

Distr.
GENERAL

A/48/403*
S/26450*
14 March 1994
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH



مجلس الأمن
السنة الثامنة والأربعون

الجمعية العامة
الدورة الثامنة والأربعون
البندان ٨٧ و ١٢٨ من جدول الأعمال
دراسة شاملة لكامل مسألة عمليات حفظ السلم
من جميع نواحي هذه العمليات
الجوانب الإدارية والمتعلقة بالميزانية لتمويل
عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم

تحسين قدرة الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم

تقرير الأمين العام

أولا - مقدمة

١ - يُقدم هذا التقرير تلبية لطلب مجلس الأمن، الوارد في بيان الرئيس المؤرخ ٢٨ أيار/مايو ١٩٩٣ (S/25859). وفي ذلك البيان، أعرب المجلس، ضمن جملة أمور، عن اعتقاده بلزوم اتخاذ خطوات جديدة جريئة لتحسين قدرة الأمم المتحدة في ميدان حفظ السلم، ودعا جميع الدول الأعضاء الى موافاته بآرائها، ودعاني الى تقديم تقرير آخر يتضمن مقترحات جديدة محددة. وطلب الي المجلس أيضا أن أتناول في ذلك التقرير التدابير الرامية الى وضع أساس مالي أكثر قوة واستدامة لعمليات الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم. وقد عممت الآراء التي أفادت بها الدول الأعضاء في إضافة لهذا التقرير (A/48/403/Add.1-S/26450/Add.1 و Corr.1 و Add.2).

٢ - وفي ١٥ حزيران/يونيه ١٩٩٣، وبعد فترة وجيزة من إصدار المجلس لبيانه ذاك، قدمت تقريرا الى الدول الأعضاء (A/47/965-S/25944) عن تنفيذ التوصيات الواردة في "خطة للسلام" (A/47/277-S/24111). يغطي نطاق الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة لصون السلم والأمن الدوليين، وهي لا تقتصر على حفظ السلم بل تشمل أيضا الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم وبناء السلم وتقديم المساعدة الإنسانية. وقد

* نص الردود الواردة من الدول الأعضاء والمنظمات الحكومية الدولية فيما يتعلق بهذا التقرير صدر سابقا تحت رمز A/48/403/Add.1-S/26450/Add.1 و Corr.1 و Add.2.

../..

180394 180394 94-13006

وصفت في ذلك التقرير، ضمن جملة أمور، الإجراءات المتخذة لتعزيز قدرة الأفراد المدنيين والعسكريين العاملين في الأمانة العامة في مجال حفظ السلم والجهود الأخرى الرامية الى تحسين قدرة الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم. وشمل التقرير أيضا استجابة لبيان مجلس الأمن المؤرخ ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٢ (S/24728) ولقرار الجمعية العامة ٧١/٤٧ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢.

٣ - أما هذا التقرير فيركز على نطاق أضيق هو تحسين قدرة المنظمة في مجال حفظ السلم. وقد قُدم بالفعل عدد من المقترحات في هذا الصدد، وبخاصة في مجال الميزانية والمالية، وترد الإشارة إليها في هذا التقرير. ولا تزال هذه المقترحات بانتظار اتخاذ إجراءات بشأنها من جانب الدول الأعضاء. وبالإضافة الى ذلك، يتضمن هذا التقرير عدة اقتراحات بشأن الكيفية التي تستطيع بها كل دولة من الدول الأعضاء أن تعزز قدرتها على المساهمة في تحقيق فعالية حفظ السلم.

ثانيا - عمليات السلم والأمن الموسعة

٤ - بالنظر الى القدر الفائق من اهتمام الرأي العام الذي يجتذبه نشاط حفظ السلم الذي تضطلع به الأمم المتحدة، يجدر بالذكر أن هذا النشاط ما هو إلا وسيلة واحدة من مجموعة الوسائل التي تستعملها المنظمة لصون السلم والأمن الدوليين. ويمكن تقسيم هذه الوسائل تحت خمسة عناوين أصبح المجتمع الدولي على إمام متزايد بها، وهي:

(أ) الدبلوماسية الوقائية، وهي نشاط يرمي الى الحيلولة دون نشوب منازعات بين الأطراف، ومنع المنازعات الناشئة من التصاعد الى مستوى الصراعات، والحد من انتشار تلك الصراعات في حالة حدوثها؛

(ب) صنع السلم، وهو نشاط دبلوماسي يرمي الى الوصول بالأطراف المتعادية الى اتفاق تفاوضي عن طريق وسائل سلمية كالمفاوضات في إطار الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة؛

