

## التقرير النهائي لمشروع التحديات 2006

### نتائج وتوصيات

1. هذا التقرير هو ثمرة عدد من الندوات التي عقدت بين تشرين الثاني/نوفمبر 2002 وأذار/مارس 2005 التي تهدف إلى تطوير توصيات مشتركة لتعزيز عمليات السلام الدولية. ويحذو حذو التقرير الختامي لعمل سابق عنوانه "تحديات عمليات السلام: دخولاً إلى القرن الحادي والعشرين" الذي تم تقديمه للأمين العام للأمم المتحدة، كوفي أ. أنان، في نيسان/أبريل 2002. في ذلك التقرير خلص شركاء المشروع إلى أن أحد مجالات عمليات السلام الذي يتطلب انتباهاً أكثر وروحاً للمبادرة هو ذلك المتعلق بالتعاون والتنسيق المتعدد الجنسيات والثقافات. وقد أصبح ذلك الموضوع الرئيسي للمرحلة الثانية لمشروع التحديات.
2. وكما كان الحال في السابق، فإن هدف المشروع هو الاستفادة من المعرفة الجماعية وآراء المشاركين فيما يخص تحديات عمليات السلام، والمضي بالأمر شوطاً أبعد، من خلال اتخاذ وسائل يمكن بواسطتها مواجهة بعض تلك التحديات، وذلك من خلال تحسين التعاون والتنسيق بشكل ملحوظ.
3. في المرحلة الثانية تم توسيع نطاق المنظمات الشريكة في المشروع وذلك بإضافة شركاء جدد من تركيا ونيجييريا والصين والمملكة المتحدة. وقد تم تطوير محتوى ونتائج هذا التقرير من خلال مساهمات - خبراء ومنظرين في مجال عمليات حفظ السلام - في الندوات وفرق العمل في جلسات لاحقة لكتابة المسودة وفقاً لمجالات اهتمام وخبرات معينة من بين المنظمات الشريكة. وإذا أخذنا بعين الاعتبار عملية المشروع المتواصلة على مدى عدة سنوات، فإن بعض النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها قد جرى تنفيذها بالفعل، أو أنها في طور التنفيذ. في حين أن نتائج وتوصيات أخرى لا زالت تتطلب من المجتمع الدولي أن يوليها انتباهاً قبل التوصل إلى اتفاق، ويصبح التنفيذ ممكناً. وتتضمن هذه الوثيقة توصيات من النوعين. إن الفصول التالية والتوصيات الواردة فيها على التوالي قد تمت مراجعتها من قبل جميع شركاء المشروع، وتمثل آراء مستمدة من 14 بلداً في أفريقيا وأمريكا وآسيا وأوروبا. ولكن، بما أن بعض المنظمات الشريكة هي جزء من حكوماتها أو وثيقة الصلة بها أكثر من غيرها، فإن التوصيات الواردة هنا لا تمثل بالضرورة السياسات المتفق عليها لأي حكومة كانت. وعليه، فإن نجاح - أو فشل - عمليات حفظ السلام المتعددة الجوانب يظل معتمداً بشكل بالغ على درجة الدعم المقدم من قبل الدول الأعضاء، ولتعزيز ذلك الدعم يقدم هذا التقرير بالذات.

### الطبيعة الدينامية لعمليات السلام وتحديات التغيير:

#### التعاون والتنسيق في بيئة أمنية مضطربة

4. تواجه عمليات السلام العصرية تحديات دائمة ومهولة في بيئة أمنية دولية سريعة التغيير. في الوقت نفسه، إن البيئات الأمنية المحلية التي نشرت فيها عمليات حفظ السلام في الأونة الأخيرة هي من بين أصعب ما واجهته العمليات الدولية وأقلها انضباطاً. إن سرعة انتشار (هذه العمليات) قد ازدادت وبينما لا زالت غالبية حالات الانتشار تجري بالدرجة الأولى بموافقة الأطراف الرئيسية في النزاع، إلا أن جميع عمليات حفظ السلام التي انطلقت في العقد الحاضر ق تم وضعها، ولسبب وجيه، تحت الفصل السابع من تفويضات (Mandates) "فرض السلام".

وبنهاية تشرين الأول / أكتوبر 2005 كان مجموع القوة العسكرية والشرطة لسبع عشرة (17) مهمة فاعلة من قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة يبلغ أكثر من 69ر000 فرد، مضافاً إليه حوالي 15ر000 فرد من الموظفين المدنيين المحليين والدوليين ومتطوعين من الأمم المتحدة في الميدان، بحيث يصبح المجموع الكلي للقوات المنتشرة 84ر000 فرد. هذه الأعداد، بالإضافة إلى تلك العمليات التي تشمل جنوداً ليسوا تحت قيادة الأمم المتحدة، مثلاً في كوسوفو وأفغانستان والعراق وجزر سليمان، تؤكد إلى أي مدى تضع مثل هذه العمليات متطلبات بالغة وخطيرة على عاتق المجتمع الدولي عموماً.

5. وبشكل متزايد، أصبحت العمليات تتخذ طابعاً هجيناً، إذ تكون منظمتان أو أكثر مسؤولة عن عناصر مختلفة للاستجابة الدولية. وقد أدت الاختلافات في الظروف إلى عدم تبيّن أي شكل معياري، وهكذا فقد نشرت الأمم المتحدة أحياناً جنوداً إلى جانب أولئك التابعين لمنظمات أخرى مع أو بدون تنسيق رسمي، أو سبقت أو لحقت بقوة متعددة الجنسيات أو إقليمية أو ثنائية الجانب، وتغيير المسؤوليات والعلاقات وفقاً لنضوج المهمة.

6. من العوامل التي دفعت إلى حدوث التغييرات في طبيعة التهديد الأمني أثناء السنوات القليلة الماضية وفي مضامينها بالنسبة لعمليات حفظ السلام يبرز أماننا عاملان باعتبارهما من التحديات والأخطار الرئيسية وهما: عواقب الدول الضعيفة/الهشة أو الفاشلة، وتهديد الإرهاب. وتختلف أهمية هذين العاملين من بلد لآخر ومن منطقة لأخرى. وكلا هاتين المجموعتين من التحديات تشكلان تهديداً خطيراً للحياة والممتلكات والاستقرار الاجتماعي والنظام العام والسلطة الحكومية الراسخة، وقد أجبرت المجتمع الدولي على اتخاذ إجراءات لمعالجتها، بما في ذلك عمليات سلام متعددة الوظائف ونشطة تحت تفويضات الفصل السابع وإجراءات محددة مضادة للإرهاب.

7. بالنسبة لعمليات السلام التي تجري في دول ضعيفة/هشة أو فاشلة: إن مثل هذه الدول لا تخذل شعوبها فحسب، بل أنها تشكل فراغاً للسلطة يجتذب المجموعات الإرهابية والجريمة المنظمة على حد سواء، وبذلك تشكل أيضاً تهديداً للمجتمع الدولي الأوسع. إن عمليات حفظ السلام التي يتم نشرها في هذه الدول قد احتاجت إلى تفويضات تغطي طيفاً واسعاً من المهام، وكثيراً ما تمتد إلى أبعد من التدريب والواجبات التقليدية للجنود والشرطة، وهذه المواقف تطلبت بدورها أبعاداً غير متوقعة من الإدارة المحلية، والتعاون المدني – العسكري، والمبادرة المؤسسية، والتجديد في البعثات (المهام) وأحياناً الكثير من الشجاعة الشخصية. وإن أفريقيا هي التي كان عليها أن تتحمل أكثر التجارب الواسعة من الأزمات الانسانية وانهيار إدارة الحكم والنزاعات والحروب وغياب القانون والإجرام بشكل واسع النطاق وتحركات اللاجئين والنازحين داخلياً. لذا فإنه ليس من المستغرب أن تكون أفريقيا محط التركيز الجغرافي الرئيسي لعمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة في السنوات الأخيرة.

