوث الكثير من الانهيارات والنكوص إلى الخلف (نتيجة للخلافات بين الأطراف)، ورغم أن أفق البعثة بطبيعته أقصر وتحدده ولاية ذو مدة محدودة، فإنها يجب أن تتبنى نظرة طويلة الأجل وتخطط لتسليم مهامها السياسية ودعمها للمصالحة الوطنية إلى جهة أخرى تكون مسؤولة عنها عند رحيل البعثة.

- لا يشترط أن ينتج عن عملية المصالحة الوطنية أكثر النظم السياسية عدلاً. وتتطلب عملية المصالحة في الواقع إدارة مستمرة وحساسية عالية في الحكم على الأمور. ويحتاج الأمر أحياناً إلى إحداث توازن ما بين الاستقرار السياسي والعدل، ولكن هذا يحتاج لمنهج دقيق في إحداث هذا التوازن حيث لا توجد طريقة سهلة لتحديد نقطة التوازن المطلوبة ما بين السلام والعدل؛

- يفضل حينما يكون ذلك ممكناً التفاوض حول دور الهيئات القضائية الرسمية في سياق المصالحة الوطنية قبل اتخاذ أي إجراء محدد، وإلا فإن الفحوص والإجراءات القضائية قيد التنفيذ سيتم التضحية بجزء منها.
- وجود علاقة تفنقر إلى التنسيق مع الهيئات القضائية يؤدي إلى محاكمات في توقيت غير مناسب أو إلى نقض عملية مصالحة تدار محلياً؛
- ينبغي فهم تفهم الدور الذي يمكن أن تلعبه نظم العدالة أو القضاء غير الرسمي، ولا سيما في الحالات التي يكون فيها عمليات العدالة والقضاء الرسمي غير ملائمة أو غير فعالة؛
- يجب في إطار عملية المصالحة الاقتراب بحكمة وتوازن من المسائل الخاصة بالعرقيات والديانات والجنس واللغة والمسائل الخاصة بالتفاعلات الإقليمية؛
- تتعرض المصالحة لمخاطر إنشاء نظام حكم يقوم على الثأر وعلى إعادة الحيوية للتوترات، وفي ذات الوقت فإن اللجوء للعفو العام يمكن أن يقيد مساءلة الأفراد المسؤولين. وينبغي ألا تتغاضى الأمم المتحدة عن محاولات الأطراف للحصول على عفو عن ارتكبو جرائم حرب، أو انتهكوا القانون الإنساني الدولي، أو لمرتكبي جرائم ضد الإنسانية.
- تؤدي عمليات المصالحة الوطنية إلى نظم تمزج عناصر ديمقراطية وعناصر غير ديمقراطية، مما يؤثر على الثقافة السياسية ويهدد الاستقرار السياسي؛
- يمكن أن يعوق غياب العلاقة البناءة بين المواطنين والأحزاب السياسية من تعزيز المصالحة الوطنية، مثل تلك العلاقات التي توجهها المصالح الضيقة؛.
- الانسحاب المبكر للبعثة قبل ثبات جذور المصالحة تلبيةً للمتطلبات الزمنية لإستراتيجية الخروج في الوقت الملائم.

- السلام مقابل العدالة. وهنا يوجد بديلين متباعدين إما الالتزام بعملية مصالحة رسمية أو نقل ملكية العملية للطرف المحلي فوراً دون تناول عملية المصالحة. فإن تم التحجيل بالعملية، فإنها تخاطر بإشعال توتر في الأجل القصير بين السلام والعدالة، فالعدالة لا تنحصر في معاملة الضحايا باحترام ومعاقبة الجناة؛ ولكنها تتطلب إعادة بناء الثقة في المؤسسات وإعادة تكوين نسيج المجتمع المفتت.
- تحقيق التوازن ما بين المعايير الدولية ومعايير حقوق الإنسان من ناحية وبين التقاليد والحاجات المحلية من ناحية أخرى. يجب اتخاذ قرار في هذا الصدد ما إذا كانت آليات العدالة في المرحلة الانتقالية سوف تدار بواسطة قضاة دوليين أو قضاة محليين. وقد يتعين على فريق قيادة البعثة أن يدرس كيفية تناول موقف يصر فيه الناس على التعامل مع الموضوعات من خلال التقاليد والعادات المحلية، ولكن لا يتم إحراز أي تقدم لفترة طويلة من الزمن.
- تشجيع وحشد التأييد الدولي مع دعم الملكية الوطنية لعملية السلام في ذات الوقت. تظهر في عمليات حفظ السلام لا محالة توترات بين الشركاء الدوليين والجهات المانحة التي تحت الأطراف المحلية على سرعة إنجاز الوفاق الوطني، وبين ميل الشركاء المحليين على انتهاج عملية أبطأ وأكثر تدرجاً للوصول إلى الوفاق الوطني.

٤/٣ المخرج الرابع: عقد انتخابات سلمية ذات مصداقية

تقام في معظم البلاد التي خرجت حديثاً من صراعات داخلية ترتيبات سياسية مؤقتة إجراء أول انتخابات بها. وكثيراً ما يتم تعيين شاغلي المناصب في السلطات المحلية بلا انتخاب، ويتم وضعهم في مناصبهم من خلال اتفاقية أدارها وسيط بين أطراف النزاع.

وينتج عن هذا أن المسؤولين يمكن ألا يمثلوا فئات الشعب تمثيلاً كاملاً وقد لا يلغون القبول الشعبي.^{١٦} ويظهر من الوضع السابق بجلاء أن عقد انتخابات سلمية تتمتع بالمصداقية وإنشاء تنظيم انتخابي قادر على الاستمرار تمثل بالتالي جزءاً حيوياً من عملية الانتقال السياسية، كذلك تمثل جزءاً حيوياً من التشجيع على احترام حقوق الإنسان وحمايتها. وينتج عما سبق أن الانتخابات كثيراً ما تمثل جزءاً محورياً وجزءاً لا يتجزأ من التسوية السياسية، كما أنها تشكل علامة أساسية على طريق العملية السلمية. وتحتاج الانتخابات لمصاحبة مجموعة من الإجراءات الأخرى مثل تدعيم الأحزاب السياسية، وتنمية الديمقراطية محلياً، وتنمية وتطوير الإعلام الحر، وتمكين ونقل السلطات للمستويات الدنيا وإنشاء مجتمع مدني نشط.

ورغم أن عقد الانتخابات بصورة سلمية يعتبر حادثاً فائق الأهمية في الطريق إلى استعادة عافية الدولة وإلى الاستقرار على المدى الطويل، فإنها لا تعدوا كونها عنصراً واحداً من عناصر العملية ولا يجب أن تؤدي تلقائياً إلى سحب بعثة حفظ السلام. وتتطلب الفترة ما قبل الانتخابات وبعدها بذل جهود كبيرة، حيث قد ترتفع حدة التوترات. وعلاوة على هذا فإن أغلب العمليات متعددة الجوانب تتلقى تكاليفات بتوفير الدعم النشط بالعديد من السبل للتجهيز لعملية الاقتراع وإدارتها.

يجب على فريق إدارة البعثة حين يخطط لتقديم الدعم أن يعطي أولوية لمدى احترام ومدى مراقبة التزام الأطراف ذوي المصلحة بالاتفاقيات السياسية المتعددة الداعمة لعقد الانتخابات وطنية. فإن عد الالتزام بالاتفاقيات يمكن أن يقيض إجراء الانتخابات. ويجب صياغة خطة أمنية - تنفذ بالتوازي مع الجهود السياسية - تتضمن كيفية استغلال

^{١٦} تقرير الأمين العام "حول بناء السلام في مرحلة ما بعد الصراع مباشرة"، ١١ يونيو ٢٠٠٩. (A/63/881-S/2009/304).

الإمكانات العسكرية والإمكانات الشرطية "الخاصة بالشرطة"، وتكون جزءاً مندمجاً من الخطة الشاملة لتنظيم الانتخابات. هذا كما يجب على البعثة أن تتأكد من دعم المجتمع الدولي لأعمالها الخاصة بدعم العملية الانتخابية وذلك على المستوى السياسي والمالي واللوجستي.

١/٤/٣ الأنشطة التنفيذية

تتضمن أنشطة البعثة التي تدعم هذا المخرج ما يلي:

- تقديم المشورة حول نظام الانتخاب المفروض تطبيقه؛
- دعم وتهيئة ظروف أمنية تمكن من تنظيم انتخابات سلمية تتمتع بالمصداقية، بما يشمل نزاعاً شاملاً للألغام؛
- دعم تسجيل الناخبين؛
- تقديم المعونة الفنية في مسائل مثل المشورة القانونية، وتدريب العاملين بالانتخابات، والمساعدة في تطوير آليات تسوية المنازعات؛
- تنظيم حملات توعية إعلامية حول العملية الانتخابية؛
- التعامل مع التهديدات التي تواجه العملية السياسية والعملية الانتخابية ونزع فتيلها، وهي التهديدات التي يطلقها المخربين؛
- التعاون مع الوكالات الأخرى التابعة للأمم المتحدة لتصميم مشروعات لدعم الانتخابات؛
- توفير الأمن والدعم اللوجستي أثناء العملية الانتخابية، بما يشمل نقل وتأمين المواد والصناديق الانتخابية؛
- التخطيط للرقابة المحلية والدولية على الانتخابات؛
- توفير الدعم السياسي والفني لعملية تشكيل الحكومة.

٢/٤/٣ المعايير

معايير قصيرة الأجل

- صياغة وتفعيل إطار تشريعي يُمكن من تنظيم انتخابات سلمية تتمتع بالمصداقية؛
- إنشاء وتشغيل الهيئة أو المفوضية الوطنية للانتخابات وغيرها من الهيئات ذات الصلة بالانتخابات؛
- إنشاء وإدارة آلية فعالة لحل المنازعات؛
- إنشاء أو تسجيل الأحزاب السياسية رسمياً وتوعيتها sensitized مع وجود بيئة تتضمن إعلام حر يساعد على الإدارة الآمنة للعملية الانتخابية؛
- بدء رسم خريطة للدوائر الانتخابية بما تشمله كل دائرة من أحياء أو قرى، وبدء تسجيل الناخبين؛
- تجهيز وتقديم حملة/ وبرامج توعية للناخبين للتأكد من مشاركة كل من الرجال والنساء، بما يشمل الناخبين من الأقليات والفئات المهمشة في المجتمع؛
- تطوير الخطط المطلوبة لتوفير الأمن في المناطق المعرضة للمخاطر و/ أو المناطق الرئيسية المعرضة للتهديدات من قبل المهربين؛
- الاتفاق على الدعم المالي واللوجستي والأمني المطلوب لتنفيذ الانتخابات؛
- تحديد مشاركات الجهات المانحة والدعم العيني.

معايير متوسطة الأجل

- إتمام إنشاء قاعدة بيانات تسجيل الناخبين؛
- تطبيق عمليات المشاركة مع المراقبين المحليين والدوليين، والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني؛

- تطبيق إستراتيجية إعلامية واسعة النطاق بهدف توعية الناخبين وغيرهم من الأطراف ذات المصلحة في الانتخابات؛
- إتمام الترتيبات لأخذ أصوات الناخبين خارج الوطن (إن كان ذلك مناسباً)؛
- توفير الدعم الأمني بما يشمل الدوريات وحراسة / تأمين المنشآت الرئيسية وأماكن الاقتراع؛
- إجراء انتخابات شفافة ذات مصداقية في ظل بيئة آمنة وسلمية.

معايير طويلة الأجل

- يرى أغلبية السكان أن الأعضاء المنتخبين ممثلين فعلاً لدوائرهم وللشعب؛
- وضع آليات انتقالية لنقل دعم الانتخابات من بعثة حفظ السلام إلى البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، وعلى الأجل الأطول، أن تعقد السلطات الوطنية الانتخابات دون دعم دولي.

٣/٤/٣ المسؤوليات والتنسيق

يمكن لمهمة حفظ السلام وفقاً لولايتها الرسمية أن تلعب دوراً مهماً في المعونة في تنظيم الانتخابات، من خلال توفير كلاً من الخبرة الدولية ووضع الإمكانيات اللوجستية والأمنية تحت تصرف السلطات الوطنية. ولكن يلاحظ أن هذا الدعم سوف يمثل مازق فيما يتعلق ببناء القدرات وفعالية الكلفة، حيث أنه كلما كان الوقت متاح للتجهيز للانتخابات قصيراً، كلما زاد الضغط على البعثة أن تأخذ دوراً قيادياً في دعمها، من خلال أدوار تنفيذية مباشرة مثل توزيع المواد الانتخابية. ويجب على البعثة أن تحرص منذ البداية على التوازن بين الدعم الذي توفره وبين العمل بكثافة لبناء القدرات المحلية والتشجيع على الاستمرارية وفعالية الكلفة. وعلاوة على هذا يجب أن تقوم البعثة بدور رئيسي في تنسيق دعم الجهات المانحة والدعم الدولي للانتخابات، وأن تسعى أن تتضمن ولاية مجلس الأمن لها هذه

المسؤولية في حال خلو ولاية مجلس الأمن من الإشارة لهذه المسؤولية. ويعتبر هذا الدور الخاص بتنسيق الجهود الدولية وجهود المانحين ضرورياً لخلق دعم متناسق للانتخابات والتي تتميز بتعدد عملياتها اللوجستية والأمنية مما يستلزم جهوداً متكاملة.

وينبغي أن تبقى المهمة على اتصال وثيق ومكثف مع شعبة المساعدة الانتخابية التابعة لإدارة الشؤون السياسية، وهو القسم الذي يوفر الدعم للمنسق المعني بدعم الأنشطة الانتخابية، والذي يمثل حالياً في وكيل الأمين العام للشؤون السياسية. وهو يعتبر مسؤولاً عن ضمان تناسق وتوافق جميع أنشطة الأمم المتحدة الموجهة نحو معاونه الانتخابات.

ويقود المكون الانتخابي في كثير من الأحيان الجهود الخاصة بدعم الانتخابات داخل بعثة حفظ السلام. وينبغي على هذا المكون أن يعمل في تعاون وثيق وأن ينسق أنشطة جميع المكونات الأخرى ذات الصلة، بما يشمل القوات العسكرية والشرطة والشؤون السياسية والشؤون المدنية، والإعلام الجماهيري وحقوق الإنسان، وأن ينسق مع بقية وكالات الأمم المتحدة ذات الصلة. ونظراً لأهمية وحساسية الانتخابات، فإنه يجب على قيادة البعثة، خصوصاً رئيسها المشاركة بصورة نشطة في هذه الجهود.

٥/٤/٣ الموارد

يوجد تحت تصرف عمليات حفظ السلام موارد كبيرة عادة، وبالتالي فإنه يمكنها أن تقوم بدور مهم في دعم المفوضية الوطنية للانتخابات. ويتضمن هذا توفير الموارد اللوجستية لنقل وتخزين المواد الانتخابية. ويزيد أهمية عما سبق أن البعثة تلعب دوراً حيوياً في توفير وخلق بيئة آمنة لإجراء الانتخابات وذلك من خلال إمكانياتها العسكرية والشرطية. ويجب على البعثة خلال أدائها لجميع مهامها أن تنتبه لأهمية بناء القدرات الوطنية وتشجيع وتنمية الاستدامة والكفاءة من حيث فعالية الكلفة Cost-effectiveness.

٦/٤/٣ التحديات والمخاطر

- اختيار أكثر نظم الانتخابات ملائمة بحيث يتمتع بالاستدامة والملكية الوطنية؛
- أن تتسبب الانتهاكات الأمنية/ والعنف في زعزعة استقرار العملية؛
- قصور الإرادة أو القدرة السياسية عن إدارة عملية انتخابية تتميز بالمصداقية؛
- غياب أو سحب الدعم المالي واللوجستي أو المؤسسي؛
- عدم مشاركة أو مقاطعة حزب هام أو فئة أو جماعة مهمة للانتخابات؛
- الفشل في التعامل مع التزوير الانتخابي بحيث ترفض جهات الوطنية و/ أو دولية نتائج الانتخابات؛

- رجوع شخصيات سياسية ساهمت في لعب دور سلبي خلال الصراع الذي توقف حديثاً إلى مناصبهم من خلال النجاح في الانتخابات. ويزيد احتمال حدوث هذا الخطر في حالة عقد الانتخابات بعد انتهاء أعمال العنف بفترة قصيرة جداً؛
- تكون بيئة أكثر إثارة للاضطراب وللانقسام السياسي في البلاد مما يضر بإمكانيات استمرار المصالحة في المستقبل.

٧/٤/٣ الاعتبارات

- الاختيار بين انتخابات مبكرة أو انتخابات منظمة جيداً. رغم ظهور الحاجة لإجراء الانتخابات سريعاً بعد انتهاء الصراع لإظهار أن هناك تقدم على المسار السياسي، إلا أن إجرائها مبكراً يمكن أن يقوض بدرجة كبيرة إمكانية إجرائهم بصورة سلمية تتمتع بالمصداقية، ومن ثم يجب العناية بصورة فائقة عند رسم الجدول الزمني للانتخابات؛
- إحداث التوازن بين المشاركة الشاملة وبين التنحية الاختيارية أو شطب أهلية "المخربين". يجب العناية بهذه المسألة حيث يمكن أن يكون لها تأثير كبير على

مصادقية وقبول العملية الانتخابية، فضلاً عن تأثيرها على شمول العملية السياسية والديمقراطية الأوسع نطاقاً على المدى الطويل؛

- **إحداث التوازن بين كفاءة الانتخابات وبين الملكية الوطنية.** تظهر دائماً الحاجة لتحقيق التوازن بين توفير الدعم الدولي لتشجيع تنظيم الانتخابات سلمياً بكفاءة عالية وفي الوقت المناسب على جانب، وبين ترك القيادة للسلطات الوطنية، مع المغامرة بألا تتم الانتخابات في الوقت المناسب وأن تدار فنياً بجودة أقل على الجانب الآخر. ورغم كل شيء فإن مبادئ بناء القدرات المحلية وتشجيع الاستدامة يجب أن تكونا في قلب أي عملية دعم للانتخابات، حتى ولو على حساب المخاطرة بأن تكون العملية أقل سلاسة وهدوءاً مما لو تمت بتدخل دولي أكبر.

٥/٣ المخرج الخامس: تعزيز سلطات الدولة ودعم المؤسسات الشرعية

يجب تعزيز سلطات الدولة في البيئة الانتقالية بعد انتهاء الصراع وذلك حتى تتمكن من توفير السلع والخدمات العامة للمواطنين بأسلوب فعال ومسئول وشفاف. ويجب أن يقابل الثقة التي يضعها المواطنون في الحكومة من خلال مشاركتهم في الانتخابات وخضوعهم لحكم هذه الحكومة، أن تتمكن الحكومة من إنشاء وإدارة مؤسسات ذات كفاءة وتتمتع بالشرعية وقادرة على تولي مسؤولياتها، وأن تقيم النظام وتضمن الأمن العام. ويعتبر موضوع إكساب المؤسسات التابعة للدولة القدرة على الاستمرارية بكفاءة على المدى الطويل موضوعاً محورياً وذلك لمنع البلاد من الانزلاق إلى وضع تتلاشى فيه ثقة الشعب بالحكومة نتيجة لضعف المؤسسات الحكومية وعدم كفاءة الحوكمة.

أصبحت مسائل مد سلطة الدولة، من خلال الوسائل العسكرية والشرطية بالإضافة إلى مد سلطة الدولة من خلال المساعدات المدنية مهاماً أساسية من مهام عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة. ونجد أن مهام حفظ السلام متعددة الجوانب كبيرة الحجم كثيراً ما تستخدم (أو تهدد على الأقل باستخدام) القوة ليس فقط للدفاع ضد هجمات مباشرة من مفسدي السلام، ولكن كجزء من استراتيجيات مقصودة لبسط وتأمين سلطة الحكومة في المناطق المتنازع عليها^{١٧}. ومع ذلك يساهم نطاق آخر من أنشطة بعثة حفظ السلام في مد ودعم سلطات الدولة، بما يشمل الدعم لتعزيز حكم القانون، وتحسين الإدارة العامة، وإصلاح قطاع الأمن، وحقوق الإنسان (أنظر أيضاً الفصل الخامس حول "دعم حكم القانون مع احترام حقوق الإنسان").

١/٥/٣ الأنشطة التنفيذية

تتضمن أنشطة بعثة حفظ السلام التي تدعم هذا المخرج ما يلي:

- المساهمة في فرض الأمن، بما يشمل الأمن في المناطق المتنازع عليها؛
- المساعدة في تشكيل إجماع عام بين قطاع عريض من الجماهير حول دور المؤسسات السياسية؛
- المعاونة في إنشاء مهام أو وظائف رقابية ذات سلطات ومهام واضحة؛
- دعم إصلاح جهاز إداري للدولة يتميز بالمسؤولية ولاسيما في المناطق التي تتحكم في الموارد الطبيعية، وحقوق ملكية الأراضي، وغيرها من الأسباب المحتملة للنزاعات؛
- دعم تطوير ثقافة سياسية حرة ومفتوحة بما يثبت سلطة الدولة القوية؛
- المعاونة في بناء قدرات الدولة فيما يتعلق بجمع الإيرادات؛

^{١٧} مركز التعاون الدولي، "بناءً على تقرير الإبراهيمي: حفظ السلام في عصر الغموض الإستراتيجية"، إبريل ٢٠٠٩. Center on International Cooperation, "Building on Brahimi: Peacekeeping in an era of Strategic Uncertainty", April 2009

- تيسير إجراء حوار واسع حول طبيعة المؤسسات السياسية المرغوب فيها وحوكمة مجلس الوزراء وإجراء حوار حول مسؤولياتهم الدستورية والقانونية.

٢/٥/٣ المعايير

معايير قصيرة الأجل

- الاتفاق على القوانين المناسبة، وآليات المسائلة ومسؤوليات المؤسسات العامة ؛
- تأدية العمليات المؤسسية لدورها من خلال موظفين خارجيين إن اقتضت الضرورة
- لدعم تقديم التدريب المهني المتخصص للعاملين المحليين ولبناء القدرات المؤسسية؛
- بدء وتشغيل آليات للإعلام الجماهيري تؤدي إلى الشفافية وبناء ثقة أوسع؛

معايير متوسطة الأجل

- بدأ ترسخ العمليات الديمقراطية السلمية (الانتخابات؛ اتخاذ القرارات، صياغة وإنفاذ القوانين، توفير الخدمات، الخ).
- التوصل إلى اتفاق بين مجتمع الجهات المانحة لتنسيق المسؤوليات والدعم المادي أثناء تنفيذ عمليات ما بعد الصراع وبناء السلام؛
- تطبيق أفضل الممارسات من قبل الشركاء الثنائيين أو متعددي الأطراف وذلك بالاستفادة من التجارب السابقة الخاصة بفترات انتقال السلطات وإنشاء الحكومات مع تجنب تكرار الأخطاء؛
- تنفيذ حملات توعية مدنية من خلال البرامج الرسمية ووسائل الإعلام؛
- تطبيق بدايات إستراتيجية بناء قدرات لضمان استمرارية الهياكل الحكومية، والإدارة العامة ووجود جهاز بيروقراطي محترف وكفاء؛
- استعادة الإدارة السليمة للموارد الطبيعية؛

- توضيح دور المؤسسات الانتقالية؛
- ترسيخ عملية شفافة للتخطيط المالي ورسم الموازنات العامة للدولة بما يشمل نظام سليم لجباية الضرائب؛
- خفض ملكية الجهات العسكرية للشركات والمنظمات الاقتصادية والتجارية؛
- تيسير إجراء حوار واسع حول طبيعة المؤسسات السياسية.

معايير طويلة الأجل

- عمل الترتيبات اللازمة للسماح للمؤسسات التقليدية حيثما وجدت بتأدية مهامها جنباً إلى جنب مع المؤسسات والجهات القضائية الرسمية؛
- تحسين قدرات الجهات الرقابية وإكسابها الشفافية؛
- تحسين درجة التكامل بين السياسات والاستجابات الوطنية والدولية مع أطر التنمية طويلة الأجل؛
- بناء نظم للحصول على معلومات وانتقادات ذات معنى من قطاعات المجتمع المحلي بحيث تصبح المؤسسات القضائية وجميع مؤسسات الحكومة موضع مسؤولية وقابلة للمسائلة والاستجواب؛
- تطوير القدرات المحلية قوية بما يضمن مد البيروقراطية المهنية بعد انتهاء فترة أول حكومة وجهاز إداري يتولى فور انتهاء الصراع؛
- ظهور الأسواق المتخصصة في السلع الأساسية مثل الغذاء والسكن، الخ؛
- صياغة الحكومة لسياسية نقدية مترابطة ومنطقية؛
- ظهور النقابات والاتحادات التجارية؛
- اكتمال إنشاء هياكل صنع القرار وإحداث التكامل بينهم.

٣/٥/٣ المسؤوليات والتنسيق

- يجب أن تدعم البعثة من خلال عناصرها المعنية بحكم القانون وحقوق الإنسان مؤسسات الأمم المتحدة مثل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والبنك الدولي حتى تتمكن هذه المؤسسات من مساعدة السلطات الوطنية في بسط سلطاتها. ويمكن أن تتغير مهام التنسيق حسب خبرة القطاع المعني. ويجب على بعثة حفظ السلام أن تثري عملية حكم القانون وحقوق الإنسان وتضيف لها من خلال دعم العملية السياسية، فضلاً عن دعمها من خلال شبكة علاقاتها بالعاملين في الشأن السياسي وفي شئون الخدمة المدنية في أنحاء البلاد.

٤/٥/٣ التحديات والمخاطر

- يمكن أن تضعف قوة المؤسسات المسؤولة، بل ويمكن ألا يمثل دعم هذه المؤسسات أولوية ملحة في حالة ما إذا ظهرت مشاكل إنسانية أشد إلحاحاً؛
- يمكن أن تكون المؤسسات والمهام التقليدية و/ أو المهام والمؤسسات الانتقالية أفضل تجهيزاً وأكثر تمتعاً بالثقة عن البيروقراطية الناشئة؛
- عند الوصول لهذه المرحلة في عملية السلام، يزيد خطر شعور الجهات المانحة بالإنهاك. وتفضل أغلب الجهات المانحة دعم المراحل الأكثر وضوحاً وإيجابية من الناحية السياسية، والتي تأتي في المراحل المبكرة من العملية السلمية.

- احترام الثقافة المحلية مع تعزيز المعايير الدولية. يمكن أن تثبت الهياكل التقليدية بالمجتمع أنها أكثر قدرة على التطويع للاحتياجات المحلية ويمكن الاعتماد عليها أكثر من المعايير الدولية. ولكن يلاحظ أن النظم العرفية قد لا تحترم دائماً المعايير الدولية التي وقعت عليها الدولة المعنية و/ أو قد تنتهك التكاليفات الصادرة للأطراف الدولية المشاركة.
- التوازن بين الأهداف قصيرة الأجل التي يسهل تحقيقها وبين الأهداف المستدامة طويلة الأجل. يمكن لعملية حفظ السلام أن تطلق حملة إعلامية للحصول على الدعم الشعبي مما يتطلب بذل جهود يسهل تحقيقها ولكنها ذات بريق في أعين الجماهير، ولكن يمكن أن تثبت الإصلاحات التي تحتاج للكفاح والقتال من أجلها والجهود الأقل جاذبية لبناء بيروقراطية تتميز بالكفاءة والحيوية أنها أكثر تنبيهاً للسلام الدائم.

٦/٣ المخرج السادس: إحياء المجتمع المدني ودعم الإعلام المستقل

يشير مصطلح المجتمع المدني إلى حلبة الأعمال التطوعية التي تتبع من المصالح والاهتمامات والأغراض والقيم المشتركة دون إجبار. وتكون الأشكال المؤسسية للمجتمع المدني، من الناحية النظرية، متميزة عن مؤسسات الدولة، والأسرة والسوق، ولكن عملياً نجد أن الحدود ما بين الدولة والمجتمع المدني والأسرة والسوق عادة ما تكون معقدة، وغير واضحة وقابلة للتفاوض. ويضم المجتمع المدني عادة تنوعاً كبيراً من الأطراف الفاعلة والأشكال المؤسسية والتي تنتوع في درجات رسميتها واستقلاليتها وقوتها. وعادة ما تضم المجتمعات المدنية العديد من المنظمات مثل الجمعيات الخيرية المسجلة، والمنظمات التنموية غير الحكومية، وجماعات المجتمعات المحلية والمنظمات النسائية،

والمنظمات العفائية، والجمعيات والنقابات المهنية، والغرف والاتحادات التجارية، ومجموعات المساعدة الذاتية self-help groups، والحركات الاجتماعية، وجمعيات الأعمال، والتحالفات ومجموعات الدفاع عن الحقوق والأفكار advocacy groups^{١٨}. ويحتاج هذا المخرج لأن يوضع في إطار محددات عملية طويلة الأجل مثله مثل دعم المصالحة الوطنية. ويمكن للبعثة أن تبادر بتشجيع ودعم المجتمع المدني والإعلام الحر (وأن تدفع السلطات و تضغط على السلطات المحلية سياسياً لتوفير بيئة داعمة تسمح للمجتمع المدني والإعلام الحر بالازدهار)، مع ملاحظة ضرورة وضع هذا الدعم في إطار النظرة طويلة الأجل.

١/٦/٣ الأنشطة التنفيذية

تتضمن الأنشطة التي تؤديها البعثة التي تدعم هذا المخرج:

- إجراء عملية مسح وتقييم احتياجات لمنظمات المجتمع المدني؛
- الانخراط في أنشطة مجموعات وتنظيمات المجتمع المدني القائمة والبالغة وتشجيعها؛
- تشجيع العاملين المحترفين في الإعلام المحلي ودعمهم؛ بما يشمل التدريب الشامل للصحفيين؛
- دعم إنشاء آليات رقابة وتنظيم ذاتية بوسائل الإعلام؛
- تنسيق الدعم المقدم من مجتمع المانحين.

^{١٨} للإطلاع على تعريف المجتمع المدني من كلية الاقتصاد بلندن London School of Economics أنظر: http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm

٢/٦/٣ المعايير

معايير قصيرة الأجل

- بدء عملية إنشاء وكالة إعلام مستقلة؛
- بدء مشاركة القطاعات المتاحة من المجتمعات المحلية والمجتمع المدني والمتفرقين في الشتات؛

معايير متوسطة الأجل

- التوصل لاتفاق بين الجهات المانحة لتجنب تداخل الأولويات والأعمال؛
- يطبق الشركاء في الاتفاقات الثنائية والشركاء في الاتفاقيات متعددة الأطراف أفضل الممارسات (التي تم تسجيلها في مهام وظروف سابقة مشابهة)؛
- وجود إطار قانوني يضمن حرية التعبير وحرية الوصول إلى المعلومات؛
- وجود القدرة على تدريب العاملين المحترفين بالإعلام بحيث يتم التغلب على النقص في المهنيين الإعلاميين المدربين؛
- إنشاء أداة مراقبة وقاعدة بيانات لتقييم كيفية مساهمة الأطراف الوطنية والأطراف الدولية في دعم إعلام مستقل حر.

معايير طويلة الأجل

- وجود مناخ من التعاون بين المجتمع المدني والحكومة بحيث يكون كلاهما مسؤولاً أمام الآخر، من خلال عمليات مراجعة وتوازنات مناسبة؛
- تحسن التكامل بين السياسيات ومبادرات الدعم الوطنية والدولية وبين إطار التنمية طويلة الأجل وشمول هذه الأطر لمنظمات المجتمع المدني؛
- أن يصبح لدى منظمات المجتمع المدني القدرة على الحشد والتحرك دون أن تخشى من التدخل أو الضغط غير المبرر من المؤسسات الحكومية؛
- إنشاء آليات لتقبل مشورة وانتقادات مؤسسات المجتمع المدني حول العملية السياسية؛

- أن تعمل وسائل الإعلام المطبوعة الالكترونية على تكوين آليات رقابة ذاتية تعمل بكفاءة في حدود ما ينص عليه القانون؛
- تواجد مفوضية مستقلة للإعلام تعمل بكفاءة.