(ج) حفظ السلم، ويتمثل هذا في وجود للأمم المتحدة في الميدان (يشمل عادة أفرادا عسكريين ومدنيين)، بموافقة الأطراف، لتنفيذ أو رصد تنفيذ الترتيبات المتصلة بالسيطرة على الصراعات (وقف إطلاق النار، وفصل القوات، وما الى ذلك)، و/أو حل تلك الصراعات (بتسويات جزئية أو شاملة)، و/أو توفير الحماية اللازمة لتوصيل الإغاثة الإنسانية؛

(د) إنفاذ السلم، وهو ما قد يلزم حينما تفضل الوسائل السلمية. وهو يتكون من إجراءات تتخذ بموجب الفصل السابع من الميثاق، بما في ذلك استخدام القوة المسلحة، لصون أو إعادة السلم والأمن

الدوليين في الحالات التي يقرر فيها مجلس الأمن وجود تهديد للسلم أو انتهاك للسلم أو فعل من أفعال العدوان؛

(هـ) بناء السلم، وهو نشاط ذو أهمية حاسمة في أعقاب الصراعات. ومؤداه تحديد ودعم التدابير والهيكل التي من شأنها ترسيخ السلم وبناء الثقة والتفاعل فيما بين الأعداء السابقين، تفاديا لاحتمال الارتداد الى حالة الصراع مرة أخرى.

٥ - وقد شهد عام ١٩٩٣ مزيدا من التجارب المهمة للأمم المتحدة في جميع هذه العناصر التي تشتمل عليها عمليات السلم الموسعة والمتعددة الأبعاد التي تضطلع بها. وقد أكدت هذه التجربة مرة أخرى الأهمية الحاسمة للدبلوماسية الوقائية. وفي هذا الصدد، كانت الاتصالات التي أجريتها مع رؤساء الدول أو الحكومات ووزراء الخارجية اتصالات قيّمة بصفة خاصة. وقد ثبتت أيضا فائدة بعثات الأمم المتحدة الخاصة وممثليها الخاصين الذين يوفدون إلى الميدان، وبخاصة حينما يحظون بالدعم القوي من جانب مجلس الأمن وتوفّر لهم الموارد الكافية. أما جهود الدعم الثنائي والإقليمي فقد مثّلت عنصرا حاسما بالنسبة لنجاح هذا الشكل من الدبلوماسية الوقائية الذي تضطلع به الأمم المتحدة.

٦ - وقد أخذ يطلب من الأمم المتحدة بصفة متزايدة أن توفر برامج لحفظ السلم وللمساعدة الإنسانية معا في حالات الصراع. وفي حالات عديدة، كما في يوغوسلافيا السابقة والصومال على سبيل المثال، تكون حماية الإغاثة الإنسانية مهمة رئيسية من مهام العملية. كما أن حالات الطوارئ الإنسانية يمكن أن تعطي إنذارا مبكرا بالصراعات المحتملة. وبصفة عامة تشمل أنشطة وقف الصراعات أو حلها، وبناء السلم بعد انتهاء الصراع، أعمال الإغاثة وإعادة توطين اللاجئين والمشردين، ومساعدة المعوزين بتقديم الغذاء والمأوى، والعمل على تجديد حركة النشاط الاقتصادي.

٧ - وقد أظهرت التجربة وجود علاقة وثيقة بين تدابير صنع السلم وحفظ السلم والتدابير الإنسانية. فهناك تسليم بأن المساعدة الإنسانية، التي تقدم بأسلوب نزيه ومحايّد، عنصر مهم من عناصر التصدي المتعدد الأطراف للآزمات المعقدة. ويمكن أن يكون لهذه المساعدة تأثير إيجابي على الجهود الرامية إلى إحلال السلم. وفي مقابل ذلك، يمكن لأنشطة صنع السلم وحفظ السلم أن تؤثر تأثيرا مهما على العمليات الإنسانية. لذا فإن من المهم أن توضع في الاعتبار العلاقة المتبادلة بين التدابير الإنسانية وتدابير صنع السلم وحفظ السلم لدى صياغة استجابة الأمم المتحدة لحالات الطوارئ المعقدة، وأن تكفل الموارد اللازمة لدعم هذا النهج المتعدد الأبعاد.