8. لقد كان لإزدياد الإرهاب وقع أيضاً على مجرى عمليات السلام. إن البيئة التي كانت تُرى فيها سابقاً قوات حفظ السلام العسكرية والمدنية التابعة للأمم المتحدة على أنها محايدة وغير منحازة وتخدم قضية نبيلة بالنسبة للجميع، قد أخذت تتضاءل منذ سنوات، على الأقل منذ الهجمات على قوات حفظ السلام في الصومال، وأخذ جنود تابعين للأمم المتحدة كرهائن في البوسنة في منتصف التسعينات. لكن الآن يجب النظر إلى قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة على أنها عرضة لخطر أكبر بكثير، وبناء على ذلك، لا بد من توخي الحذر الشديد في نشرها. أضف إلى ذلك، أن الترتيبات الأمنية الأشد تشمل تكاليف أكبر، وتقنيات ومفاهيم عملياتية معقدة، والأوضاع الجديدة تستدعي استخبارات ميدانية أفضل للتنبؤ بمثل تلك الهجمات وإحباطها.

9. إن عمليات السلام المعقدة والمتعددة الجنسيات والثقافات والأبعاد تجري عادة في بيئات انسانية اقتصادية وأمنية وسياسية صعبة، وبسبب ذلك فهي تتطلب توصالاً وتعاوناً فعالاً. إن التعاون

موقف وسلوك بقدر ما هو عمل مادي. إنه الاستعداد لتقصّي إمكانيات الشراكة مع آخرين معينين بالموضوع، وإذا تمّ الاتفاق يجري اتخاذ برنامج للعمل. إن التنسيق بعني (يتضمن) التعاون، ولكنه يمتد إلى أبعد من ذلك فيشمل الاستخدام المنهجي للسياسة والإجراءات لتحقيق الأهداف المكلف بها بطريقة متماسكة وفعالة من خلال القيادة والتخطيط والإدارة والتفاوض والتنفيذ.

10. في السعي لتحقيق هدف السلام المستدام، تعتبر نشاطات التنمية وبناء السلام على نفس القدر من الأهمية كتوفير الأمن المادي. لكن مسألة من ينفذ هذه النشاطات قد إدى إلى تداخل في المسؤوليات والمصالح وأحياناً إلى تصادم مؤسسي بين مختلف الجهات الفاعلة مما يثير أسئلة حول تطلع السياسات في مقابل القدرات العملية. إن المناقشات بين أصحاب الأدوار الأمنية والإنمائية حول هذه القضايا ينبغي تشجيعه بشكل أكثر فاعلية، هذا إذا كان المجتمع الدولي جاداً بشأن معالجة كل هذه النشاطات بصورة فعالة وكافية في البيئات التي تعقب النزاعات مباشرة.

11. بصورة منفصلة، في معظم البلدان لا يوجد ارتباط ناجح فعّال بين المتطلبات الميدانية والموظفين المتوفرين والموارد المالية وأنظمة التجنيد واحتياجات التدريب وقابليات/إمكانيات التدريب واليات الانتشار وأنظمة التقييم. على سبيل المثال، لا يوجد عادة متطلب وطني مصرح به للتدريب المسبق للأفراد وكثيراً ما يتم إغفال بذل الجهد اللازم لحماية أمن العاملين المحليين الذين يتم نشرهم في مناطق النزاع أو ما بعد النزاع. بعض البلدان تشمل بعض التدريب للشرطة، ولكن بصورة عامة، فإن التدريب الوطني (المحلي) الرسمي، ولأسباب متنوعة، يقتصر في كثير من الأحيان على أولئك المنخرطين في الواجبات العسكرية وما يتعلق بها. كما أنه في كثير من الأحيان لا توجد نقطة ارتباط محلية واضحة يمكن بواسطتها للمنظمات التابعة للأمم المتحدة أو الإقليمية أو الدولية ان تطلب مساعدة محددة. التعاون والتنسيق تحت هذه الظروف يشكلان إذن تحدياً حقيقياً جداً.

12. بالنسبة للعمليات، إن المجالات الرئيسية للتعاون والتنسيق في مهمة ما تشمل: تطوير مفهوم القيام بالعمليات أو العملياتية، التخطيط العملياتي المفصل، إجراء العمليات بما في ذلك عمليات محددة لها علاقة بالأمن، إدارة الحكم، بناء المؤسسات، سيادة القانون، نزع السلاح وإلغاء التعبئة العامة (التسريح)، وإعادة الدمج، إصلاح القطاع الأمني، حقوق الإنسان، الجنس Gender، عودة اللاجئين والمساعدات الإنسانية، تقاسم المعلومات، تهيئة الأولويات العملية، حل النزاعات الثقافية البيئية، التعليم والتدريب، تقييم التقدم. وقد برز على هذا المستوى الدولي، إقرار بأن الدوائر والوكالات الحكومية، والقوات المسلحة ومؤسسات التعليم والتدريب، والمنظمات الأهلية الوطنية، والمكاتب التمثيلية لمنظمات الدولية ووكالات الأمم المتحدة، والقطاع الخاص، هذه الجهات عليها جميعاً أن تعمل سوية بصورة أوثق فيما يتعلق بالمساهمات الوطنية (المحلية) في عمليات السلام الدولية.

13. إلا أن جهود الجهات الفاعلة الخارجية ستذهب هباء منثوراً إذا كان الناس الذين عليهم أن يعيشوا مع نتائج النجاح أو الفشل – أي شعب البلد المعني – ليسوا منتمكين تماماً وملتزمين بالسلام. وفي حين يصرف الكثيرون الوقت والجهد في محاولة التنسيق بين الجهات الفاعلة الدولية، إلا أنه يجب تعزيز الجهود لتحسين الشراكة مع السكان المحليين والمؤسسات الوطنية. ومنذ البداية، من المهم أن تشمل وسائل الإعلام والجهات الأكاديمية في اللقاءات المبكرة، والقيام تدريجياً بإشراك المجموعات المتقاربة فكرياً في عمليات المصالحة والوفاق، مجموعات مثل المحاربين القدامى ومجتمع الأعمال التجارية والأرامل والشباب والزعماء الدينيين وغيرهم.

14. في السعي لبيان سبل مواجهة هذه التحديات الكثيرة والمتنوعة ركز شركاء المشروع انتباههم على ثلاثة مجالات محددة: الأبعاد الإقليمية وتعزيز/تحسين القدرات، تنفيذ حكم القانون، التعليم والتدريب. وسيتم تقصي هذه المجالات بعمق أكثر في الفصل الثاني والثالث والرابع من هذا التقرير.

15. يختتم الفصل الأول بدعوة إلى العمل لمواجهة تحديات التعاون والتنسيق:
- العمل من قبل الحكومات للتفكير المبدع والتعاون في العمل لتوفير الموارد والتسهيلات والمساعدة.
  - العمل من قبل أمانات السر ومراكز التدريب والوكالات والبرامج لتحسين الفعالية، بالاتفاق على معايير مشتركة وتبني توجّهات مشتركة لمشكلات مشتركة.

### التعاون والتنسيق: الأبعاد الإقليمية

#### لعمليات حفظ السلام

16. لتحقيق رؤية "إنشاء نظام متشابك من قدرات حفظ السلام" هناك عدد من الإجراءات التي يمكن وينبغي أن تتخذ من قبل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، على أن تعمل بالتعاون مع الأمانة العامة للأمم المتحدة بالإضافة إلى أمانات سر المنظمات الإقليمية، لهذا يراجع هذا التقرير قضايا وعقبات رئيسية لتحسين التعاون والتنسيق الإقليمي مع الأمم المتحدة، والإقليمي - الإقليمي. ويضع توصيات فيما يتعلق ببيان سبل التغلب على هذه العقبات، وتحسين التعاون والتنسيق، وجعل العمليات أكثر فعالية وبالتالي أقل كلفة في المدى البعيد.
17. هناك عناصر وظيفية رئيسية في التعاون والتنسيق في العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات والترتيبات الإقليمية تمّ تحديدها ومعالجتها: قضايا تتعلق بالإجماع والتكامل، مذكرات التفاهم، الإنذار المبكر، نقاط الأرباط/الاتصال وتقاسم المعلومات، منع النزاعات وبناء السلام، وإجراءات وتوجيهات وتسلم المهمة. ومن أجل بناء القدرات وتعزيزها في المنظمات الإقليمية بشكل فاعل، قد وضعت توصيات لمعالجة النواقص المتعلقة بالمقررات العامة والبنى/الهيكل التخطيطية، التوجهات والعقائد والاستراتيجيات، عمليات الاستدامة، عمليات التمويل والمساعدة المالية.