٣/٦/٣ المسؤوليات والتنسيق

بينما تلعب الوكالات التابعة للأمم المتحدة مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان دوراً مهماً في دعم المجتمع المدني، تتحمل بعثات حفظ السلام بجوار هذه الوكالات مسؤوليات سياسية كبيرة حسب أوامر تكليفها تتطلب منها العمل مع المجتمع المدني في سياق عملية المصالحة الوطنية، وفي مشاركة المجتمع المدني في عملية السلام وغيرها. ويمكن لبعثة حفظ السلام أن تلعب دوراً حيوياً في دعم نمو المجتمع المدني في ترتيبات ما بعد النزاع كما يمكنها بدرجة في حالات أقل احتمالاً أن تقفز به للأمام سريعاً، وذلك من خلال عناصر مثل الشؤون المدنية، والشؤون السياسية، والإعلام، وحقوق الإنسان، وحكم القانون، وحماية النساء والأطفال. وقد يتطلب الأمر تصميم أدوات مراقبة وقاعدة بيانات لتقييم كيف يقوم كل عضو من أعضاء أسرة الأمم المتحدة وغيرهم من الجهات المانحة بالمساهمة في دعم المجتمع المدني. ويمكن لبعثة حفظ السلام في سبيل دعمها للإعلام المستقل أن تسعى لبناء القدرات عن طريق إنشاء محطة إذاعية لتوفير خدمة إخبارية مجانية ومستقلة، ولتقديم التدريب الشامل للصحفيين كوسائل لبناء القدرات.

٤/٦/٣ التحديات والمخاطر

- تتميز مهمة دعم أو إعادة بناء مجتمع مدني بأنها عملية طويلة الأجل، وعليه فلا يمكن لعمليات حفظ السلام أن تقدم أكثر من دعم مبدئي. ويجب التعامل مع هذا التحدي بتواضع واحترام للمعرفة المحلية، وتجنب أي غطرسة من الأطراف الدولية والجهات المانحة للمعونات؛

- تميل المجتمعات التي تتميز بالاستقطاب (التكتل في كتل أو أحزاب) إلى أن تكون ذات أثر سلبي يعوق ظهور هياكل مجتمع مدني تتميز بالحيوية؛
- يمكن لإثارة الزعر سواء كان حقيقياً أو متخيلاً، أن يثبط هم أعضاء المجتمع المدني والإعلام عن تتبع أعمالهم بحرية ودقة؛

٥/٦/٣ الاعتبارات

- دعم المجتمع المدني مع السماح له بالاعتماد على ذاته. ترشدنا النظرة طويلة الأجل لدعم المجتمع المدني، إلى أن أقوى وأثبت منظمات المجتمع المدني يجب أن تتعلم كيفية التحرر من الدعم الدولي حتى تكتسب المصداقية المحلية.
- تشجيع حرية التعبير مع منع الإعلام السلبي/ والإعلام الذي يحض على الكراهية. تتميز بيئات ما بعد الصراع بحساسيتها من الناحية السياسية وأن بها فرصاً كبيرة لتمزيق العملية السياسية، حين يقرر من لا تعجبهم أوضاعهم التي وصلوا إليها أثناء تشكل النظام السياسي الجديد أن يعملوا ضد هذا النظام. ويجب قياس إلى أي مدى يمكن لحرية الإعلام غير المقيد وما يأتيه هذا الإعلام من تصرفات أن يلعب دوراً في إضعاف أو تمزيق العملية السياسية، كما يجب مراقبة ذلك بدقة.

الفصل الرابع

إنشاء بيئة آمنة ومستقرة

١/٤ ما هي مواصفات البيئة المستقرة الآمنة؟

تتميز البيئة المستقرة والأمنة بصفة رئيسية بغياب الأعمال العدائية واسعة النطاق، مع استمرار تهديد المستمر الذي تشكله الألغام ومخلفات الحرب من المتفجرات ERW . وتسمح هذه البيئة للسكان المدنيين بممارسة أنشطتهم اليومية في أمان نسبي. وفي مثل هذه البيئة، يكون هناك مستوى مقبول من النظام العام، ويكون لدى الدولة السيطرة الشرعية على وسائل العنف، ويتمتع السكان بالأمن وحرية التنقل، كما تتمتع حدود الدولة بالحماية ضد غزو أو تسلل الجيوش الأجنبية والمجموعات المسلحة. وتقوم عملية حفظ السلام في أغلبية الأحوال بدور رئيسي في خلق بيئة آمنة ومستقرة حتى تصبح الحكومة المضيفة في وضع يمكنها من الحفاظ على أمنها الداخلي وحماية حدودها الخاصة.

١/١/٤ الشروط المسبقة للنجاح

فيما يلي الحد الأدنى من الشروط المسبقة للنجاح:

- إعداد اتفاقية يشمل تنفيذها تسوية دائمة للصراع أساساً لعملية السلام؛
- تفويض مجلس الأمن بعثة حفظ السلام سلطاتها المقررة من خلال تبنيه قرار يؤدي تطبيقه لإنجاز المهمة؛
- إلزام كافة الأطراف الرئيسية في الصراع بعملية السلام؛
- دعم الشركاء الدوليين والإقليميين لعملية السلام؛
- التزام الدول المساهمة بقوات عسكرية وشرطية بتعهداتها ؛

- موافقة الجهات المانحة على دعم العملية بالموارد المناسبة؛
- استنـاعـة السـلـطـات المـحـلـية أن تـطـور قـدرـتـها عـلى تـتـاـول القـضـايا المـتـعـلـقـة بـالأـمـن والاستقرار.

٢/١/٤ المعايير

تعد المعايير التالية عنصر رئيسي في تحقيق البيئة المستقرة والأمنة، ولكنها على هذا النحو تمثل الوضع النهائي والذي قد يستغرق عدة سنوات لتحقيقه، وبذلك فإنه يدعو للمثابرة والالتزام على المدى الطويل:

- انتهاء الصراع المسلح واسع النطاق، وفصل الأطراف المتصارعة وإخضاعها للمراقبة، كما يتم تنفيذ وقف إطلاق النار وكذلك تنفيذ اتفاقية السلام، والسيطرة على المخربين الذين يلجئون للعنف وبدأ التعامل مع التأثير المباشرة للألغام ومخلفات الحرب من المتفجرات؛
- يسود النظام العام، وتحترم القوانين ويتم فرضها، والنزول بالعنف السياسي والإجرامي إلى حده الأدنى، وتعقب المجرمين والقبض عليهم ومحاكمتهم؛
- تعمل خدمات الأمن القومي بصورة قانونية وتحظى بدعم عامة السكان، مع تحديد الجماعات المسلحة الكبرى غير القانونية ونزع سلاحها؛
- لا تعيش أي من قطاعات السكان في خوف من تهديدات لسلامتهم الجسدية والمادية، ويمكن للنازحين والمبـعـدين أن يـعـودوا بـأـمـان، وتـتـوافـر الحـمـاية الكافية للبنية الأساسية وللمواقع التاريخية والثقافية الهامة؛
- تتمتع جميع قطاعات المجتمع بحرية الحركة عبر جميع أنحاء البلاد وعبر الحدود والتي تكون محمية حماية معقولة ضد الغزو وضد تسلل الجماعات المسلحة.

تساهم المخرجات التنفيذية التالية في تحقيق هذا الهدف:

- الفصل بين الفصائل المتحاربة وتوقف القتال؛
- حماية المدنيين؛
- استعادة حرية التنقل؛
- إنشاء النظام العام واحترامه؛
- تطبيق برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛
- تحويل قطاع الدفاع إلى قطاع محترف؛
- استعادة وحدة وسلامة أراضي الدولة.

٢/٤ المخرج الأول: الفصل بين الفصائل المتحاربة وتوقف القتال

رغم أنه لا يمكن تطبيق الفصل ما بين القوات في جميع الحالات، إلا أنه يقلل من التوترات في حال تحقيقه بحيث يمكن المضي قدماً في المفاوضات والتعاون وتطبيق عملية السلام. ويشمل فصل القوات المتحاربة إنشاء مناطق محددة للرقابة والسيطرة مما يبقّي الفصائل بمعزل عن بعضها وتسمح لقوات حفظ السلام بمراقبة أفعالهم. ويساعد هذا على الحد من معاناة المدنيين ويضمن الرقابة والسيطرة على القوات المسلحة مما ينمي الثقة في عملية السلام. وينبغي أن يتبع فصل القوات المتحاربة احترام ومراقبة لاتفاقية لوقف إطلاق النار. ويوضح بسط السيطرة و منع أي قتال واسع النطاق دليلاً ظاهراً سيطرة وسلطة بعثة حفظ السلام، ويولد الثقة فيها، مما يحدد أسلوب ونبرة التصرفات المستقبلية وامتثال الأطراف مستقبلاً. ويعتبر دور قوات حفظ السلام في ضمان الاستقرار دوراً حيوياً إلى أن تصبح السلطات الوطنية قادرة على توفير الأمن.

وستحدد طبيعة الصراع تنظيم عملية الفصل، والتي تتراوح ما بين مناطق عازلة (مثل التي تنشأ في حالة النزاعات بين الدول) إلى مناطق أو مساحات فصل تنشئ بدورها

مساحة محايدة أو منطقة محرمة no-man's land (مثل التي تنشأ أثناء الصراعات الداخلية حيث يختلط المحاربين بالمدنيين). ويجب أن تتفق جميع الأطراف على حدود ونقاط دخول هذه المناطق، وأن تكون واضحة المعالم وقابلة للتحديد على خريطة أو سجل رسمي. وعلى أية حال، فإن إنهاء الصراع المسلح وتأمين السلام على المدى الطويل يتطلبان حلاً سياسياً لا عسكرياً.

١/٢/٤ الأنشطة التنفيذية

تتضمن الأنشطة التنفيذية المطلوبة من البعثة لدعم هذا المخرج ما يلي:

- نشر القوات في مناطق الفصل؛
- إنشاء آليات لمواجهة حالات الطوارئ يمكنها الاستجابة للانتهاكات؛
- تنفيذ خطوات مشتركة لبناء الثقة والأمن تستهدف مراقبة الالتزام بوقف إطلاق النار وغيره من الاتفاقيات العسكرية، وتطوير التنسيق من خلال ضباط اتصال أو لجان مشتركة؛
- وضع تدابير رقابية للمسائل الآتية:
 - فصل القوات؛
 - الأسلحة والذخيرة؛
 - المعدات؛
 - تحركات الأفراد؛
- نزع الألغام للمعاونة في استعادة سبل العيش الطبيعية وإزالة المتفجرات التي تمثل ذخيرة للمخربين؛
- وضع إستراتيجية إعلامية؛
- إنشاء نظم للرصد والإبلاغ؛
- دعم برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج وبرامج إصلاح القطاع الأمني.

معايير قصيرة الأجل

- نشر قوات حفظ السلام وبدأ عملها وفقاً لولايتها؛
- إنشاء آليات لتطبيق الترتيبات الأمنية وتفعيلها؛
- تم وضع الإستراتيجية الإعلامية وتطبيقها ؛
- تنفيذ التدابير الرقابية؛
- إنشاء نظم الرصد وتشغيلها؛
- وضع خطط لنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج وبدء تطبيقها؛
- بدء برامج إصلاح القطاع الأمني؛
- الانتهاء من المهام ذات الأولوية الخاصة بالألغام؛

● معايير متوسطة الأجل

- الاستمرار في تطبيق برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج و إصلاح القطاع الأمني؛
- فصل جميع الفصائل وامتثالهم للتدابير الرقابية؛
- تقسيم جميع الأسلحة المحددة وفقاً للاتفاقيات المبرمة وبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج؛
- امتثال الفصائل للأحكام الخاصة بالأمن الواردة في اتفاقية السلام؛
- الانخفاض بشكل كبير في حوادث العنف ما بين مقاتلي الفصائل السابقة.

● معايير طويلة الأجل

- اندماج الفصائل بحيث تصبح جزءاً لا يتجزأ من العملية الحكومية؛
- عدم لجوء الفصائل للعنف لتسوية الضغائن أو لكسب السلطة السياسية؛
- أصبح الوضع الأمني مواتياً لعودة المشردين داخلياً واللاجئين؛

○ تطبيق المراحل النهائية لبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج وبرامج إصلاح القطاع الأمني؛

٣/٢/٤ المسئوليات والتنسيق

يتطلب الفصل ما بين الفصائل المتحاربة أن يبذل رئيس فريق بعثة حفظ السلام مجهوداً كبيراً للحفاظ على مشاركة جميع المتحاربين في عملية حفظ السلام. وسوف يقع على عاتق رئيس العنصر العسكري مسئولية مراقبة الالتزام بترتيبات الأمن وفقاً لولاية المهمة. وفي حال استلام بعثة حفظ السلام للمسئولية من قوات أخرى، فإنه يتعين على قياداتها (خصوصاً الممثل الخاص لأمين عام الأمم المتحدة وقائد القوة) أن تتأكد من حسن تنسيق عملية الانتقال مع إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني بالإضافة إلى التنسيق مع السلطات المسئولة عن القوة السابقة. كما ينبغي أيضاً إنشاء آليات مشتركة للتنسيق مع الفصائل.

٤/٢/٤ الموارد

يتطلب نشر القوات العسكرية التابعة للبعثة الموارد الكافية وأن يكون ذلك في الوقت المناسب، مع توافر القدرة والكفاءة الكافية وكذا التوجيهات الملائمة. ، يتعين تحديد الجهات المانحة لتوفير التمويل اللازم لإنشاء التدابير الرقابية المناسبة، وذلك إذا لم ترد أي إشارة لهذا الموضوع في اتفاقية السلام أو يتم تناوله من خلال عمليات حفظ السلام. وينبغي في الأحوال المثلى أن تمتلك البعثة أيضاً التكنولوجيا المناسبة لرصد الامتثال، سواء تم ذلك من خلال البلدان المشاركة بقوات عسكرية أو شرطية أو أي مصادر أخرى. وينبغي تعيين خبراء لدعم عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج وعمليات إصلاح القطاع الأمني.

٥/٢/٤ التحديات والمخاطر

- لا يشمل الامتثال جميع الأطراف أو أن الفصائل لا تحترم جميع عناصر الاتفاقيات المعنية؛
- استمرار القتال ما بين الجماعات المنقسمة / المنشقة / المخربة؛
- استدراج قوات حفظ السلام إلى عمليات قتالية تتجاوز طاقاتها وولايتها الرسمي؛
- امتداد الصراع إلى خارج حدود منطقة اختصاص البعثة؛
- قيام أطراف إقليمية بتخريب عملية السلام؛
- إضعاف الثقة في حياد البعثة من خلال دعمها الظاهر أو المتخيل لطرف على الآخر؛
- عدم تمكن قوة حفظ السلام من إنجاز ولايتها، نتيجة لقصور قدراتها أو طاقاتها أو تدريبها؛

٦/٢/٤ الاعتبارات

- وضع البعثة: قد يتطلب في بعض الظروف استخدام القوة من أجل الفصل بين الأطراف المتحاربة، ولاسيما في حالة تواجد المخربين و/ أو شيوع ثقافة الإفساد من العقاب. ورغم أن التصرف بحسم يضمن مصداقية البعثة، فإن الإفراط في استخدام القوة يمكن أن يضر بشرعية البعثة ويبعد مجموعات معينة من المشاركة في السلام أو يمكن المخربين من حشد السكان ضد التدخل الدولي. ويعتبر العثور على أسلوب لإحداث التوازن لهذه المفاضلة أمراً ضرورياً، ويمكن إشراك المكون الشرطي من خلال نشر وحدات الشرطة المشكلة التي تتميز بالاحترافية في استخدام وسائل القوة القاتلة و غير القاتلة ضد التهديدات غير العسكرية. وينبغي تقييم تأثير جميع التصرفات ومخاطر عودة الصراع للاشتعال، وذلك نظراً لهشاشة السلام في هذه المرحلة. ويعتبر تفهم مبادئ الحياد والاتفاق وممارستها أساسياً في هذه المرحلة، وهو بنفس أهمية توافر مجموعة من القدرات المهلكة وغير المهلكة.

- منطقة نشر القوات أو الدفاع الموقعي. يعتمد الاختيار ما بين تركيز البعثة على الدفاع عن نقاط محددة أو توفير الأمن على نطاق واسع على التوازن في الحكم بين نشر القوات بحيث تنتشت وتصبح غير فعالة، أو على العكس تركيز القوات في مناطق أساسية محدودة وترك مساحات كبيرة من البلاد بلا تغطية.

٣/٤ المخرج الثاني: حماية المدنيين

خلال الصراعات العصرية تكون الأغلبية العظمى من الضحايا أو القتلى من المدنيين. وثمة عنصر محوري في العقد الاجتماعي بين المواطنين وحكوماتهم وهو توقع أن تقوم الحكومة بتوفير الأمن الفعلي للأشخاص والممتلكات علاوة على الحفاظ على القانون والنظام. كما تعتبر قدرة الدولة على توفير الأمن والسلامة داخل حدودها الإقليمية وأن تدافع عن حدودها ضد التدخل المسلح من خلال احتكار وسائل القوة المشروعة جزءاً أساسياً من سيادة الدولة. وتتضمن القضايا الخاصة بالأمن في الدول الهشة المنهارة ما يلي: الصراع المسلح والاضطرابات المدنية؛ الجريمة والعنف؛ قيام أفراد الجيش والشرطة بالسطو والنهب؛ وقصور وسائل الحصول على العدالة. ولا يمكن للحكومة أداء مهامها الأساسية الأخرى في حال غياب الأمن والقانون والنظام.

وقد كلفت العديد من بعثات حفظ السلام المعاصرة بمسؤوليات تتعلق بالحماية بما في ذلك توفير الحماية ضد العنف الجسدي بما يشمل العنف الجنسي. ويزداد استهداف المدنيين في النزاعات المسلحة، مع معاناة الفئات المستضعفة مثل النساء والأطفال واللاجئين والمشردون داخلياً والأقليات وكبار السن من كونهم أكثر الجماعات عرضة للإيذاء. ويجب الاهتمام بحماية مثل هذه الجماعات بهدف منع المعاناة وضمان حقوق الإنسان مع تدعيم ثقة السكان المحليين والدول المجاورة والمجتمع الدولي الأوسع في السلام. ويجب وضع أنشطة الحماية الخاصة بالمهمة في إطار عملية سياسية سليمة بما يتجاوز الأمن

المادي. هذا يدعو لإتباع نهج شامل يتضمن مشاركة العديد من المكونات داخل البعثة بالإضافة إلى شركاء خارجيين.

ومنذ أن قام مجلس الأمن بتكليف أول مهمة لحفظ سلام من خلال تعديل ولاية بعثة الأمم المتحدة في سيراليون UNAMSIL في عام ٢٠٠٠، "لتوفير الحماية للمدنيين الواقعيين تحت التهديد الوشيك للعنف الجسدي"، أصبح مثل هذا التكليف عنصر ثابت في ولايات معظم عمليات حفظ السلام متعددة الجوانب، حيث تتضمن ولاياتها أحكام تشترط حماية المدنيين "ضمن قدرات البعثة ومناطق نشرها" ويتم النص على هذه الولاية علاوة على مهام الحماية المستقرة (مثل معاونة الجهود الوطنية والدولية لإنهاء الحصانة وخلق الظروف التي تعاون على عودة والمشردين محلياً). ولكن نظراً لأن الأحكام الخاصة بالحماية من العنف الجسدي قابلة لعدة تفاسير، وتوجد في العديد من الحالات وجهات نظرة مختلفة حول طبيعتها ونطاقها سواء داخل مجلس الأمن أو البعثة أو ضمن الدول المشاركة بقوات مسلحة (ويتم محاولة علاج هذه القضية من خلال بدء تطوير توجيه خاصة بالأمم المتحدة في صورة "إطار استراتيجي" طلبته اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام). وعلاوة على هذا فإن قدرة البعثة ومواردها المخصصة على حماية المدنيين كثيراً ما تكون قاصرة عن تحقيق توقعات المجتمع الدولي والسكان المحليين.^{١٩}

١٩/٣/٤ الأنشطة التنفيذية

يمكن أن تتضمن الأنشطة التنفيذية التي تقوم بها البعثة لدعم هذا المخرج ما يلي:

^{١٩} للحصول على معلومات إضافية حول حماية المدنيين أنظر وليام جا دورش واليسون سي جيفين "تحديات دعم حماية

المدنيين أثناء عمليات حفظ السلام متعددة الجوانب"، مسودة ورقة تحضيرية خاصة بمنتهى التحديات إبريل ٢٠١٠

William J. Durch and Alison C. Giffen, "Challenges of Strengthening the Protection of Civilians in Multidimensional Peace Operations", Challenges Forum draft background paper, April 2010.

- تحديد قطاعات السكان الأكثر عرضة للمخاطر، بما يشمل النساء والأطفال والأقليات والمشردين داخلياً مع تحديد احتياجات حمايتهم؛
- اتخاذ تدابير خاصة للحماية ضد العنف الجنساني والعنف الجنسي؛^{٢٠}
- إنشاء وإدارة مناطق آمنة حسب الحاجة؛
- إقامة تواجد في المناطق الرئيسية للتقلبات المحتملة؛
- إنشاء قدرات استجابة سريعة للتمكن من الاستجابة للأزمات؛
- تطوير إستراتيجية إعلامية؛
- توفير الأمن والدعم للعمليات الخاصة بالمشردين داخلياً واللاجئين (راجع الفصل السادس)؛
- إنشاء آليات للتفاعل مع السكان المحليين لفهم احتياجاتهم واهتماماتهم الخاصة بالحماية؛
- إنشاء فرقة حماية مشتركة تتكون من المكونات العسكرية والشرطية والمدنية؛
- تيسير تحركات السكان المدنيين وتأمينها؛
- مراقبة انتهاكات حقوق الإنسان والإبلاغ عنها؛
- تقديم المشورة والمساعدة والدعم لقدرات الحكومة المضيفة في توفير الأمن بالاشتراك مع جهود البعثة لإصلاح القطاع الأمني؛
- التحرك لإبطال أو منع إجبار المدنيين على النزوح؛
- تقييم التلوث الناتج عن الألغام ومخلفات الحرب من المتفجرات والتعامل معها؛
- إنشاء أو دعم القدرات المحلية لحل المنازعات؛
- تيسير الظروف الأمنية الضرورية لتوصيل المعونات الإنسانية.

^{٢٠} أنظر وثيقة "التعامل مع العنف الجنسي المرتبط بالنزاع: مخزون تحليلي للخبرات العملية لمهام حفظ السلام" والتي نشرت بمبادرة مشتركة ما بين الـ UNIFEM وإدارة عمليات حفظ السلام في ٢٠١٠، وبها مجموعة من التدابير العملية والأساليب الفنية (التكتيكات) وأفضل الممارسات التي تهدف للتعامل مع العنف الجنسي على أرض الواقع.

• معايير قصيرة الأجل:

- تحديد جميع الفئات المستضعفة من السكان؛
- وجود كاف للقوات في المناطق الرئيسية بما يحول دون أي اندلاع لأعمال عنف رئيسية؛
- إنشاء الآليات الخاصة بالتفاعل مع السكان المحليين؛
- إنشاء مناطق ومساحات أمنية حسب المتطلبات؛
- نجحت الرقابة الفعالة في منع أعمال العنف أو الحد منها؛
- تطهير الطرق الرئيسية والمناطق غير المستقرة من المخلفات المتفجرة وتسيير عليها دوريات منتظمة؛
- تخطيط إستراتيجية إعلامية والبدء في تنفيذها؛
- تأمين مخيمات إيواء للمشردين الداخليين الرئيسيين؛
- تضمين قضايا الحماية كجزء أساسي من برنامج إصلاح القطاع الأمني وبرنامج نزع السلاح، والتسريح وإعادة الإدماج؛
- رسم وبدء تطبيق خطة شاملة للتعامل مع الألغام؛
- إنشاء قدرة استجابة سريعة ذات كفاءة.

• معايير متوسطة الأجل:

- التحقيق في الحوادث وتوثيقها، وتتخذ السلطات المحلية الإجراءات المناسبة حيالها؛
- انخفاض عدد الحوادث (بما فيها حوادث العنف الجنسي)؛
- تنفيذ برامج تأييد عملية السلام تمتاز بفاعليتها؛
- توجد سياسات حكومية تخص حماية المدنيين؛
- يستطيع الناس اللجوء إلى القضاء؛
- تتولى السلطات الوطنية المسائل الخاصة بالملكية؛

- تنفيذ حملات توعية وتعليم حول حقوق الإنسان؛
- يمكن للمدنيين أن يتحركوا عبر الطرق والشرابيين الرئيسية بأمان؛
- لا توجد إزاحة جبرية للمدنيين؛
- تم تقديم وسائل التخفيف من المعاناة للفئات المستهدفة.

● معايير طويلة الأجل:

- لدى الحكومة المضيفة إرادة بناء قدرات وإمكانيات حماية المدنيين وقد قامت بذلك فعلاً؛
- بدء الجهود الخاصة بنشر العدالة والمصالحة؛
- تحسن الأمن المستدام ويدل عليه قياس مدى إمكانية حصول السكان على الطعام والماء والمأوى والتعليم والخدمات العامة والفرص الاقتصادية.

٣/٣/٣ المسؤوليات والتنسيق

تتحمل الحكومة المضيفة المسؤولية النهائية عن حماية المدنيين. ولكن يلاحظ أنه في حالة الدول المنهارة والدول الخارجة من الصراعات فإن السلطات المحلية تكون شديدة الضعف أو تفتقر القدرة أو الإرادة المطلوبة لحماية السكان المدنيين. ويكلف مجلس الأمن بعثة حفظ السلام بحماية المدنيين في الكثير من هذه الحالات. وتتجاوز جهود حماية المدنيين الحماية المادية التي توفرها القوات المسلحة، وبالتالي فإن الجهود في هذا الصدد يجب أن تشمل عدة عناصر من عناصر بعثة حفظ السلام، بما يشمل الشؤون السياسية، وحقوق الإنسان، والإعلام، والشؤون المدنية، بالإضافة إلى آليات التنسيق مثل مركز العمليات المشتركة JOC وخليّة التحليل المشتركة للبعثة JMAC. وتعتبر المشاركة المنتظمة لرئيس البعثة وفريق قيادة البعثة في الشؤون السياسية مع الحكومة المضيفة ومع الأطراف والأحزاب الكبرى ضرورة لمنع الهجمات والعنف ضد المدنيين وإيقافها.

ويستحيل على طرف واحد أن يجمع كل المعلومات والخبرة المطلوبة لتخطيط وتنفيذ النطاق الواسع من أنشطة الحماية المطلوبة لدعم المدنيين في الصراع وفي ظروف ما بعد توقف النزاع. ويتعين في هذا السياق أن يقوم فريق قيادة البعثة أن ينشئ ترتيبات تنسيق واتصال فعالة مع وكالات الأمم المتحدة المعنية فيما يخص قضايا الحماية، وذلك علاوة على قيامه بتحسين التعاون بين عناصر البعثة. ويتعين هنا تطوير استراتيجيات الحماية بالتنسيق مع الأطراف المعنية بالشئون الإنسانية، هذا كما يجب تنسيق أنشطة الحماية مع السلطات المحلية، وجماعات المجتمع المدني وغيرها من ممثلي السكان المدنيين.

٤/٣/٤ الموارد

ينبغي أن تحصل البعثة على التدريب والطاقة والقدرة المطلوبة لتنفيذ المهام الضرورية، وذلك إذا ما نصت ولاية بعثة حفظ السلام على مسئولية حماية المدنيين. وتتضمن الموارد المطلوبة بصورة أساسية الوسائل الخاصة بتحريك القوات، خصوصاً وسائل النقل الجوي. ويحتاج نجاح البعثة أيضاً لإدارة عالية الجودة للمعلومات ولمخابرات ذات كفاءة، وذلك علاوة على عدد كاف من المترجمين التحريريين والمترجمين الشفويين للاتصال والتواصل وتفهم الحساسيات الثقافية. ويجب على فريق قيادة البعثة في حالة قصور الموارد أن يبلغ مقر الأمم المتحدة ومجلس الأمن باحتياجاته وبتبعات استمرار القصور في الموارد.

وينبغي تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان من خلال الحكومة أو العمليات الإنسانية التي يجب أن تتلقى الدعم الكافي (انظر الفصل السادس). ونظراً لأن الحلول طويلة الأجل تعتمد على تطوير القدرات والإمكانيات المحلية، فإنه يجب على الأطراف المانحة والكيانات مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP أن يحشدوا الموارد الكافية.

٥/٣/٤ التحديات والمخاطر

- عجز الحكومة المضيفة والسلطات المحلية عن حماية السكان المدنيين أو أن يكون الوضع أسوأ ويكونوا من مرتكبي الاعتداءات مما يترك البعثة ممزقة بين دعمها للحكومة وبين وولايتها الخاصة بحماية المدنيين؛
- لا يأتي التهديد للمدنيين من مجموعات مسلحة ولكن من مدنيين يصعب تحديدهم لأسباب محلية معقدة؛
- تفتقر بعثة حفظ السلام للقدرات والإمكانيات المطلوبة لتنفيذ ولاية حماية المدنيين؛
- تجاوز توقعات السكان المحليين قدرات وإمكانيات البعثة على حماية المدنيين؛
- تشتت السكان، مما يؤدي لوجود مجموعات بعيدة عن يد السلطات الوطنية أو بعثة حفظ السلام؛
- صعوبة الحصول على الدعم السياسي المستمر من قبل مجلس الأمن نظراً لتعدد القضايا المطروحة أمامه.

٦/٣/٤ الاعتبارات

- الموازنة بين ضرورات الأمن قصيرة الأجل والاستثمار في الإصلاحات الأمنية الأوسع مجالاً. يجب ألا تتسبب ضرورة الحماية الفورية للمدنيين أن الاهتمام بتنمية طاقات وإمكانيات الدولة المضيفة بحيث تتولى مسؤولياتها عن الأمن يمثل أولوية عليا بدوره. وقد يصعب إحداث التوازن ما بين المتطلبات طويلة الأجل والمتطلبات قصيرة الأجل في ظل محدودية الموارد، حيث يمكن أن تحول الحاجة الفورية لتوفير الأمن إلى تحويل موارد وطاقات الجهات المانحة بعيداً عن جهود إصلاح القطاع الأمني. ويمكن للمكاسب السريعة أن تبني مصداقية لعملية حفظ السلام، ولكن أحياناً على حساب الإضرار بتنمية الأساس المطلوب لتحقيق إصلاح جذري للقطاع الأمني، ولذلك يجب إحداث توازن سليم. ويعتبر الحفاظ على السلامة الشخصية للمواطنين في الأغلب أكثر عناصر الأمن إلحاحاً في مجتمع ما بعد الصراع. ويعتبر الحفاظ على

السلامة الشخصية أحد أهم مكونات الحكم الرشيدة التي تؤثر في النظرة إلى شرعية الدولة، ولذلك يجب أن تكون دوماً أحد أول وأهم الواجبات العامة للدولة. وكثيراً ما يطالب الذين يوفرّون الأمن بالقيادة ويحصلون على دعم المواطنين الذين يرون فيهم البديل الفوري لتوفير الحماية للأشخاص والممتلكات - مهما كانت درجة بعدهم عن الديمقراطية وعن المسائلة.

- *إدارة التوقعات الدولية والمحلية.* تتوقع مختلف الأطراف من فريق قيادة البعثة أن يتولى المسؤولية الفورية عن توفير الأمن وحماية المدنيين. ويمكن أن تصاب شرعية عملية السلام والتزام الأطراف بها بالضرر إذا لم تحسن البعثة إدارة التوقعات. وتلعب جهود الإعلام دوراً حيوياً لضمان تفهم السكان المحليين لولاية وقدرات البعثة فهماً واقعياً.

- *أنماط الانتشار المؤقتة والدائمة.* ربما اقتضت احتياجات حماية المدنيين بالإضافة لمراقبة الفصائل المتحاربة نمطاً مختلفاً للانتشار، يشمل هذا النمط مواقع مؤقتة حول المدنيين والمراكز الحضرية، وانتشار دائم عبر الخطوط الفاصلة ومناطق الحفاظ على الأمن. ويمكن تعديل الانتشار المؤقت حول المدنيين والمناطق الحضرية حين تنتفي الحاجة إليه. ويجب على البعثة أن توازن ما بين مواردها وقدراتها وبين الاحتياجات الفعلية على أرض الواقع حتى تحدد أفضل استخدام لمواردها وقوتها البشرية. وتتناسب الأنماط المؤقتة للانتشار مع العمليات المرنة fluid operations وأنشطة التصفية وتطهير المواقع، أما أنماط الانتشار الدائمة فهي تناسب أنشطة دعم بناء السلام.