٨ - وقد أصبح من الجلي أنه لا بد من الاضطلاع بمزيد من التطوير لأساليب وآليات تنسيق الأنشطة الإنسانية والسياسية والعسكرية. ويتسم هذا بأهمية خاصة في العمليات المتعددة الأبعاد، وحينما تُوزع قوات حفظ السلم لتوفير الحماية المسلحة لأنشطة الإغاثة الإنسانية. ويدور كثير من النقاش فيما بين

مقدمي المساعدة الإنسانية بشأن الكيفية التي ينبغي أن تكون عليها الصلة بين أنشطتهم والجوانب السياسية والعسكرية لأي عملية لحفظ السلم. وهذه الشواغل ناشئة من الصعوبات التي تصادف في الميدان، والتي يلزم معالجتها عن طريق التنسيق الفعال وتحقيق التكامل المبكر بين هذه الأنشطة وغيرها من العناصر المتباينة في سياق التخطيط والإعداد لأي عملية من هذا القبيل (انظر الفقرة ٣٦ أدناه).

٩ - أما بناء السلم بعد انتهاء الصراع فهو أفضل ضمان يكفل للمجتمع الدولي إقدامه على تقديم التضحيات وتحمله للمخاطر في سبيل عملية ما من عمليات حفظ السلم لن يضيعا هباء من جراء نشوب العنف مجددا. وبناء السلم بعد انتهاء الصراع يكاد يشمل دائما، مع ما يلزم من الإغاثة الطارئة، قيام المجتمع الدولي بتقديم المساعدة في مجالي الإنعاش والتعمير، ومزيجا من جهود إنشاء أو تعزيز المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والسياسية الأساسية، بما في ذلك استعادة السلطة الحكومية الشرعية، وكثيرا ما يكون هذا عن طريق انتخابات تنظمها الأمم المتحدة أو تشرف عليها أو تجريها. وبالإضافة إلى ذلك، كثيرا ما يتضمن هذا إعادة إدماج المقاتلين السابقين وغيرهم من الفئات الاجتماعية المبعدة في حقل الأنشطة الإنتاجية. وبسبب كثرة العوامل الاجتماعية - الاقتصادية التي ينطوي عليها بناء السلم بعد انتهاء الصراع، فإنه يستلزم قدرا من التنسيق أكبر كثيرا مما هو قائم حتى الآن بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، وبخاصة مؤسسات بريتون وودز، من أجل تدعيم العمل الجماعي. وبناء السلم يستلزم وقتا وجهدا وموارد، ولكنه يمثل أرجح وسيلة يؤمل أن تحيل الاتفاقات الهشة إلى سلم دائم.

ثالثا - الدور الحيوي للدول الأعضاء

١٠ - إن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم هي مشاريع مشتركة للمنظمة بأسرها، عاملة عن طريق أجهزتها الأساسية، ولدولها الأعضاء، التي يتعين أن توفر الوسائل اللازمة لتنفيذ الولايات التي يأذن بها مجلس الأمن. وفي الواقع أن الدور الذي تؤديه الدول الأعضاء في حفظ السلم هو، من الناحية السياسية فضلا عن الناحية العملية، دور حيوي تماما.

١١ - ونظرا لضخامة نطاق عمليات حفظ السلم المضطلع بها مؤخرا، كثيرا ما ينسى أن العملية المضطلع بها في الميدان ما هي إلا الجزء الأوضح من مجموعة معقدة من الجهود السياسية التي لا بد منها كأساس لنجاح العملية. وحينما يُشرع في عملية من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم يفترض أن أعضاء مجلس الأمن وغيرهم ومن الدول الأعضاء التي يتيسر لها ذلك سيتخذون التدابير السياسية والدبلوماسية اللازمة لكفالة تنفيذ مقررات مجلس الأمن. وفي الحالات التي كان فيها هذا الأساس السياسي سليما ومتينا، أحرزت عمليات حفظ السلم نجاحا ملموسا. أما في الحالات التي اتسم فيها بالضعف، فقد نشأت صعوبات شديدة.