#### التعاون والتنسيق بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية - توصيات

18. لقد تمّ الإقرار الآن وعلى نطاق واسع بالمسؤولية الأساسية لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة تجاه السلام والأمن الدوليين، والطبيعة التكاملية للإجراءات المتخذة من قبل الأمم المتحدة والترتيبات الإقليمية والدول الأعضاء. وخلال المرحلة الثانية من "ندوات التحديات". وتحدث كثير من المشاركين عن ضخامة التحديات التي تواجهنا ومدى تعقيدها، والتي تستوجب أيضاً القيام بعمل من قبل الأمم والأقاليم، إذ لا يتوقع من الأمم المتحدة وحدها تحمل المسؤولية الكاملة لهذه الجهود. ومن الضروري ضمان أن الإجراءات المتخذة على الصعيدين الإقليمي والدولي تترابط بصورة مناسبة وتوجه إلى أقصى درجات الفاعلية، وإن الدول الأعضاء توفر الموارد والإرادة السياسية لدعم مثل هذه العملية التكاملية. ولدعم فكرة التكافل والتكامل، اقترح عدد من الشركاء في المشروع أن الإسهامات الكاملة للدعم العسكري والشرطة والمدنيين وغيرها من أنواع الدعم المقدم من قبل الدول الأعضاء إلى عمليات السلام الإقليمية المخولة من الأمم المتحدة، ينبغي أن تنعكس في الإحصائيات ذات الصلة بالموضوع.
19. في الأمور المتعلقة بعمليات حفظ السلام لا زالت الروابط القائمة بين الأمم المتحدة والمنظمات والترتيبات الإقليمية محدودة. وقد دعا المشاركون في ندوة "التحديات" إلى إقامة آليات استشارية مشتركة وعقد اجتماعات على أساس منظم لتعزيز عمل دولي يكون أكثر فعالية وتنسيقاً، وعبروا عن سرورهم لملاحظة تحقيق تقدم مؤخراً. ويجب الآن تحويل هذه الاتفاقيات وغيرها

إلى صيغ عملية للتعاون العملياتي والمنتظم. وينبغي على الأمين العام للأمم المتحدة أن يسعى إلى تنفيذ القرارات التي اتخذت في مؤتمر "قمة العالم" مؤخراً لوضع مذكرات تفاهم مناسبة بين الأمم المتحدة والمنظمات الأخرى. وعلى مستوى العمل الفعلي، إن ربط ترتيبات الإنذار المبكر – حيث يكون ذلك عملياً – من خلال أنظمة الاتصالات والحاسوب سيسمح بتبادل بيانات خلفية غير مصنفة ومعلومات تحت التكون حول أزمة ما جديدة. كما ينبغي أيضاً على الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والدول الأعضاء تأسيس عملية منتظمة لتطوير وتبادل إجراءات الفعلية، المتعلقة للعناصر المدنية والعسكرية وإفراد الشرطة بعد اكتمال المهمة (أو تحقيق حالة ثابتة) أو خروج القوات المساهمة والأفراد العاملين.

20. يؤكد شركاء المشروع على أهمية تحسين نقاط الارتباط، إن تبادل هيئة الموظفين من مدنيين وعسكريين وشرطة وضباط ارتباط (اتصال) بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية وبين مختلف المنظمات الإقليمية، هو جانب مهم من جوانب الشفافية وطريقة عملية لتنفيذ التعاون وينبغي تشجيعه على كافة المستويات وبطريقة منهجية. إن مثل هذه التبادلات وإتاحة الفرص لحضور ندوات ودراسات تتناول الدروس المستخلصة، والممارسات الأفضل، بإمكانها تحقيق فوائد هامة، وتحتاج بدورها إلى تمويل مناسب. وينبغي أن يكون هذا أحد أولويات الاجتماع الأول في سلسلة الاجتماعات المنتظمة والمرتبطة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، كما ينبغي استخلاص الدروس من نماذج الارتباط الأخيرة بين أمانات السر وكذلك داخل العمليات الفعلية.

21. بالنسبة إلى التعاون والتنسيق في بناء السلام، يرحب الشركاء بالقرار الذي اتخذ في "قمة العالم" 2005 لإنشاء لجنة لبناء السلام تابعة للأمم المتحدة. ويحث شركاء المشروع المنظمات الإقليمية على الاعتراف بلجنة بناء السلام باعتبارها النقطة المحورية الرئيسية لتنسيق نشاطات بناء السلام، وينبغي أيضاً دعوة هذه المنظمات للمشاركة، بصورة مناسبة، في تطوير وعمل اللجنة.

22. ويظهر جانب آخر يتعلق بنقاط الارتباط وتقسيم المعلومات عندما يتم نقل مسؤولية القيادة والسيطرة العملياتية من سلطة إلى أخرى. من المرجح ستكون هناك حاجة مستمرة لفترات انتقالية عملياتية فعالة بين قوات حفظ السلام التابعة للمنظمات الإقليمية والانتلافات، والأمم المتحدة. في الفترات الانتقالية يحدث في كثير من الأحيان أن تنتقل قوات طوارئ وطنية أو انتلافية من إحدى المنظمات إلى السيطرة العملياتية لسلطة جديدة. والتجارب التي مرت مؤخراً في مثل هذه الحالات من تغيير القيادة أو نقل السلطة، مثلاً ما حصل في UNAMSIL و UNMIL و UNOCI و ONUB و MINUSTAH، قد أظهرت وجود فجوات مستمرة بين مستويات المعدات وممارسات الدعم اللوجستي في منظمات إقليمية كثيرة، والمعايير المختلفة، والأعلى أحياناً، المقدمة والمتوقعة من بعثات الأمم المتحدة. وينبغي على الدول الأعضاء أن تشجع الأمم المتحدة على تسهيل تطوير توجيهات وإجراءات تشغيل معيارية تكون متوافقة فيما بينها من أجل الانتقال الفعال بين عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة وغير التابعة لها، والتشاور عن كذب مع دول ومنظمات لديها تجارب في مثل هذه الفترات الانتقالية.

#### بناء القدرات في المنظمات الإقليمية – توصيات

23. تم التوصل إلى نتيجة رئيسية من مراجعات عمليات السلام على مر السنوات القليلة الماضية وهي أن قابلية معظم المنظمات الإقليمية والإقليمية الفرعية للاستجابة السريعة لطلبات مستعجلة من أجل عمليات السلام والقيام بالعمليات بشكل فعال حالما يتم نشرها، هي محدودة تماماً. بصورة خاصة، إن قدرة مثل هذه المنظمات – ما عدا منظمة حلف شمال الأطلسي (ناتو) والاتحاد الأوروبي (EU) – على تخطيط وتنفيذ واستدامة العمليات بدون أمة قائدة توفّر لب (الجزء المركزي) من الموارد التي يتم نشرها، تبقى محدودة. بالإضافة إلى ذلك، في الأماكن التي قامت فيها المنظمات الإقليمية بنشر قواتها/مواردها، كثيراً ما هزعت (خلال بضعة أشهر)

إلى طلب دعم ملموس أو استبدال من قبل الأمم المتحدة أو غيرها من مقدمي المساعدات أو المانحين. يشير شركاء المشروع إلى عدة مجالات يمكن فيها إدخال تحسينات.