- *التوازن ما بين حماية موظفي للأمم المتحدة وحماية السكان المحليين.* ربما تواجه البعثة مأزق تحديد الأولويات ما بين حماية العاملين التابعين للأمم المتحدة (التابعين للبعثة والتابعين للمنظومة الأوسع للأمم المتحدة) في مقابل ولايتها بحماية السكان المحليين.

٤/٤ المخرج الثالث: استعادة حرية التنقل

تتطوي حرية التنقل على التدفق الحر للأشخاص والسلع دون خوف من الإيذاء الجسدي أو التعطيل، بينما يتم تقييد حركة السلع غير المشروعة وغيرها من مصادر زعزعة الاستقرار. وتشجع حرية التنقل على النمو الاقتصادي وعلى استئناف حركة الحياة اليومية الطبيعية، بما يشمل الوصول للمدارس والأسواق، بالإضافة إلى الاندماج الاجتماعي للمجتمعات المعزولة.

ويعتبر إنشاء القواعد الخاصة بتحديد أين يمكن السماح بالمرور أو الحد منه أو منعه محل دراسة أساسية لفريق قيادة البعثة في معاملاتهم مع حكومة وسلطات الدولة المضيفة. ويمكن على عكس هذا أن تختبر الأطراف على أرض الواقع مدى مصداقية وقدرة حفظة السلام على التكيف من خلال تقييد حرية تنقلهم. وينتج عما سبق ضرورة قيام قوات حفظ السلام بتأمين إمكانية الحركة العملية والتكتيكية لجميع العاملين في منطقة ولاية البعثة. ويمكن اعتبار التعاون في هذا الصدد مؤشراً للالتزام العام بعملية السلام ولمشاركة وتأثير بعثة حفظ السلام.

١/٤/٤ الأنشطة التنفيذية

يمكن أن تتضمن الأنشطة التنفيذية التي تقوم بها البعثة لدعم هذا المخرج ما يلي:

- ضمان حرية تنقل البعثة؛
- تطهير وحماية الطرق؛
- إنشاء مطارات إقلاع وهبوط؛
- تنفيذ اتفاق مركز قوات حفظ السلام SOFA و اتفاق مركز البعثة SOMA والحفاظ عليهما؛
- تقييد حرية حركة المخربين والمجرمين المحددة شخصياتهم؛
- العمل في مكافحة الألغام؛

- ضمان حرية تنقل المساعدات الإنسانية وحرية وصولها للسكان المتأثرين بالصراع؛
- إنشاء ممرات حركة بديلة.

٢/٤/٤ المعايير

• معايير قصيرة الأجل:

- توقيع اتفاقيتا مركز قوات حفظ السلام SOFA و مركز البعثة SOMA مع الحكومة المضيفة؛
- تأمين الطرق والمطارات الجوية؛
- إنشاء الطرق البديلة؛
- نقل المساعدات والمواد الإنسانية؛
- تحديد المخربين ومناطق عملياتهم؛
- فتح شبكات النقل في المناطق الحضرية أمام الحركة؛
- بداية اجراء عمليات تطهير انتقائية للألغام؛
- تحديد أولويات العمل في مكافحة الألغام وبدأت عمليات التطهير الانتقائية.

• معايير متوسطة الأجل:

- توقف التنقل الجبري للسكان؛
- تحرك السكان على شرايين الطرق الرئيسية دون أحداث عنف؛
- حماية الموارد الإستراتيجية الرئيسية وإمكانية نقلها إلى السوق؛
- أعادت الشرطة القانون والنظام إلى المناطق الحساسة؛
- استمرار عمليات مكافحة الألغام.

• معايير طويلة الأجل:

- تمكن السلطات الوطنية من ضمان كامل حرية تنقل الأشخاص والبضائع عبر البلاد؛
- إعادة إنشاء إجراءات الجمارك والحدود بما يتوافق مع المعايير الدولية؛
- استمرار عمليات مكافحة الألغام.

٣/٤/٤ المسئوليات والتنسيق

تعتبر الحكومة المضيفة مسئولة عن ضمان حرية تنقل السكان وبعثة حفظ السلام. وبينما يحتاج الممثل الخاص لأمين عام الأمم المتحدة أن يحث الأطراف ويذكرهم بضرورة الالتزام باتفاقياتهم، فإن قائد القوة ومفوض الشرطة يحتاج أن يضمن الالتزام الميداني. وتلعب العناصر المسؤولة عن مكافحة الألغام (سواء العسكرية أو المدنية) دوراً هاماً فيما يتعلق بحرية التنقل، ويشاركها مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين UNHCR وغيرها من مؤسسات الأمم المتحدة المعنية بحرية حركة اللاجئين والمشردين داخلياً. ونتيجة لما سبق، تزداد أهمية التنسيق وأهمية المشاركة في الشؤون السياسية.

٤/٤/٤ الموارد

تحدد موارد البعثة والجدول الزمني للانتشار ماهية أنشطة حرية التنقل المطلوب تنفيذها، كما أنها تحدد توقيت تنفيذها يتم تنف. ويساعد التوفير المبكر للموارد ونشر القوات مبكراً على تيسير الالتزام بالاتفاقيات. وتحتاج الجهات المانحة لتوفير الموارد الملائمة لمكافحة الألغام حتى يمكن تطهير الطرق والمواقع الرئيسية، كما تحتاج هذه المهمة لتوفير أصول تكنولوجية.

٥/٤/٤ التحديات والمخاطر

- تتبنى الحكومة المضيفة تدريجياً سياسة عدم التزام بشروط اتفاق مركز قوات حفظ السلام SOFA؛
- لا يمكن للحكومة المضيفة ضمان حرية التنقل؛
- غياب المعلومات الموثوق بها عن التلوث بالألغام ومخلفات الحرب من المتفجرات؛
- ترنح العملية السياسية واستئناف القتال؛
- تحد التنظيمات / المخربين من حركة العاملين بحفظ السلام و/ أو الوصول إليهم؛
- تستخدم التنظيمات والمخربين حرية التنقل لرفع مستوى نفوذهم السياسي؛
- غياب الأمن الإقليمي مما يسبب تدفق المخربين من خارج البلاد؛
- لا تقدم الأطراف الإقليمية الدعم الكافي.

٦/٤/٤ الاعتبارات

- الموازنة بين حرية التنقل والأمن. قد تقتضي الضرورة القيام بتطبيق عمليات السيطرة على السكان والموارد بصورة مبدئية حتى يمكن السيطرة على التنظيمات والمخربين وفرض الأمن. ويحدد الموقف إلى أي مدى تتم هذه السيطرة، ويجب شرح سبب هذه السيطرة للسكان لضمان شفافية البعثة ولإدارة توقعاتهم؛
- فرض إجراءات سيطرة فورية أو متدرجة على التنقل . تتسم كل من إجراءات السيطرة الفورية والمتدرجة بأن لها مزاياها وعيوبها. ورغم أن الخبرة تظهر أن الإجراءات المتدرجة أكثر حيوية وعملية، فإن البعد الإنساني قد يحدد نوعية إجراءات السيطرة المناسبة.
- السيطرة على نقل الموارد الوطنية. غالباً ما ترتفع الأهمية الإستراتيجية لحماية نقل الموارد الوطنية والإستراتيجية والسيطرة عليها حينما يتسم الصراع بأنه صراع على الموارد. وينتج عن هذا أهمية إعطاء أولوية عليا لمسائل السيطرة على نقل هذه الموارد وأولوية لمهام الأمن المتعلقة بها وذلك منذ بدء البعثة في عملها.

- احترام سيادة الدولة المضيفة مع الحفاظ على حرية حركة البعثة. قد تظهر حالات إعاقة أو تقييد أو حتى رفض السماح بتنقل أفراد وموارد البعثة، عندما تحافظ حكومة الدولة المضيفة على السيطرة على أراضيها أو عندما تستعيد هذه السيطرة. ويجب أن تتسم اتفاقيتا مركز قوات حفظ السلام SOFA و مركز البعثة SOMA بالمرونة والنظرة المستقبلية منذ البداية، بحيث يمكن التوائم مع زيادة سيطرة الحكومة المضيفة وبسطها لسيادتها على أراضيها. وتعتبر حرية التنقل الكامل مطلب ضروري للبعثة من الناحية العملية، حيث أن أي تقييد للتنقل يمكن أن يحد من قدرتها على تنفيذ المهام التي كلفت بها. ويزيد على ما سبق أن تقبل القيود التي تفرضها أطراف النزاع تقوض تلقائياً من مصداقية البعثة، وذلك بإرسال رسالة بأن البعثة يمكن التلاعب بها دون عواقب يخشى منها.

٥/٤ المخرج الرابع: إنشاء النظام العام واحترامه

يتميز النظام العام بغياب المستويات المرتفعة من العنف الجنائي والسياسي، ويشمل ذلك الاختطاف، جرائم القتل، أعمال الشغب والترهيب لمجموعات أو أفراد مستهدفين. ويتميز الاضطراب العام على العكس بمستوى عميق من ترزعزع وتقوض للجهود المبذولة لدعم مؤسسات الأمن التابعة للدولة، وقد يرتبط ذلك بانتهاكات واسعة لحقوق الإنسان. وبينما لا يملك أغلبية السكان إلا أقل القليل للتعامل مع هذه التهديدات، فإن مؤسسات الأمن المحلية تعاني غالباً من نقص كبير في العمالة وقصور في التدريب وأحياناً ترتبط بممارسات التعسف والفساد السابقة. ويميل النظام القضائي للضعف، وتخفض الثقة في قدرته على الحكم في القضايا، بينما تعج السجون بالنزلاء. وتعتبر إقامة النظام العام شرط أساسي ليكتسب السكان الثقة في نظام الأمن العام بدلاً من اللجوء لكيانات أخرى لتحقيق الأمن مثل الميليشيات وقادة الحرب. وتقع مسؤولية الحفاظ على النظام العام على عاتق الشرطة وهيئات إنفاذ القانون

الأخرى، والمحاكم، وخدمات النيابة والسجون، وكلها تشكل نظام العدل الجنائي. ويغطي الفصل الخامس بعنوان حكم القانون هذه المجالات من الأنشطة بمزيد من التفاصيل.

يتم في بعض الحالات نشر عمليات حفظ سلام متعددة الأبعاد تابعة للأمم المتحدة لدعم الانتقال إلى حكومة شرعية، وقد تتولى مؤقتاً الوظائف القانونية والإدارية للدولة. وفي مثل هذه الحالات يعد الحفاظ على النظام العام وظيفة رئيسية لبعثة حفظ السلام.

١/٥/٤ الأنشطة التنفيذية

تشمل الأنشطة التنفيذية للبعثة والتي تدعم هذا المخرج ما يلي:

- حماية الإنشاءات والتركيبات الرئيسية والمواقع الثقافية والبنية التحتية التابعة للأمم المتحدة والحكومة؛
- تأكيد تواجد البعثة في المناطق الأكثر عرضة للاضطرابات؛
- حماية الأشخاص والمؤسسات الهامة؛
- نشر وحدات الشرطة المشكلة FPU's في المناطق الحرجة؛
- تنسيق مهام النظام العام بين الجيش والشرطة؛
- دعم نشر قوي الأمن المحلي أينما وحيثما أمكن؛
- دعم تطوير الشرطة المحلية وغيرها من قدرات وطاقات إنفاذ القانون وإعادة تأسيس نظام العدالة.
- التعامل مع الاضطرابات المدنية؛
- التعامل مع عناصر الميليشيات والعناصر شبه العسكرية؛
- دعم تطوير المجتمع المدني ووسائل الإعلام.

٢/٥/٤ المعايير

• معايير قصيرة الأجل:

- بدء برامج إصلاح القطاع الأمني؛
- عناصر القوات تتواجد لحماية المنشآت والتركيبات، والمواقع الثقافية، والبنية التحتية الرئيسية التابعة للأمم المتحدة والحكومة؛
- ثبات تواجد المهمة في المناطق الأكثر عرضة للاضطرابات؛
- نشر وحدات الشرطة المشكلة FPU's التي تم تكوينها في المناطق الحرجة؛
- تجهيز عناصر الشرطة والعناصر العسكرية للتعامل مع الاضطرابات المدنية؛
- تعمل آليات التنسيق بين القوات العسكرية والشرطة بفعالية؛
- تكوين عناصر الاستجابة السريعة، كما أنها تعمل بفاعلية.

• معايير متوسطة الأجل:

- القضاء على العنف في المناطق المضطربة؛
- تأمين كل المناطق الرئيسية؛
- عودة معظم البلاد للأنماط الطبيعية للنشاط اليومي؛
- تصبح الشرطة وغيرها من سلطات إنفاذ القوانين مسؤولين عن أعمالهم؛
- يظهر السكان ثقتهم في النظام العام؛
- تطور القطاع المدني والإعلام لدرجة النضج ويعمل بكفاءة؛
- إدماج الميليشيات وأشباه الميليشيات في القوات الرسمية أو التعامل معهم بصورة مناسبة؛
- حماية الشخصيات الرئيسية؛
- التنسيق ما بين قوات الأمن الوطنية والبعثة بنجاح؛
- احتواء الاضطرابات المدنية بسرعة.

• معايير طويلة الأجل:

- اكتمال ترسيخ مبدأ سيادة القانون؛
- وجود قطاع مدني قوي يمكنه مسائلة الحكومة؛
- تصبح كافة الهيئات الحكومية والمؤسسات المعنية عرضة للمساءلة وتحمل المسؤولية؛
- عودة ظهور النماذج المدنية والسياسية الطبيعية.

٣/٤/٤ المسؤوليات والتنسيق

تعد الحكومة المضيفة مسئولة عن تطوير قدرتها وإمكاناتها لتتمكن من حفظ النظام العام، وذلك مع قيام البعثة ووكالات الأمم المتحدة المعنية والجهات الدولية ذات المصلحة بتقديم الدعم لها. وعلى الرغم من ذلك، فإنه حتى تتمكن للسلطات الوطنية من تحمل هذه المسؤولية، قد يطلب من بعثة حفظ السلام التعامل مع مجموعة كبيرة من قضايا النظام العام، بالتنسيق التام مع مؤسسات الأمن الوطنية. وسيلعب مكتب الأمين العام المساعد لسيادة القانون والمؤسسات الأمنية OROLSI التابع لإدارة عمليات حفظ السلام DPKO دوراً أساسياً في دعم البعثة في هذه المجالات.

٤/٥/٤ الموارد

ينبغي أن تحصل البعثة (على وجه الخصوص العناصر العسكرية والشرطية) على تدريب كاف، وأن يكون لديها القدرات والإمكانات، مع إتباع قواعد الاشتباك الملائمة، وذلك من أجل التعامل مع تحديات إنشاء النظام العام. ويعتبر إصلاح القطاع الأمني عنصر رئيسي في تثبيت النظام العام، ومن ثم تتطلب البرامج المؤثرة في تثبيت النظام العام تمويلاً مناسباً ودعماً مناسباً من قبل الجهات المانحة. وقد يتطلب تطوير مرافق ومواقع العقوبات الجزائية والشرطة والمرافق القضائية تخصيص موارد خاصة لها.

٥/٥/٤ التحديات والمخاطر

- تقوم عناصر الأمن المحلية بمعارضة عملية السلام؛
- يصبح لشبكات المخربين جذور مع دعمهم بوسائل خارجية بهدف تدمير حكم القانون؛
- وجود أو نمو الجريمة المنظمة المحلية والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية بما يشمل السوق السوداء.
- فساد نظم الأمن والنظم القانونية وتغلغل السياسة فيها، بينما تصبح الجريمة منظمة وتتغلغل جذورها في مصادر الدخل غير المشروعة.

٦/٥/٤ الاعتبارات:

- تحقيق التوازن بين مقتضيات الأمن قصيرة الأجل والاستثمارات في الإصلاح الأمني على نطاق أوسع. تواجه البعثة اختيار ربما كان أكثر اختيارات التوازن حرجاً وهو الاختيار بين بديل أول يتمثل في الحاجة الملحة للتعامل مع الموقف الأمني (ربما من خلال إضفاء شرعية مؤقتة لعمليات وأطراف غير ديمقراطية، ولطبقات متراكبة مكررة من توفير الأمن وللمؤسسات تنسم سمعتها بالفساد والقصور عن المهنية). ويتمثل الاختيار الثاني في تأسيس الشرعية على أساس نماذج حكم ومسؤولين يدعموا المسؤولية، والشفافية، وغيرها من العمليات الأخرى الضرورية من أجل الحكم الرشيد. وقد يصعب مع محدودية الموارد تحقيق توازن بين المتطلبات قصيرة المدى والأخرى طويلة المدى، على سبيل الأمن الفوري في مقابل جهود إصلاح النظام الأمني. وبينما يمكن للمكاسب السريعة أن تبني المصداقية، فإنها قد تقوض الإصلاح الأكثر عمقاً لقطاع الأمن.
- تشجيع الاستقرار قصير المدى مع مواجهة الإفلات من العقاب. فد تقتضي الضرورة التعامل مع مجموعات أو أفراد يلطخ الدم أيديهم لتأمين مشاركة طوائف معينة أو لتخفيف التوترات. ولكن يجب الحظر في نفس الوقت، من أن تجاهل اللجوء المستمر

للعنف السياسي أو استغلال الشبكات الإجرامية سوف يؤدي لسيادة ثقافة الإفلات من العقاب ويهدد السلام المستدام.

- **التأكيد على الاستقرار قصير المدى مع التعامل في ذات الوقت مع العدل والعقاب.**
سوف يطالب أفراد أو مجموعات من المواطنين بتحقيق العدالة وعقاب مرتكبي الاعتداءات في الماضي، مما قد يؤدي لتجدد عدم الاستقرار. وعلى الرغم من ذلك، فإن الاستقرار قصير المدى قد لا يتحقق دون التعامل مع التظلمات.
- **توازن توزيع مهام الأمن العام بين الشرطة والجيش.** يعتبر حفظ النظام العام مسئولية شرطة الدولة المضيفة، ورغم هذا قد تقتضي الظروف من عناصر شرطة الأمم المتحدة أن تساهم في حفظ النظام العام من خلال وحدة الشرطة المشكلة والتي تعمل بصورة مستقلة أو أن تقوم بدعم شرطة الدولة المضيفة وذلك من أجل أن تقوم بتنفيذ ولايتها. وقد يضطر المكون العسكري للتدخل وذلك حين تتجاوز مستويات العنف قدرات وحدة الشرطة المشكلة أو عند غياب هذه الوحدة. وقد يقتضي الانتقال من سيطرة الشرطة إلى سيطرة الجيش أو العكس إلى إجراءات سيطرة وتنسيق عالية الكفاءة، ومفهومة وتم التدريب عليها بصورة متكررة.
- **أخذ الآليات التقليدية للدولة المضيفة بعين الاعتبار وكذلك المعايير والقواعد الدولية.**
وعند دعم التغيير في ثقافة دولة فيما يتعلق بأصول الحكم والحكومة، يجب أن تأخذ البعثة بعين الاعتبار القواعد القائمة، والسلوك، وأنماط عمل قوى الأمن السابقة والتي يصعب تغييرها بسهولة وقد تكون فعالة. ويعتمد نجاح إصلاح القطاع الأمني على مدى استيعاب الإصلاح لطبيعة المؤسسات القائمة والنماذج التاريخية. ولا يتوافر الحكم الرشيد إلا من خلال مراجعة الأطراف الفاعلة في المجتمع لقناعاتهم عن معنى الأمن العام وكيف يتم توفيره.

٦/٤ المخرج الخامس: تطبيق برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

يهدف نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج إلى المساهمة في أمن واستقرار بيئة ما بعد النزاع بحيث يمكن بدء استعادة العافية والتنمية. ويمثل التعامل مع المتحاربين خطوة أولى نحو التحرك للسلام والمصالحة. ويعتبر نزع سلاح وتسريح المقاتلين السابقين عملية ظاهرة بوضوح كبير وذات طابع سياسي ويمكنها زيادة ثقة الجماهير في عملية السلام.

وتعرف الأمم المتحدة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بأنها: نزع السلاح هو جمع الأسلحة الصغيرة، والذخيرة والمفرقات والأسلحة الخفيفة والثقيلة لدى المقاتلين، وكثيراً ما تكون لدى المدنيين أيضاً، وكذا القيام بتوثيقها والسيطرة عليها والتخلص منها. ويتضمن نزع السلاح أيضاً تنمية برامج مسؤولة لإدارة الأسلحة. أما التسريح فهو الإغفاء الرسمي والمحكوم للمقاتلين النشطين من القوات المسلحة أو غيرها من الجماعات المسلحة. وتتراوح المراحل الأولى من التسريح من التعامل مع المقاتلين الأفراد في مراكز مؤقتة لحشد كبير للقوات في معسكرات تم تجهيزها لها الغرض (مواقع التخزين، المعسكرات، مناطق تجميع أو ثكنات). وتأتي المرحلة الثانية من التسريح في صورة المعونة التي يتلقاها المحارب السابق الذي تم تسريحه ليتمكن من العيش، وتسمى إعادة الاستيعاب Reinsertion. وتعتبر معونة إعادة الاستيعاب شكل من أشكال المعونة الانتقالية للمساعدة في تغطية الاحتياجات الأساسية للمحاربين السابقين وأسرهم، ويمكن أن تتضمن بدلات أمان انتقالية، وأغذية، وملابس ومأوى وخدمات طبية، وتعليم قصير الأجل وتدريب والتوظيف وأدوات عمل. ويختلف عن ذلك إعادة الإدماج وهي عملية طويلة الأجل وتمثل عملية تنمية اجتماعية واقتصادية مستمرة، بينما إعادة الاستيعاب هي عملية مساعدة مادية و/ أو مالية قصيرة الأجل بهدف تغطية الاحتياجات الفورية وتستغرق مدة أقصاها سنة واحدة.

يعتبر إعادة الإدماج عملية يتحول من خلالها وضع المحارب السابق إلى وضع المواطن المدني ويحصل من خلالها على توظيف ودخل مستدام. وتتميز عملية إعادة الإدماج بطبيعتها بأنها عملية اجتماعية واقتصادية ذات إطار زمني مفتوح. وتحدث عملية إعادة الإدماج في المجتمعات المحلية، وهي جزء من التنمية العامة للبلد وتمثل مسؤولية وطنية، وتحتاج في الأغلب إلى دعم خارجي طويل الأجل.^{٢١}

١/٦/٤ الأنشطة التنفيذية

- يمكن أن تتضمن الأنشطة التنفيذية التي تقوم بها البعثة لدعم هذا المخرج ما يلي:
- صياغة إطار استراتيجي لمشاركة الأمم المتحدة في نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في مؤسسات الدولة؛
 - عمل تقييم ميداني تفصيلي؛
 - إنشاء لجنة توجيهية لمهمة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج تحت قيادة رئيس البعثة أو نائب الممثل الخاص للأمين عام الأمم المتحدة؛
 - إنشاء فريق تنفيذ مهمة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج تابع لفريق الأمم المتحدة القطري يرأسه نائب الممثل الخاص للأمين عام الأمم المتحدة أو المنسق المقيم أو منسق الشؤون الإنسانية؛
 - رسم خطة عملية، تشمل تقسيم العمل بالتعاون مع وكالات الأمم المتحدة والأطراف الوطنية؛
 - تأمين التمويل؛

^{٢١} مذكرة الأمين العام للأمم المتحدة إلى الجمعية العامة، ٢٤ مايو ٢٠٠٥، وللإطلاع على المزيد أنظر IDDRS في

موقع www.unddr.org.

Note by the Secretary-General to the General Assembly, 24 May 2005, (A/C.5/59/31). For further guidance, see

IDDRS, available at www.unddr.org.

- المعاونة في تركيز الاهتمام على الاحتياجات الخاصة والقيام بنزع سلاح وتسريح وإعادة إدماج المحاربين من الأطفال؛
- التأكد من أن مفهوم عمليات كلاً من القوات العسكرية وقوات الشرطة يتضمن دعم برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج،
- دراسة ما يعنيه الموقف بالنسبة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج بنفس درجة العناية المبذولة في دراسة ما تعنيه مواقف عمليات ما بعد النزاع الأخرى مثل العدالة الانتقالية وإصلاح قطاع الأمن؛
- النظر في الآثار المترتبة على نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في إطار عمليات ما بعد الصراع المستمرة مثل العدالة الانتقالية وإصلاح القطاع الأمني؛
- ضمان مصادرة أو منع دخول الأسلحة وما يرتبط بها من مواد إلى البلاد بالمخالفة للاتفاقات والقوانين؛
- تنفيذ عمليات نزع السلاح بما يشمل جمع المعلومات وجمع الأسلحة وتدميرها وإدارة المتراكم من مخزونها؛
- تنفيذ عمليات التسريح بما يشمل الاستقبال والتسجيل والتوثيق وتقديم المشورة حول المعلومات وسؤال الشخصيات المرجعية؛ والفحص المبدئي للحالة الصحية والتسريح وإعادة الدمج؛
- تنفيذ عمليات إعادة الاندماج بما يشمل توفير المعلومات والمشورة، وتوفير الدعم لمن تم تسريحهم ومن يعولونهم (بما يشمل الدعم الذي يستهدف الفئات المستهدفة)؛ والمساعدة في زيادة طاقات المجتمعات المستقبلية لهم.

٢/٦/٤ المعايير

- معايير قصيرة الأجل:
 - القيادة والآليات التي أنشئت بقيادة مدنية تؤدي إلى زيادة الإحساس الوطني بملكية العملية؛

- تصميم آليات عمل لتتضمن تسجيل وتتبع المحاربين السابقين ومن يعولونهم، وكذا الأسلحة والأدوات؛
- تصميم الآليات الخاصة بتنفيذ كل مرحلة من مراحل نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛
- تأمين التمويل لتمكين تنفيذ العمليات؛
- إنشاء الاستخبارات بهدف تحديد العملية وتقييمها؛
- توفير الخبراء الفنيون لتقديم الدعم الرئيسي؛
- تأمين و/أو إنشاء المواقع الرئيسية؛
- البدء في التخطيط لإعادة الإدماج؛
- تنفيذ برامج الإعلام الجماهيري؛
- تنسيق ضمانات الأمن مع الحكومة المضيفة لتوفير المستوى المناسب من الأمن؛
- وضعت خطوات الرقابة والسيطرة على الحدود موضع التنفيذ لمنع تدفق أسلحة ومواد حربية جديدة؛
- تشكيل فريق توجيهي التابع للبعثة؛
- وضع الخطط المتكاملة المرتبط بالبعثة؛
- صياغة آليات التنسيق والعمليات المشتركة؛
- تطوير أدوات الرصد والتقييم.

● معايير متوسطة الأجل:

- السيطرة على عدد من الأسلحة لدى التنظيمات والمجرمين حسب الاتفاق بين البعثة والحكومة المضيفة؛
- زيادة سعر الأسلحة في الشارع بما يشير إلى نقص المخزون منها؛
- تناقص الحوادث التي تستخدم فيها الأسلحة الممنوعة؛
- تزايد وتطور الدعم القانوني الذي تقدمه الحكومة المضيفة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بحيث تشمل توفير ضمانات بناء الأمن والثقة؛

- تأييد أغلب الطوائف الرئيسية لبرنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وكذلك تأييد المجتمعات التي يعاد إدماج المحاربين السابقين فيهم و الحصول على التأييد شعبي عام؛
- السيطرة على مرور وحركة الأسلحة والمواد المرتبطة بها؛
- تخطيط برامج التدريب المهني وتنفيذها؛
- مراجعة الإستراتيجية الإعلامية وتطبيقها؛
- تسجيل أعداد كبيرة من المحاربين السابقين في برامج إعادة الإدماج مع تزايد العدد بصفة مستمرة؛

● معايير طويلة الأجل:

- تسيطر الحكومة على قوات الأمن الوطنية، كما تسيطر على استخدام تلك القوات للقوة ؛
- فرض إجراءات الرقابة والسيطرة على الأسلحة وفقاً لحكم القانون؛
- يشعر السكان بالأمان؛
- يظهر تقييم برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج أن المحاربين السابقين تم دمجهم بنجاح من النواحي والاجتماعية والاقتصادية؛
- تنظيم برامج جمع الأسلحة والسيطرة عليها في المجتمعات المحلية؛
- تعمل النظم القانونية المحلية المختصة بالسيطرة على حيازة وملكية الأسلحة وتنظيمها بكفاءة؛
- تنظيم وضبط الصناعات المحلية للأسلحة؛
- تنظيم عملية توفير الأسلحة وتنظيم نقلها؛
- تأمين مخزون الدولة من الأسلحة لمنع تسرب الأسلحة للمجتمع؛
- مراجعة الإستراتيجية الإعلامية وتنفيذها؛
- تقييد وكبح تهديد الجماعات المسلحة للسكان المدنيين؛
- عدم وجود تقارير أو محاضر عن أحداث عنف اشترك فيها محاربين سابقين.

٣/٦/٤ المسئوليات والتنسيق

يستحيل نجاح برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج دون توافر الإرادة السياسية للأطراف الوطنية. وينبغي أن يدعم الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة و/أو نائب الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة البرنامج وفقاً لآليات العمل الراسخة وذلك بالتعاون مع الشركاء التابعين للأمم المتحدة والشركاء الخارجيين بما يشمل كبار الجهات المانحة. وتمثل الجهود ضرورة قصوى، ويضطلع بتنفيذها المكون الإعلامي للبعثة تحت إشراف وتوجيه رئيس البعثة. وإن كان هناك نظام للعقوبات الدولية يحكم تدفق الأسلحة، فإنه يتعين استشارة القائمين عليه حسب الحاجة. ويقدم عادة العديد من الشركاء المحليين والدوليين مساعدات إنسانية للمدنيين ويدعمون بجهودهم نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وتزداد نتيجة لهذا أهمية تنسيق التخطيط بين برامج المساعدات الإنسانية وبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

ويتعين أن تكون عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج جزء من استراتيجيات الانتعاش الوطنية والدولية، وذلك لأنها تتم داخل العديد من أطر بناء السلام المتداخلة مما يشمل التخطيط، والسياسات، والاستراتيجيات باشتراك العديد من الأطراف الوطنية والدولية ذات المصلحة. وينبغي أن تكون المؤسسات التالية جزء من التنسيق: البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، مجموعات الأمم المتحدة الإنمائية، وفريق الأمم المتحدة القطري، والجهات المانحة بناء على اتفاقيات ثنائية والسلطات الوطنية.

٤/٦/٤ الموارد

يحتاج مكون نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بالبعثة إلى وجود عاملين في المجالات المتخصصة مثل التخطيط والرصد والتقييم، والأعمال اللوجستية (النقل والحركة والإمداد) وتجهيز ورفع التقارير، وحماية الجنسانية وحماية الأطفال. وينبغي أيضاً انتداب ضباط اتصال عسكريين وشرطيين للعمل بمكون نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج . ويمكن

للمكون العسكري - في إطار عمليات حفظ السلام - أن يساهم في برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بالعديد من الطرق. وتشمل مساهمات العنصر العسكري الممكنة الدعم اللوجستي، وتوفير الأمن، وجمع المعلومات، وتوفير الخبرة المتخصصة في مجالات الذخيرة والأسلحة. ويحتاج برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج إلى المشاركة الكاملة لمكون دعم البعثة.

ويمكن أن تحد الولايات الرسمية من قدرة بعض الشركاء في تقديم المساعدة (فعلى سبيل المثال لا يمكن للمنظمات الإنسانية التعامل مع المحاربين قبل تسريحهم). وينتج عن هذا وجوب التفكير بعناية في كيفية تقديمهم المساعدة في ظل احترام ولاياتهم واحترام العوامل الأخرى التي قد تقيد أعمالهم.