١٢ - ومن سمات الأمم المتحدة أنه لا توجد بحوزتها وسائل مستقلة لحفظ السلم. فالأمم المتحدة ليس لديها قوات مسلحة، ولا فرقة مدنية كبيرة صالحة للوزع على وجه السرعة، ولا مخزون يعتد به من المعدات، ولا يتوفر لديها سوى عدد محدود جدا من موظفي المقر لإدارة أنشطة المنظمة المتعلقة بصون السلم والأمن الدوليين. ويمكن للمنظمة أن تفرض دفع أنصبة ولكن ليس لها من سبيل فعال تلجأ إليه إذا امتنع أعضاؤها، على الرغم من التزامهم القانوني الواضح بموجب الميثاق، عن دفع تلك الأنصبة في مواعيدها. وموجز القول هو إن بعثات المنظمة لحفظ السلم لا يمكن أن تتحقق إلا حينما تكون الدول الأعضاء مشاركة مشاركة كاملة وملتزمة، وعلى استعداد لتوفير ما يلزم من الأفراد والمعدات والأموال للاضطلاع بالمهمة. ولما كان الاشتراك من عدمه في عملية ما مسألة يقررها الأعضاء كل على حدة وعلى أساس كل حالة بمفردها، لا يوجد حتى الآن نظام دائم ومكتمل النمو لحفظ السلم، بل سلسلة مستمرة من العمليات المخصصة.

١٣ - وأكثر من ٩٠ في المائة من الأفراد الذين يخدمون حاليا في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم هم أفراد وفرتهم دول أعضاء لذلك الغرض. وعلى الرغم من أن عدد الدول التي توفر حاليا هؤلاء الأفراد بلغ ٧٦ دولة، أي أكثر من أي وقت مضى، فإن الحصول على تلك المساهمات يزداد صعوبة يوما بعد يوم، وبخاصة فيما يتعلق بالوحدات المتخصصة. وعلاوة على ذلك، فإنه حتى حينما يوجد المساهم، كثيرا ما يشوب البطء الاجراءات التي تتخذها الحكومة في هذا الصدد، بسبب مسائل داخلية سياسية وقانونية وميزانية/إدارية. ومن ثم فإنني أحث الدول الأعضاء على أن تنشئ الآليات القانونية والإدارية الملائمة التي تمكنها من التصرف على وجه السرعة بمجرد أن يتخذ قرار المساهمة في عملية ما.

ألف - الترتيبات الاحتياطية

١٤ - حينما يقرر مجلس الأمن انشاء عملية ما لحفظ السلم، كثيرا ما يكون غير متيقن من أين ستأتي الموارد اللازمة، أو مما ان كانت هذه الموارد ستكون كافية. وحتى حينما تكون كذلك، لابد أن تحدث تأخيرات، لأن الدول الأعضاء، لكونها لا تعلم ما إذا كان سيطلب اليها المساهمة، لا تبقي قدراتها في حالة استعداد كاف، ناهيك عن إعدادها لمهمة معينة.

١٥ - وأحد السبل التي يمكن أن تقلل من هذه الصعوبة هو أن يكون هناك تفاهم أكثر تحديدا بين الأمم المتحدة وكل دولة من الدول الأعضاء بشأن القدرات التي ستكون هذه الدولة مستعدة لإتاحتها، إذا وافقت على المساهمة في عملية ما. وهذا التفاهم لا تقتصر مزاياه على الأمم المتحدة، التي ستتمكن بفضلها من العمل بمزيد من السرعة وبقدر أكبر من الفعالية من حيث التكلفة، بل تشمل أيضا الدول الأعضاء، إذ أنه يمكنها من التخطيط والميزنة بمزيد من الدقة فيما يتعلق بمساهمتها في أنشطة الأمم المتحدة لحفظ السلم.

١٦ - وكان هذا ما دعاني الى انشاء فريق خاص لصياغة نظام للقوات الاحتياطية الوطنية وغيرها من القدرات التي يمكن للدول الأعضاء أن تبقّيها في حالة استعداد متفق عليها، بوصفها مساهمة محتملة في أي عملية من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم. وفي أوائل العام الماضي، أنجز الفريق تصميمًا لعنصرين نموذجيين عسكري ومدني، وهما "لبنتا" حفظ السلم، وقدم للوفود إفادة عن النهج الذي يتبعه والأهداف التي يبتغيها. وقد أجرى الفريق منذ ذلك الحين مناقشات أكثر تفصيلاً مع عدد من الحكومات، في عواصم بلدانها وفي مقر الأمم المتحدة. واني لأطلب الى الدول الأعضاء أن تستجيب استجابة طيبة لهذه المبادرة وأن تتخذ الترتيبات العملية اللازمة.