24. أحد هذه المجالات قد يكون مقر عام استراتيجي دائم أو أمانة سر ضمن منظمة إقليمية أو إقليمية فرعية يكون بإمكانها وضع سياسة لعمليات السلام وتوجيهات وإجراءات لعمليات إقليمية مستقبلية، وكذلك بتخطيط وقيادة وإدارة أي مهمة/بعثة يتم نشرها للمنقذ الإقليمي. وينبغي توجيه اهتمام خاص للمهمات ذات الوظائف المتعددة ونقاط الضعف النسبية في الأبعاد المدنية لعمليات السلام. ولتسريع تطوير هيئات موظفين فعالة للمقر العام تابعة لمنظمات إقليمية نامية، يشجع شركاء المشروع بأن تقوم الأمم المتحدة والدول الأعضاء بالمساعدة في تدريب عناصر التخطيط الأساسي وغيرها من هيئة الموظفين، وتساعد في خلق إجراءات احتياطية مناسبة لتكملة تلك التي يجري تطويرها في الترتيبات الاحتياطية التابعة للأمم المتحدة والمتعلقة بالمدنيين والعسكريين والشرطة.

25. يعالج التقرير موضوعاً آخر هو التوجيهات والعقائد والاستراتيجيات. إن عقيدة مؤسسة ما الخاصة بعمليات السلام تستمد من أهدافها الاستراتيجية وتعتمد كثيراً على مجالات الأدوات التي تحت تصرفها، والتي تختلف من منظمة لأخرى. ولتحقيق الثقة والتماسك بين المساهمين في عمليات السلام بإمكان مجموعة من التوجيهات تلخيص التوجه للنشاطات المشتركة، وعرض المبادئ الأساسية والممارسات والإجراءات التي يجب أن تتبع عادة لتلبية التفويضات (Mandates) في مثل هذه العمليات، ويرى شركاء المشروع بأن الأمم المتحدة، بالتعاون الكامل مع الدول الأعضاء منفردة، تحتاج إلى تهذيب ونشذيب التوجيهات والعقيدة والسياسات المتعلقة بعمليات السلام ذات الوظائف المتعددة، ومن ثم تسعى لتوزيع النتائج، بشكل واسع في لغات الأمم المتحدة الرسمية. وينبغي على المنظمات الإقليمية المنخرطة في عمليات السلام أن تساهم في جهود الأمم المتحدة وتراجع مثل هذا التوجيه، وحيث يكون مناسباً، تعدّل وتطور توجيهاتها كي تدعم القدرة على القيام بعمليات متوافقة مع الأمم المتحدة. ولهذه الغاية ينبغي على المنظمات والترتيبات الإقليمية عقد مشاورات وندوات منتظمة حول العقيدة (doctrine) مع الأمم المتحدة.

26. هناك مجالات أخرى تحتاج إلى تحسين وتشمل جوانب مختلفة من: قضايا الجنس Gender في حفظ السلام، والمشكلات المتعلقة بمنع الاستغلال وسوء المعاملة الجنسية. إن توجيهات الأمم المتحدة ينبغي النظر إليها على أنها الحد الأدنى من المعايير المطبقة عالمياً، وينبغي دمجها في عقائد جميع المنظمات الإقليمية التي تنوي القيام بعمليات السلام. وينبغي على المنظمات الإقليمية تسريع الجهود للتنفيذ الكامل لقرار مجلس الأمن UNSCR رقم 1325 لعام 2000 حول المرأة والسلام والأمن.

27. إن أكبر عائق في وجه تعزيز المشاركة في عمليات السلام من قبل كثير من المنظمات الإقليمية وتحت الإقليمية، خصوصاً في أفريقيا، هو نقص القدرة على إطلاق مثل هذه العمليات، والتي تشمل أكثر من مجرد التدريب الفني وتجهيز الأفراد بالمعدات وكذلك قوات المشاة الخفيفة لحفظ السلام، هناك تحديات خاصة/استثنائية تتم مواجهتها عند القيام بمهمة متعددة الوظائف فيها عنصر مدني واحد أو أكثر. والجوانب التكميلية المهمة هي توفير القدرات التمكينية الأساسية ومعدات الوحدات الثقيلة واللوجستيات التي تسمح بالانتشار السريع والكفؤ، بالإضافة إلى إدامة الدعم الفعال الإداري واللوجستي لقوات الطوارئ في مجال المهمة. وينبغي على المنظمات الإقليمية النامية أن تنظر في سياساتها الخاصة المتعلقة بالمعدات والعاملين فيها، وتشكل معايير الأمم المتحدة ووثائقها المرجعية التي تم تطويرها عن التجربة أساساً جيداً لذلك.

28. وبمجرد ابتدائها، فإن الاستفادة اللاحقة للدعم اللوجستي للعمليات الميدانية مكلفة لإدارتها ومعقدة. وقد زادت الأمم المتحدة من كفاءة مواردها من خلال عقود أنظمة قائمة مع مجهزين تجاريين مع تعزيز التعاون بين عمليات حفظ السلام المنتشرة في نفس المنطقة الجغرافية. وهناك أنظمة

أخرى للدعم اللوجستي تعتمد على تجارب الدعم العسكري والمدني. ويقترح شركاء المشروع ان الأمم المتحدة تحتاج إلى مناقشة خيارات الدعم اللوجستي المختلفة مع المنظمات الإقليمية كي ترفع إلى أقصى درجة ممكنة استدامة الاستجابات التكميلية والفعّالة. وفي هذا السياق، قدم اقتراح بأنه ينبغي على الدول الأعضاء أن توافق على السماح للأمم المتحدة أن تساعد بتقديم المعدات من مصادر تملكها الأمم المتحدة إلى عمليات إقليمية وتشجع التنفيذ المبكر لقيام الأمم المتحدة وضع المخزون الاستراتيجي للانتشار متاحاً للعمليات التي تديرها منظمات إقليمية/إفريقية.

29. إن التمويل هو مجال آخر يحتاج إلى تعاون وتنسيق أكثر بين المنظمات الإقليمية والأمم المتحدة والمانيين. وتمّ الاقتراح بأنه ينبغي على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وهي تعمل من خلال أجهزة الأمم المتحدة المناسبة، ان تسعى إلى الاتفاق حول آليات تسمح للمنظمات الإقليمية بأن تسحب من الميزانية التقديرية لتنفيذ عمليات سلام مفوضة من قبل مجلس الأمن على أساس كل حالة على حدة. هذا الخيار يجب ان يستدعي بالضرورة درجة معينة من المشروطة وإشراف خارجي على استخدام الأموال لتلك الترتيبات الإقليمية التي سترغب الاستفادة منها.

### التعاون والتنسيق – حكم القانون

30. إن حكم القانون هو الحجر الأساس في خلق الدائرة الفعّالة التي تسعى عمليات السلام إلى تحقيقها بتعزيز بيئة أمنية تجعل من الممكن حصول تقدم اقتصادي أو سياسي، والذي بدوره سيسهل تعميق واستدامة حكم القانون. في المرحلة الثانية من "مشروع التحديات"، ناقش المشاركون وسلطوا الأضواء على قضايا حكم القانون التي لها صلة بما يأتي: الإطار القانون لعمليات السلام، القانون في سياق ثقافي، نزع السلاح وإلغاء التعبئة العامة وإعادة دمج المحاربين، تطبيق القانون الجنائي، القيام بواجبات الشرطة، قيادة/سلوك القوات العسكرية، حقوق الإنسان، المساءلة/المحاسبية، القضايا التي تنشأ خلال المساعدة والإدارة الانتقالية/ وقضايا أخرى أخذت بعين الاعتبار شملت مكافحة الإرهاب والقوانين المنطبقة على ذلك، كيف يمكن للقوات العسكرية المساهمة في "ثقافة الحماية" في عمليات السلام، استخدام وحدات شرطة خاصة بالاستقرار الدولي تقوم بتثبيت الأمن العام والمحافظة عليه، وقضايا لها علاقة بالعدالة في الفترات الانتقالية.