يأتي تمويل نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج من مساهمات مقدمي المعونات لحفظ السلام، ويمكن استخدام هذا التمويل لتغطية عمليات نزع السلاح والتسريح بما يشمل إعادة الاستيعاب. ويختلف الأمر عند تمويل عمليات إعادة الدمج والتي تمولها مساهمات تطوعية من المانحين. ونتج عن هذا الاختلاف في مصادر التمويل فجوات في بعض الحالات بين نزع السلاح والتسريح ، وهي عمليات يسهل تمويلها وتخطيطها وتطبيقها، وبين إعادة الإدماج والتي تعتمد على رغبة الجهات وتعتمد أيضاً على توافر خبرات وظروف قد لا تتوافر دائماً في الوقت المطلوب في بيئة ما بعد الصراع. ويمكن تقليص هذه الفجوة في حال حسن تخطيط برامج إعادة الإدماج طويلة الأجل مع تخصيص الموارد الملائمة لها منذ البدء بالاشتراك مع الجهات المانحة.

ويسمح تضمين تمويل إعادة استيعاب المحاربين في المجتمع كجزء من التسريح باستخدام المساهمات لتوفير معونات انتقالية لفترة قد تصل إلى عام واحد. وقد يتطلب هدف ضمان عودة الفصائل المتحاربة إلى الحياة المدنية أن يتم تقديم مساعدات مباشرة إلى المحاربين الذين سرحوا ومساعدات مباشرة أخرى للمجتمعات المحلية التي سيعودون لها.

٥/٦/٤ التحديات والمخاطر

- نقص الإرادة السياسية أو أن الحكومة المضيفة لا تقبل تبني برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛
- لا يوجد اتفاق سلام شامل أو اتفاقية تسوية سياسية شاملة؛
- لم تدخل كل الجماعات المسلحة طرفاً في اتفاقية السلام؛
- التمويل غير كاف لإعادة الإدماج؛
- لا يقبل المقاتلين نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛
- محدودة قدرة الأطراف الوطنية والمجتمعات المحلية على دعم إعادة الإدماج؛
- تسود النظرة أن فوائد نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج غير موزعة بالتساوي أو بعدالة؛
- الفصائل التي نزع سلاحها وسرحت ليس لديها المهارات المناسبة لإعادة الإدماج؛
- لا يمكن التحكم في توريد الأسلحة والمواد المرتبطة بها؛
- لا يمكن ضمان سلامة المقاتلين المسرحين وأسرهم؛
- تبدو برامج إعادة الاستيعاب مكافأة تجعل المقاتلين السابقين (وفي الغالب ما تكون أيدهم ملطخة بالدماء) أفضل حالاً من ضحاياهم؛
- إعادة إدماج المحاربين السابقين في قوي الأمن المنشئة حديثاً.

٦/٦/٤ الاعتبارات

- توفير ضمانات سلامة تتمتع بالمصداقية. يعتبر توفير ضمانات سلامة ذات مصداقية أمراً أساسياً إذا كان من المطلوب تخلي المقاتلين عن أسلحتهم. وينبغي أن يكون لدى قوة حفظ السلام القدرة على تقديم الأمن خلال كافة مراحل نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج خصوصاً في معسكرات التسريح، وأن تولي اهتماماً كبيراً لميزان القوي بين الفصائل. ويمكن أن يضيف الدعم الدولي مصداقية على هذه الجهود من خلال الرقابة على نزع السلاح والتسريح أو من خلال المشاركة في لجنة الرقابة

الوطنية للتأكد من المساواة بين الفصائل في معدلات نزع السلاح. ويجب أن يؤكد هذا الدعم على إجراء التحقيق في المخالفات المتعلقة بنزع الأسلحة، ومواجهتها وتصحيحها. ويلاحظ أن نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج يجب أن يعمل كإجراء رئيسي لبناء الثقة بين الزعماء السابقين في النزاع.

- **نزع السلاح الكامل أو المشروط.** قد لا تقبل كافة الأطراف النزع الكامل للسلاح. وينبغي - في الحالات المثالية - تناول مدى نزع السلاح أثناء صياغة الاتفاقيات ذات الصلة. وينبغي أن تصاحب هذه العملية مجموعة واسعة من الأنشطة قصيرة وطويلة المدى ، والتي تشمل برامج جمع الأسلحة داخل كل مجتمع محلي والسيطرة عليها، كما تشمل تدمير الأسلحة، وإعادة إنشاء النظم القانونية المحلية للسيطرة على ملكية وإنتاج وتوريد الأسلحة ، وتأمين المخزون الاحتياطي من الأسلحة لمنع تسربها إلي المجتمع.

- **العدالة الانتقالية ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.** يبدأ التنسيق بين العدالة الانتقالية وبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بفهم كيف تؤثر العمليتان في بعضهما البعض على المدى القصير بصورة لا تؤثر في أهدافهما الخاصة بالمساءلة والاستقرار.

- **تطوير قوي الأمن المحلية من خلال إصلاح القطاع الأمني ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج مع الاعتماد على قوات الأمن الدولية.** رغم أن قوات الأمن الدولية قد تكون أكثر فاعلية في أداء وظائف أمنية بعينها، فإن تطوير القدرة المحلية للتعامل مع الأمن يجب أن يكون هو الهدف الرئيسي. ويمثل إصلاح القطاع الأمني جزءاً رئيسياً من استراتيجيات الانتقال واستراتيجيات استعادة العافية. ويعتبر هذا الإصلاح عامل حيوي بالنسبة للنجاح طويل الأجل لأنشطة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. ويركز إصلاح القطاع الأمني على سلامة البشر فيما يتعلق بالأفراد والمجتمعات، هذا بالإضافة إلي حماية سلامة الدولة. كما يدعم إصلاح القطاع الأمني نزع السلاح

والتسريح وإعادة الإدماج من خلال تعزيز مؤسسات الدولة بما يسمح لها بتوفير الأمن لمواطني البلد وفقاً لرقابة ديمقراطية مناسبة. وفي المقابل، تساعد عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في جهود إصلاح القطاع الأمني من خلال تحسين ظروف وقدرات الأمن المحلي، وذلك لأنها تركز على تمكين المقاتلين السابقين من كسب عيشهم بطرق أخرى حتى لا يلجئوا ثانية إلى العنف، كما أنها قد تخفض عدد القوات والمجموعات المسلحة التي تشكل تهديداً لإرساء حكم القانون أو قد تتخلص منها. ويساعد إصلاح القطاع الأمني على إعادة السلطة إلى مكانها الشرعي وهو الدولة فيما يتعلق بالأمور الخاصة بالأمن (من حفظ حكم القانون لإدارة الشرطة والجيش). (يرجى الإطلاع على الفصل الخامس الخاص بدعم حكم القانون).

- *إعادة الإدماج والقدرة المحلية.* بينما تظهر الأطراف الدولية والجهات المانحة في الغالب حماساً كبيراً لبرامج نزع السلاح والتسريح، فإن التزامهم بعملية إعادة الإدماج طويلة المدى والمكلفة يكون موضع شك أو على الأقل يكون أبطأ. وكثيراً ما تسبب نقص الموارد في إعاقه جهود إعادة الإدماج في الماضي. ويتطلب إعادة الإدماج الناجح التزاماً فورياً ومستمراً بالمساعدة المالية والفنية لسنوات عديدة. ويواجه إعادة الإدماج تحدي آخر يتمثل في تجهيز وإقناع المجتمعات المستقبلية لهم على قبول المقاتلين السابقين في جوارهم. وينبغي أن تتجنب البرامج بصفة خاصة ترحيل النساء ممن كن ربات للأسر خلال فترة الصراع.

- *قصر التعامل على المحاربين السابقين أو التعامل بصورة شاملة.* بينما قد يحتاج المقاتلين السابقين إلى اهتمام خاص يمنعهم من أن يصبحوا عامل يؤدي إلى زعزعة الاستقرار، فإن قصر الاهتمام عليهم يحمل خطر توليد الاستياء لدى بقية السكان. وتشمل المجموعات الأخرى التي تحتاج لدعم اجتماعي واقتصادي كبير اللاجئين، المشردين داخلياً والنساء والأطفال وضحايا الصراع الآخرين. ويجب إحداث توازن بين الأمن والإنصاف. وينبغي - إلى أقصى حد ممكن - مراعاة اندماج استراتيجيات

التعامل مع المحاربين السابقين داخل استراتيجيات أوسع تعالج إعادة توطين وتأهيل السكان المشردين، وتعالج قضايا المصالحة وحكم القانون والحوكمة. وسوف يساعد هذا على منع المحاربين القدماء من تبني نظرة قصيرة ومن أن ينزلوا عن باقي المجتمع. وتخطر بعثة حفظ السلام بفقد حيادها في حال ضعف كفاءة تنفيذ هذه المهمة.

● *إدارة التوقعات.* يتبنى كل من السكان المحليون والمحاربون السابقون والحكومة المضيفة توقعات وجدول أعمال مختلفة، مما يجعلهم يتوقعون من بعثة حفظ السلام أكثر مما يسمح به الوقت المتاح والطاقت المتوافرة. ويتمثل مفتاح الحل في إيجاد التوازن بين ما هو ممكن وبين ما تعتبره الأطراف ذات المصلحة ممكناً في ظل إطار زمني محدد. ويكون على الحملات الإعلامية وحملات التوعية المجتمعية ضمان حصول المجتمعات المتأثرة بالبرنامج والجماعات المشاركة على معلومات دقيقة عن إجراءات وفوائد نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وينبغي الإتقان في تصميم الرسائل الإعلامية المختلفة حسب الجمهور المستهدف مع استخدامها لوسائل الإعلام المحلية المختلفة والمناسبة.

● *إحداث التوازن بين سرعة نزع السلاح وبين منهج عمل طويل الأجل.* أحياناً ما يتم تنحية منهج العمل طويل الأجل لصالح ضرورات سياسية أو أمنية قصيرة الأجل تستدعي سرعة نزع سلاح المحاربين الذين يمثلون تهديداً للسلام. ويمكن لنزع السلاح إذا لم يخطط له جيداً أن تكون له عواقب سلبية في مراحل تالية، خصوصاً إذا لم يتم التخطيط الجيد له ولم يتم تجهيز الموارد الكافية لعملية إعادة الإدماج. وينبغي على فريق قيادة البعثة أن يوازن هذه الضغوط ويضمن تحديد المخاطر بوضوح.

٧/٤ المخرج السادس: تحويل قطاع الدفاع إلى قطاع محترف مهنيًا

يمكن أن تُكلف بعثة حفظ السلام - كجزء من إصلاح القطاع الأمني - بأن تختار وتدريب وتقدم المشورة والتوجيه والدعم والتطوير المؤسسي لقطاع الدفاع. ويمكن أن يتضمن هذا التدريب تدريباً في قطاع حقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني وحماية الأطفال والحماية ضد العنف الجنساني. ويتعين كأهمية حيوية أن يستعيد الجيش مصداقيته في أعين الشعب والمجتمع الدولي، خصوصاً لو كان قد تورط في الصراع (وينطبق نفس الأمر على الشرطة - ولكن الشرطة تتناولها الدراسة في مخرج ٤/٥ في الفصل الخامس). وتلعب عناصر مثل ضعف الانضباط ومعايير السلوك غير المناسبة والسرعة في التجنيد أو شح الموارد كعوامل مساعدة في عودة الصراع. وتعتبر سيطرة السياسيين المدنيين على الجيش الهدف النهائي لإضفاء الطابع المهني على قطاع الدفاع. ويجب ألا يقتصر إضفاء الطابع المهني على قطاع الدفاع على إعادة بناء مستويات القوات وتدريب العسكريين؛ ولكن يجب أن تشمل إعادة البناء الكامل وتنمية العسكريين وغير العسكريين بالجيش. ويجب أيضاً بناء وترسيخ وتنمية الحوكمة والتحكم المدني الشرعي في الجيش، بما يشمل معايير السلوك والقيم. ويعتبر التدريب جزء حيوي من هذه العملية، ويجب أن يشمل متخذي القرار بكامل قطاع الدفاع.

١/٧/٤ الأنشطة التنفيذية

تتمثل الأنشطة التنفيذية المطلوبة من البعثة لدعم هذا المخرج:

- ضمان موافقة العسكريين على تقبل الإصلاح المؤسسي؛
- قيام عدة وكالات دولية بتقييم قطاع الدفاع؛
- تأمين التمويل اللازم لإصلاح واستعادة وضع المرافق والبنية التحتية ودفع مرتبات العسكريين بانتظام؛
- صياغة مبادئ وهياكل مسائله مسؤولي الدفاع أمام القيادة السياسية المدنية؛

- إنشاء نظم الاختيار والتوظيف ؛
- إدخال عملية تدريب وإعادة تنظيم لإحداث التناغم والتناغم بين النظم العسكرية وبيان الظروف المستحدثة؛
- مراجعة نظم مسائل العسكرية والجيش وإصلاحها؛
- إجراء مراجعات دورية.

٢/٧/٤ المعايير

• المعايير قصيرة الأجل:

- انتهاء التقييم، وقبول الحكومة المضيفة والسلطات العسكرية لخطة التدريب وإعادة التنظيم؛
- توفير التمويل؛
- اكتمال مبادرة شراء المعدات والمرافق؛
- اختيار المتدربين ونشر المدربين والموجهين mentors؛
- تحديد وفصل أدوار ومسؤوليات الجيش والشرطة عن بعضها البعض؛

• المعايير متوسطة الأجل:

- شراء المعدات والمرافق الضرورية وتوافرها؛
- إنشاء آليات الرقابة وتفعيلها؛
- إنشاء نظم دفع المرتبات ونظم إدارة الموارد البشرية وتشغيلها؛
- تنسيق وتنظيم عمل مجموعات مخابرات الدفاع وفقاً لحكم القانون؛
- تنفيذ برامج اختيار وتنمية القادة؛
- وجود إستراتيجية تنقيف جماهيري تدعم العملية؛
- إدارة وتلبية التوقعات المحلية والتوقعات الدولية بنجاح؛
- الاتفاق ما بين الجهات المانحة على منع تداخل الأولويات أو الجهود؛

- قيام الشركاء من خلال اتفاقيات ثنائية واتفاقيات متعددة بتطبيق أفضل الممارسات ومشاركتها مع الأطراف التابعة للحكومة المحلية ومع الأمم المتحدة؛
- تمكن العسكريين من تنفيذ مناورات لوحدات صغيرة.

● المعايير طويلة الأجل:

- إعادة تنظيم العسكريين وجعلهم قادرين على تنفيذ العمليات بما يتوافق مع الخطة؛
- إدارة نظم اختيار وتعيين العسكريين وتنفيذها؛
- استعادة ثقة الناس في الجيش؛
- تعمل الجهات الرقابية وتتميز بالقدرة على القيادة، ومواجهة التحديات، ومواخاة الجيش والسيطرة عليه؛
- تصبح السياسات الوطنية والدولية أكثر تكاملاً مع الأطر الخاصة بالتنمية طويلة الأجل؛
- يحصل الجيش على نقد ومشورة بناءة وشرعية من جهات المجتمع المدني؛
- إتمام هيكل دعم الجيش وإدارته بمعاونة دولية محدودة؛
- يشكل الجيش جزءاً من عملية متوازنة لإصلاح القطاع الأمني.

٣/٧/٤ المسؤوليات والتنسيق

يمكن أن تشمل مجهودات دعم قطاع الدفاع العديد من الأطراف نتيجة للعديد من الاتفاقيات الثنائية والاتفاقيات متعددة الأطراف والتي تنفذ بالتوازي مع أنشطة الأمم المتحدة، ولذلك يعتبر من الضروري تنسيق وترشيد هذه الجهود. ويجب ألا تُضعف المعونة الخارجية شرعية الحكومة المضيفة، ويجب أن تلعب المؤسسات الوطنية والقوانين والإجراءات المحلية - مهما بلغت درجة ضعفها - دوراً محورياً في تشكيل وتطبيق البرامج والعمليات. ويجب أن يحرص المخططون الخارجيين على احترام سيادة الدولة المضيفة من خلال إدماج حكومتها في التخطيط والتنفيذ. وينبغي دعم قطاع الدفاع

بالتنسيق الوثيق مع البرامج إصلاح القطاع الأمني وبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

٤/٧/٤ الموارد

تتضمن الموارد كل من الوقت والأموال والمرافق والمعدات بالإضافة للمدربين والمستشارين والذين قد يأتي تمويلهم من الجهات المانحة وخلال اتفاقيات ثنائية واتفاقيات متعددة الأطراف مع الحكومة المضيفة. وينبغي أن تكون هناك خطة متكاملة ومتزامنة تنفذ مع الحكومة المضيفة لتغطي التمويل والمشتريات وتخصيص وتوزيع الموارد الضرورية لتنمية قطاع الدفاع وإضفاء الطابع المهني عليه. وينبغي أن يتضمن البرنامج طويل الأجل خطط قابلة للاستدامة وقادرة على إدارة النظم المادية خلال كامل دورة حياتها. ويحتاج نجاح إصلاح القطاع الأمني إلى دعم دولي كبير في صورة مساهمات تطوعية وفي صورة مشاركة على أرض الواقع مثل التدريب.

٥/٧/٤ التحديات والمخاطر

- تدهور البنية التحتية العسكرية بدرجة كبيرة؛
- لا يتواءم دعم القوات العسكرية وتنمية الاحتراف بها مع سرعة تطور الإصلاح السياسي؛
- يتسبب العسكريين في عودة ظهور العنف؛
- شعور بعض عناصر الجيش بالسخط وتمردهم؛
- عدم مواكبة الإصلاح بالدفاع مع نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛
- التمويل غير كاف مما يصيب العسكريين بالضعف والسخط؛
- استيلاء العسكريين على السلطة.

- إحداث التوازن بين متطلبات الأمن الفورية والإصلاح المتدرج للقطاع. ربما يظهر توتر بين الحاجة لإرسال القوات للميدان بسرعة وبين الحاجة للتنمية المتدرجة لقوات نظامية محترفة. ويمكن أن تتعارض الحاجة الملحة المتمثلة في حماية المدنيين مع الحاجة لتنمية قدرات وإمكانيات السلطات المحلية حتى تتمكن من تولي هذه المسؤولية. وربما تؤدي محدودية الموارد إلى صعوبة إحداث التوازن بين متطلبات طويلة الأجل و أخرى قصيرة الأجل. ويمكن أن تؤدي الحاجة للأمن الفوري أن تحول موارد الجهات المانحة وطاقاتها بعيداً عن الجهود طويلة الأجل لإصلاح قطاع الدفاع.
- التركيز على المستوى الوطني أو المستوى القطاعي. قد يعتمد قرار الاختيار حول التركيز إصلاح قطاع الدفاع على المستوى الوطني أو المستوى الإقليمي على تقييم الاحتياجات وعلى المتطلبات الأمنية. وقد لا تكون الموارد متاحة لإضفاء الطابع المهني لجميع أقسام قطاع الدفاع في وقت واحد، وينبغي النظر في المفاضلات فيما يتعلق بالجغرافيا والثقافة حين يتم تحديد الأولويات.

٨/٤ المخرج السابع: استعادة وحدة وسلامة أراضي الدولة

تمثل وحدة أراضي الدولة دلائل مختلفة فيما يتعلق بالوضع بعد انتهاء النزاع الدولي أو النزاع الداخلي. ويتطلب الأمر في الحالة الأولى الخاصة بالنزاع الدولي رفض أي فرص أو إغراءات بحلول لإحباط أوضاع الاحتلال لضمان سلامي الأراضي. ويتطلب الأمر في الحالة الثانية، إنشاء مناطق عازلة بين الفصائل المتحاربة والحفاظ عليها، وفي بعض الحالات تأمين الحدود. وكثيراً ما يتجاوز الحفاظ على سلامة حدود الدولة ضد الجيران المعادين قدرات مهمة حفظ السلام. وغالباً ما يتجاوز الحفاظ على سلامة حدود الدولة قدرات بعثة حفظ السلام حين تكون هذه الحدود محل تنازع ما لم تدعمها الاتفاقيات بواسطة منظمات إقليمية أو دولية أو منظمات التحكيم.

وتتمثل مهمة إنشاء وصيانة وحدة وسلامة أراضي الدولة تحدياً شديداً الصعوبة في الدول التي مزقتها الحروب الأهلية نظراً لوجود الألغام، والذخائر غير المتفجرة والحدود ذات الثغرات أو غير المحددة بوضوح أو المتنازع عليها، وأيضاً نتيجة لغياب البنية التحتية أو تدميرها، وعدم القدرة على السيطرة على المطارات والموانئ وغيرها من نقاط الدخول. وتأتي الكثير من عناصر زعزعة الاستقرار من خارج حدود البلاد متمثلة في الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، وأيضاً في الجيران العدائين والجماعات المسلحة والمرتبقة، والاتجار الأسلحة، والإرهاب الدولي. ويوجد نوعان متميزان وإن كانا مترابطين من أمن الحدود هما: (١) الأمن المادي للحدود، بمعنى مراقبة مناطق الحدود ضد الجريمة والسيطرة عليها ، وتدفق اللاجئين، وتحركات القوات غير النظامية؛ و (٢) الجمارك والرقابة على الصادرات والتي تشمل تنظيم تدفق الأشخاص والحيوانات والبضائع إلى داخل الدولة وإلى خارجها^{٢٢}. ويمكن أن لعملية تطوير عمليات الجمارك والصادرات على الحدود أن تفيد عمليات التجارة الدولية والتنمية الاقتصادية في الأجل الطويل.

١/٨/٤ الأنشطة التنفيذية

تتمثل الأنشطة التنفيذية المطلوبة من البعثة لدعم هذا المخرج ما يلي:

- قيادة رئيس البعثة للجهود الدبلوماسية الرامية لإشراك الأطراف الإقليمية في الجهود الدبلوماسية؛
- تدعيم الآليات الوطنية؛
- دعم الرقابة حركة الأفراد والبضائع والسيطرة عليها ؛
- ضمان التنسيق مع وكالات الأمم المتحدة المعنية، واللجنة الدولية للصليب الأحمر ICRC، والمنظمات غير الحكومية NGOs فيما يتعلق بتنقل اللاجئين؛
- بناء آليات تبادل المعلومات مع جميع الشركاء؛

^{٢٢} معهد الولايات المتحدة للسلام، مبادئ إرشادية للاستقرار وإعادة البناء، ٢٠٠٩

- دعم إنشاء أمن الحدود بما يشمل تدريب وتقديم المشورة للدولة المضيفة فيما يتعلق بآليات دوريات حراسة الحدود وآليات السيطرة على الحدود.

٢/٨/٤ المعايير

• المعايير قصيرة الأجل:

- إشراك الأطراف الإقليمية والدولية المعنية؛
- إنشاء أنظمة التحكم في الحدود البحرية والجوية والأرضية، ويمكن أن يكون ذلك بواسطة بعثة حفظ السلام أو عملية موازية تحت تفويض الأمم المتحدة؛
- إنشاء وتفعيل الآليات المطلوبة لمد سيطرة حكومة البلد المضيف إلى مناطق الحدود؛
- إنشاء نظم الرقابة على التحركات وتفهم جميع الأطراف المعنية لها؛
- إنشاء علاقات للتنسيق مع الأطراف الخارجية لضمان تنسيق حركة الأفراد والبضائع ولضمان احترام الحيز الإنساني humanitarian space؛
- إتمام إنشاء آليات تبادل المعلومات لضمان الشفافية؛
- بدء التخطيط لتنمية القدرات والطاقت الخاصة بإدارة الحدود، وذلك كجزء من دعم الحكومة المضيفة في مجال إصلاح القطاع الأمني.

• المعايير متوسطة الأجل:

- الحد من الحوادث عبر الحدود بالتنسيق مع السلطات الوطنية؛
- الحد من تهريب السلع الممنوعة؛
- إنشاء أنظمة الجمارك والتحكم في الحدود، كما أنها أصبحت تعمل بكفاءة؛
- القضاء على الملاذات والملاجئ عبر الحدودية الخاصة بالخرابين وذلك بالتعاون مع دول الجوار؛
- عودة اللاجئين دون وجود عوائق؛

- خفض التوترات بين الأطراف الإقليمية إلى مستويات ما قبل اندلاع الصراع؛
- انخفاض حضور وتأثير الأطراف غير المنتمية إلى الدولة.

• المعايير طويلة الأجل:

- أن تصبح المؤسسات الوطنية قادرة على التحكم في الحدود؛
- أن تجمع السلطات الوطنية ضرائب جمركية مناسبة؛
- أن تمارس الحكومة المضيفة سلطاتها عبر جميع الأراضي بالدولة؛
- توقف التدفق غير الشرعي للأسلحة والمخدرات والمواد والأفراد.

٣/٨/٤ المسؤوليات والتنسيق

تحتفظ الحكومة المضيفة بالمسؤولية عن أمن حدودها، ولكن يمكن لبعثة حفظ السلام أن تعاون في هذا الصدد في الأجلين القصير والمتوسط في حالة افتقار الدولة للطاقت والقدرات المطلوبة. ويتطلب التعامل مع سلامة الحدود الدولية التنسيق مع أجهزة الأمم المتحدة المعنية (مثل مفوضية الأمم المتحدة العليا لشئون اللاجئين). وينبغي ربط أنشطة البعثة الخاصة بدعم مسؤولية الدولة المضيفة عن آليات الجمارك وحماية الحدود بجهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبقية الشركاء الدوليين لدعم قدرات الحكومة المضيفة على تولي ذات المسؤوليات.

٤/٨/٤ الموارد

يجب أن يكون لدى البعثة الولاية والموارد المناسبة، وكذا التدريب الكافي وقواعد التدخل والمشاركة حتى تستطيع أن تتعامل بفعالية مع المسائل الخاصة بالحدود. وسوف تحتاج البعثة الأدوات التكنولوجية المناسبة والاستخبارات التي يعتمد عليها حتى تستطيع مراقبة التحركات والانتهاكات عبر الحدود والإبلاغ عنها. ويجب على الجهات المانحة أن توفر الدعم المناسب لبناء وتنمية قدرات وطاقت الدولة المضيفة فيما يخص دعم إصلاح القطاع الأمني.

٥/٨/٤ التحديات والمخاطر

- أن تنتهز الأطراف الإقليمية أو دول الجوار أو أعضاء المجتمع الدولي فرصة الوضع غير المستقر لفائدة مصالحهم الخاصة على حساب الدولة المضيفة؛
- ألا تكون العقوبات فعالة؛
- إضعاف الاتفاق والرضا بعملية السلام؛
- أن يستغل المخربين ضعف الحدود على حساب الدولة المضيفة؛
- ألا يكون لدى الدولة المضيفة القدرة أو الإرادة لبناء مؤسسات حيوية؛
- أن يشتعل نزاع / صراع إقليمي.

٦/٨/٤ الاعتبارات

- أداء مهام حفظ أمن الحدود مع بناء القدرات الخاصة بالبلد المضيف. رغم أن مسؤولية أمن الحدود والتحكم فيها تقع على عاتق الحكومة المضيفة، فإن المؤسسات الوطنية قد لا تكون لديها القدرة على القيام بهذا العبء، ويجب أن تكون بعثة حفظ السلام مستعدة لتقديم دعم كبير في البداية. ويجب رغم ذلك أن يعطى بناء قدرات الحكومة المضيفة أولوية خاصة، حيث ينبغي عدم ادخار أي جهد لتدريب قوات الأمن المحلية على أداء المهام المعنية بها، ويفضل أن يكون التدريب داخل البلد المضيف، حيث يحقق ذلك أعلى درجات النجاح، خصوصاً في حالة تنفيذ برامج تدريب المدربين. ويمكن أن يكون وضع القوات الدولية والقوات الوطنية في نفس المواقع بهدف الإرشاد و المراقبة أمراً مطلوباً لبعض الوقت. ويعتمد أمن الحدود الناجح أيضاً على قوة المعلومات الاستخباراتية حول الأفراد المطلوبين الذين يسعون لدخول البلاد أو الخروج منها. ويتعين على البعثة بناء علاقات تعاون بين قوات أمن الحدود وبين وكالات المخابرات لضمان التشارك في البيانات الحرجة. وينبغي أن تتوافق المهام الخاصة بأمن الحدود المكلفة بها الدول المشاركة بقوات عسكرية والدول المشاركة بقوات شرطة مع التدريب الذي حصلت عليه هذه القوات في بلادها والمسؤوليات التي

تتولاها في بلادها، حيث يوجد لدى العديد من البلاد قوات مخصصة لحماية أمن حدودها.

- *التوازن بين مصالح الدولة المضيفة ومصالح المنطقة*. سيكون على بعثة حفظ السلام دراسة إمكانية إدارة علاقات الحدود مع دول الجوار، وهي مسألة غالباً ما تكون دقيقة وحساسة. وتشارك الكثير من الدول المتورطة في نزاعات مسلحة حدود طويلة وغالباً غير محكمة مع دول الجوار، حيث ينشأ عدد من التهديدات للاستقرار. ويعتبر حشد التأييد السياسي للأطراف المؤثرة في المنطقة والتوصل إلى بروتوكولات عبر الحدود المختلفة وسيلة للحد من عدم الاستقرار واتفاقاً مفيداً لأمن كل الأطراف. وينبغي أن تضمن بعثة حفظ السلام المشاركة المستمرة لدول الجوار من خلال إنشاء أو دعم آليات إقليمية تنمي أمن المنطقة، ونموها الاقتصادي، وتنميتها سياسياً واجتماعياً. ويجب على بعثة حفظ السلام أن توازن بين توجيه الموارد لتحقيق سلامة ووحدة أراضي الدولة مقابل توجيه هذه الموارد لتحقيق الأمن الداخلي.
- *المشاركة أو التدخل*. يمكن لدول الجوار وغيرها من أعضاء المجتمع الدولي أن يلعبوا دوراً كبيراً، سواء كان إيجابياً أو سلبياً، فيما يتعلق بقدرة الدولة المضيفة على تحقيق بيئة مستقرة. ويمكن أن يكون للمصالح والقضايا الإقليمية، وكذا النزاعات التي لم تحل تأثير حاسم. ويحتاج الأمر إلى جهود دبلوماسية شاملة لإيقاف أي تصرفات أو أفعال تزعزع الاستقرار والذي يكون مصحوباً بالضمانات الاقتصادية والأمنية حين يتطلب الأمر ذلك.

الفصل الخامس

دعم حكم القانون مع احترام حقوق الإنسان

١/٥ طبيعة حكم القانون المدعم فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان

تنشأ بيئة يترسخ بها حكم القانون حين يصبح جميع الأشخاص والمؤسسات والجهات (العامّة والخاصة) بما فيهم الدولة مسؤولين أمام القوانين التي تصدر علناً، وتفرض بصورة متساوية على الجميع ويتولى قضاء مستقل الفصل في قضاياها.^{٢٣}

ويجب عند إنشاء هذه البيئة مراعاة أن تكون سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمسؤولية والمسائلة أمام القانون، كلها منفذة بصورة تتميز بالشفافية، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الإجرائية. ويقع على عاتق فريق قيادة البعثة بالتعاون الوثيق مع الحكومة المضيفة، المسؤولية ولديه القدرة على التأثير في سرعة وصرامة على قدرة الدولة في استعادة العافية وإظهار سلطتها، وشرعيتها وقدرتها على تطبيق القوانين بمساواة وعدالة. وبتفصيل أكبر فإن دور فريق قيادة بعثة حفظ السلام في دعم حكم القانون يتوقع أن يتضمن المهام التالية:

- تيسير المشاركة السياسية والحوار في دعم الحكومة المضيفة في التغلب على العقبات التي تعوق دعم حكم القانون؛
- دعم بناء قدرات المؤسسات الوطنية، سواء الرسمية أو غير الرسمية التي يمكنها أن تحل المنازعات بصورة سلمية في إطار حكم القانون.

^{٢٣} "حكم القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع وما بعد النزاع"، تقرير أمين عام الأمم المتحدة، ٢٠٠٤

"The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post Conflict Societies", Report of the Secretary-General, 2004, (S/2004/616).