١٧ - وفي عدد من الحالات، تلقت المنظمة عروضاً بتقديم وحدات عسكرية بدون المعدات اللازمة لها لأداء مهامها. ونظراً لعدم ورود عروض غيرها، كانت الجهود تبذل للحصول على المعدات من دول أعضاء أخرى، حيث أن الأمم المتحدة لا تملك القدرة على توفيرها. ولم تحرز هذه الترتيبات سوى نجاح جزئي. وعلاوة على ذلك، فإن المعدات التي يحصل عليها بهذه الطريقة كثيراً ما تكون غير مألوفة للقوات التي ستستعملها وتتولى صيانتها. ويترتب على ذلك لزوم تدريب هذه القوات، مما يسبب تأخيرات. ومن الضروري أن تأتي القوات التي تتاح للمنظمة مزودة بالمعدات اللازمة لها لأداء مهمتها في الميدان وأن تكون على إلمام تام بها. ومن الواضح هنا أيضاً أن وجود ترتيبات احتياطية تفصل المعايير المتفق عليها للمعدات، سيسهم كثيراً في تذليل تلك الصعوبات. وفي حالة الدولة العضو التي لا تستطيع توفير المعدات، فإن وضع ترتيب دائم مع دولة أخرى قادرة على أن تفعل ذلك يمكن أن يكون سبيلاً الى تذليل هذه العقبة.

باء - المراقبون العسكريون

١٨ - منذ الأيام الأولى للأمم المتحدة وحتى الوقت الحاضر، يوفر المراقبون العسكريون وجوداً مطمئناً في المناطق المضطربة. وهم إذ يعملون بصدق ونزاهة بوصفهم عيون المجتمع الدولي وآذانه، ويضطلعون بأعمال الرصد والابلاغ المتعلقة بما يوجد من اتفاقات، كاتفاقات وقف اطلاق النار والفصل بين القوات وانسحابها وتجميع المتقاتلين ونزع سلاحهم، يتيحون للأطراف المتحاربة امكانية اتخاذ الخطوات الصعبة اللازمة لعكس التصاعد وتحقيق التسوية السلمية. وحيث أن المراقبين العسكريين عزل من وسائل استخدام القوة وبغير ولاية تخول لهم ذلك، فإن نجاحهم يتوقف على توافر النوايا الطيبة لدى الأطراف في تلك الاتفاقات وعلى توافر الارادة السياسية لدى المجتمع الدولي، وبخاصة الدول الأعضاء التي يتيسر لها التأثير على الأطراف بأسلوب بناء.

جيم - الشرطة المدنية

١٩ - لقد اضطلعت الشرطة المدنية بدور حاسم في عدد من العمليات الأخيرة. وأتوقع أن يزداد الطلب باستمرار على خدماتها. إلا أنه ثبتت صعوبة تدبير أفراد الشرطة بالأعداد المطلوبة، نظراً لأنه، على خلاف

الأفراد العسكريين الذين يكونون وقت السلم بمثابة احتياطي أساسا، فإن الشرطة العسكرية تليبي عموما الاحتياجات الجارية في بلدان موطنها، ولذلك لا تكون متاحة بأعداد كافية لانتدابها للعمل في الخارج. وبالإضافة الى ذلك، لا تكون الشرطة المدنية، في حالات كثيرة، خاضعة لسلطة الحكومة المركزية؛ مما يعقد جهود تأمين مشاركتها في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم (الأمر الذي يوفر برهانا آخر على أهمية الترتيبات الاحتياطية). ومن المشاكل الجانبية في هذا الصدد عدم معرفة لغة العمل بقدر كاف، وعدم توفر المهارات التقنية (ولا سيما قيادة المركبات)، ونقص الدراية بدور الأمم المتحدة.

٢٠ - وكخطوة أولى نحو وضع إجراءات نموذجية، يجري حاليا إعداد كتيب يغطي مواضيع مثل مهمة الشرطة المدنية ومسؤولياتها وسلوكها، فضلا عن المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان. وسيكون الكتيب بمثابة دليل نموذجي لإعداد أفراد الشرطة للخدمة في الأمم المتحدة، كما سيستخدم في توجيه الشرطة المدنية في الميدان.

دال - الموظفون المدنيون الآخرون

٢١ - كان من شأن العمليات الأخيرة المتعددة الأبعاد أن استلزمت من المنظمة زيادة قدرتها في مجموعة متنوعة من المهام، منها تقديم المساعدة الإنسانية، والإدارة المدنية، وحقوق الإنسان، وتقديم المساعدة الانتخابية. وقد اكتسبت المنظمة خبرات قيمة في إدارة هذه العمليات المعقدة، ويتوفر في منظومة الأمم المتحدة عدد متزايد من الموظفين المدنيين المتخصصين المقدمين من الدول الأعضاء الذين خدموا في عملية أو أكثر في الميدان. وقد يصبح هؤلاء الأشخاص مفيدون بصفة خاصة في المراحل الأولى من العمليات الجديدة. وتبعاً لذلك، تعد حاليا قوائم بهؤلاء الخبراء.