31. يُوجّه اهتمام خاص إلى توصيات لها علاقة بإثنتين من هذه القضايا: (1) أفضل الوسائل لوضع أهداف حكم القانون قيد التطبيق العملي وتحقيق نتائج/مخرجات حكم القانون، وبصورة خاصة من حيث الصلة بالجوانب الرئيسية لضبط الأمن والسجون والقدرة القضائية وإصلاح القوانين و(2) المساءلة (أو المحاسبية). إن تطوير تعاون وتنسيق أفضل في عمليات السلام بين الجهات الفاعلة الدولية والفرقاء المحليين والوطنيين له أهمية أساسية لضمان مأسسة حكم القانون بصورة تامة في الدولة/الأمة المضيفة، وذلك بطريقة تؤدي إلى القدرات المحلية، وتضمن العدالة، وتملأ فراغ حكم القانون، الذي كثيراً ما ينشأ في ظروف تحتم نشر عملية حفظ السلام. كما أن التعاون والتنسيق الدوليين ضروريان أيضاً لمعالجة الأهمية الأساسية المتعلقة باعتبار الجهات الفاعلة الدولية المشاركة في عملية السلام مسؤولية قانونياً عن أفعالها وعن أي إخفاق في اتخاذ إجراء رداً على خروقات في الانضباط.

32. إن حكم القانون كهدف مركزي قد تمّ إدخاله في عدد من البعثات/المهمات، حيث تم مثلاً تفويض الأمم المتحدة لدعم البنى/الهياكل والعمليات القائمة، وفي مناسبات نادرة أكثر، للقيام بدور انتقالي تنفيذي. إن دروساً رئيسية مستمدة من تجربة عمليات السلام في الأونة الأخيرة قد عززت إلى حد أبعاد الاعتقاد بأنه من الضروري تطوير القدرة المحلية ليس فقط من أجل حفظ الأمن/ضبط النظام، ولكن أيضاً من حيث العلاقة بالنظام القضائي والجزائي، ومساعدة النظام القانوني لتلبية المعايير المعترف بها دولياً. وربما فوق ذلك كله، من المهم أنه يجب الاعتناء بتوفير تفويض

مناسب لقضايا حكم القانون في المقام الأول، إن هذا سيضمن ليس فقط شرعية مبادرات حكم القانون، بل أيضاً سيخدم كنقطة تجمّع لجذب/استقطاب التمويل الضروري ودعم الموارد.

33. إن تعقيد تحديات حكم القانون في عمليات السلام يؤثر في المكونات المدنية والعسكرية والبوليسية/الأمنية (الشرطة) بشكل متساو ويعتمد إلى درجة كبيرة على سياق المهمة. وهذا يمكن أن يشمل بيانات فيها غياب تام لجهاز وثقافة فاعلين لحكم القانون، وأخرى فيها مجرد متطلبات لدعم أو لعلاج نقاط ضعف معيّنة، وللقيام بما يلزم هذه الظروف المختلفة، يمكن أن يكون هناك تفويض من مجلس الأمن بمنح سلطة تنفيذية كاملة، أو يمكن أن يكون هناك تفويض فقط يوفّر الدعم لحكومة قائمة.

#### إدارة قضايا حكم القانون في عمليات السلام – توصيات

34. في إدارة قضايا حكم القانون في عمليات السلام يحدث "شركاء المشروع" على أن عملية تخطيط المهمة المتكاملة التابعة للأمم المتحدة ينبغي أن تشمل قائمة مراجعة تخطيطية لحكم القانون، وينبغي أن تقيم سياق العملية المقترحة من حيث الاعتبارات القانونية والثقافية – ومن حيث مجال النواقص التي يحتمل أن تصادفها – ومن حيث نقاط رئيسية للتدخل يمكن أن تتطلبها. ولهذه الغاية، ينبغي على الاختصاصيين في حكم القانون والمخططين العسكريين والأمنيين (الشرطة) أن ينهكوا سوية في تقديرات سابقة للمهمة لتحديد ماهية وظائف فرض/تنفيذ القانون، والوظائف القضائية والجزائية التي ستحتاج المهمة لأدائها ابتداءً، بما في ذلك الإدارة اللوجستية والقانونية المناسبة للمحتجزين (أو المعتقلين).

35. يرحب "الشركاء" بإنشاء قوة/قدرة شرطة دائمية/قائمة تابعة للأمم المتحدة UN Standing Police Capacity، من المقرر حالياً أن تبدأ عملها بحلول يوليو/تموز 2006. وهناك مجالات أخرى تحظى باهتمام أقل ولكنها متساوية في الأهمية تتعلق بضباط السجون والمشرّفين على المعتقلين السابقين الذين أطلق سراحهم تحت التجربة، وتوفير/تجهيز أو إعادة تأهيل مرافق السجون، والتحقيق الجنائي والاستخبارات، والسيطرة على الحشود، والنظام القضائي. وكتكلمة لقوة الشرطة الدائمة التابعة للأمم المتحدة، هناك نظام فعال للترتيبات البديلة ينبغي تطويره من قبل الأمم المتحدة ودعمه والإسهام فيه بشكل فاعل من قبل الدول الأعضاء. ويحتوي هذا النظام للترتيبات البديلة جداول خدمة بأسماء الأفراد (أو الوظائف) (وتشمل درجات اختصاصات الشرطة بالإضافة إلى القضاة والحكام وقضاة التحقيق، والمحامين، والضباط الإداريين وضباط السجون والمشرّفين على السجناء السابقين الذين أطلق سراحهم تحت التجربة، لمختلف الموظفين). الذين يمكن استدعاؤهم للعمليات، مع برامج تدريبية فعّالة في مجال الشرطة وحكم القانون تقوم الأمم المتحدة بوضعها، مع مسانبتها والمساهمة فيها من قبل الدول الأعضاء.

36. إن القيام بمعالجة فعّالة لمصادر – وليس مجرد أعراض – العنف بين المجموعات وعرقلة العملية السلمية يستدعي عدداً من تحديات التعاون والتنسيق. وللتعامل مع تهديد العنف الموجه ضد العملية السلمية أو المهمة/البعثة، يجب على مخططي المهمة المتكاملة القيام بتمكين خطة انسانية استخباراتية فعّالة تعتمد على بناء علاقة سليمة مع المجتمع المحلي، وتعالج مظالمه وتوفر حماية من الترهيب/التخويف الصادر عن مفسدين محتملين. وهناك توصيات رئيسية أخرى تشمل استراتيجية سليمة لوسائل الإعلام العامة والتعليم، وتعيين محقق في الشكاوي أو آلية أخرى لتمكين المجتمع المحلي من التعبير عن المظالم – مثل حل الخلافات داخل المهمة أو وحدة للمطالب – وكذلك آليات لمعالجة جرائم الحرب وفضائع أخرى، مثل مجموعة قوانين جنائية انتقالية أو مجموعة قوانين اجرائية، وعمليات تقليدية أو عرفية معتادة.



37. هناك مشاكل خاصة تتعلق بالانتقال الناجح لمسؤولية حكم القانون من المهمة/البعثة الدولية إلى السلطات المحلية/الوطنية، عندما تواجه تفويضاً تنفيذياً صادراً عن مجلس الأمن. يجب على العملية الدولية تطوير توجه كلي متكامل وظاهر للعيان لإدارة أهداف حكم القانون من أجل أن تضمن التنسيق بين فرض القانون/ تنفيذ القانون، والإصلاح القضائي، وإصلاح القوانين، وحقوق الإنسان، والتنسيق بين الشركاء الكثرين المنهكين في معالجة هذه القضايا. إن الحاجة إلى تبني مثل هذا التوجه معترف بها بصورة عامة، ولكن القابلية المدنية الدولية كثيراً ما تكون غير موجودة لتطبيق هذا المفهوم بشكل فعال في بداية المهمة. ولا بد من تخطيط عملية الانتقال منذ البداية، مثلاً، عندما يتم تدريب المتطوعين للشرطة ويثبتون كفاءتهم، فإن القيام بمسؤوليات الشرطة يمكن أن يعهد به بصورة متزايدة إلى الموظفين المحليين. إن هدف أي دعم دولي ينبغي أن لا يكون خلق نسخ مطابقة للنماذج الوطنية هناك (عنده) ، ولكن بالدرجة الأولى أن يجعل نفسه فائضاً عن الحاجة وأن يساند تطوير مصفوفة لحكم القانون تكون مقبولة تماماً لدى الدولة التي تجري مساعدتها.