ويجب تصميم منهج شامل لدعم حكم القانون وتطبيقه وذلك بالتشاور الوثيق مع جميع الأطراف المعنية بعملية السلام وبالمجتمع المدني. ونتيجة لهذا فإن الاستراتيجيات ينبغي أن تبنى على الاحتياجات وأن تكون طويلة الأجل، مع تشجيع الجهات المانحة على استمرار المشاركة*. وينبغي أن يتضمن بناء القدرات بهدف تحقيق حكم القانون النطاق الكامل من الوظائف المطلوبة بما يشمل المؤسسات التي تدير العدالة (مثل الوزارات) والشرطة وغيرها من الجهات المعنية بفرض القانون، وسلطات النيابة، ومكاتب المحامين العموميين، والمحاكم، والسجون، وجهات الرقابة، وكالات إصلاح القوانين، ومؤسسات التعليم القانوني. وسوف يدعم حكم القانون في علاقته بهذه الوكالات والمؤسسات أنشطة أخرى تخص البعثة مثل إصلاح القطاع الأمني. ويؤدي إدراك البعثة للأهمية القصوى للملكية المحلية لعملية دعم حكم القانون على كافة مستويات النظام وفي جميع مراحل العملية انه سيمكن من بناء بيئة فعالة ومناسبة من حكم القانون. ولكن في بعض الأحيان يحتاج الأمر إلى موازنة هذا الإدراك لأهمية الملكية المحلية بقدر معين من التدخل لمعاونة جهود مكافحة الفساد داخل جهاز الشرطة وغيرها من مؤسسات فرض القانون، حيث أن هذا الفساد يمكنه أن يعرقل جهود المبذولة من أجل سيادة القانون وإصلاح القطاع الأمني.

ويعتمد دعم حكم القانون أيضاً على التفاعل مع نظم عدالة غير تابعة للدولة، وجهات فاعلة غير حكومية بالإضافة إلى الجماهير. ويمكن في الواقع أن تقدم الجهات غير التابعة للدولة والمؤسسات غير الرسمية العديد من الخدمات التي لا يمكن للدولة أن تقدمها أو لا ترغب في تقديمها. ونتيجة لهذا فإن فريق قيادة البعثة يحتاج لتفهم ثقافة النظم القائمة وأن يتعاون معها حيث أنها تتمتع فعلاً بثقة الجمهور.

ويعتبر من الضروري تحديد أولويات الأنشطة وذلك من أجل تهيئة الظروف المطلوبة لتحقيق النجاح في تعزيز حكم القانون. وقد يحتاج فريق قيادة البعثة إلى تأمل الموضوعات الآتية عند القيام بتحديد الأولويات : (أ) هل البيئة آمنة وسالمة؛ (ب) هل يمكن تأمين الأمن اعتماداً على خدمات الشرطة وحدها؛ (ج) هل يمتلك المجتمع المحلي القدرة على استيعاب مبادرات

الإصلاح؛ (د) هل يوجد مخربين نشطين يمكنهم زعزعة استقرار البيئة؛ (هـ) هل توجد منطقة جغرافية يمكنها دعم عملية إصلاح حكم القانون دون أن يتمكن المخربين من تعطيلها وبحيث تمثل مكسب سريع يمكنه أن يزيد الثقة في الإصلاح؛ (و) هل الحكومة المضيفة مستقرة بما يكفي للقيام بالإصلاح؛ (ز) هل يستجيب حكم القانون لتوقعات العدالة بين الجنسين فيما يتعلق بالأمن والقانون والنظام وغيرها من القضايا الاجتماعية والاقتصادية والإدارية؛ (ح) هل يمكن للشرطة وغيرها من أجهزة فرض القانون أن تحافظ على النظام والقانون والنظام العام في إطار حقوق الإنسان؛ و (ط) هل توجد مجالات ضمن إصلاح القطاع الأمني يجب التعامل معها قبل بدء الإصلاح في المجالات الأخرى؟

وفي نهاية المطاف، فإن دعم حكم القانون يعتبر أمراً ضرورياً حتى يسود سلام مستدام ويحدث انتقال سلس من مرحلة حفظ السلام إلى مرحلة بناء السلام. ويتعين نتيجة لما سبق أن يضع فريق قيادة البعثة موضوع دعم حكم القانون كأحد محاور تركيزه.^{٢٤} ويجب علاوة على هذا أن يكون حكم القانون جزءاً رئيسياً من أخلاقيات جميع مسؤولي مختلف المجموعات في مهمة حفظ السلام – بما يشمل العناصر العسكرية، والشرطية والمدنية من جميع الدول المساهمة في البعثة.

١/١/٥ الشروط المسبقة للنجاح

فيما يلي الحد الأدنى من الظروف الواجب توافرها لنجاح تثبيت حكم القانون:

- أن تعمل البعثة بناءً على سلطات تستمدّها من قرار لمجلس الأمن يحدد الأنشطة

الضرورية لدعم حكم القانون؛

^{٢٤} للحصول على مزيد من المعلومات أنظر "التقرير السنوي حول دعم وتنسيق أنشطة الأمم المتحدة حول حكم القانون"، تقرير أمين عام الأمم المتحدة، أغسطس ٢٠٠٩

For further information, see "Annual report on strengthening and coordinating United Nations rule of law activities", Report of the Secretary-General, August 2009, (A/64/298).

- توفر عملية سلام التي تنهي النزاع في البلد فرصة للتسوية المستدامة؛
- وقعت جميع الأطراف المهمة في الصراع اتفاقية سلام وأظهروا التزامهم بتطبيقها؛
- موافقة الجهات المانحة على دعم حكم القانون من خلال توفير موارد كافية؛
- توحيد جهود قيادات البعثة (السياسيين والعسكريين والشرطيين) فيما يخص طريقة التعامل مع التهديدات الموجهة للبعثة وولايتها، مع تأسيس حكم القانوني على نتيجة تحليل متعمق للصراع، والذي يجب أن يتضمن الإطارين التشريعي والثقافي بالإضافة للممارسات، بالإضافة لتحقيق تاريخ وخصائص الدولة المضيفة.

٢/١/٥ المعايير

- وفيما يلي بعض المعايير الرئيسية فيما يتعلق بوجود بيئة يسود فيها حكم القانون:
- وجود إطار تشريعي قوي يوفر ضمانات لعدم التمييز، مع جعل دور المرأة والأقليات عنصر أساسي في تطوير هذا الإطار التشريعي، والذي يجب أن يستجيب أيضاً للاهتمامات والتقاليد والثقافة والمعرفة المحلية وتاريخ البلد المضيف؛
 - وجود قطاع قضائي قوي قادر على الصمود أمام الضغوط الخارجية للعديد من الأطراف، إذ يتميز هذا القطاع بحساسيته الخاصة، حيث أنه المسئول عن تفسير القوانين التي يقرها النظام التشريعي، وبالتالي يتم تحقق فصل بين السلطات مع صياغة الضوابط والتوازنات مما يضمن تفسير القانون بصورة عادلة ومنصفة؛
 - استجابة القطاع الشرطي المعزز والأطراف الأخرى المسئولة عن فرض القانون لاحتياجات السكان ويلبّيها، ويراعي النساء والأقليات، بغض النظر عن السياسة والأطراف السياسية الفاعلة؛
 - وجود نظام إصلاحي مدعم يتوافق مع قواعد الأمم المتحدة الدنيا النموذجية لمعاملة السجناء؛
 - إنشاء آليات هيكلية وعمليات وساطة تهدف إلى الحل السلمي للنزاعات؛
 - تفعيل آليات المراقبة؛

- إنشاء إدارة عامة تحكمها قواعد وتكون موضع مسائلة، مع وجود نظم استئناف فعالة؛

٣/١/٥ المخرجات

فيما يلي المخرجات التنفيذية التي تساهم في تحقيق هدف تدعيم حكم القانون:

- تعزيز الإطار التشريعي؛
- تعزيز القطاع القضائي؛
- دعم قطاع الشرطة وغيره من قطاعات إنفاذ القانون؛
- دعم القطاع الإصلاحي.

٢/٥ المخرج الأول: تعزيز الإطار التشريعي

يتراوح تأثير الصراع على الإطار التشريعي من تدمير البنية التحتية المؤسسية إلى مجرد إضعاف فعاليتها. ويتميز الإطار التشريعي القوي الذي يقوم على حكم القانون ومبادئ حقوق الإنسان بقدرته على توفير آليات تمكن الدولة من صياغة قوانينها وفقاً لإرادة الشعب. وتشكل هذه الصياغة أساساً لبيئة تتميز بحكم قانون فعال. ويمكن للأطر التشريعية أن تساهم في زيادة النزاع لا حله، في حالة ما إذا كانت تميز بصورة غير عادلة ضد قطاعات معينة من السكان، و/ أو تفشل في تمرير قوانين تعزز حقوق جميع المواطنين. وينبغي أن تكون الأطر التشريعية متسقة داخلياً وأن تكون موائمة للواقع الاجتماعي وأن تضمن مشاركة منصفة وآمنة للنساء والأقليات.

١/٢/٥ الأنشطة التنفيذية

وفيما يلي الأنشطة التنفيذية المطلوبة من البعثة لدعم هذا المخرج:

- تقييم الاحتياجات ورسم الأطر التشريعات القائمة؛
- دعم الإصلاح التشريعي؛

- تنسيق دعم الجهات المانحة؛
- رفع الوعي الجماهيري من خلال الحملات الإعلامية؛
- إشراك المجتمع المدني بما يشمل النساء والأقليات.

٢/٢/٥ المعايير

معايير قصيرة الأجل:

- انتهاء عملية تقدير الاحتياجات ورسم الأطر التشريعية؛
- تحديد الجهات المانحة ومجالات مشاركتهم؛
- وضع الخطط بالاشتراك مع الحكومة المانحة بشأن تحديد الإصلاحات التشريعية اللازمة؛
- تحديد عوائق التي يتعرض لها الإصلاح؛
- تحديد مؤيدي الإصلاح في البلد المضيف.

معايير متوسطة الأجل:

- بدء الحكومة المضيفة رسم خطط الإصلاح التشريعي مع النظر في إمكانية مشاركة الأقليات والنساء؛
- تحديد أولويات مساعدات الجهات المانحة ومجالات مشاركتهم؛
- ملاحظة وجود دعم شعبي للإصلاح.

معايير طويلة الأجل:

- تطبيق الإصلاح التشريعي؛
- تعزيز دعم المجتمع المدني؛
- بدء عملية صياغة الدستور؛
- استدامة دعم الجهات المانحة؛

○ محافظة الأطر التشريعية على حكم القانون.

٣/٢/٥ المسئوليات والتنسيق:

يتولى فريق قيادة البعثة مسئولية تعزيز سيادة حكم القانون مع نظرائهم من المسؤولين الوطنيين في الدولة المضيفة، مع خلق التوازن بين الملكية المحلية وبين تحقيق أهداف البعثة. وتقع على عاتق الحكومة المضيفة المسئولية النهائية للوصول إلى أطر لحكم القانون تستجيب لحاجات البيئة المحلية. وسوف تتميز عملية تنسيق الجهود بصعوبتها ووجود توترات سيتعين على فريق قيادة البعثة أن يديرها حتى يؤدي التزاماته. ويحتاج فريق قيادة البعثة إلى المشاركة السياسية المستمرة حتى يتمكن من دعم الإصلاحات التشريعية.

٤/٢/٥ الموارد

يجب تخصيص موارد وخبرات كافية لدعم المهام الواردة بالتكليف. وينبغي على فريق قيادة البعثة أن يبذل قصارى جهده لحث الجهات المانحة على الاهتمام، فضلاً عن تشجيع الدعم المستدام لهذا القطاع. ويعتمد النجاح في الأجل الطويل على استمرار المشاركة السياسية وكذا على استمرار دعم الجهات المانحة وذلك لتوفير الدعم المالي والمادي المطلوب لاستدامة نجاح عملية الإصلاح.

٥/٢/٥ التحديات والمخاطر

- يمكن أن تصطدم القوانين المحلية علاوة على النظم العرفية والدينية مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان؛
- يمكن أن تؤدي وتيرة ونمط الإصلاح التشريعي إلى زعزعة القبول المحلي لهذه الإصلاحات؛

- يمكن أن تؤدي نقص القدرة المحلية على استيعاب الإصلاحات التشريعية إلى فقدان عملية الإصلاح لشرعيتها ومصداقيتها؛
- يمكن أن يؤدي قصور مشاركة الأطراف ذات المصلحة من البلد المضيف في تصميم وتنفيذ آليات الرصد والتقييم إلى إعاقة وضع نقاط معيارية فعالة؛
- فرض الأطراف الدولية لنظم قانونية لا تناسب البيئة المحلية؛
- يمكن أن يؤثر التوتر بين فريق قيادة البعثة والحكومة المضيفة سلباً على تنفيذ خطط وأولويات الإصلاح التشريعي الشامل؛
- لابد من وضع احتياجات العدالة التقليدية للمجتمع في موقعها المحوري عند وضع الخطط؛
- يؤدي الفساد والانتماءات السياسية إلى الانحراف عن مسار الإصلاحات.

٦/٢/٥ الاعتبارات

- الإطار الزمني المطلوب للإصلاح التشريعي. يتطلب الأمر إيجاد توازن ما بين الاحتياج قصير الأجل لإشباع توقعات الجهات المانحة والأطراف المحلية في رؤية تغييرات مع إدراك أن الإصلاح التشريعي المستدام بطبيعته عملية طويلة الأجل. ولن تتمتع نتائج عملية الإصلاح بالاستدامة إذا ما تم تسريعها وعجزت عن استيعاب متغيرات هامة مثل المعايير الثقافية للبلد، والمنظورات الجنسانية، كما تعجز عن حث المواطنين عن المشاركة فيها. وفي حالة ما شكل الإصلاح تحولاً حقيقياً عن الأطر التشريعية السابقة وعدم حساسية فريق قيادة البعثة تجاه عامل الوقت، فإن المخربين يمكنهم ببساطة أن ينتظرون انتهاء مهمة البعثة أو أن يشككوا في شرعيتها ومصداقيتها. وأخيراً فإن قابلية الأطر التشريعية القائمة لاستيعاب التغييرات أو التكيف معها، قد تحتاج لوقت حتى نتمكن من بناء القدرات.

- *إحداث التوازن بين المعايير الدولية وبين العادات والديانات والقوانين المحلية . يمكن أن يواجه تطبيق الإصلاحات التشريعية تعارض بين المعايير الدولية وبين نظم التقاليد المحلية والنظم الدينية والتشريع الرسمي، على سبيل المثال فيما يتعلق بحق المرأة في التصويت، وفي الميراث وفي ملكية الأراضي وغير ذلك. ويمكن أن يؤدي تشجيع الإصلاحات التشريعية على التوافق مع المعايير الدولية إلى خلق توترات بين فريق قيادة البعثة والحكومة المضيفة من جهة وفصائل من السكان من جهة أخرى.*
- *إحداث التوازن بين الحاجة لأطر تشريعية ممثلة لمختلف فئات الشعب وبين هياكل النخبة في الحكم . يمكن أن تظهر الحاجة للموائمة بين الحاجة أن تمثل الأطر التشريعية جميع طوائف المجتمع بما يشمل الأقليات والمرأة، وبين الاستجابة فقط لمن بيدهم القوة والنفوذ. ورغم أن الحصول على تأييد من بيدهم السلطة حتى يمكن دفع عملية الإصلاح للأمام يعتبر أمراً حتمياً، إلا أن قصر الاستجابة عليهم قد يؤدي للنتائج المرغوبة. ولا بد من تحقيق توازن بين المنفعة العملية والإصلاح التشريعي التي من شأنها أن تعزز من شرعية ومصداقية العملية. ويتعين نتيجة لما سبق إيجاد نوع من التوازن بين المشاركة مع المجموعات الداعمة التي تمثل مختلف قطاعات السكان، مثل الأقليات والمرأة، وبين مصالح من بيدهم السلطة.*
- *التمييز الرسمي وغير الرسمي. وأخيراً حيث قد تخلو التشريعات الوطنية بصورة واضحة من التدابير الرسمية للتمييز، فإن أشكال التمييز غير الرسمية و التقليدية قد تكون متأصلة في التنظيم الاجتماعي للدولة. وحتى مع وجود وعي ثقافي عميق والتشاور مع الأطراف من ذوي المصلحة وإتباع الإجراءات السليمة لدراسة مدى وجود أشكال للتعبص فإن المهمة قد لا تتجح نجاحاً كاملاً في فهم واستيعاب نتائج أجيال من التقاليد الشاملة والمؤسسة للتمييز، وعليه فيجب أن تتسم التوقعات بالتواضع في هذا الصدد.*

٣/٥ المخرج الثاني: تعزيز القطاع القضائي

يمثل وجود قطاع قضائي سليم وموضع للاحترام مرتبطاً بالشرطة والمؤسسات الإصلاحية حجر زاوية في انتقال البلد. ورغم أن العدالة الجنائية قد تكون موضع التركيز إلا أن قضايا العدالة المدنية مثل قوانين الأسرة والميراث، وقوانين إصلاح الأراضي والقانون التجاري، علاوة على القانون الدستوري والقانون الإداري، يمكن أن تمثل عوامل حاسمة في الحد من انتشار الجرائم والفوضى. ويلاحظ أنه في حالة عدم التعامل مع الخلافات في أي من المجالات سألقة الذكر فإن الخلاف قد يتصاعد بسهولة بما يصل في بعض الأحيان إلى مستوى الصراع العنيف. فإن ثقة المواطنين في النظام القضائي في أنه لن يحاكمهم بأسلوب تعسفي، أو يتعامل معهم بصورة عقابية أو انتقامية، وأنه سوف يطبق العدالة بصورة متساوية، ستولد الثقة في الحكومة المضيفة وفي نظام العدالة بأكمله. ويدعم النظام القضائي القوي الإصلاحات في الشرطة وفي مؤسسات الإصلاح، مما يعود بالنفع على السكان. وعلاوة على ما سبق، فإن الاستثمار الدولي والنمو التجاري يجذب نحو الدول ذات الاختصاصات القضائية بحيث لا تكون سلامة العمال ونزاهة النظام القضائي موضعاً للشك. وإذا ما قام المجتمع الدولي بدعم النظراء الوطنيين بكفاءة وبصورة شاملة، فإنه يتعين على المجتمع الدولي أن يقيم ما إذا كان هؤلاء النظراء لديهم الرغبة والقدرة على مواجهة التهديدات الشاملة للقطاع القضائي والتي بالتالي تكون تهديدات لحكم القانون. ويجب التأكيد من أن عدم ملائمة السلطات المخولة للبعثة والموارد المخصصة لها لمجابهة درجة التهديد للإصلاح القضائي وحكم القانون تعتبر وصفاً أكيدة لحدوث الفشل.

يمثل فريق قيادة البعثة طرف واحد من الأطراف التي تدعم الإصلاح القضائي. وسيساعد قيام البعثة بدور الموجه والمنسق لعملية الإصلاح القضائي في إضفاء الشرعية والمصادقية على كلاً من البعثة والحكومة المضيفة. وستبقى الأطراف الأخرى مرتبطة بإصلاح القطاع القضائي بعد انتهاء بعثة حفظ السلام بفترة طويلة، ومن ثم ربما يجد فريق قيادة البعثة أنه

من المفيد أن يتشاركوا مع من بيدهم الأمر من أجل دعم وتنسيق جميع الجهود. ويعتبر القطاع القضائي المدعم المتين عنصر حيوي للنجاح في الانتقال إلى بناء السلام.

واستناداً على تقييم الاحتياجات وتحليلها فإن فريق قيادة البعثة سيصبح على وعي بالأنشطة المتعددة المطلوبة لدعم الإصلاح القضائي. وبما أن بناء القدرات يستغرق وقتاً طويلاً، قد يكون هناك ضغط للحصول على عدالة سريعة لتلبية توقعات الجمهور. ويجب هنا على فريق قيادة البعثة أن يتعرف على الأنشطة التي لن تزعزع استقرار عملية السلام وتعطي دليلاً على الإصلاح في نفس الوقت. ويتعين على فريق قيادة البعثة أيضاً أن يجد التوازن المطلوب بين بدء عملية الإصلاح القضائي المبنية على تقييم الاحتياجات وبين قدرة الحكومة المضيفة على استيعاب هذه الإصلاحات. وقد يحتاج فريق قيادة البعثة لنظر في مدى إمكانية تلبية الرغبة في تحقيق العدالة السريعة من خلال اللجوء لآليات العدالة الانتقالية أو من خلال دعم القانون العرفي وكلاهما يتميز بالحساسية الشديدة. ومن المحتمل أن تؤدي توقعات الدولة المضيفة والمجتمع الدولي إلى خلق توترات سوف يضطر فريق قيادة البعثة لإدارتها حتى لا يفقد الدعم سواء من الحكومة المضيفة أو الجهات المانحة، حيث أن المشاركة طويلة الأجل لكلاهما تعد أمراً بالغ الأهمية. ويمكن للمكاسب السريعة التي تحدث تغييراً أن ينتج عنها زيادة في الصبر والتسامح مما يعطي فعالية لبناء الإصلاح القضائي المستدام، إذ أن العواقب غير المقصودة قد تؤدي لحدوث مكسب سريع لا يلبي متطلبات عملية الإصلاح القضائي المستدامة على المدى الطويل.

١/٣/٥ الأنشطة التنفيذية

تتضمن الأنشطة التنفيذية المطلوبة من البعثة لدعم هذا المخرج ما يلي:

- تقييم احتياجات وتعيين آليات النظام القضائي القائم، بما يتضمن القضاء التقليدي والعرفي و/ أو غير التابع للدولة؛
- التشجيع على استقلال السلطة القضائية؛

- تعزيز الكفاءة المهنية في المجالين القضائي والنيابي، والتشجيع على المسائلة والشفافية من خلال تطوير الإدارة والمراقبة؛
- التشجيع على التفاعل والتعاون والتنسيق مع نظم العدالة الجنائية المكملة مثل الشرطة والمؤسسات الإصلاحية (السجون)؛
- تنسيق الدعم المقدم من الجهات المانحة؛
- التشجيع على فرض القوانين بفاعلية والإنصاف في الحصول على العدالة، بما يشمل دعم مكاتب المحامين العموميين المستقلين للدفاع عن أفراد المجتمع الأقل حظاً؛
- تعزيز الروابط والتعاون ما بين مؤسسات الدولة والمؤسسات غير التابعة للدولة؛
- رفع الوعي الجماهيري من خلال الحملات الإعلامية مع التأكد من تضمن هذه الحملات لوجهات نظر المجتمع المدني وبصفة خاصة فيما يتعلق بالمرأة والأقليات؛
- تشجيع المسائلة القضائية؛
- دعم القدرات المحلية في مجال إدارة المحاكم؛
- مراقبة سير المحاكمات.

٢/٣/٥ المعايير

- معايير قصيرة الأجل:
 - اكتمال تقييم الاحتياجات وتحليلها؛
 - دفع مراتب القضاة وجميع مسؤولي الدولة في القطاع؛
 - تحديد العوائق التي تحول دون تحقيق الإصلاح؛
 - تكوين البيئة المناسبة لتحقيق الإصلاح القضائي؛
 - تخطيط الحملة الإعلامية وتنفيذها؛
- معايير متوسطة الأجل:

- زيادة لجوء السكان للنظام القضائي؛
- انخفاض عدد الأشخاص المحتجزين بصورة غير قانونية دون تقديمهم للمحاكمة؛
- انخفاض عدد القضايا التي ترفضها المحكمة نتيجة عدم وجود تهمة؛
- دعم عمليات التحري عن وكلاء النيابة ومحامي الدفاع، مع دعم نظم انضباط وتعيين القضاة من خلال الانتدابات والشراقات الدولية؛
- إنشاء قائمة بالقضايا المتعلقة؛
- تحليل متطلبات التوظيف ومتطلبات الموازنات؛
- التنسيق بين الجهات المانحة لتحجيم التداخل؛
- يعمل المجتمع المدني على دعم الإصلاح القضائي؛
- صياغة دليل مشترك للغة المستخدمة في القضاء؛
- أصبح القضاء ووكلاء النيابة ومحامي الدفاع والعاملين الإداريين بالمحاكم عرضة للمساءلة من خلال عمليات تتسم بالشفافية؛
- زيادة فرص الوصول لآليات العدالة، ولاسيما فيما يخص النساء والأقليات، وزيادة تمثيل المرأة في القطاع القضائي؛
- زيادة التعاون مع العدالة التقليدية/ العرفية؛
- بناء القدرات الخاصة في مجال التدريب القانوني، بما يشمل التدريب على إدارة المحاكم؛

● معايير طويلة الأجل:

- استقل القضاء وأصبح خالي من التسييس في الاختيار، والترقية والإجراءات التأديبية، كما استقل في شئونه المالية؛
- أصبح القضاء ووكلاء النيابة والمحامين موضع ثقة ومؤثرين ومحايدين؛
- أصبح القضاء ووكلاء النيابة والمحامين موضع مساءلة في حالة سوء السلوك دون الحاجة لأي تدخل دولي؛
- تلتزم المهن القانونية بمعايير دقيقة وصارمة للسلوك؛

- يؤدي نظام العدالة مهامه الأساسية الخاصة بالقانونين المدني والجنائي بكفاءة؛
- تعمل إجراءات حماية حقوق الإنسان (مثل لجنة حقوق الإنسان أو أمين المظالم ombudsman) بكفاءة؛
- يوفر النظام القانوني آلية غير عنيفة لتسوية المنازعات؛
- أصبح "ثقافة حكم القانون" جذور راسخة في التوقعات والقيم الاجتماعية؛
- تتوفر الموارد المالية والمؤسسية والبشرية الكافية لتخطيط برامج التدريب القانوني وتنفيذها والقيام ببناء القدرات على المستوى القومي ؛
- تتوفر المعونة القانونية الملائمة حيثما ظهرت الحاجة إليها لمن لا يستطيعون تحمل تكاليف توكيل محامي دفاع؛
- الاتجاهات والمعايير الاجتماعية تؤيد الحل السلمي للمنازعات.

٣/٣/٥ المسؤوليات والتنسيق

تحتفظ الحكومة المضيفة بدور رائد في ضمان قيام قطاع قضائي قوي يفرض القوانين التي يصدرها الهيئة التشريعية. ويتولى فريق قيادة البعثة مسؤولية إيجاد التوازن بين الملكية المحلية للقطاع القضائي وبين أهداف البعثة. ويمكن في أغلب الحالات أن يدعم فريق قيادة البعثة تقوية القطاع القضائي من خلال توفير القيادة السياسية وتنسيق دعم الجهات المانحة على المدى الطويل. كما يمكن لفريق قيادة البعثة من خلال التوجيه والتنسيق أن يساعد في تهيئة بيئة سياسية يسود في ظلها الإصلاح القضائي مع مرور الوقت. إن تخفيف المخاطر الناتجة عن التعارض بين ضغط الإطار الزمني المحدد لتحقيق المهام الواردة بالتكليف المتعلقة بالإصلاح القضائي، وبين الحاجة لتجنب المساس بالملكية المحلية والدعم الشعبي للإصلاح القضائي، يعتبر عنصر رئيسي في دعم شرعية ومصداقية القطاع القضائي. ويأتي إيجاد روابط مع المدافعين عن مساواة حقوق المرأة والأقليات في الحصول على العدالة والإصلاح القضائي الشامل كمجال مهم للتنسيق.

٤/٣/٥ الموارد

يجب تخصيص الموارد والخبرة الكافية لدعم تعزيز القطاع القضائي. ويفضل جلب خبراء أساسيين ممن لديهم المعرفة والمهارة والقدرة والخبرة الدولية في العلاقات ما بين الثقافة والقانون والسياق الذي يتم فيه التطبيق ولديهم القدرة على الموازنة بين ما هو ممكن التحقيق في ظل ظروف معينة، وذلك لأهمية مساهمة مثل هؤلاء في توجيه ودعم الإصلاح القضائي. ويحتاج الأمر لوجود عاملين يمتلكون الخبرة والمهارة العملية في التوجيه وتقديم المشورة في المجالات السياسية والقانونية وحقوق الإنسان. ونظراً أيضاً لأن طبيعة الإصلاح القضائي أنه يتم على المدى الطويل، فإنه يحتاج إلى المعونة المستدامة من الجهات المانحة.

٥/٣/٥ التحديات والمخاطر

- الصدام المحتمل بين المعايير الوطنية والمعايير الدولية فيما يتعلق بالإصلاح القضائي؛
- تعرض النظام القانوني الرسمي للتدمير أو أن يكون غائباً تماماً بحيث يفتقر للأطراف الفاعلة الكافية للاضطلاع بهذه المهمة واسعة المجال؛
- لا يستطيع المجتمع المدني الضعيف أن يساهم في الإصلاح القضائي، مما يحد من الشرعية والمصادقية القضائية؛
- تطويع الانتماءات والعلاقات السياسية والقضائية الراسخة مما يخلق توترات وعداءات تجاه مبادرات إصلاح الحوكمة ويضر بالتعاون السياسي الناشئ؛
- تأثير كل من الجريمة المنظمة والفساد المتعلق بالنفوذ السياسية على إصلاح القطاع القضائي؛
- التحديات واللوجيستية وتلك الخاصة بالموارد بما يعوق أو يمنع تحقيق تغييرات واسعة النطاق في إدارة وتسيير أمور المحاكم؛
- إدراك مدى عدالة توزيع التدريب والتعيين في الوظائف المفضلة على الطوائف العرقية والدينية والإقليمية وتأثير ذلك على الإصلاح القضائي؛

- صعوبة الوصول لفهم مشترك للمفاهيم المعقدة مثل حكم القانون، العدالة الانتقالية، إصلاح القطاع الأمني، وإصلاح القطاع القضائي؛
- ضعف الإدارة و/ أو ثقافة القيادة؛
- التحديات التي تواجه إدماج الفئات المهمشة والمستضعفة.

٦/٣/٥ الاعتبارات

- إيجاد توازن بين الاستقرار السياسي ومساءلة القطاع القضائي. يمثل النفوذ السياسي والجنائي داخل القطاع القضائي عائق أمام سيادة القانون. ومع ذلك، فإن التعامل مع هذه المشاكل قد تكون له تبعات سياسية يكمن أن تزعزع استقرار العملية السلمية. ويحدث كثيراً أثناء النزاعات أن تعبر المصالح القانونية والسياسية والاقتصادية عن نفسها في صورة نشاط إجرامي، مما قد يؤثر على الإنعاش بعد انتهاء النزاع ، وعلى الإصلاح القضائي. ويمكن مثلاً للتعجل في فصل القضاة من الخدمة (المشكوك فيهم أو المتهمين) أن ينتج فراغاً في هياكل السلطة، مما قد يكون له أثر سلبي أطول تأثيراً على تدعيم الإصلاح القضائي.
- التوازن بين تحقيق النتائج والوقت. تتسم عملية الإصلاح القضائي بأنها عملية طويلة الأجل ليس لها توقيت محدد لانتهاء، ومن ثم ينبغي إيجاد توازن ما بين حاجة كل من البعثة و الجهات المانحة للوصول إلى نتائج، وبين الوقت والقدرة المحلية اللازمة لبناء الإصلاح القضائي الذي يستجيب للثقافة والسياق المحليين والطاقات المحلية. وينتج عن غياب مجتمع قانوني محترف قوي (أي القضاة، والمدعين العموميين ومحاميو الدفاع ومديري المحاكم الخ..) اعتماد غير ضروري على الخبراء الدوليين، والذين من المحتمل ألا يشاركوا في عملية التطوير طويلة الأجل للنواة القضائية التي يمكنها تنفيذ عمليات الإصلاح القضائي. ومن ناحية أخرى، فإن الاستثمار قصير الأجل للخبرات الدولية يمكن أن يساعد في منع بقاء المقبوض عليهم لفترات طويلة قيد الاحتجاز في حين يجري تطوير الخبرات المحلية.