٢٢ - وتتطلب العمليات المتعددة الأبعاد مصادر إضافية للموظفين المدنيين المؤهلين الذين يمكن إتاحتهم على وجه السرعة. وقد كان من العسير الوفاء بهذا الشرط، فما زال عدد الوظائف الشاغرة في الميدان مرتفعاً نسبياً. وعلى الرغم من إحراز قدر كبير من التقدم في تحديد هؤلاء الموظفين عن طريق انتداب الموظفين من جميع وحدات منظومة الأمم المتحدة للعمل في البعثات وعن طريق التوظيف الخارجي المتصل بالبعثات، فإن تعزيز العمليات الراهنة وإنشاء عمليات جديدة يؤديان في أحيان كثيرة، الى نشوء الحاجة الى موظفين إضافيين خلال مهلة قصيرة. وكما ذكر في الفرع 'رابعاً' أدناه، بدأت الدول الأعضاء في المساعدة على رأب هذه الفجوة، ومن المأمول أن يتسع نطاق دور تلك الدول في هذا الصدد.

هاء - التدريب

٢٣ - بالنظر الى ضخامة الأعداد التي ينطوي عليها الأمر، ستظل الحكومات، لأسباب عملية واضحة، هي المسؤولة بالدرجة الأولى عن تدريب الموظفين المتقدمين من الدول الأعضاء، وقد اكتسب عدد كبير منها

خبرات قيمة عن طريق المشاركة في عمليات حفظ السلم السابقة والحالية. ويتزايد عدد الدول التي تتوفر لديها الآن برامج تدريب وطنية. ويرد وصف لهذه البرامج في تقرير تجميعي مستكمل، عُمم على الجمعية العامة في الوثيقة A/48/708. وأود أن أشجع ممارسة التعاون بين الدول الأعضاء في تدريب موظفيها على حفظ السلم، بما في ذلك ترتيبات التدريب المتعددة الأطراف، مثل البرنامج المشترك لبلدان الشمال الأوروبي.

٢٤ - ولا يمكن أن يتوقع أن يكون أداء الوحدات والأفراد الذين يعملون معا لأول مرة بنفس الكفاءة السلسلة التي يتسم بها أداء الذين عملوا معا لفترة طويلة. وللإقلال الى أدنى حد من الصعوبات الناجمة عن ذلك، من الأهمية أن يقوم التدريب المتعلق بحفظ السلم، لا سيما على مستوى الضباط، على أساس معايير موحدة ومنهج تدريبي موحد. وقد عملت الأمانة العامة، في إطار مواردها المحدودة، على تعزيز ذلك التوحيد. فقد وضعت مناهج تدريبية للأفراد على مختلف المستويات، وصدر دليل تدريبي لكل الدول الأعضاء. وقريبا سينتهي تجميع الإجراءات والممارسات المتعلقة بعمليات الأمم المتحدة؛ ومواد التدريب اللازمة للشرطة المدنية، في شكل كتيب. كما تم تجميع ثبوت مرجعي لحفظ السلم. وبالإضافة الى ذلك، تجرى حاليا دراسة جدوى لتقييم حالة التدريب في الوقت الراهن ولتحديد وسائل تعزيزه، بما في ذلك الطرق البديلة لضمان إعداد الأفراد العسكريين والمدنيين الإعداد المتخصص الذي يحتاجونه.

واو - مبدأ تولي الأمم المتحدة القيادة

٢٥ - على الرغم من أن التكوين الدولي لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم يؤدي الى تعقد العمل اليومي في الميدان، ويجلب معه فقدان قدر من الكفاءة والاقتصاد، يمكن القول بأن هذا التكوين يمثل أبلغ مواطن قوتها. فالطابع المتعدد البلدان لتلك العمليات يتيح ضمانات لكل من يعنيه الأمر بأنها ستنفذ، بموضوعية وإنصاف، الولاية التي أسندها إليها مجلس الأمن، بما يمثل الإرادة السياسية للمجتمع الدولي بأسره لا أي مصلحة تنطوي على تحيز.