38. يؤكد الفصل الحاجة إلى وضع إجراءات وقائية للأداء، يضمن قيام كيانات الأمن العام ومجمل العمليات القضائية بخدمة المصلحة العامة، واحترام حقوق الأقليات، وممارسة العدالة بالتساوي والحفاظ على استقلاليتها من قوى الفساد. ويجب أن يكون للمجتمع المحلي قنوات للتعبير عن مظالم/شكاوي الناس وآليات لمعالجة فعالة ولا بد من وضع إجراءات لضمان استقلالية القضاء كما أنه لا بد من ادخال آليات للإشراف على إدارة الحكم الصالح Good Governance مع سلطات/صلاحيات ملائمة للطرد أو المقاضاة. كما أن الإجراءات لضمان صحافة حرة ستساعد في الجهود المبذولة لضمان الشفافية والإخلاص والأمانة. هذه الجوانب وغيرها يجب أن تنعكس أساساً في مراحل تخطيط المهمة/البعثة.

39. حدد شركاء المشروع فرصتين رئيسيتين لتعزيز حكم القانون في عمليات السلام: لجنة بناء السلام التي تأسست حديثاً (PBC) ومكتب دعم بناء السلام (PSD) وثانياً، بناء قدرة إقليمية لعمليات السلام ويشمل ذلك توجيه اهتمام خاص للمكونات المدنية.

40. في وقت كتابة هذا التقرير كانت التفاصيل المتعلقة بالعضوية والبنية/الهيكل والعلاقات المؤسسية داخل الأمم المتحدة للجنة بناء السلام لا تزال بحاجة إلى حل ، إلا أن الإجماع اخذ يتنامى بأنها ينبغي أن تعمل على تركيز الانتباه على جهود إعادة البناء وبناء المؤسسات الضرورية للتعافي من النزاع، مع النظر إلى توفير قابلية/قدرة فعالة من قبل الأمم المتحدة لدعم الانتقال. وهناك دعم قوي بأن تكون مفوضة بتقديم توصيات ومعلومات لتحسين/تعزيز التنسيق بين كل الأطراف الفاعلة ذات العلاقة ببناء السلام، وتطوير أفضل الممارسات والمساعدة في ضمان التمويل المتوقع لنشاطات الانتعاش المبكر، وتمديد فترة الارتباط الدولي بجهود الانتعاش.

41. إن جوانب حكم القانون الرئيسية التي ينبغي على هذه الآليات أن تعالجها تشمل: نزع السلاح وإلغاء التعبئة العامة وإعادة الدمج، إصلاح قطاع الأمن، العدالة المتعلقة بالفترة الانتقالية والجنس Gender، الإصلاح القانوني والدعم الانتخابي Electoral وإدارة الحكم للصالح العام (Good Governance)، مصادر للعقيدة والمرجعية، التقييم والخطط، التنسيق والارتباط/ صلة الوصل، والموارد البشرية.

42. إن لجنة بناء السلام (PBC) ومكتب دعم بناء السلام (PSO)، سوية مع الجهود الدولية المبذولة من قبل الاتحاد الأوروبي (EU) ومجموعة الثمانية (G8) وآخرين لتطوير عمليات السلام الإقليمية وقدرة بناء السلام، بإمكانها جميعاً أن تلعب دوراً هاماً في تطوير قدرة تنظيمية إقليمية لحكم القانون. إن المراكز الإقليمية يمكنها أن تجمع معرفة الخبراء في السياقات القانونية والثقافية للدول التي تجري مساعدتها وتحسن العوامل الإقليمية (مثلاً تسهيل قبول المساعدة في الدول المجاورة والتعاون الذي يجري عبر الحدود). هذه المراكز يمكن أن تلعب دوراً وقائياً قوياً كذلك

في تعزيز الحكم الرشيد وخيارات الإصلاح. وبإمكانها أن تكون مسؤولة عن التدريب والإشراف على الخبراء المستعدين للالتزام بالترتيبات البديلة للانتشار أو تقديم استشاري. ويوصي شركاء المشروع بأنه ينبغي على الدول الأعضاء النظر في دعم تطوير المراكز الإقليمية للتميز في حكم القانون.

#### المساءلة ضمن عمليات السلام – توصيات

43. لقد أصبح من المقبول بأن الدول والمنظمات والأفراد المشاركين في إنشاء وإدارة وقيادة عمليات السلام ينبغي أن يكونوا مسؤولين ويحاسبوا على أفعالهم، وفي بعض الأحيان، على إغفالهم لواجباتهم. غير أن الحدود الدقيقة لهذه المساءلة هي موضع جدل كبير. وهناك ثلاثة أسئلة رئيسية يجب أن يتم بحثها: أمام من تكون الدول والمنظمات والأفراد مسؤولين؟ ما هي مصادر المساءلة التي ينبغي أن توضع للعسكريين والمدنيين والشرطة من قوات حفظ السلام، ومن الذي ينبغي أن يضعها؟ وما هي الآليات الملائمة لوضع هذا العدد الضخم من الأطراف الفاعلة المشاركة تحت طائلة المساءلة؟

44. اعتماداً على ظروف الانتشار، فإن الدول والمنظمات والأفراد في عمليات السلام يكونون مسؤولين أمام (من بين آخرين): الأمم المتحدة والدول الأعضاء في الأمم المتحدة، المنظمات الإقليمية والدول الأعضاء فيها، منظمات دولية أخرى، الأمم/الدول المضيفة، الدول المساهمة بالجنود في تلك العملية المعينة للسلام، منظمات وطنية، منظمات أهلية – غير حكومية، وعموم السكان، يمكن إذن للمساءلة أن تصبح موزعة ومربكة بشكل بالغ حيث يحاول أفراد قوات السلام من عسكريين ومدنيين، والمتعاقدون والوكلاء الانسانيون أن يحددوا العدد الضخم من الهيئات والمنظمات ذات الصلة التي يمكن أو ينبغي أو يجب أن يقدموا لها تقاريرهم. وكثيراً ما يؤدي هذا إلى سوء التفاهم فيما يتعلق بالمسؤولية وفقدان الشفافية والافتقار إلى إنصاف المظالم بشكل ملائم.

45. هناك مثالان على وجه الخصوص لوضع معايير المساءلة يتم تناولهما. الأول، يوجّه الانتباه إلى نشرة الأمين العام المتعلقة بـ "الإجراءات الخاصة للحماية من الاستغلال والإساءة الجنسية" في عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة<sup>(1)</sup> وما يُسمى بـ "تقرير زيد" "Zeid Report"، في 24 آذار/مارس 2005<sup>(2)</sup> الذي يدعو الدول الأعضاء إلى اتخاذ إجراء حذر. ويحث "شركاء المشروع" بأنه ينبغي على الأمم المتحدة أن تقوم باستمرار بمراجعة وحدات قياس التدريب المعياري (STM) Standard Training Modules لضمان أن قضايا وتوصيات تقرير "Zeid" تتم تغطيتها بشكل مناسب، وتقوم بتنقيحها إذا دعت الضرورة. إن نموذج مذكرة التفاهم (MDU) الخاص بنظام الترتيبات البديلة العائد للأمم المتحدة ينبغي تعديله ليشمل مهمة تلبية معايير التدريب لسلوك العاملين، والتشديد هناك على مسؤوليات الدول المساهمة بالعاملين، وقد تقدم البعض باقتراح بأنه ينبغي على "خدمة التدريب والتقييم" التابعة للأمم المتحدة أن تشمل مفتشاً عاماً يمكنه أن يراقب بمعايير التدريب ويقدم توصيات سرية إلى البلدان المساهمة بالعاملين في هذا الصدد.