- **التعامل مع الفساد المستشري مع دعم الإصلاح القضائي في.** غالباً ما تكون هناك روابط بين الفساد وبين الجريمة المنظمة، لاسيما عندما تعجز الحكومة المضيفة عن دفع مرتبات القضاة وغيرهم من العاملين في القطاع القضائي. ويعتاد السكان الحصول على العدالة من خلال ممارسات فاسدة، فإن أصبحت الممارسات الفاسدة محل قبول عام، ستكون غير محفزة للإصلاحات التي من شأنها أن تغير القطاع القضائي، كما أنها ستزيد من مقاومة هذه الإصلاحات. وفيما يتعلق بالبلد المضيف، فإن هناك مقاومة كبيرة ضد تغيير الفساد المؤسسي.
- **دعم المعايير المحلية أو الدولية.** غالباً ما توجد أشكال تقليدية للعدالة التي تكون نمت وأصبحت ناضجة في بيئة ما بعد انتهاء النزاع، وهي التي تلبي احتياجات السكان المحليين. وأحياناً ما لا تلتزم هذه الأشكال بالمعايير الدولية، خصوصاً فيما يتعلق بالمرأة والأقليات. وستظهر الحاجة غالباً لإحداث توازن بين المعايير الثقافية (النفعية) والمعايير الدولية (المعيارية). وينبغي إقرار التسوية العرفية للنزاعات (سواء الرسمي أو غير الرسمي) كجزء من الاعتبارات الإستراتيجية الشاملة لإصلاح القضاء. وعلاوة على ذلك، لا ينبغي استخدام المعايير الثقافية لترسيخ انتهاكات حقوق الإنسان، خصوصاً فيما يتعلق بالمرأة والأقليات.

٤/٥ المخرج الثالث: دعم قطاع الشرطة وغيره من قطاعات إنفاذ القانون

تأتي الشرطة وغيرها من مؤسسات إنفاذ القانون كأكثر فروع القطاع الأمني وسلطة الحكومة ظهوراً. وتؤثر الصورة التي لدى العامة عن الشرطة تأثيراً كبيراً على الإدراك العام لمدى اطمئنان أو قلق الفرد على أمنه. وكثيراً ما تقتصر الشرطة إلى الشرعية في مجتمعات ما بعد النزاع، وذلك نتيجة لتورطها في النزاع الذي انتهى حديثاً، ونتيجة لإدراك الجمهور للفساد ولانتهاكات حقوق الإنسان وعدم استجابتها لاحتياجات الجمهور للأمن ولحكم القانون. وفي الحالات التي يتولى الجيش فيها مسؤولية الأمن الداخلي، يعتبر انتقال المسؤولية عن حفظ القانون والنظام من الجيش إلى الشرطة خطوة هامة نحو إعادة ترسيخ حكم القانون. ويعتبر

نتيجة لما سبق أن دعم الشرطة وغيرها من مؤسسات حفظ القانون أحد أوائل العلامات الإيجابية أن الحكومة تعيد ترسيخ سلطتها. وعلاوة على ما سبق، توجد في الكثير من مجتمعات الخارجة من النزاع مستويات عالية من الجريمة المنظمة والعابرة للحدود الوطنية، والتي ترتبط بالفساد والنفوذ السياسية، مما يهدد الأمن ويقوض حكم القانون. وتعتمد ممارسات الشرطة ومؤسسات إنفاذ قانون اللذان يتميزان بالفاعلية وخضوعهما للمساءلة على وجود إدارة محترفة وحوكمة لهذه المؤسسات. ويستحيل في حالة غياب المستويات المناسبة من نشاط وتواجد الشرطة وغيرها من مؤسسات إنفاذ القانون تحقيق السلام والأمن المستدام و تعزيز حكم القانون^{٢٥}. وبالتالي فإن دعم قيادة البعثة لتعزيز الشرطة وغيرها من مؤسسات إنفاذ القانون بما في ذلك خدمات الجمارك والحدود، يعتبر أمراً حيوياً لدعم بيئة تساعد على حكم القانون. وينبغي مع كل ما سبق تضمين أي إصلاح أو إعادة هيكلة للشرطة ضمن خطة وإطار شاملان للأمن في البلاد.

وربما يرغب فريق قيادة البعثة أثناء تحديده لأولويات نشاط دعم الشرطة وغيرها من مؤسسات إنفاذ القانون أن يأخذ بعين الاعتبار ما يلي: (أ) هل توجد البنية التحتية المناسبة بحيث تتمكن الأطراف المحلية من الاستجابة للإصلاح؛ (ب) هل سيكون الإصلاح مستدام؛ (ج) هل لم يأت بعد أو أن الإصلاح الشامل؛ (د) هل يمكن تسمح حالة الأمن بتطبيق إصلاح الشرطة؛ (هـ) هل تتوافر الموارد بحيث تدعم المهارات المناسبة للإصلاح بصورة مستمرة؛ (و) ما هو مستوى الإرادة السياسية داخل حكومة البلد المضيف الراغبة في إصلاح الشرطة والقطاع الأمني؟

^{٢٥} دعم الإصلاح وإعادة هيكلة وبناء الشرطة ومؤسسات إنفاذ القانون "سياسة صادرة عن إدارة عمليات حفظ السلام،

ديسمبر ٢٠٠٦

"Support for the reform, restructuring and rebuilding of police and law enforcement agencies", DPKO Policy, December 2006, (ref. DPKO/PD/2006/00070).

١/٤/٥ الأنشطة التنفيذية

تتضمن الأنشطة التنفيذية المطلوبة من البعثة لدعم هذا المخرج ما يلي:

- تقييم وتحليل احتياجات الشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون؛
- تنسيق دعم الجهات المانحة؛
- رفع الوعي الجماهيري من خلال الحملات الإعلام ؛
- دعم الحكومة في تحديد الإصلاح وتنفيذه ، وإعادة هيكلة الشرطة المؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون وإعادة بناءها ؛
- إشراك المجتمع المدني في تحديد أدوار ومسؤوليات وسلطات الشرطة وغيرها من المؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون لضمان تضمنها لوجهات نظر المرأة والأقليات؛
- دعم إدارة الشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون وإخضاعهم للرقابة ضمن حدود الحكومة المضيفة بما يشمل دعم عمل الأطر المتعلقة بالميزانية والأطر التنظيمية والقانونية؛
- دعم استجابة الشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون لقضايا الحماية بما يشمل الحماية ضد العنف الجنسي والجنساني؛
- دعم زيادة مشاركة المرأة والأقليات في الشرطة وغيرها من المؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون؛
- دعم تطوير البنية التحتية وتوفير المعدات بما يشمل الزى الرسمي والشارات إذا اقتضى الأمر؛
- دعم تنمية المهارات القيادية باعتبارها عنصراً أساسياً في الدعم المؤسسي بما يشمل تطوير الثقافة التنظيمية الإيجابية عمل أنشطة ترويج لها بما يضمن وجود بنية مؤسسية مدعمة؛
- توفير الدعم التنفيذي للشرطة بالدولة المضيفة وغيرها من مؤسسات إنفاذ القانون بما يتوافق مع الولاية الخاصة بالبعثة؛

- المعاونة في إقامة علاقات مع الشرطة الدولية والإقليمية وغيرها من مؤسسات إنفاذ القانون بهدف تقاسم المعلومات والدعم التشغيلي (مثل الانترنتبول).

٢/٤/٥ المعايير

• معايير قصيرة الأجل

- اكتمال عملية تقييم وتحليل احتياجات الشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون؛
- يأخذ خبراء الأمم المتحدة في شئون الشرطة والسجون والعدالة على عاتقهم عملية التدريب في مجال التوعية الثقافية والتدريب على القوانين والإجراءات المحلية القابلة للتطبيق، والتدريب الأساسي على لغة البلاد، وذلك فور نشرهم؛
- تحديد الجهات المانحة ومجالات مساهمتها؛
- بدء التخطيط بمشاركة الحكومة المضيفة لمسائل الإصلاح وإعادة الهيكلة والبناء بما يشمل الخطط الخاصة بالتوظيف والتدريب؛
- عمل تعداد وتحديد للعاملين بالشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون؛
- فصل دور الشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون في توفير الأمن الداخلي عن دور الجيش؛

• معايير متوسطة الأجل:

- الاضطلاع بفحص العاملين بالشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون واختيارهم وتعيينهم؛
- دعم تدريب وبناء قدرات الشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون؛
- تعزيز آليات المسائلة؛

- تطبيق برامج التوجيه وتقديم المشورة؛
- دعم إدارة الشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون وفرض الرقابة عليها؛
- تعزيز القدرات المؤسسية للشرطة وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال إنفاذ القانون؛
- دعم آليات السيطرة والرقابة وتنشيط القدرات التشغيلية اللامركزية؛

● معايير طويلة الأجل:

- إنشاء الأطر القانونية والفقهية المعمول بها؛
- تتم محاسبة الشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون وفقاً للقانون والتشريعات المتخصصة بقواعد السلوك الخاصة بهم؛
- تستطيع الشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون الاستجابة إلى احتياجات السكان؛
- تدريب الشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون على العمل ضمن أطر حقوق الإنسان مع مراعاة احتياجات المرأة والأقليات؛
- أصبحت الشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون أكثر تمثيلاً لمختلف فئات وطوائف الشعب مع وجود فرص تتناسب مع نسبة النساء والأقليات للعمل بهذه المؤسسات؛
- بناء القدرات المؤسسية لتدريب الشرطة بجميع مستوياتها وفي جميع المجالات الشرطية؛
- إضفاء الطابع المؤسسي على تقاسم المعلومات والأساليب التنفيذية بين الدول المتجاورة وبين التجمعات الإقليمية والدولية وذلك في المسائل المتعلقة بالجرائم الجنائية عبر الحدود.

٣/٤/٥ المسئوليات والتنسيق

يمثل دعم الشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون جزءاً من الجهد الأوسع لتعزيز حكم القانون، ويتولى مفوض الشرطة الدور القيادي داخل البعثة في دعم هذا القطاع. وقد يحتاج فريق قيادة البعثة لضمان تنسيق أنشطة البعثة التي يؤديها العديد من الأطراف المشاركين في مختلف المجالات الداعمة للشرطة وللمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون. وتمثل هذه المؤسسات جزءاً من نظام أوسع يشمل القضاة والمدعين العموميين والمحاكم ومؤسسات الإصلاح والجمارك وخدمات الحدود بالإضافة إلى إدارة وتسيير أمور المحاكم. ولتنسيق هذه الجهود المتعددة يتطلب الأمر اهتمام فريق قيادة البعثة لتجنب التداخل والازدواج والتغرات. وكما تؤثر الإدارة السياسية للشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون، على سبيل المثال في وزارة العدل والداخلية، في مصداقية وشرعية هذه المؤسسات، ومن ثم قد يحتاج فريق قيادة البعثة لحشد دعم الإصلاحات عند هذه المستويات السياسي.

ويحتاج التعامل الفعال مع الجريمة المنظمة والجريمة العابرة للحدود الوطنية لمنهج عمل شامل ويعمل به عدد من الأطراف ذات المصلحة، مما يجعل للمهمة دوراً هاماً. وقد تكون أحد أدوار فريق قيادة البعثة هي تنسيق أنشطة الجهات ذات المصلحة المتعددة مثل الحكومة المحلية ومؤسساتها ذات الصلة، بالإضافة إلى المنظمات الإقليمية والدولية.

٤/٤/٥ الموارد

تمتاز استمرارية الموارد البشرية والرأسمالية بهدف دعم عملية الإصلاح طويلة الأجل بأهميتها المحورية. وعلاوة على ذلك، يدعم شرعية عملية الإصلاح وجود موجهين mentors ومستشارين في شئون الشرطة وغيرها من شئون إنفاذ القانون، والذين تشمل مهاراتهم الوعي السياسي، والحساسية للمسائل الثقافية ومراعاة الفوارق بين الجنسين ويتميزون بالنزاهة. وتزداد بصورة مستمرة الحاجة إلى الخبرة الفنية في مجالات متخصصة

بالشرطة وغيرها من أعمال إنفاذ القانون، كما يزيد الطلب على الخبرة الفنية في إصلاح هذه المؤسسات وإعادة هيكلتها وإعادة بناءها. وتعتبر معونة الجهات المانحة والمعونة الثنائية القائمة على الالتزام طويل الأجل أمراً بالغ الأهمية لنجاح إصلاح الشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون وإعادة هيكلتها وإعادة بناءها. وتتميز هذه العمليات كما سبق الذكر في القسم الخاص بحكم القانون أنها عمليات طويلة الأجل تعتمد على القدرات والطاقات وعلى النظرة المحلية لشرعيتها ومصادقيتها.

٥/٤/٥ التحديات والمخاطر

- تفشي الفساد وكونه عقبة للحصول في خضوع شرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون للمسائلة وشرعيتها ؛
- غياب الإرادة السياسية، أو على العكس التدخل السياسي المفرط في إدارة وفي الأنشطة التشغيلية للشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون مما يضعف من فعاليتها وحرفيتها؛
- غياب البنية الأساسية والموارد المطلوبة من شرطة الدولة المضيفة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون مما يعوق القدرة على الإصلاح؛
- الإفراط في تداول الاختصاصات وضعف كفاءة العاملين في ضباط الشركة الدوليين العاملين في دعم شرطة الدولة المضيفة ومؤسساتها الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون مما يؤثر سلبياً على سرعة وجودة الإصلاح؛
- الاختلافات في التقاليد والممارسات في تفسير أمور الشرطة وغيرها من المؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون عن المعايير الشرطية للأمم المتحدة مما ينتج عنه أن تصل شرطة الدولة المضيفة المؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون رسائل غير متناسقة وغير موحدة المعنى حسب اختلاف التفسيرات؛
- مقاومة الشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون و/ أو مقاومة الإدارة السياسية للإصلاح.

- توفير الدعم الخارجي مع التشجيع على الاكتفاء الذاتي. رغم الاحتياج لدعم المجتمع الدولي في الأجل القصير لتعزيز الشرطة بالدولة المضيفة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون، فإن الإفراط في الاعتماد على خبرة وطاقات وموارد المجتمع الدولي يمكن أن يؤدي إلى زيادة الاعتماد علي الخارج بدلاً من الاعتماد على الذات.
- الجودة مقابل الكمية. يمكن للإفراط في التركيز على توفير الموارد المادية، والبنية التحتية واجتذاب وتعيين وتدريب واختبار المعينين بالشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون أن ينتج عنه افتراض أن الإصلاح أصبح راسخاً. ويمكن أن يؤدي عدم الاهتمام باحتياجات القدرات المؤسسية والمسائلة والتشجيع على بناء ثقافة تنظيمية إيجابية، وعدم التركيز على إدارة القطاع إلى زيادة الطاقة المحلية للشرطة وغيرها من المؤسسات في الأجل القصير، مع ضعف كفاءتها وجودة أدائها في الأجل الطويل. سيكون ضرورياً من أجل نجاح ودوام التغييرات أن يتم بناء قدرات محترفة ومنضبطة للإصلاح بين كبار العاملين بالشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون مع ضمان الحوكمة الفعالة التي تتميز بالشفافية بالقطاع.
- الموازنة بين الشرعية المدركة والمصدقية المدركة. قد تدفع ضرورة تولي أمر الأمن والقانون والنظام إلى المسارعة بدفع ضباط شرطة الدولة المضيفة إلى الشارع بسرعة كبيرة دون فحص وتصفية كافيين. ويمكن زعزعة شرعية الشرطة في المدى الطويل في حال عدم العناية الكافية بتصفية العناصر غير المرغوب فيها، وفي ذات الوقت إذا ظهر أن شرطة الأمم المتحدة تتولى مسئولية تقديم خدمات الشرطة بدلاً من شرطة الدولة المضيفة فإن ذلك يمكن أن يؤدي في المدى الطويل إلى إضعاف مصداقية قدرة الشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون على تلبية مطالب الجماهير. وللحفاظ على تتطلب الحاجة الأثر الذي يتركه فريق

قيادة البعثة، يتعين عليه أن يدرس المفاضلة بين الاحتياجات الأمنية الفورية وبناء قدرات شرطة الدولة المضيفة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون بحيث تكتسب الشرعية والمصادقية على المدى الطويل.

- دعم ما يصلح أو دعم ما هو صواب. توفر العديد من الأطراف غير التابعة للدولة في مجتمعات ما بعد الصراع أغلبية مهام الشرطة وغيرها من مهام إنفاذ القانون، وأحياناً ما تتمتع بدعم شعبي أكبر من شرطة الدولة المضيفة. ويجب على فريق إدارة البعثة التفكير في إيجاد الموازنة بين الأمن الذي توفره هذه الأطراف غير التابعة للدولة في ظل غياب أي بدائل أخرى وبين الأثر طويل الأجل الذي يمكن أن يتركه هذا على مؤسسات الدولة الشرعية المسؤولة عن الأمن والقانون والنظام.

- *التصورات المتباينة.* يمتلك الناس نظرات متفاوتة أو إدراك متفاوت لحكم القانون وفقاً لما يتمتعون به من قوة، ومركز ومكانة وموقع واحتياجات وأدوار (مثلاً في الريف غير الحضر). وتؤثر هذه المتغيرات في كيفية النظر إلى الشرطة والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال إنفاذ القانون وكيفية تقديرها. ونتيجة لذلك، قد يرغب فريق قيادة البعثة في أخذ هذه الاعتبارات بحساسة في عملهم الخاص بأنشطة دعم حكم القانون. وقد ترغب البعثة في الاهتمام بالفئات التي لا تؤخذ وجهة نظرهم في الاعتبار في الحوار حول حكم القانون مثل المرأة والأقليات.

ه/ه المخرج الرابع: دعم القطاع الإصلاحي (السجون والإصلاحات وما شابه)

يتعين أن يصاحب دعم القطاع الإصلاحي دعم للمؤسسات التشريعية والقضائية والشرطية وغيرها من مؤسسات إنفاذ القانون نظام للرقابة والتصحيح كدليل على مصداقية وشرعية حكم القانون. ويفوز نظام الإصلاحي الذي يلتزم بالقواعد الإنسانية والعدالة والترابط المنطقي بثقة الجماهير والشرعية والاحترام الدولي. وعادة ما تتصف نظم الإصلاح في ما بعد النزاع

بالضعف أو الغياب التام للأمن وبتدهور الظروف، مما يؤدي لانتهاك حقوق الإنسان الأساسية للسجناء ويؤدي إلى قصور الترابط ما بين عناصر نظام العدالة الجنائية. ويمكن لقصور دعم النظام الإصلاحي أن يضعف المساهمات الدولية المخصصة لدعم الشرطة وغيرها من مؤسسات إنفاذ القانون كما يضعف المساهمات الموجهة للنظام القضائي^{٢٦}. كما يمكن للسجون أن تقدم رؤى مفيدة للبعثة فيما يخص القضايا والاهتمامات التي يمكن أن تهدد السلام والأمن بمجتمع ما. وفي حين أن النظام الإصلاحي يميل إلى أن يكون أكثر عناصر النظام القانوني والقضائي تعرضاً للإهمال في مراقبته (كما يزيد الأمر تعقيداً أنه أصعب العناصر حصولاً على دعم الجهات المانحة)، فإنه لا يمكن التقليل من شأن تأثيره في تحقيق التطبيق الشامل لحكم القانون، حيث أنه يمثل قمة العملية القضائية.

١/٥/٥ الأنشطة التنفيذية:

تتضمن الأنشطة التنفيذية المطلوبة من مهمة حفظ السلام لدعم هذا المخرج ما يلي:

- تقييم الاحتياجات الخاصة بالنظام الإصلاحي وتحديدتها؛
- دعم الحكومة المضيفة عند قيامها بعمليات الإصلاح، وإعادة الهيكلة وإعادة البناء؛
- تنسيق كتابة التقارير المستقلة عن أوضاع السجون والممارسات داخلها؛
- الحصول على دعم الجهات المانحة؛
- دعم رفع مستوى الإرادة السياسية لتعزيز النظام الإصلاحي داخل الدولة المضيفة؛
- رفع مستوى الوعي الجماهيري عن طريق الحملات الإعلامية.
- زيادة إمكانية حصول السجناء على النصيحة والمشورة القانونية؛
- المعاونة في تطوير إجراءات الميزانية والأطري تتناول سوء معاملة السجناء من قبل العاملين في السجون؛
- دعم تطوير آليات مسائلة؛

^{٢٦} دعم السجون ضمن عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، تعليمات إدارة عمليات حفظ السلام، ٢٠٠٥.

“Prison Support in UN Peacekeeping Operations”, DPKO Policy Directive, 2005, (ref. 2005/8).

- دعم تكوين نظم فعالة لوضع الميزانية والأطر التشريعية والقانونية الخاصة بالنظام الإصلاحي.

٢/٥/٥ المعايير

• معايير قصيرة الأجل:

- اكتمال عملية تقييم وتحديد الاحتياجات الخاصة بالنظام الإصلاحي؛
- إنشاء سجلات كاملة موضع ثقة لتسجيل أعداد وبيانات السجناء، مع تسجيل وتصنيف جميع السجناء؛
- اكتمال التقارير عن البنية الأساسية للسجون؛
- اكتمال التقارير عن الظروف الصحية للسجناء؛
- الإفراج عن المحتجزين بصورة غير قانونية؛
- بدء عملية توظيف العاملين بالنظام الإصلاحي والتحري عنهم واختيارهم؛
- تحديد السجناء السياسيين وإطلاق سراحهم؛
- وضع وتنفيذ استراتيجيات لتلبية الاحتياجات الرئيسية للسجناء مثل الطعام، والماء والرعاية الصحية ومرافق الصرف الصحي، وإمكانية الحصول على ممثلين قانونيين (محامي)؛
- فصل النساء والأطفال في أقسام مناسبة.

• معايير متوسطة الأجل:

- اكتمال وبدء تنفيذ الخطة القومية لإصلاح النظام الإصلاحي، بما يشمل توفير التدريب المطلوب؛
- إنشاء مرافق إصلاحية جديدة (السجون والإصلاحيات) أو عمل إصلاحات هيكلية أو تحسينات جذرية للمرافق القائمة؛

- عرض إجراءات واضحة لضمان وجود وثيقة قانونية من السلطة المختصة قبل اعتقال أي فرد؛
- أن يصبح العاملين في النظام العقابي عرضة للمسؤولية والمسائلة عن سوء السلوك؛
- تطوير وتحديد الأدوار والمسؤوليات داخل نظام الإصلاح؛
- تدريب الخبراء الموجهين المسؤولين عن تنفيذ معايير وإجراءات الإصلاح؛
- أن يصبح نظام السجون قادر على معاملة النزلاء بصورة متوافقة مع قواعد الأمم المتحدة الدنيا النموذجية لمعاملة السجناء.

● معايير طويلة الأجل:

- وجود تشريع يحكم إدارة النظام الإصلاحي وتنظيمه، بما يشمل الفصل الواضح بين المؤسسات التي تحقق في الجرائم وبين السلطات المسؤولة عن السجون؛
- اكتسب النظام الإصلاحي ثقة السكان؛ مستقلة؛ليات رقابية داخلية وخارجية مستقلة ؛
- أن تعمل السجون ومراكز الاحتجاز وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، خصوصاً فيما يتعلق بالفئات المستضعفة مثل الأحداث والأقليات والنساء.

٣/٥/٥ المسؤوليات والتنسيق

ينبغي أن يتأكد فريق قيادة البعثة من كون التركيز على الإصلاحات جزء لا يتجزأ من الجهد الشامل للبعثة بهدف تعزيز حكم القانون واحترام حقوق الإنسان، وأن يتأكد من تلقى هذا الموضوع للاهتمام الكافي من قبل الدولة المضيفة والمانحين الدوليين. ويمكن أن يوفر فريق قيادة البعثة التوجيه والمشورة للعاملين في النظام الإصلاحي بالدولة المضيفة، كما يمكن أن يعاونوا من خلال كسب دعم الجهات المانحة والدعم الثنائي لهذا القطاع الذي كثيراً ما يتعرض للإهمال. ونظراً لأن عملية تعزيز النظام الإصلاحي هي عملية طويلة الأجل، فإنه ليس من المتوقع أن تكتمل ضمن الإطار الزمني للبعثة، فمن الضروري الاهتمام بالمشاركة المبكرة

للأطراف العاملة في التنمية المتوقع استمرارهم في دعم تطوير النظام الإصلاحي في الأجل الطويل.

٤/٥/٥ الموارد

ينبغي تخصيص الموارد الكافية لدعم النظام الإصلاحي، بما يشمل الخبراء الأساسيين ممن لديهم الخبرة والمهارات والقدرات المناسبة كافية فيما يخص النظام الإصلاحي. ويعتبر وجود الاستشاريين الفنيين والخبراء في مجال الاحتجاز وإعادة التأهيل أمراً حيوياً لتحسين النظام الإصلاحي، وبالتالي لا بد من تضمينهم في التقييم الأولي السابق للبعثة. ويحتاج استمرار الإصلاحات إلى دعم التمويل طويل الأجل. وللحصول على هذا الدعم للتمويل طويل الأجل، يعتبر وجود عبارات واضحة حول نظم الإصلاح في ولاية البعثة وتخصيص ميزانية واضحة ومحددة ومستقلة عن الميزانيات الأخرى الخاصة بمكونات حكم القانون أمراً حيوياً. وأظهرت الخبرة أن ضباط ومسؤولي الإصلاح في العديد من البعثات ينظر إليهم على أنهم جزءاً من المكون الشرطي، مما يسبب مشاكل فيما يتعلق بالميزانية والخدمات اللوجستية.

٥/٥/٥ التحديات والمخاطر

- تأثير الثقافة الراسخة عن الإفلات من العقاب و إصدار الأحكام التعسفية وممارسات الاعتقال على عملية الإصلاح؛
- ازدحام السجون نتيجة لزيادة عدد السجناء في مراحل ما قبل العرض على المحكمة؛
- محدودية قدرة المؤسسات الدولية على الوصول للنظام العقابي مما يؤدي إلى غياب الشفافية؛
- محدودية الوصول إلى النظم الجنائية على الصعيد الدولي مما يؤدي إلى انعدام الشفافية؛

- محدودية أو غياب المشورة العامة (المحامي العام) المتاحة للمتهمين؛
- الإفراج عن السجناء ليعانوا من البطالة و/ أو أن المجتمعات لا ترحب بهم؛
- حالات هروب السجناء والاضطرابات بالسجون (أعمال الشغب)؛
- نقص الاهتمام بتمويل النظام الإصلاحى سواء لدى الحكومة المضيفة أو مجتمع المانحين؛
- عدم وجود الدعم السياسي من قبل الحكومة المضيفة من أجل دعم تحسين النظم الإصلاحية؛
- الظروف الصحية السيئة وضعف البنية الأساسية؛
- نقص العاملين المؤهلين و الموجهين المضطلعين بالعمل في الإصلاحات.

٦/٥/٥ الاعتبارات

- الحفاظ على دعم الحكومة المضيفة والشعب مع تقوية نظام الإصلاح في. قد لا يعتبر نظام الإصلاح من أولويات الحكومة المحلية في مرحلة ما بعد الصراع وقد يفترق إلى التأييد المحلي. وإذا كانت الموارد شحيحة بصفة عامة، فربما كانت هناك مقاومة لفكرة تخصيصها للسجناء أو لبناء السجون، وقد يحتاج فريق قيادة البعثة لموازنة وجهات النظر هذه و بين أهمية تقوية النظام الإصلاحى بحيث يلبي احتياجات دعم حكم القانون ودعم احترام حقوق الإنسان.
- المعايير المحلية مقابل المعايير الدولية. تؤدي النظرة المحلية للسجناء إلى عدم الاعتراف بحقوق الإنسان الأساسية الخاصة بهم. ويُنظر للسجناء أحياناً على أنه لا حق لهم في المعاملة العادلة، كما تزيد احتمالات خطر عدم الاعتراف بحقوق السجناء السياسيين نظراً لحساسية وضعهم. نتيجة لما سبق قد يحتاج فريق قيادة البعثة أن يدرس الجوانب السياسية للنظام الإصلاحى اعتماداً على طبيعة الصراع.

- ضمان دعم الجهات المانحة مع إدارة التوقعات. يتطلب تحسين النظام الإصلاحي لاستمرار دعم الجهات المانحة بوصفها عملية طويلة الأجل. ورغم الحاجة لاستمرار الدعم، فإن نتائج الإصلاح لا تكون فورية في العادة كما أنها قد لا تكون كبيرة بما يكفي لجلب الدعم المالي والبشري الكافيين سواء من الجهات المانحة أو الحكومة المضيفة. ويزيد على هذا أن إصلاح السجون لا يكون غالباً جذاباً للجهات المانحة، مما يستدعي مشاركة نشطة من قبل فريق قيادة البعثة، حيث يتسبب الفشل في إدارة النظام الإصلاحي في إضعاف حكم القانون.
- الموازنة بين الطاقة المحلية والاحتياجات. تعجز الحكومات المضيفة، حتى في حالة وجود الإرادة السياسية، أن تلبي الاحتياجات الأساسية للنظام الإصلاحي في بيئة ما بعد الصراع. ويمكن أن تزيد حدة هذه المشكلة في المراحل الأولى من مهمة حفظ السلام حين يؤدي الوجود المدعم للشرطة (الوطنية والدولية) إلى زيادة معدلات الاعتقال. وربما قد يتعين على فريق قيادة البعثة أن يضع في اعتباره حدود القدرات المحلية، مع تشجيع الحكومة المضيفة على الوفاء بالتزاماتها للاستجابة لهذه الاحتياجات.

الفصل السادس

تعزيز الإنعاش الاجتماعي والاقتصادي

١/٦ الدور الاجتماعي والاقتصادي لعمليات حفظ السلام

تعانى الدول الخارجة لتوها من نزاعات من تمزق كبير في نسيجها الاجتماعي الاقتصادي. ويستهدف التدخل الدولي في مرحلة ما بعد النزاع بدرجة كبيرة إعادة بناء هذا النسيج وإرساء أسس السلام المستدام. وتكون الأولوية الفورية الأكثر إلحاحاً بطبيعة الحال هي توصيل مساعدات الطوارئ واستعادة الأوضاع الطبيعية مبكراً، مما يمهد الطريق للتنمية طويلة الأجل.

ويعتبر نقل الإحساس بتملك أنشطة المسار الكامل من مساعدات الطوارئ والانتعاش قصيراً الأجل إلى التنمية الأطول أجلاً، أمراً ضرورياً بشكل أساسي للتأكيد على أن السلطات والمؤسسات المحلية تستحوذ على ملكية الأنشطة فضلاً عن العملية برمتها. وينبغي أن تتضمن عملية استعادة الأوضاع بعد النزاع تدابير تستهدف بناء القدرات وبناء الثقة في المؤسسات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية و الحد من خطر العودة للنزاع. ويجب أن تثبت الحكومة المضيفة قدرتها على توفير الأمن للأسر المعيشية والمجتمعات مع فرض السيطرة الأمنية، بما يشمل الأمن الاقتصادي من خلال فرض حكم القانون وتوفير الخدمات الاجتماعية بأسلوب يتميز بالشفافية والخضوع للمساءلة والثبات.

ولا تملك عمليات حفظ السلام زمام القيادة في أي من هذه الجهود، ولكن يفترض أن حضورهم وسيطرتهم يساعد على تهيئة بيئة تسمح بتطوير البنية التحتية الأساسية وبالإصلاح المتدرج لنواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية؛ مما يؤدي إلى خلق فرص عمل أفضل للسكان

المحليين. وتساعد مهام حفظ السلام أيضاً على خلق ظروف أمنية يمكن فيها تقديم المعونات الإنسانية وتنفيذ نطاق واسع من أنشطة توطيد السلام. وتستطيع مهمة حفظ السلام في ذات الوقت أن تقدم المزيد من الدعم المباشر لوكالات الأمم المتحدة المختصة بالمساعدات الإنسانية والإنمائية وذلك من خلال عدة محاور ليس أقلها أهمية توفير القدرات الأمنية واللوجيستية. وعلاوة على هذا يتوقع أن تقوم من عملية حفظ السلام الدولية المتعددة الأبعاد بدعم الإطار الذي يعاون جميع الأطراف التابعة للأمم المتحدة والأطراف الأخرى أن تستكمل أنشطتها بصورة تتميز بالترابط والتنسيق وأن تقوم بالمساهمة فيها. وينبغي على فريق قيادة البعثة (خصوصاً الممثل الخاص لأمين عام الأمم المتحدة ونائب الممثل الخاص لأمين عام الأمم المتحدة والمنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية) أن يأخذ على عاتقه دور القيادة وإحداث الإجماع السياسي المطلوب بمفهومه الأوسع، مع ضمان التنسيق ما بين كيانات الأمم المتحدة ولحشد تمويل الجهات المانحة والحفاظ عليه، وكذا ترتيب دعم ومشاركة الأطراف الدولية الرئيسية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والاتحاد الأوروبي ومؤسسات التمويل الإقليمية.