٢٦ - وللسبب نفسه، من الواجب أن يخضع أفراد عملية حفظ السلم، خلال فترة انتدابهم، للقيادة التشغيلية للأمم المتحدة وحدها، وألا يقبلوا أوامر من أي وكالة خارجية فيما يتعلق بالواجبات التي يؤديونها للأمم المتحدة. وفضلا عن ذلك، فإن أي عملية للأمم المتحدة يجب أن تؤدي مهمتها كوحدة متكاملة، إذا أريد لها أن تكون فعالة. وبالنظر الى الحواجز اللغوية والاختلافات في التدريب والثقافة التنظيمية، فإن تحقيق هذا الأمر يكون عسيرا بما فيه الكفاية، إلا أنه لا يمكن أن يتحقق على الإطلاق إذا كان هناك انقسام داخل العملية من جراء الأوامر المتعارضة التي تصدر عن سلطات مختلفة. وهذا هو سبب عدم السماح لقادة الوحدات بالتعرض لضغوط من السلطات الوطنية للخروج على سياسات الأمم المتحدة أو رفض تنفيذ الأوامر. فوجود خطوط اتصال مستقلة بين القادة والسلطات الوطنية التابعين لها ينال من وحدة البعثة ونزاهتها.

٢٧ - وللحكومات المساهمة بقوات وموظفين آخرين في أي عملية مصلحة طبيعية ومشروعة في أن تكون مقتنعة بأن أفرادها يُستخدمون بأكبر قدر ممكن من الفعالية، وفقا للولاية الصادرة عن مجلس الأمن، دون تعريضهم لمخاطر لا داعي لها، وبالمثل، تتكون لديها آراء بشأن مسار العمل المتبع في العملية، لا سيما عندما تواجه تلك العملية مصاعب. والمكان الذي تطرح فيه الحكومات تلك المسائل هو، بالطبع، مقر الأمم المتحدة، وقد يستلزم الأمر من الأمين العام، في بعض الحالات، أن يوجه انتباه مجلس الأمن إليها ليتخذ قرارا بشأنها. أما فيما يتعلق بالأمانة العامة، فإنني وزملائي على اتصال مستمر، بشكل رسمي وغير رسمي، بالحكومات المساهمة بقوات. وسنعمل كل ما هو ضروري لمواصلة ممارسة التعاون الوثيق والدعم المتبادل القائمة. وما درج عليه أعضاء المجلس مؤخرا من حضور اجتماعات البلدان المساهمة بقوات فيما يتعلق بقوة الأمم المتحدة للحماية وعملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال هو خطوة نحو إقامة آليات محسنة للتشاور الفعال.

رابعا - تعزيز الأمانة العامة

٢٨ - في حزيران/يونيه ١٩٩٣ قدمت تقريرا (A/47/965-S/25944، الفقرات ٢٦ إلى ٣٤) عن الخطوات الأولية التي اتخذت لتعزيز موظفي الأمانة العامة المعنيين مباشرة بحفظ السلم. وقد تحقق ذلك بنقل عدد ضئيل من الموظفين من الوحدات الأخرى بالأمانة العامة إلى وظائف نقلت مؤقتا إلى إدارة عمليات حفظ السلم، وبالحصول، كتدبير مؤقت، على ضباط عسكريين، على سبيل الإعارة، من الدول الأعضاء. وكما أوضحت في ذلك التقرير، فإن الأمر يستلزم مزيدا من التعزيز، وقد تقدمت بمقترحات إلى الجمعية العامة لرصد زيادة تحت الأبواب ذات الصلة من الميزانية العادية لفترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥ ومن حساب الدعم لعمليات حفظ السلم. وفي الدورة الثامنة والأربعين، أذنت الجمعية العامة، في قرارها ٢٢٦/٤٨ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، بما يبلغ ١٤٨ وظيفة من الوظائف البالغ عددها ١٩٩ المطلوبة في إطار حساب الدعم، لفترة ستة أشهر. وفيما يلي التوزيع المأذون به للوظائف:

إدارة عمليات حفظ السلم (باستثناء شعبة العمليات ٤٢
الميدانية)

شعبة العمليات الميدانية (أصبحت من الآن فصاعدا تسمى ٦٤
الإدارة الميدانية والسوقيات)

شعبة المراجعة الداخلية للحسابات ٣

إدارة الشؤون الإدارية والتنظيمية ٣٩

كما قامت الجمعية العامة بتثبيت ثماني وظائف كانت قد نقلت الى إدارة عمليات حفظ السلم خلال عام ١٩٩٣ والإذن بوظيفة واحدة جديدة في الميزانية العادية (من ١٠ وظائف كانت مطلوبة). ومن المأمول أن تتخذ الجمعية العامة، لدى استعراض هذه المسألة في دورتها المستأنفة، الخطوات اللازمة لزيادة تعزيز الأمانة العامة حتى يتسنى لها تلبية المطالب التي تتلقاها.