46. المثال الثاني يتعلق بالمتعاقدين الخصوصيين. ينبغي على الدول الأعضاء والمنظمات الدولية تطوير إجراءات أكثر فاعلية وكفاءة لتعزيز المساءلة للمتعاقدين الدوليين الذين يقدمون خدمات لعمليات السلام. وهناك توصيات أكثر تحديداً يجب أن تؤخذ بنظر الاعتبار وتشمل تطوير مبادئ عامة وتوجيهات لتوظيف وإدارة المتعاقدين، عقد نموذجي أو عام (يتضمن إجراءات علاجية للتعامل مع السلوك غير المرصّي للموظفين ومع أي ضرر أو أذى قد يسببونه) يمكن أن يستخدم

(1) تشير إلى الهوامش في ص 11 بالتقرير

(2) تشير إلى الهوامش في ص 11 بالتقرير

كأساس لتوظيف وإدارة المتعاقدين ومجموعة قواعد تنظيم السلوك خاصة بالمهمة لتوظيف وإدارة المتعاقدين.

47. إن تطوير عمليات سلام معقدة، والعدد الضخم للأطراف الفاعلة المشاركة في تخطيط وإدارة وقيادة هذه العمليات، والأدلة المتنامية على العواقب السلبية التي تنشأ عن نشر أفراد قوات حفظ السلام من مدنيين وعسكريين، توصي بقوة إلى أن هناك حاجة إلى تطوير آليات للمساءلة تكون أكثر كفاءة وفاعلية. ومن بين الاقتراحات الأخرى، يدعم شركاء المشروع فكرة أنه ينبغي تعيين محقق يتولى شكاوي الأفراد لكل مهمة، وأن كافة قوات حفظ السلام ينبغي أن تكون موعودة بشكل مناسب بقدرة على الرعاية الاجتماعية، وأنه ينبغي على الدول الأعضاء ضمان أن قضية المساءلة في عمليات السلام يتم دمجها من تنميتها العقائدية، هذا بالإضافة إلى دمجها بصورة كاملة في المناهج ذات الصلة بالتدريب والتعليم السابق للانتشار لقوات حفظ السلام العسكرية والمدنية والشرطة.

#### التعاون والتنسيق – التعليم والتدريب

48. يواجه المجتمع الدولي تحدياً رئيسياً في تلبية الزيادة المرتفعة في الآونة الأخيرة في الطلب على قوات حفظ السلام المؤهلة، فالدول هي المسؤولة بالدرجة الأولى عن إمداد عمليات السلام بالأفراد المدربين بشكل مناسب. إن التعليم والتدريب الملائمين للأفراد العاملين في عمليات السلام من عسكريين وشرطة ومدنيين هو أمر حاسم/حيوي، لأسباب تتعلق بالفاعلية العملية والسلامة والأمن الشخصي والجماعي في تلك البيئات المتحدية للمهمات.

49. شهدت السنوات الثلاثة الماضية عدداً من التطورات الإيجابية في التعليم والتدريب المتعلق بعمليات السلام، بما في ذلك ما أحرز من تقدم ومن قبول عام لما قدمته الأمم المتحدة في مجال البنية/الهيكليّة والسياسات والموارد والمعايير والتوجيهات والإرشادات الخاصة بالتعليم والتدريب لعمليات السلام، والمؤسسات الجديدة والمحسنة لتطوير وإيصال (خدمة) التعليم والتدريب.

50. قام "شركاء المشروع" عند أخذهم بعين الاعتبار مجالات التدريب التي ينبغي أن تُعطي لها الأولوية، بتحديد عدة مجالات ذات أهمية حيوية بالنسبة لفاعلية وكفاءة عمليات السلام المعقدة: حكم القانون، إصلاح القطاع الأمني، نزع السلاح وإلغاء التعيين العامة وإعادة الدمج، الانضباط والسلوك والمهنية، والتعاون والتنسيق. إن الخيط المشترك الذي يمر بصورة متماسكة وثابتة خلال هذه المجالات هو التأكيد على الطبيعة ذات الحقل المعرفية المتعددة لقوات حفظ السلام المشاركة – عسكرية وشرطة ومدنية – والحاجة إذن لبرامج تدريب تضمّمهم معاً ليتفهم كلٌّ منهم مهمة الآخر ويطوّر المهارات الضرورية.

51. لتحقيق ذلك، أبدى شركاء المشروع مقترحات تتعلق بالتعليم والتدريب ذي الحقل المتعددة، واستخدام التقنية الحديثة، والحاجة لإجراءات التقييم والتقدير. إن الجنود والشرطة والعاملين المدنيين يخدمون سوية في عمليات سلام معقدة، ولكن نادراً ما يتدربون معاً مسبقاً، وكثيراً ما تكون لديهم معرفة مباشرة قليلة جداً بالثقافة المهنية للآخرين. إن أولئك المعنيين بتنظيم تدريب وتمارين متعددة الحقل عليهم أن يفهموا منذ البداية بأن هناك حاجة ماسة لتسهيل مشاركة المدنيين، ابتداء من مستوى سياسي بتوفير الموارد المالية الضرورية لتمكين المدنيين والشرطة من المساهمة بالتمرين. وهناك تدريب لإدخال الأفراد في المهمة، وتدريب مختص بالسلامة تنفرد به المهمة، وتدريب استدامة يتعلق بجوانب متخصصة في المهمة أو بتوجهات لأساليب عملياتية جديدة كل ذلك ينبغي أخذه بعين الاعتبار في أوقات ملائمة خلال المهمة.

52. هناك قدرة مثبتة على استخدام التمارين بمساعدة الحاسوب موجودة داخل مختلف مؤسسات التدريب بعدد متزايد في الدول الأعضاء. وبتقدم التقنية وازدياد توفرها ينبغي أن يكون بالإمكان

القيام بقدر كبير من التعلم عن طريق خط الاتصال المشبوك بالانترنت (on – line) ، حيث يأتي الناس سوية بصورة رئيسية لتقاسم الخبرات، المحاكاة (\*) (عن طريق الحاسوب) بيئة تخصص عمليات سلام من خلال حل المشاكل معاً، ومن أجل التدريب الذي يسبق الانتشار مباشرة والتدريب لتطوير المجموعة. بالإضافة إلى ذلك، إن التعلم الموزع المتقدم يمكن أن يكمل المساقات/الدورات القائمة أو المخطط لها، والتعلم المستند إلى وجود مشكلة والتدريب المسبق للتمرينات وكثير من المؤسسات، في دول المنظمات الشريكة، لديها مثل هذه القدرة/الإمكانية ويتم تشجيعها على الإعلان والتعاون بشكل فاعل في تقاسم ما لديها باستخدام موقع الأمم المتحدة على الانترنت بشكل أكثر فاعلية لتحضير المساقات/الدورات والتمارين، ولكن أيضاً للإسهام بمعلومات عن المساقات / الدورات المتوفرة، والتقارير الحالية حول الدروس المستخلصة، ونتائج الندوات وتفاصيل المشروع، ونشاطات عمليات السلام المخطط لها.

53. إن تقييم المعرفة المحتفظ بها أو المهارات عقب المشاركة في نشاط تدريبي هو تحدّ خاص/استثنائي. مع أن الاختبار وقياس الأداء هو نقطة محورية متنامية في الاتجاه السائد للممارسة التعليمية. إلا أن هذا الموضوع يمكن أن يكون من الناحية السياسية حساساً للغاية في المساقات/الدورات التي يدخل فيها مشاركون دوليون. وهذه هي الحال بصورة خاصة بالنسبة للعاملين المدنيين. بالإضافة إلى ذلك، إن البعد الأصعب الذي لا يتم انجازه بانتظام هو ذلك المتعلق بالتقييم الميداني (وهو تقييم تقوم به الوكالة أو المنظمة المستخدمة). ولتجنب مشاكل تتعلق بالبراعة/المهارة في الميدان – ينبغي على الدول الأعضاء العمل مع الأمم المتحدة ووكالاتها، وكذلك مع منظمات إقليمية ودولية، على أساس كل مهمة على حدة، لتحديد المشاكل الهامة التي يمكن أن تنسب إلى نقص في التدريب والاختيار، والعمل على تصحيحها. وعلى الدول الأعضاء أن تعمل باتجاه وتقوم بتنفيذ معايير للتقييم بالنسبة للوحدات العسكرية، ووحدات الشرطة والعاملين فيها، والعاملين من المدنيين في كل من فترة ما قبل الانتشار وما بعده، وتستند بشكل مثالي إلى علامات فارقة شائعة لقياس الأداء.