٦/١/٢ الشروط المسبقة المطلوبة للنجاح

تم تحديد الشروط الآتية كحد أدنى للشروط المطلوبة للنجاح:

- وجود بيئة آمنة وسالمة، حيث يمكن للسكان المحليين أن يعيشوا في سلم وأمان وكي يمكن للأطراف العاملة في تقديم الخدمات الإنسانية والإنمائية العمل دون التهديد باستخدام العنف الجسدي ضدهم أو تعرضهم للتهديد المستمر بسبب بقايا مخلفات الحرب من المتفجرات؛
- حرية الحركة لوكالات الأمم المتحدة والسكان المحليين بالإضافة إلى حرية حركة السلع؛
- استمرار مشاركة الجهات المانحة واستمرار رغبتها وقدرتها على توفير الموارد المناسبة؛
- أصبحت السلطات الوطنية والمؤسسات المحلية جاهزتان لتولي مسؤولية جهود الإنعاش والتنمية، كما انه يتم دعمها في سعيها لتنمية المهارات القيادية والإدارية اللازمة.

- تم تحديد الأولويات وتم الاتفاق عليها مع السلطات الوطنية والمجتمع الدولي.

٣/١/٦ المعايير

فيما يلي بعضاً من المعايير الرئيسية لتحقيق الإنعاش الاجتماعي والاقتصادي، ويقع كثير منها خارج نطاق المسؤولية المباشرة للبعثة:

- يتم تقديم المساعدات الطارئة على أساس متسق، وذلك وفقاً للمبادئ الإنسانية مع حيثما يكونرها من قبل الحكومة المضيفة؛
- توافر الخدمات الأساسية لعموم السكان، والتي تقدمها المؤسسات التابعة للحكومة حيثما يكون ذلك ممكناً؛
- عودة اللاجئين والمشردون داخلياً طوعاً وتكون عودة آمنة وكريمة، وتبدي الحكومة المضيفة والمجتمعات المحلية استعدادها لاستقبال وإعادة إدماج العائدين وتكون قادرة على فعل ذلك؛
- إيجاد إطار تشريعي وقضائي متين قائم على حكم القانون ويدعم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية؛
- يتم تناول الآثار الفورية للألغام ومخلفات الحرب من المتفجرات، مع بناء قدرات السلطات الوطنية للحد الذي يمكنها من التعامل مع هذه التهديدات من مخلفات النزاع؛
- تشكيل شراكة بين الأطراف الوطنية والإقليمية والدولية الرئيسية بهدف توفير الموارد الملائمة لتحقيق الإنعاش الاجتماعي والاقتصادي؛
- قيام بعثة حفظ السلام بتعزيز مبدأ التصميم المحلي والملكية المحلية من وتولي الأطراف الفاعلة لهذه المسؤولية بالتشاور مع فريق الأمم المتحدة القطري والحكومة المضيفة والتعاون معهم؛
- تميز جهود الإنعاش والتنمية الإنسانية بالحساسية تجاه القضايا الجنسانية، والعرقية وغيرها من القضايا، وتلعب المرأة والأقليات دوراً نشطاً في تنفيذ السياسات والبرامج؛

- توافر ثقة كلاً من المجتمع الدولي وعموم السكان في المؤسسات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية؛
- نقل مسؤولية الإنعاش الاجتماعي والاقتصادي تدريجياً من الأمم المتحدة والأطراف الدولية للسلطات الوطنية وغيرها من الأطراف المحلية المعنية؛
- الانتهاء من نزع السلاح وتسريح المحاربين السابقين وبدء إعادة إدماجهم في مؤسسات الدولة، مع سريان عمليات المتابعة الفعالة؛
- إنشاء السياسة المالية وتنفيذ برامج مكافحة الفساد؛
- ظهور جماعات ومنظمات المجتمع المدني؛
- حسن أداء نظم التعليم الأساسية وانحسار الأمية؛

٤/١/٦ المخرجات

- تساهم المخرجات التالية في تحقيق هدف إنعاش النظم الاقتصادية والاجتماعية:
- دعم توفير جهود الإغاثة الإنسانية الآمنة والفعالة؛
 - إعادة إرساء الخدمات الأساسية؛
 - دعم عودة اللاجئين والأشخاص المشردون داخلياً وإعادة إدماجهم؛
 - التمكين من الانتقال من الإنعاش إلى التنمية.

٢/٦ المخرج الأول: دعم توفير جهود الإغاثة الإنسانية الآمنة والفعالة

تهدف الجهود الإنسانية لإنقاذ الأرواح وتخفيف المعاناة وحماية الكرامة الإنسانية وصونها وذلك في المجتمعات المتأثرة بالأزمات سواء تلك الأزمات الناتجة عن كوارث طبيعية أو صراعات. ويمكن لعمليات حفظ السلام -رغم اقتصرها على دور المساندة- أن تتولى مهام محورية لتيسير قيام الوكالات الإنسانية بتقديم الإغاثة دون عوائق. تقدر هذه الوكالات "الحيز الإنساني" وتفضل العمل بشكل مستقل ومنفصل عن القوات العسكرية التابعة للأمم المتحدة،

ويحدث ذلك في ظل بيئة توافقية نسبياً وإن كان ينشط بها بعض مفسدي السلام ا. وفي ذات الوقت، يمكن لبعثات حفظ السلام أن توفر في هذه الحالات دعم لوجستي ذو قيمة للعمليات الإنسانية، وكثيراً ما تكون في وضع مثالي لدعم إنشاء آليات تنسق ما بين جميع مراحل هذه الجهود بالاشتراك مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية OCHA وغيره من الجهات المنسقة للعمليات الإنسانية. ويختلف الأمر في الظروف الأقل استقراراً حيث قد تحتاج العمليات الإنسانية، مثل قوافل المساعدات الإنسانية، للحماية من قبل حفظة السلام، وفي الحالات شديدة الخطورة قد يعتمد العاملين في المجال الإنساني الدولي على بعثة حفظ السلام لإيصال المساعدات الإنسانية أو للمساعدة في إجلاءهم. ونظراً لهذه الحساسيات واختلاف المتطلبات إلى حد بعيد، فإنه من المحتم أن تتولى البعثة دوراً قيادياً في التنسيق الوثيق والتشاور وتبادل المعلومات مع جميع الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والجهات المراقبة للالتزام بحقوق الإنسان وذلك من أجل تقليل مساحة الاختلافات وتنسيق الخطط والأنشطة، وعادة يتولى المسؤولية عن هذا نائب الممثل الخاص للأمين عام الأمم المتحدة والمنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية.

١/٢/٦ الأنشطة التنفيذية

فيما يلي الأنشطة التنفيذية المطلوبة من البعثة لدعم تحقيق هذا المخرج:

- توفير بيئة آمنة ومستقرة تسمح بتوصيل خدمات الإغاثة الإنسانية بشكل آمن وخالي من العراقيل؛
- دعم وكالات الأمم المتحدة في رصد وتقييم الاحتياجات الإنسانية، وكذا دعمها في المساهمة في صياغة النداءات الإنسانية؛
- ضمان تبادل المعلومات والتخطيط المشترك بين بعثة حفظ السلام والوكالات الإنسانية؛
- تنسيق الأنشطة من خلال آليات التنسيق المدني - العسكري CMCoord بالتعاون مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والوكالات الإنسانية الأخرى؛

- تنظيم ورش عمل لأغراض التدريب على موضوع التنسيق المدني - العسكري؛
- التنسيق لإزالة الألغام، والوصول في المقام الأول للطرق والمناطق والتي تمثل تهديداً مباشراً لتوصيل المعونات وتوزيعها ، ويتم ذلك من خلال مركز تنسيق إجراءات مكافحة الألغام MACC؛
- توفير الدعم اللوجستي (على سبيل المثال خدمات طوارئ، وطيران، والبنية التحتية، الإمكانات الطبية، معدات الاتصالات) للعمليات الإنسانية، إذا لزم الأمر وحين الاحتياج إليها؛
- دعم آليات الاستجابة السريعة للاحتياجات الإنسانية، عند وحين الاحتياج إلي ذلك؛
- توفير الحماية والأمن لإمكانات للمرافق الإنسانية والقوافل، عند وحين الاحتياج إليها؛ وذلك التزاماً بالمبادئ التنفيذية الإنسانية؛
- إخراج العاملين الدوليين في مجال الإغاثة الإنسانية وحمايتهم وإجلاءهم، عند وحين الاحتياج إلي ذلك؛

٢/٢/٦ المعايير

معايير قصيرة الأجل:

- وصول وكالات الإغاثة الإنسانية إلى السكان الذي يحتاجون خدماتها وقدرة السكان في الحصول على المساعدة الإنسانية؛
- قيام وكالات الإغاثة الإنسانية بعمل تقييم للاحتياجات وتحديد الأولويات؛
- اكتمال صياغة آليات التنسيق المدني - العسكري والبدء في تنفيذها؛
- اكتمال صياغة آليات التخطيط والتنسيق والبدء في تنفيذها؛

معايير متوسطة الأجل:

- انخفاض عدد الهجمات ضد قوافل المساعدات الإنسانية وتقديم المحاربين السابقين الدعم النشط في تيسير وصول المساعدات الإنسانية؛

- عمل خريطة مشتركة تبين مواطن الضعف الإنسانية والأمنية بين قوات الشرطة التابعة للمجتمع الدولي وبين شرطة الدولة المضيفة وغيرها من خدمات إنفاذ القانون؛
- تنفيذ دراسة مشتركة لتقييم الاحتياجات الوطنية؛
- بدأ تنفيذ جهود الإنعاش المبكر.

معايير طويلة الأجل:

- توافر القدرات المحلية وآليات يعتمد عليها لتوصيل الإغاثة الإنسانية؛
- إدماج السياسات والاستجابات الوطنية والدولية بشكل أفضل داخل الدولة المضيفة والتكامل بينها وبين أطر التنمية طويلة الأجل؛

٣/٢/٦ المسؤوليات والتنسيق

تقع المسؤولية الرئيسية في تنسيق الإغاثة الإنسانية وتوفيرها على عاتق وكالات الأمم المتحدة المعنية وأبرزها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية OCHA، وبرنامج الأغذية العالمي WFP، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) UNICEF، ومنظمة الصحة العالمية WHO، ومفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين UNHCR، وهي أطراف تتولى مجموعة من المسؤوليات الخاصة بتنسيق جهود الأمم المتحدة مع جهود المنظمات غير الحكومية المعنية. ويلعب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP دوراً في ضبط توجيه الإنعاش المبكر، الأمر الذي يعزز التحول المبكر لجهود الإنعاش المصممة محلياً. وخلال فترة عمل البعثة، يتولى نائب الممثل الخاص لأمين عام الأمم المتحدة أو المنسق المقيم أو منسق الشؤون الإنسانية من خلال دوره أو دورها كمنسق للشؤون الإنسانية مسؤولية ضمان تنسيق الأنشطة الإنسانية والتنمية ومسؤولية الحفاظ على الاتصالات الوثيقة مع الوكالات المعنية سواء التابعة للأمم المتحدة أو غيرها والتعاون معها.

وينبغي أن تستند الثوابت التي تحكم استخدام الأصول المخصصة لحفظ السلام أو أفراد العاملين بحفظ السلام لدعم أي جهود إنسانية تابعة للأمم المتحدة على المبادئ التوجيهية القائمة وعلى اتفاقية تفصيلية بين أعضاء فريق قيادة البعثة والمنسق المقيم أو منسق الشؤون الإنسانية تحت السلطة الشاملة لرئيس البعثة.

٤/٢/٦ الموارد

بما أن توفير المساعدة الطارئة جهداً مدنياً، فمن ثم ينبغي استخدام الأصول العسكرية في الاستجابة للاحتياجات الإنسانية فقط عندما تصبح القدرات المدنية غير كافية لتلبية الاحتياجات، مع وجوب أن يكون ذلك تحت الإشراف العام للأطراف الفاعلة في مجال الخدمات الإنسانية. وتشكل في هذا الصدد المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام أصول (أو موجودات) الدفاع العسكري والمدني في حالات الطوارئ المعقدة MCDA إطاراً هاماً^{٢٧}. ويمكن أن تحد طلبات دعم القوات العسكرية للأنشطة الإنسانية من الموارد العسكرية المطلوبة لتحقيق مهام الاستقرار. ومن ثم يتعين على فريق قيادة البعثة أن يقيم ويحدد متى وكيف يمكن أن تستخدم الأصول العسكرية في مختلف الأغراض. ومع ذلك، ينبغي أن يكون لدى نائب الممثل الخاص لأمين عام الأمم المتحدة أو المنسق المقيم أو منسق الشؤون الإنسانية الموارد البشرية المدنية الكافية تحت أمرته أو أمرتها، حتى يتمكن من تنفيذ جميع مهام الاتصال والتنسيق مع الشركاء المعنيين بخدمات الإغاثة والنزيفة؛

٥/٢/٦ التحديات والمخاطر

- تسييس توفير المعونات الإنسانية، مما يثير غضب الجماعات المسلحة ويزيد من عدم أمان العاملين في المجالات الإنسانية وعدم أمان السكان الذين يتلقون هذه المعونات؛

^{٢٧} متوفرة على موقع www.coe-dmha.org/Media/Guidance/3MCDAGuidelines.pdf.

- يمكن للعاملين في حفظ السلام في سعيهم لتحقيق أهداف "كسب الأفتدة والعقول" وسعيهم المشروع لكسب تأييد السكان المحليين أن يتسببوا بأنشطتهم الإنسانية في زيادة طمس الاختلاف بين الولايات ذات الدوافع السياسية وبين الاحتياجات الإنسانية المحايدة والمستقلة والنزيهة ؛
- دعم العمليات الإنسانية دون المساس بحيادية ونزاهة واستقلال الأطراف الإنسانية الفاعلة ودون انتهاك الحيز الإنساني والذي يحتاجونه لحمايتهم؛
- وقوع الإغاثة الإنسانية تحت سيطرة أطراف غير مناسبة أو استغلالها في الدعاية لأغراض سياسية؛
- تسبب الدعم الموجه للعمليات الإنسانية في تحويل الموارد المطلوبة لمهام أساسية أخرى تقع ضمن تكليف البعثة؛
- غياب التشاور والتنسيق بين عمليات حفظ السلام الإنسانية؛
- غياب الشفافية في عمل الوكالات الإنسانية.

٦/٢/٦ الاعتبارات

- تلبية الاحتياجات الإنسانية وسلامة وأمن العاملين التابعين للأمم المتحدة. قد تبقى بعض عناصر العنف في بيئة ما بعد الصراع، ومن ثم يتعين على فريق قيادة البعثة أن يوازن ما بين الحاجة للوصول إلى السكان المحتاجين وبين أمن العاملين التابعين للأمم المتحدة والذين يعتبر قائد البعثة باعتباره المسئول المكلف من قبل الأمم المتحدة مسؤولاً عنهم بصورة كاملة. ويعتبر فريق إدارة الأمن SMT الآلية الرئيسية المسؤولة عن حل هذه المعضلات. ويحضر الأعضاء الرئيسيين في فريق قيادة البعثة هذا المحفل إلى جانب رؤساء وكالات الأمم المتحدة الرئيسية العاملة في المجالات الإنسانية والتنمية. ويتلقى فريق إدارة الأمن المشورة الأمنية من إدارة شؤون السلامة والأمن. وتفوض سلطة إصدار الأحكام الخاصة السلامة والأمن فريق إدارة الأمن من قبل مقر الأمم المتحدة UNHQ، مما يفرض على فريق قيادة

البعثة ضرورة فهم إجراءات تحليل التهديدات والمخاطر، واستخدام تدابير التخفيف من المخاطر، مما يستهلك الموارد في أغلب الأحيان.

- *التوازن بين الضرورات الإنسانية والمتطلبات السياسية لحفظ السلام.* تكون التكاليف السياسية هي المحرك لمهام حفظ السلام إلى حد بعيد، بينما تقوم مبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة والاستقلال بتحريك العمل الإنساني. ويحتاج على فريق قيادة البعثة لتفهم الفوارق بين تطبيقات كلاً من هذه المبادئ حين يطبقها العاملين في المساعدات الإنسانية وحين يطبقها العاملين في حفظ السلام. وبينما تشير النزاهة إلى التنفيذ العادل للولاية السياسية لا إلى استجابة غير متحيزة للاحتياج الذي تم تقديره. ويمكن لهذه التفسيرات المختلفة لمصطلح النزاهة أن تؤدي إلى سوء فهم واحتكاك. ويتمثل دور نائب الممثل الخاص لأمين عام الأمم المتحدة أو المنسق المقيم أو منسق الشؤون الإنسانية أن يساعد في التخفيف من بعض هذه التوترات، فضلاً عن تصميم الأطر الإستراتيجية المشتركة للمساعدة على التشاور، والتنسيق وتبادل المعلومات لنفس غرض تخفيف التوترات.

- *التوازن بين المكاسب قصيرة الأجل والفوائد طويلة الأجل.* عادة ما يتواجد فريق الأمم المتحدة القطري UNCT في منطقة عمل البعثة قبل نشر القوات المشاركة في عملية حفظ السلام، ويبقى فيها بعد رحيل هذه القوات. وتقع بعثة حفظ السلام تحت ضغط مستمر لإحداث تأثير ولتلبية التطلعات الوطنية والدولية، وكذا لتحقيق بعض المكاسب السريعة من أجل إحراز التقدم. ويجب إحداث توازن بين هذه الضغوط وبين النهج طويل الأجل الذي يتبناه فريق الأمم المتحدة القطري، والذي يختص بالاستجابة للاحتياجات ومعالجة الأسباب الجذرية للصراع من خلال النشاط التتموي. ويجب على فريق قيادة البعثة أن يدرك أن أسس بناء السلام التي ينبغي إرسائها أثناء بذل جهود حفظ السلام. ويتطلب هذا الأمر جهد دعوب ونظرة طويلة الأجل وتفحص دقيق للمبادرات قصيرة الأجل وتفهم موقعها من الإستراتيجية طويلة الأجل.

●التوازن بين حماية القوات والاعتبارات الخاصة بالمنظمات الإنسانية. يعتبر الهدف النهائي للأنشطة المدنية أو العسكرية التي تؤديها العناصر العسكرية بالبعثة هو تحسين وضع حفظة السلام في أعين السكان المحليين. ويطلق على هذا الهدف أحياناً كسب الأفضة والعقول. وينبغي أن يكون واضحاً لدى فريق قيادة البعثة أن هذا إجراء يساعد على حماية القوة. ويمكن نتيجة لهذا أن تبدو مخالفة للمبادئ الإنسانية في نظر المنظمات الإنسانية. ويمكن تخفيف التوترات المحتملة نتيجة لهذا التعارض من خلال مشاركة فريق قيادة البعثة لضمان التنسيق والتفاهم المتبادل لصحة كلاً من النشاطين. ويجب وضع آليات التنسيق المدني - العسكري، وينبغي أن يسعى العاملين في حفظ السلام إلى الاستفادة من معارف ومشورة العاملين في الحقل الإنساني قبل البدء في الأنشطة المتعلقة بكسب الأفضة والعقول. وأخيراً ينبغي إدراك أن العديد من الدول المساهمة بقوات تحب أن ترى قوات حفظ السلام التابعة لها مشاركة في أنشطة "كسب الأفضة والعقول" وتقوم بتمويلهم. ويجب أن يوفر فريق قيادة البعثة التوجيه اللازم لضمان ألا يتم النظر لهذا النشاط باعتباره نشاطاً سياسياً ولضمان أن يركز على فائدة للمجتمع المحلي في الأجل الطويل وأنه لا يؤدي إلى تبعية غير مستدامة أو توقعات غير واقعية.

٣/٦ المخرج الثاني: إعادة إرساء الخدمات الأساسية

تشمل الخدمات الأساسية المأوى، وإمدادات المياه، والصرف الصحي، والغذاء، والتعليم الأساسي، والخدمات الطوارئ الطبية والرعاية الصحية الأساسية. ويجمع بين هذه الخدمات الأساسية أنها تهدف كلها إلى الحد من حالات الوفاة التي يمكن منعها وتمنع انتشار الأمراض، مع تأمين حد أدنى من الكرامة للمتأثرين بالصراع. وتتولى الحكومة المضيفة المسؤولية الرئيسية عن توفير هذه الخدمات، ورغم ذلك فإن حفظة السلام قد يجدوا أنه من ضروري أن يفرض عليهم العمل في هذا المجال، حيث لا يمكن لغيرهم الوصول إلى المجتمعات المعزولة. كما يساهم حفظة السلام في منظومة توفير الخدمات الشاملة من خلال دعم تأمين

البنية الأساسية الضرورية ودعم إنشائها. وقد تجد مهمة حفظ السلام أنه يمكنها أن تؤسس العلاقات مع المجتمعات بالدولة المضيفة أو أ تدعمها أو أن تحافظ عليها من خلال المساعدة وأحياناً تقديم حلول قليلة التكلفة. وكثيراً ما تأخذ الحلول قليلة التكلفة نمط المشروعات سريعة التأثير التي تنفذ مباشرة لمصلحة المجتمعات المحلية. وينبغي أيضاً استشارة الأطراف العاملة في مجال الخدمات الإنسانية والتنمية الذين يعملون بالفعل في هذا المجال وذلك قبل الشروع في تنفيذ مثل هذه المشروعات، وتتم هذه المشورة من خلال نائب الممثل الخاص للأمين عام الأمم المتحدة أو المنسق المقيم أو مسئول الشؤون الإنسانية ومن خلال نظام مجموعات العمل. ويمكن في بعض الأحيان أيضاً أن تخدم بعض الأنشطة التي ينفذها حفظة السلام لأغراضهم العملية مثل تطهير الألغام وإعادة تأهيل الطرق السكان المحليين. ويمكن من حين لآخر أن تخدم الوحدات الهندسية التابعة للبعثة الغرض المزدوج المتمثل في دعم إعادة الإعمار الموجهة باحتياجات المجتمع المحلي فضلاً عن تعزيز المهارات الحرفية والفنية وطاقات المؤسسات المحلية.

١/٣/٦ الأنشطة التنفيذية

تشمل الأنشطة التنفيذية التي تؤديها البعثة لدعم هذا المخرج ما يلي:

- تنفيذ مشاريع سريعة الأثر؛
- إنشاء مراكز للتنسيق المدني - العسكري؛
- توفير أنظمة الاتصالات في حالات الطوارئ؛
- توفير الرعاية الصحية الأساسية في حالات الطوارئ ، في حال غياب أي موارد أخرى؛
- تنسيق جهود تطهير الألغام، سواء كانت إنسانية أو تنفيذية؛
- تيسير تنسيق الأنشطة المدنية - العسكرية مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وغيره من الوكالات العاملة في الخدمات الإنسانية من خلال آليات التنسيق المدني - العسكري؛

• تحديد الاستخدام الأمثل للقدرات الهندسية.

٢/٣/٦ المعايير

معايير قصيرة الأجل

- تطبيق المشروعات ذات التأثير السريع، وتحسين الظروف الحياتية للمجتمعات المحلية، وتعزيز العلاقة بين حفظة السلام والسكان المحليين؛
- تأمين طرق ومسارات الحركة الرئيسية وتطهيرها من الألغام واستخدامها في المرور التجاري وغير التجاري؛
- الوصول إلى عدد من المجتمعات المعزولة، وامتداد الخدمات الأساسية إلى مناطق أوسع؛
- تلبية الاحتياجات الغذائية الرئيسية؛
- إنشاء آليات التنسيق المدني - العسكري وتشغيلها.

معايير متوسطة الأجل:

- يعمل مقدمي الخدمات بفعالية ويؤدون المسؤوليات التي كلفوا بها؛
- الحد من المضاربات المبالغ فيها وتذبذبات أسعار الخدمات الأساسية؛
- تطبيق الشركاء المحليين والشركاء في الاتفاقيات الثنائية والاتفاقيات متعددة الأطراف لأفضل الممارسات لمنع تداخل الأولويات أو الجهود.

معايير طويلة الأجل

- يعمل مقدمي الخدمات بالاكتماء الذاتي؛ وإن كان ذلك يتم أحياناً بدون دعم وتوجيه العاملين بحفظ السلام؛
- دخول القطاع العام ليحل محل هياكل السوق السوداء كجهة لتوفير السلع والخدمات؛
- دمج السياسات والاستجابات الوطنية والدولية بشكل أفضل مع أطر التنمية طويلة الأجل، كما بدأت المؤسسات المحلية في إظهار الاستقلالية والاكتفاء الذاتي في عملها.

٣/٣/٦ المسؤوليات والتنسيق

بينما تتحمل السلطات الوطنية المسؤولية الرئيسية عن تقديم الخدمات الأساسية، فقد يحتاج الأمر إلى قيام وكالات الأمم المتحدة ذات الصلة وغيرها من الأطراف بمساعدة الحكومة في الأجل القصير. ويتعين على البعثة رغم ذلك أن تؤكد على أسبقية الحكومة المضيفة، وذلك لتلافي إمكانية تفهم السكان أن حفظة السلام وغيرهم من الأطراف الخارجية هم موردي الخدمات بدلاً من السلطات الوطنية.

وينبغي أن تدار المشاريع ذات الأثر السريع وما يشابهها من أنشطة تحت السلطة الجامعة لرئيس البعثة وأن يتم تنسيقها بالاشتراك مع مكتب نائب الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة أو المنسق المقيم أو منسق الشؤون الإنسانية. ويمكن حين يغيب التنسيق الجيد بين الجهود السابقة وغيرها من جهود فريق الأمم المتحدة القطري أن يشوب تلك الجهود التكرار أو أن تكون غير مثمرة. وتظهر ضرورة تيسير التفاعل بين الأطراف الفاعلة من مدنيين وعسكريين في هذا الصدد ويجب أن يتم التنسيق من خلال آليات التنسيق المدني - العسكري المعمول بها. ونتيجة للحساسية التي ينطوي عليها هذا التنسيق، قامت الأمم المتحدة بوضع إرشادات مفصلة حول العلاقات وطرق العمل، بما يشمل بحثها المرجعي المبادئ التوجيهية لاستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني MCDA واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ASC والورقة المرجعية الخاصة بالعلاقات المدنية - العسكرية في ظل حالات الطوارئ المعقدة. وينبغي أن تستند محددات استخدام الأصول المخصصة لحفظ السلام وللعاملين بمهمة حفظ السلام في دعم أي أنشطة إنسانية للأمم المتحدة على أساس اتفاقية مفصلة بين أعضاء فريق قيادة البعثة والمنسق المقيم أو منسق الشؤون الإنسانية وذلك تحت السلطة الجامعة لرئيس البعثة.

٤/٣/٦ الموارد

ونادراً ما يتم تكليف عمليات حفظ السلام وتجهيزها بالموارد المناسبة لتقديم الخدمات الأساسية للسكان المحليين، وذلك بالرغم من إعادة هذه الخدمات يعد أمراً ضرورياً لدعم الأمن. وتقتصر الموارد المتاحة لبعثة حفظ السلام بهدف توفير الخدمات الأساسية على: (١) القدرات الاحتياطية الناتجة عن مستويات القوة الواردة بالتكليفات (مثل القدرات الهندسية و تطهير الألغام)؛ و (٢) تخصيص الأموال للمشاريع ذات الأثر السريع، والتي تأتي من مساعدات المساهمين والجهات المانحة. وتشارك أحياناً الدول المساهمة بقوات بموارد خاصة بها في محاولة "لكسب أفئدة وعقول" السكان المحليين مثل إنشاء عيادة صغيرة للرعاية الصحية (أنظر "الاعتبارات" وفقاً للمخرج السابق رقم ٢/٦ دعم توفير جهود الإغاثة الإنسانية الآمنة والفعالة).

٥/٣/٦ التحديات والمخاطر

- يمكن أن تخلق المشروعات ذات التأثير السريع وغيرها من أنشطة البعثة توقعات زائفة لدى المجتمعات المحلية والتي سوف تنتظر لحفظة السلام كموردين للخدمات وتفرط في الاعتماد عليهم؛
- يمكن للأنشطة التي تستهدف توفير الخدمات الأساسية أن تؤدي إلى تغير في شكل البعثة وتطمس الخط الفاصل ما بين الجهود الإنسانية وجهود حفظ السلام؛
- ادراك جميع الأطراف المعنية أن المشروعات ذات التأثير السريع وغيرها من الأنشطة المماثلة التي تقوم بها عملية حفظ السلام تعد ذات طبيعة محدودة وقصيرة الأجل ويمكن صبغها بالصبغة السياسية واستغلالها من قبل المحاربين والمخربين؛
- غياب التنسيق بين عملية حفظ السلام والوكالات العاملة في المساعدات الإنسانية.

٦/٣/٦ الاعتبارات

- وتطبق أيضاً الاعتبارات الخاصة بالمرجع السابق الخاص بمساعدات الإغاثة الإنسانية الفعالة على توفير الخدمات الأساسية.

٤/٦ المخرج الثالث: دعم عودة اللاجئين والأشخاص المشردون داخلياً وإعادة إدماجهم

تعتبر عملية العودة الآمنة للاجئين والمشردين داخلياً عملية عالية الحساسية ومتقلبة، بدءاً من تحديد الأشخاص المتضررين وتسجيلهم مروراً بعودتهم النهائية والطوعية بأمان وكرامة، وما يليها من إعادة إدماجهم. ويمكن حتى بعد عودتهم أن تظهر عدد من القضايا السياسية والأمنية، والتي تشمل النزاعات حول الممتلكات، حيث أن المجتمعات التي هجرها سكانها الأصليون يستقر بها آخرون، مما يؤدي لتوترات وإلى تجدد الصراع. ويتشابه النشاط الحالي مع بقية الأنشطة الإنسانية التي يغطيها هذا الفصل، حيث أن عودة اللاجئين والمشردين داخلياً يقوم بإدارتها وكالات متخصصة تابعة للأمم المتحدة مع شركائهم المنفذين. ورغم هذا فإن بعثة حفظ السلام تعتبر ضرورية من أجل إنشاء ظروف سالمة وأمنة، ويمكن أن تلعب دوراً داعماً وهاماً سواء قبل العودة أو أثناءها أو بعدها.

١/٤/٦ الأنشطة التنفيذية

فيما يلي الأنشطة التنفيذية التي تقوم بها البعثة لدعم هذا الناتج:

- ضمان وجود بيئة تتميز بالأمن والسلامة حول مخيمات اللاجئين أو المشردين داخلياً وأحياناً داخلها؛
- ضمان وجود بيئة تتميز بالأمن والسلامة في الأماكن الأصلية للاجئين أو المشردين داخلياً من أجل السماح بالعودة؛
- مراقبة المعابر الحدودية وتأمين ممرات العودة؛

- توفير الحماية المادية لمقار الإيواء المؤقتة، والعمل بشكل وثيق مع السلطات المسؤولة عن إدارة المخيمات والأمن؛
- تنسيق وتنفيذ عمليات إزالة الألغام من الطرق ومن مناطق إعادة التوطين؛
- توفير الدعم اللوجستي لوكالات المساعدات الإنسانية، حين وأينما ظهرت الحاجة؛
- رصد انتهاكات حقوق الإنسان وتسجيلها والإبلاغ عنها، والمساعدة في ضمان أن جميع حالات العودة تكون طوعية؛
- تنفيذ أنشطة خاصة بالشؤون المدنية تهدف لمعالجة التوترات بين العائدين والمجتمعات المستقبلية لهم؛
- وضع استراتيجيات إعلامية بالتنسيق مع وكالات الأمم المتحدة المعنية.

٢/٤/٦ المعايير

معايير قصيرة الأجل:

- أن تصبح مخيمات اللاجئين والمشردين داخلياً آمنة وسالمة؛
- تحديد اللاجئين والمشردين داخلياً وتسجيلهم، وموافقتهم على العودة طوعاً؛
- تأمين المعابر الحدودية والممرات وتطهيرها من الألغام وغيرها من المخاطر.

معايير متوسطة الأجل:

- أن تصبح الأماكن الأصلية للاجئين والمشردين داخلياً تمتع بالأمن والسلامة؛
- انجاز عمليات العودة بصورة منظمة وآمنة؛
- توافر المأوى والخدمات الأساسية عند عودتهم.

معايير طويلة الأجل:

- نجاح إعادة إدماج العائدين ويلعب السكان المستقبليين لهم دوراً داعماً في عملية الإدماج؛
- التصدي لنزاعات الملكية من خلال آليات راسخة وغير متحيزة؛
- حدوث تكامل جيد بين السياسات والاستجابات الوطنية والدولية وبين أطر التنمية طويلة الأجل.

٣/٤/٦ المسئوليات والتنسيق

تقع المسئولية الرئيسية عن العودة الطوعية للاجئين والمشردين داخلياً على مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين أو على عاتق المنظمة الدولية للهجرة، وتدعمهم وكالات الأمم المتحدة المعنية، مثل برنامج الأغذية العالمي واليونسيف (صندوق الأمم المتحدة للطفل) والمنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية.

ويلعب مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية دوراً هاماً فيما يتعلق بالتنسيق والسياسات والتشجيع. وتلعب مهمة حفظ السلام دوراً داعماً بالاشتراك الفعال مع عدة مكونات، بما يشمل العسكريين والشرطة، وحقوق الإنسان، والشؤون المدنية، والشؤون الإنسانية حين يكون ذلك صالحاً للتطبيق. وينبغي تنسيق الجهود بصورة وثيقة مع نائب الممثل الخاص لأمين عام الأمم المتحدة أو المنسق المقيم أو منسق الشؤون الإنسانية، بالتنسيق مع قائد القوة في حالة مشاركة العسكريين. وينبغي أن تستند محددات استخدام الأصول المخصصة لحفظ السلام أو استخدام العاملين، بها التي تدعم عودة اللاجئين والمشردين داخلياً، على اتفاق تفصيلي بين أعضاء فريق قيادة البعثة والمنسق المقيم أو منسق الشؤون الإنسانية تحت السلطة الشاملة لقائد البعثة.

٤/٤/٦ الموارد

يستهلك توفير الأمن للمخيمات الكثير من الموارد، وبالتالي يجب تشجيع ودعم خدمات الأمن المحلية (خصوصاً جهاز الشرطة)، ولذلك ينبغي تشجيعها ودعمها وغالباً ما تحتاج لموارد من المكون الشرطي. وتتسم عملية تأمين المعابر الحدودية وممرات العودة بكثافة اليد العاملة، وقد تتطلب موارد عسكرية ضخمة. ويعتبر ضمان العودة الطوعية والتعامل مع الخلافات المحتملة هو محور وظائف العديد من المكونات المدنية داخل بعثة حفظ السلام، مثل مكون الشؤون السياسية، والشؤون المدنية، وحقوق الإنسان والإعلام. وبذلك يعتبر نشاطاً متكاملاً يتطلب تنسيق وثيق داخل البعثة ومع فريق الأمم المتحدة القطري، كما يحتاج موارد بشرية ملائمة وغيرها من الموارد.

٥ /٤/٦ التحديات والمخاطر

- قد تنقص المعلومات عن أرقام واحتياجات ونوعية الأشخاص المشردين أو تكون المعلومات غير دقيقة أو حتى تم التلاعب فيها.
- يمكن أن تتحول مخيمات اللاجئين والمشردين داخلياً إلى مخيمات عسكرية أو ذات صبغة سياسية و/ أو مراكز للتوتر والنزاعات؛
- يمكن أن يكون لدى البلاد المضيفة مصلحة في الإبقاء على وضع مخيمات اللاجئين والمشردين داخلياً لكسب الاهتمام الدولي؛
- يمكن أن تخلق حالات العودة غير الطوعية مخاوف وتوترات وعدم استقرار؛
- قد تكون الأوضاع الأمنية عبر ممرات العودة ما تزال هشة؛
- يمكن أن يكون ضمن مجموعات اللاجئين والمشردين داخلياً محاربين سابقين قد يرغبوا في إعادة إشعال الأعمال العدائية؛
- يمكن للاستياء ما بين العائدين والمجتمعات المستقبلية لهم أن يكون مصدر لعدم الاستقرار ويمكن أن يشعل النزاع من جديد؛

- يكتسب وضع اللاجئين والمشردين داخلياً وضعاً مؤسسياً ويعتمدوا بالكامل على إعانات الطوارئ طويلة الأجل؛
- يتردد المشردين داخلياً في العودة لمناطقهم الأصلية بعد قضاء فترات طويلة في المخيمات؛
- غياب أو قصور التنسيق بين عمليات حفظ السلام ووكالات المساعدات الإنسانية.

٦/٤/٦ الاعتبارات

- *التوازن بين الأمن والملكية المحلية.* يمكن أن يتحول اللاجئين والمشردين داخلياً ومخيماتهم إلى قضية سياسية معلقة، حيث يوجد خطر في أن يتسببوا في زيادة الروح القتالية النضالية ويشجعوا على زيادة التوترات. ويعتبر أمنهم وأمن البيئة المحيطة بهم مصدر قلق لفريق قيادة البعثة. ويجب إيجاد توازن بين مسؤوليات البعثة في حماية المدنيين المعرضين للأخطار وبين مبدأ الملكية المحلية. ويعتبر أمن المخيمات وسكانهم من الناحية النظرية مسؤولية مفوض الأمم المتحدة السامي لشئون اللاجئين، والحكومة المضيفة والهيكل التنظيمية الداخلية بالمخيم. ومع ذلك قد يكون لفريق قيادة البعثة دوراً سياسياً لتيسير المشاركة الوثيقة للحكومة المضيفة ومساهمتها في حل هذه المشكلة، وكذلك لضمان توليها المسؤولية بدعم الحكومة المضيفة لضمان سلامة بيئة المخيم. ويحتاج الأمر إلى تقدير وحكم فريق قيادة البعثة حين تحديد مقدار موارد البعثة المطلوب تخصيصها لهذه العملية.
- *التشجيع على العودة السريعة مع ضمان أن تكون جميع حالات العودة طوعية وأن تتم في أمان وبالحفاظ على كرامة العائدين.* يعتبر الحد من أعداد اللاجئين أو المشردين داخلياً المعتمدين على المعونات مقياس دولي لمدى نجاح وتقديم عمليات حفظ السلام. ويقود مفوض الأمم المتحدة السامي لشئون اللاجئين هذه الجهود، ولكن قد يكون هناك توتر بين الدافع السياسي لمهمة حفظ السلام والمعايير الإنسانية للمفوض السامي

لشئون اللاجئين. ويتطلب حل هذا التعارض تنسيق وثيق بين الأنشطة وتنسيق للرسائل التي يتم تبادلها داخل منظومة الأمم المتحدة.

٥/٦ المخرج الرابع: التمكين من الانتقال من مرحلة الإنعاش إلى مرحلة التنمية

يجب أن يتحول التركيز على الانتقال السلس إلى أنشطة التنمية الأطول أجلاً فور تضاؤل الحاجة لمساعدات الطوارئ وسير جهود الإنعاش في مسارها. وهذا يستلزم أن يتم النقل التدريجي للمسؤوليات إلى السلطات الوطنية. وينبغي وضع الانتقال من مرحلة حفظ السلام إلى المراحل التالية لتدخل الأمم المتحدة كعنصر أساسي منذ بدء عملية التخطيط، وذلك حتى يتسنى توضيح مسؤوليات وأدوار مختلف الأطراف التابعة للأمم المتحدة على أرض الواقع. ويجب في الحالة المثلى أن يبدأ التخطيط مبكراً للانتقال من حالة الطوارئ وحالة الإنعاش المبكر إلى حالة إعادة التأهيل والتنمية طويلة الأجل، ويكون ذلك في مراحل حفظ السلام وبناء السلام. ويفضل منذ البداية أن يتم معاونة السلطات المحلية في تطبيق منهج شامل يجمع جميع أفرع الحكومة ، وذلك بحيث يمكن فقط للجهات الوطنية أن تلبي احتياجات وأهداف بلادها بصورة مستدامة.

وتسمح المعايير المحددة بوضوح بتخطيط إستراتيجية خروج مهمة حفظ السلام بسهولة. وبعبارة أخرى فإن نجاح الانتقال من الإنعاش إلى التنمية وقدرة المؤسسات الوطنية وغيرها من المؤسسات على تسلم المسؤولية في عدد من المجالات، تعتبر عوامل محددة في انتهاء عمل البعثة. وحيث أن هناك عناصر رئيسية في الانتقال مثل الإنعاش الاجتماعي - الاقتصادية، وتقليل المخاطر التي يتعرض لها الفئة السكانية الضعيفة ما تكون ضمن المهام الموكلة لمهمة حفظ السلام فإن الضرورة تتطلب انتهاج مدخل متكامل من قبل الأمم المتحدة.

وتدعم عمليات حفظ السلام في ذات الوقت عدداً من الأنشطة الضرورية التي تساهم في دعم السلام، مثل استعادة الخدمات الأساسية وإنعاش الاقتصاد.^{٢٨}

١/٥/٦ الأنشطة التنفيذية

فيما يلي الأنشطة التنفيذية المطلوبة لدعم هذا المخرج:

- استكمال عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج؛
- ضمان قدرة القوات المسلحة الوطنية والشرطة وغيرها من مؤسسات إنفاذ القانون على توفير الأمن والحفاظ على النظام العام؛
- رصد استعادة سلطة الدولة واستئناف توفير الخدمات الأساسية؛
- الإشراف على تدعيم المؤسسات السياسية الشرعية والعملية الديمقراطية؛
- صياغة المعايير وتحقيق توافق في الآراء حول نجاح معيار الانتقال بالتنسيق مع فريق الأمم المتحدة القطري؛
- إعداد خطط انتقال وتسليم وتسلم في جميع المجالات ذات الصلة بالتنسيق مع فريق الأمم المتحدة القطري؛

٢/٥/٦ المعايير

- معايير قصيرة الأجل:
 - استقرار الوضع الأمني؛
 - تعتبر الحكومة المضيفة شرعية بصفة عامة وتتمتع بثقة الجماهير؛

^{٢٨} مساعد الأمين العام لعمليات حفظ السلام، الان لي روي، "ملاحظات مرفوعة لمجلس الأمن: نقاش مفتوح حول

استراتيجيات الانتقال والخروج الخاصة بعمليات حفظ السلام"، ١٢ فبراير ٢٠١٠

USG for Peacekeeping Operations, Alain Le Roy, "Remarks to Security Council Open Debate on Transition and Exit Strategies for Peacekeeping Operations", 12 February 2010

- الانتهاء من نزع السلاح والتسريح وتحول التركيز إلى إعادة دمج المحاربين السابقين في الحياة المدنية؛
- وضوح مشاركة العامة في التنمية ؛
- إدارة التوقعات العامة الخاصة بالتنمية.

● معايير متوسطة الأجل:

- تحتكر الدولة استخدام القوة؛
- انخفاض انتهاكات حقوق الإنسان؛
- تلبية مطالب واحتياجات ضحايا الصراع بدرجة كبيرة؛
- تحرك جهود العدالة الانتقالية والإصلاح؛
- إنشاء مؤسسات الحكم الشرعية؛
- البدء في تفعيل جهود بناء القدرات وتطورها لتشمل المستوى المحلي؛
- رسم خطة التنمية طويلة الأجل والبدء في تطبيقها.

● معايير طويلة الأجل:

- تسوية المنازعات سلمياً ومن خلال مؤسسات وآليات سياسية راسخة وتعمل بكفاءة؛
- إعادة بناء وترسيخ حكم القانون بصورة كاملة؛
- أصبح كل من الأمن العام والمناخ الاقتصادي مواتيان للاستثمار الأجنبي ويشجع على مشاركة جميع الأطراف الاقتصادية بما فيها الأطراف المحلية؛
- إنشاء هياكل مصرفية وهياكل ائتمانية وسياسات نقدية آمنة والسيطرة على معدلات التضخم؛
- استطاعة الأفراد والمؤسسات الحصول على قروض/ وعلى رأس المال الاستثماري.

٣/٥/٦ المسؤوليات والتنسيق

بينما تملك العديد من وكالات الأمم المتحدة وشركائها الخارجيين زمام المبادرة في مجالات معونات الطوارئ، والإنعاش المبكر والتنمية، فإن تفاعل ومشاركة بعثة حفظ السلام في جميع الجهود تحتاج لتنسيق متعمق مع جميع الأطراف المعنية، وذلك بدءاً من مرحلة التخطيط وحتى تسليم المسؤوليات. وبينما يتعين على جميع العاملين بفريق قيادة البعثة المشاركة الفعالة في هذا الصدد، فإن أدوار نائب الممثل الخاص للأمين العام أو المنسق المقيم أو ومنسق الشؤون الإنسانية تتميز بأهمية خاصة. ويجب صياغة المعايير في تنسيق وثيق مع السلطات الوطنية، والحكومات المانحة، علاوة على المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية، وينبغي أن تبنى على تنمية القدرات المحلية بدلاً من التقدم على مسار تنفيذ الولاية. ويعتبر التعاون والتنسيق ما بين البعثة ومقر الأمم المتحدة، بما يشمل مكتب دعم حفظ السلام PBSO، أمراً ضرورياً لتحديد ترتيبات متابعة أعمال بعثة حفظ السلام.

٤/٥/٦ الموارد

تخرج معظم جهود الإنعاش والتنمية عن نطاق بعثة حفظ السلام. ورغم هذا يتعين على البعثة أن تحتفظ بموارد بشرية مدنية كافية ومناسبة خلال مرحلة نشرها بما يشمل مراحل خفض التواجد/ تصفية التواجد، وذلك حتى تتمكن من تنفيذ جميع أنشطة الاتصال والتنسيق مع الأطراف المعنية بفاعلية. ونظراً لأن الكثير من أنشطة الإنعاش والتنمية يتم تمويلها عن طريق المساهمات التطوعية، فإن فريق قيادة البعثة، وخصوصاً الممثل الخاص للأمين العام ونائب الممثل الخاص للأمين العام أو المنسق المقيم أو ومنسق الشؤون الإنسانية، يلعبون دوراً هاماً في تنسيق جهود الأمم المتحدة، وحشد دعم الجهات المانحة ومشاركة الأطراف الدولية الرئيسية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والاتحاد الأوروبي ومؤسسات التمويل الإقليمية.

٥/٥/٦ التحديات والمخاطر

- سحب بعثة حفظ السلام مبكراً مع ترك الأسباب الجذرية للصراع دون معالجة، مما يمكن أن يؤثر سلباً على التنمية طويلة الأجل.
- لا تملك السلطات الوطنية والمؤسسات المحلية القدرة على تسلم المسؤولية من مهمة حفظ السلام ووكالات الأمم المتحدة المتخصصة في الإغاثة الإنسانية.
- إصابة الجهات المانحة بالإرهاق مما يؤدي لانسحابها ونقص تمويل برامج الإنعاش.
- تحول تركيز الجهات المانحة إلى أزمات دولية أخرى مستجدة؛
- نقص الأموال المطلوبة لأنشطة توطيد السلام والتنمية، مثل المبالغ الضرورية المطلوبة لإدماج المحاربين السابقين في مؤسسات الدولة.
- غياب التنسيق بين مهمة حفظ السلام وعمليات أو جهات المتابعة.

٦/٥/٦ الاعتبارات

- الانسحاب المبكر مقابل الاعتماد المفرط على بعثة حفظ السلام. يمكن لمحدودية الموارد أن يجبر مجلس الأمن والمجتمع الدولي الأوسع نحو إنهاء أو تخفيض حجم مهمة حفظ السلام في توقيت أبكر من الذي أوصت به الأمانة العامة عن أو التوقيت الذي ترغب فيه. وقد تضغط الحكومة المضيفة على نفسها من أجل الانسحاب، ويمكن أن يكون الانسحاب سابق لأوانه مما يكون له عواقب وخيمة من النواحي السياسية والأمنية والمالية. وعلى الجانب الآخر فإن الوجود الممتد للبعثة قد يؤدي إلى الإفراط في الاعتماد عليها أو يعوق تنمية القدرات الوطنية. ويجب أن يبدأ بناء القدرات في أقرب وقت ممكن بدلاً من أن ينظر إليه على أنه فقط جزء من إستراتيجية الخروج الدولية.
- إدارة الدعم الخارجي مع الاستعداد للانسحاب. يصل الاهتمام الدولي إلى ذروته في أعقاب انتهاء النزاع، وتحدد هذه المدة عادة بالسنتين الأولى والثانية بعد توقف النزاع الرئيسي. ويمكن اعتبار الفترات الانتقالية علامة على نجاح توطيد السلام، ولكن مع

مراعاة أنها تمثل فترات شديدة الحساسية. وقد يكون لدى السلطات الوطنية مخاوف من أن خروج بعثة حفظ السلام سوف يكون له آثار غير متوقعة أو أن تتزامن مع انخفاض كبير في الدعم الخارجي سياسياً ومالياً^{٢٩}. ويجب على قائد البعثة وفريق قيادة البعثة أن يشجعوا الأطراف الدولية للاستمرار في المشاركة والدعم بعد انسحاب البعثة. وسوف تتحسن أشكال الخروج المسئول في كل حالة على حدة، وتقل التكاليف الكلية له، من خلال ثلاث مجموعات من الالتزامات من جانب المجتمع الدولي وهي: الدعم الاقتصادي المعزز؛ والرقابة السياسية التي ربما تحدث من خلال لجنة بناء السلام PBC حديثة التشكيل والتي تنفذ آليات خاصة بكل بلد، والضمانات الأمنية^{٣٠}.

^{٢٩} مساعد الأمين العام لعمليات حفظ السلام، الان لي روي، "ملاحظات مرفوعة لمجلس الأمن: نقاش مفتوح حول استراتيجيات الانتقال والخروج الخاصة بعمليات حفظ السلام"، ١٢ فبراير ٢٠١٠

USG Le Roy, "Remarks to Security Council Open Debate on Transition and Exit Strategies for Peacekeeping Operations", 12 February 2010.

³⁰ مركز التعاون الدولي، "بناءً على تقرير الإبراهيمي: حفظ السلام في عصر الغموض الإستراتيجية" أبريل ٢٠٠٩
Center on International Cooperation, "Building on Brahimi: Peacekeeping in an era of Strategic Uncertainty", April 2009.

ملحق ١

الاختصارات ومعانيها بالعربية والإنجليزية

CAP	Consolidated Appeal	النداء الموحد
CCA	Common Country Assessment	تقييم قطري موحد
CHAP	Consolidated Humanitarian Appeal	نداء إنساني موحد
CMCoord	Civil-military coordination	التنسيق المدني - العسكري
CMOC	Civil-Military Operations Centre	مركز العمليات المدنية العسكرية
DDR	Disarmament, demobilization, and reintegration	نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج
DFS	Department of Field Support	إدارة الدعم الميداني
DO	Designated Official	المسؤول المكلف
DPA	Department of Political Affairs	إدارة الشؤون السياسية
DPKO	Department of Peacekeeping Operations	إدارة عمليات حفظ السلام
DSRSG	Deputy Special Representative of the Secretary-General	نائب الممثل الخاص للأمين العام
DSRSG/RC/HC	Deputy Special Representative of the Secretary-General/Resident Coordinator/Humanitarian Coordinator	نائب الممثل الخاص للأمين العام/ المنسق المقيم/ منسق الشؤون الإنسانية.
DSS	Department of Safety and Security	إدارة شؤون السلامة والأمن
ERW	Explosive remnants of war	مخلفات الحرب من المتفجرات
FPU	Formed police unit	وحدة الشرطة المشكلة
HC	Humanitarian Coordinator	منسق الشؤون الإنسانية
HOC	Humanitarian Operations Centre	مركز العمليات الإنسانية
HoM	Head of Mission	رئيس البعثة
IASC	Inter-Agency Standing Committee	اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات
ICRC	International Committee of the Red Cross	اللجنة الدولية للصليب الأحمر
IDDRS	Integrated DDR Standards	المعايير المتكاملة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

IDP	Internally displaced person	الأشخاص المشردون داخلياً
IMAS	International Mine Action Standards	المعايير الدولية لمكافحة الألغام
IMF	International Monetary Fund	صندوق النقد الدولي
IMPP	Integrated Mission Planning Process	عملية التخطيط المتكامل للبعثات
ISF	Integrated Strategic Framework	الإطار الاستراتيجي المتكامل
ISS	Integrated Support Service	خدمة الدعم المتكامل
JAM	Joint Assessment Mission	بعثة التقييم المشتركة
JLOC	Joint Logistics Operations Centre	المركز المشترك للعمليات اللوجستية
JMAC	Joint Mission Analysis Centre	خلية التحليل المشتركة للبعثة
JOC	Joint Operations Centre	مركز عمليات مشتركة
MACC	Mine Action Coordination Centre	مركز تنسيق إجراءات مكافحة الألغام
MCDA	Military and Civil Defence Assets	أصول الدفاع العسكري والمدني
MLT	Mission Leadership Team	فريق قيادة البعثة
MOSS	Minimum Operating Safety Standards	معايير العمل الدنيا للسلامة

MORSS	Minimum Operating Residential Security Standards	معايير العمل الأمنية الدنيا لأماكن الإقامة
NGO	Non-governmental organization	منظمة غير حكومية
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights	مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان
OIOS	Office of Internal Oversight Services	مكتب خدمات الرقابة الداخلية
OROLSI	Office of Rule of Law and Security Institutions	مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية
PBC	Peacebuilding Commission	لجنة حفظ سلام
PBSO	Peacebuilding Support Office	مكتب دعم بناء السلام
PCC	Police contributing country	دولة مساهمة بقوات شرطة
PCNA	Post-Conflict Needs Assessments	تقييم الاحتياجات ما بعد النزاع
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	ورقة إستراتيجية الحد من الفقر
QIP	Quick impact project	مشروع سريع الأثر
RC	Resident Coordinator	المنسق المقيم

SMT	Security Management Team	فريق إدارة الأمن
SOFA	Status-of-forces agreement	اتفاق مركز القوات؛ اتفاق مركز قوات حفظ السلام
SOMA	Status-of-mission agreement	وضع اتفاقية المهمة
SMSG	Special Representative of the Secretary-General	الممثل الخاص للأمين العام
SSR	Security sector reform	إصلاح القطاع الأمني
TCC	Troop contributing country	دولة مساهمة بقوات عسكرية
UN	United Nations	الأمم المتحدة
UNCT	United Nations Country Team	فريق الأمم المتحدة القطري
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework	إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية
UNDG	United Nations Development Group	مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية
UNDP	United Nations Development Programme	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين
UNHQ	United Nations Headquarters	مقر الأمم المتحدة
UNICEF	United Nations Children's Fund	صندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)
UNOPS	United Nations Office of Project Services	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع
USG	Under-Secretary-General	مساعد الأمين العام
WFP	World Food Programme	برنامج الأغذية العالمي
WHO	World Health Organization	منظمة الصحة العالمية

ملحق ٢

شركاء منتدى التحديات والمساهمون في الدراسة.

لا ينبغي أن تؤخذ هذه الدراسة على أنها تمثل المواقف الرسمية للحكومات، وإنما تعتبر بمثابة مساهمة في الحوار المتطور ونوع من تبادل الأفكار وطرح لأفضل الممارسات بشأن كيفية التنفيذ الأفضل للولاية الممنوحة لقادة البعثات من قبل مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة.

Argentina: Argentine Armed Forces Joint Staff and CAECOPAZ in cooperation with the Ministry of Foreign Affairs	الأرجنتين: هيئة الأركان المشتركة بالقوات المسلحة الأرجنتينية و المركز الأرجنتيني للتدريب المشترك على عمليات حفظ السلام بالتعاون مع وزارة الخارجية
Australia: Asia Pacific Civil-Military Centre of Excellence	استراليا: المركز الآسيوي الباسيفيكي (المدني - العسكري) للامتياز
Canada: Pearson Peacekeeping Centre	كندا: مركز بيرسون لحفظ السلام
China: China Institute for International Strategic Studies in cooperation with the Ministry of National Defence	الصين: المعهد الصيني للدراسات الدولية الإستراتيجية بالتعاون مع وزارة الدفاع الوطنية
Egypt: Cairo Regional Center for Training on Conflict Resolution and Peacekeeping in Africa in cooperation with the Ministry of Foreign Affairs of Egypt	مصر: مركز القاهرة الإقليمي للتدريب على تسوية المنازعات وحفظ السلام في أفريقيا بالتعاون مع وزارة الخارجية المصرية
France: Ministry of Foreign and European Affairs (United Nations and International Organizations Department) and Ministry of Defence (Policy and Strategic Affairs Department)	فرنسا: وزارة الخارجية والشؤون الأوروبية (إدارة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية) ووزارة الدفاع (إدارة السياسات والشؤون الإستراتيجية)
India: United Service Institution of India	الهند: معهد الخدمات المتحدة بالهند
Japan: Ministry of Foreign Affairs	اليابان: وزارة الخارجية

Jordan: Institute of Diplomacy	الأردن: المعهد الدبلوماسي
Nigeria: National Defence College in cooperation with the Nigerian Army, Ministry of Defence and Ministry of Foreign Affairs	نيجيريا: كلية الدفاع الوطني بالتعاون مع الجيش النيجيري، ووزارة الدفاع ووزارة الخارجية
Pakistan: National Defence University in cooperation with the Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Defence	باكستان: جامعة الدفاع الوطني بالتعاون مع وزارة الخارجية ووزارة الدفاع
Russian Federation: Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs	روسيا الاتحادية: الأكاديمية الدبلوماسية التابعة لوزارة الخارجية
South Africa: Institute for Security Studies	جنوب أفريقيا: معهد الدراسات الأمنية
Sweden: Folke Bernadotte Academy (coordinators) in cooperation with the Armed Forces, National Police Board, Swedish Prison and Probation Service and National Defence college	السويد: أكاديمية فولك بيرنادوت (منسق المنتدى) بالتعاون مع القوات المسلحة، ومجلس الشرطة الوطني، وخدمات السجون والإيقاف السويدية وكلية الدفاع الوطني
Turkey: Center for Strategic Research of the Ministry of Foreign Affairs in cooperation with the National Police Force, Armed Forces and the University of Bilkent	تركيا: مركز البحوث الإستراتيجية بوزارة الخارجية بالتعاون مع قوات الشرطة الوطنية، والقوات المسلحة وجامعة بيلكنت
United Kingdom: Foreign and Commonwealth Office in cooperation with the Ministry of Defence and the Department for International Development	المملكة المتحدة: مكتب الشؤون الخارجية والكونولث بالتعاون مع وزارة الدفاع وإدارة التنمية الدولية
United States: United States Army Peacekeeping and Stability Operations Institute in cooperation with the United States Institute of Peace	الولايات المتحدة: معهد عمليات حفظ السلام والاستقرار بجيش الولايات المتحدة بالتعاون مع معهد الولايات المتحدة للسلام

شارك في رئاسة مجموعات العمل الثلاثة كل من: السيد / هنري باشوف (معهد الدراسات الأمنية، جنوب أفريقيا)؛

العميد / محمد فايز والعميد / كاوسر حسين (جامعة الدفاع الوطني، باكستان)؛ البروفيسور / وليم فلافين (معهد عمليات حفظ السلام والاستقرار، الولايات المتحدة الأمريكية)؛ الدكتورة / آن ليفينجستون (مركز بيرسون لحفظ السلام، كندا)؛

السفيرة / سعاد شلبي (مركز القاهرة الإقليمي للتدريب على تسوية المنازعات وحفظ السلام في أفريقيا، جمهورية مصر العربية)؛ الفريق (متقاعد) / بيكي سينج (معهد الخدمات المتحدة بالهند)؛ اللواء (متقاعد) / مايكل سميث واللواء (متقاعد) / تيموثي فورد (المركز الآسيوي الباسيفيكي (المدني - العسكري) للامتياز، أستراليا)؛ السيد / جون ماري جوهينو، راعي منتدى التحديات كما قام بتقديم النصائح الأساسية، كما قام كل من السادة الآتي أسماءهم بتقديم نصائح بارزة: السفير / بيير شوري،

الفريق (متقاعد) / ساتيش نامبيار، رئيس الشرطة / هينريك ستيرنبالد، السيد / أسيف أر خان، السيدة / فاطمه زياي، والسيدة / ليزا لوفكويسيت. قامت أكاديمية فولك برنادوت بالتنسيق العام للدراسة بواسطة كل من: السيدة / أنيكا هيلدنج نوربرغ المنسقة الدولي لمنتدى التحديات، اللواء (متقاعد) / روبرت غوردون كبير المستشارين بهذه الدراسة ، والسيد أندرياس شوجر ومنسق المشروع، والسيدة / آنالين بيرسون والسيدة / آنالينا ويكرتسون، موظفين بالمكتب.

قدم مسئولون وخبراء من منظومة الأمم المتحدة، ولاسيما إدارة عمليات حفظ السلام، مساهمات هامة لهذا المشروع.

قدمت ترجمة هذه الدراسة إلى اللغات الست الرسمية للأمم المتحدة من جانب الشركاء وهي متوفرة على موقع: www.challengesforum.org.

ملحق ٣

قائمة بأسماء المراجعين من كبار قادة البعثات:

قام كبار قادة بعثات حفظ السلام الآتي أسماءهم (السابقين والحاليين) بمراجعة الدراسة خلال عملية تطويرها وقاموا بتقديم معظم التعليقات والاقتراحات التي تم أدرجها في الصيغة النهائية للدراسة (الأسماء حسب الترتيب الأبجدي):

اللواء (متقاعد) / مارتن اجواي، نائب المستشار العسكري سابقاً في إدارة عمليات حفظ السلام وقائد القوة في دارفور

السيد / جان أرنو، الممثل الخاص لسكرتير عام الأمم المتحدة سابقاً في أفغانستان
السيد / ديفيد بير، مفوض الشرطة سابقاً في هايتي

اللواء (متقاعد) / باتريك كاميرت، نائب المستشار العسكري سابقاً في إدارة عمليات حفظ السلام، وقائد الفرقة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وقائد القوة في إثيوبيا / إريتريا
الفريق / كارلوس دوس سانتوس كروز، قائد القوة سابقاً في هايتي

السفير / عزوز انيفار، نائب الوسيط المشترك للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور
اللواء (متقاعد) / تيم فورد، المستشار العسكري السابق في إدارة عمليات حفظ السلام ورئيس الأركان بهيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة

اللواء (متقاعد) / روبرت غوردون، قائد القوة السابق في أثيوبيا / إريتريا

السيدة / أميرة حق، الممثل الخاص لسكرتير عام الأمم المتحدة سابقاً في تيمور الشرقية

السيد / جوليان هارستون، الممثل الخاص لسكرتير عام الأمم المتحدة سابقاً في الصحراء الغربية

السفير / جوزيف ليغويلا ليغويلا، الممثل الخاص لسكرتير عام الأمم المتحدة سابقاً في أثيوبيا / إريتريا

السفير / إلين مارغريت لوي، الممثل الخاص لسكرتير عام الأمم المتحدة في ليبيريا

اللواء (متقاعد) / كورت موسجارد، قائد القوة السابق في الصحراء الغربية

اللواء (متقاعد) / ساتيش نامبيار، قائد القوة السابق في يوغوسلافيا السابقة

اللواء / جوزيف اوننيبي، قائد القوة السابق في ليبيريا

السيدة / اراسيللي سانتانا، نائب الممثل الخاص لسكرتير عام الأمم المتحدة سابقاً في نيبال

السفير / بيبير شوري، الممثل الخاص لسكرتير عام الأمم المتحدة سابقاً في كوت ديفوار

السيد / هنريك ستيرنبلد، مفوض الشرطة السابق في ليبيريا

السفير / لينا سونده، نائب الممثل الخاص لسكرتير عام الأمم المتحدة سابقاً في جمهورية الكونغو الديمقراطية
اللواء (المتقاعد) / محمد طاهر، نائب قائد القوة سابقاً في ليبيريا