54. يؤكد "الشركاء" على أهمية تعزيز تدريب المدنيين وتفهم الجمهور. وضمن المهنة العسكرية فإن الإعداد لعمليات السلام تسهله ثقافة تدريب تنظيمية وتعتبر جزءاً من الواجبات المعتادة. إن الاتجاه السائد في التدريب لعمليات السلام يمكن مواءمته ضمن دورة التدريب العسكرية. أما بالنسبة للشركة، فإن التدريب على عمليات السلام، اعتيادياً، لا يمكن جعله اتجاه سائداً، ذلك لأنه لا يكون دائماً من المتطلبات المهنية، مع أن التدريب على عمليات محددة ليس أمراً غير شائع. وأما بالنسبة لمعظم المهن المدنية المتنوعة المشمولة في عمليات السلام فإن التدريب على أساسيات حفظ السلام نادراً ما يحدث، ذلك لأن الخدمة في عمليات السلام لا تعتبر بصورة عامة من متطلبات التقدم في معظم الحكومات، أو في القطاع الخاص. وكثير من المدنيين، سواء من الخدمة الحكومية أو من المنظمات غير الحكومية، لا زالوا يصلون إلى مناطق المهمات الخطرة ولديهم الحد الأدنى من الفهم للقضايا السياسية والبيئية وتلك المتعلقة بالسلامة الشخصية ويكونوا عوانق محتملة لفاعلية المهمة وسلامة أنفسهم وزملائهم.

55. من أجل تصحيح/معالجة النقص الدولي الراهن في القدرة المدنية، ينبغي على الدول الأعضاء التي تسعى للمساهمة في عمليات السلامة بشكل فاعل وكفوء أن تطور خطة شاملة لتوليد الموارد البشرية لعمليات السلامة. وينبغي على الدول الأعضاء أيضاً أن تنتظر في إمكانية تقديم مساقات/دورات مصدقة من قبل الأمم المتحدة وتركز على المدنيين ويتم تقديمها بشكل طوعي من قبل الدول الأعضاء التي ترغب في المساهمة بفرق تدريب متنقلة من خلال مؤسساتها الوطنية للتدريب ذات الحقل المتعددة. بالإضافة إلى ذلك في حالة تم تبني مفهوم المراقبين

المدنيين التابعين للأمم المتحدة المقترح حالياً، فإن تطوير برنامج ملائم للتدريب من أجل إعدادهم يجب أن يعطى أولوية قصوى.

56. إن الحاجة لتزويد المدراء المتقدمين (في السن/الدرجة) بتدريب في مجال عمليات السلام قبل الانتشار هي أمر معترف به منذ زمن بعيد، إلا أن توفير مثل هذا التدريب نادراً ما كان يتحقق. فكون المرء مؤهلاً مهنيًا، أو لديه خبرة دبلوماسية، و/أو لديه خبرة إدارية في الحكومة أو في القطاع الخاص، هي ببساطة أمور لا تكفي لمواجهة تحديات إدارة عملية سلام معقدة، لذا يحث شركاء المشروع الدول الأعضاء على توجيه اهتمام أكبر لهذا الجانب، وذلك عن طريق تصميم تدريب ملائم يهتم بالأسس وبالسلامة قبل الانتشار في مهمة أو في منظمة دولية لا تمتلك تربيات تدريب خاصة بها للإدارة المتقدمة.

57. بالنسبة لتعزيز فهم جماهيري أوسع لعمليات السلام وتحدياتها الذاتية، تبين التجربة باستمرار أنه من غير الكافي ترك هذا الأمر لتقارير وسائل الإعلام. ويقترح شركاء المشروع أنه ربما ترغب الدول الأعضاء في الأخذ بعين الاعتبار عقد جلسات مركزية مع نواب/برلمانيين، وندوات عامة ولقاءات، واستراتيجيات لوسائل الإعلام يتم رسم هيكليتها/بنيتها بعناية، حيث يكون ذلك ممكناً، من أجل رفع مستوى الفهم لعمليات حفظ السلام والعمليات الخاصة/الاستثنائية وتشجيع دعمها.

58. فيما يتعلق ببناء القدرات وتعزيزها دولياً، تتم توصية المانحين بتكثيف العمل مع منظمات إقليمية وتحت إقليمية لتطوير مفاهيم التدريب الضرورية، ودعم النشاطات والموارد لزيادة كفاءة برامج التدريب الدولية. ومرة أخرى، يتم التأكيد على الحاجة إلى تدريب المدنيين وكذلك التدريب المتعدد الوظائف.

59. إلا أن التدريب لعمليات السلام يكون قليل القيمة إذا لم يتم نشر الأفراد المدربين، في وقت لاحق، في مواقف يمكن الاستفادة فيها من ذلك التدريب. ولهذه الغاية بالإمكان تحسين القدرات أيضاً إذا حصلت الدول الأعضاء والمنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة بالموضوع على معلومات أفضل على القابليات المتدربة – من عسكرية ومدنية وشرطة، حسب الوحدات وعدد الأفراد. وهناك حاجة واضحة إلى ضبط السجلات بشكل أفضل من أجل التعرف على العاملين الذين لديهم تعليم وتدريب رسميان في عمليات السلام، من النوعين العام والمتخصص. ويجري تشجيع البلدان المستضيفة للبرامج التدريبية على القيام بتلخيص انجازات التدريب وتقديم تقارير حولها للدول المساهمة بالمتدربين، كما أنه ينبغي على الجميع بذل جهود أفضل لتعقب خريجي دورات التدريب لديهم على عمليات السلام من عسكريين وشرطة ومدنيين. وينبغي على جميع الدول الأعضاء بدورها استحداث قواعد بيانات وطنية ملائمة للعاملين المدربين على عمليات السلام.

60. جانب آخر من بناء القدرات هو الحاجة لتوفير تدريب ملائم للعاملين الذين يقدمون خدمات خاصة أو يستخدمون معدات متخصصة. وتشمل هذه المجالات الدراسة اللوجستية والاتصالات والاستخبارات وإسناد المعدات وجميعها لديها سطح بيني (Interface) يضم الدولة المقدمة للدعم والدولة أو المنظمة المدعومة، وهكذا يكون التدريب المتخصص أمراً مطلوباً.

61. يلاحظ شركاء المشروع أن العمل على بناء قدرات دولية قد أفضى إلى بعض النجاحات الجديرة بالذكر. فقد أحرز بعض التقدم مثلاً من تحويل متلقين سابقين لعمليات السلام إلى مساهمين في عمليات السلامة في أماكن أخرى من العالم. ومن أجل تعزيز هذا التقدم، ينبغي على الدول الأعضاء تصميم كافة برامج بناء القدرات لعمليات السلام بهدف خلق قدرات يمكن استدامتها من قبل المتلقين، إما بجهودهم الخاصة أو ضمن قيود الموارد لبرامج المساعدات المعروفة أو المتوقعة.

62. وفي الختام، يمكن لعمليات السلام أن تنجح في حالة واحدة فقط وهي إذا عمل المجتمع الدولي يداً بيد في السعي من أجل السلام والاستقرار، ولكن العدد الحالي للعاملين المتدربين جيداً للقيام

بعمليات السلام أقل بكثير من أن تلبى حاجتنا اليوم. إن عمليات السلام معقدة ومتعددة الأوجه ومتعددة الحقول وصعبة. ويجب على التدريب الفعال ان يستنسخ مواقف حقيقية كما هي على أرض الواقع. ويحتاج على التعليم والتدريب التأكيد على المهنية وخلق ثقافة تقوم على التعاون والتنسيق في وسط يتصف بتعدد الحقول والجنسيات.