٢٩ - ومن الصعب المغالاة في تقدير مدى تعقد توجيه وإدارة عمليات المنظمة لحفظ السلم على نطاق العالم. فعدد الموظفين الذين يساعدون الأمين العام في هذه المهمة كان ضئيلا دائما، فكانت وحدات أخرى بالأمانة العامة توفر الخبرة الفنية المتخصصة والدعم، عند الاقتضاء. ونجح هذا النهج الى حد كبير عندما كان مستوى النشاط أدنى من ذلك، ولكن أوجه قصوره، في الظروف الراهنة، أصبحت بادية للعيان.

٣٠ - ولذلك اتخذت، في السنة الماضية، عددا من الخطوات لزيادة قدرة المنظمة على تخطيط وإدارة العدد المتزايد من العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة في الميدان. فتم تعزيز إدارة عمليات حفظ السلم وإدارة الشؤون السياسية وإدارة الشؤون الإنسانية جميعها. وأنشأت فرقة عمل معنية بعمليات الأمم المتحدة، لتكون الأداة الرئيسية للتنسيق بين الإدارات ولتقدم لي خيارات وتوصيات بشأن قضايا السياسة فيما يتصل بالعمليات الميدانية. والغرض المشترك من هذه الخطوات والخطوات الأخرى الوارد وصفها أدناه هو: مساعدتي في الاضطلاع بالمسؤوليات المنوطة بي بشكل يتسم بالفعالية والكفاءة والتكامل. فقد استلزم تنامي عدد عمليات الأمم المتحدة لصون السلم والأمن الدوليين وتزايد تعقد طابعها أن تؤدي الإدارات مهامها ككل متكامل تحت سلطتي ورقابتي، لكن مع تكليفها بمسؤوليات واضحة متميزة، تفاديا للازدواجية في الجهود وإنعدام الكفاءة في استخدام الموارد.

٣١ - وإدارة الشؤون السياسية هي الساعد السياسي للأمين العام في المسائل المتصلة بصون السلم والأمن الدوليين ومراقبة وحل الصراعات داخل الدول. وبهذه الصفة، فإنها تقدم لي المشورة بشأن السياسة العامة في تلك المجالات كما أنها مسؤولة عن البحث والتحليل السياسيين. وتناط بها أيضا مسؤوليات تنفيذية في ميداني الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم، بما في ذلك المفاوضات والأنشطة الدبلوماسية الأخرى. وتتولى الإدارة، تحت توجيهي عموما، إعداد وتنفيذ كل هذه المهام والمسؤوليات فيما يتعلق بالعمليات الميدانية.

٣٢ - وإدارة عمليات حفظ السلم هي الساعد التنفيذي للأمين العام فيما يتعلق بالإدارة اليومية لعمليات حفظ السلم. وبهذه الصفة، تتصرف الإدارة باعتبارها قناة الاتصال الرئيسية بين مقر الأمم المتحدة والميدان. إلا أن إدارة الشؤون السياسية (فيما يتعلق بالمسائل السياسية على وجه الحصر)، وإدارة الشؤون الإنسانية (فيما يتعلق بمسائل السياسة الإنسانية) وإدارة الشؤون الإدارية والتنظيمية تكون أيضا على اتصال بالميدان بانتظام.

٣٣ - أما إدارة الشؤون الإنسانية فهي مسؤولة عن تنسيق العمليات الإنسانية، لا سيما عن وضع الترتيبات اللازمة للقيام، في الوقت المناسب وبفعالية، بإيصال المساعدة التي تقدمها مؤسسات الإغاثة في منظومة الأمم المتحدة. والمسؤوليات المنوطة بها، بوصفها الجهة التابعة للأمين العام لتنسيق المساعدة الإنسانية، تشمل أيضا الإنذار المبكر، وإيفاد بعثات لتقدير الاحتياجات، وإصدار نداءات موحدة، وتعبئة الموارد، فضلا عن إجراء مفاوضات بشأن الوصول الى السكان المحتاجين. وفي أحدث العمليات المعقدة عهدا، قامت الإدارة بتعيين منسق للشؤون الإنسانية في الميدان يعمل تحت سلطة الممثل الخاص للأمين العام وعلى اتصال مباشر بإدارة الشؤون الإنسانية. وفي بعض الحالات يعمل منسق الشؤون الإنسانية في إطار وكالة أو برنامج، بينما يكون مستقلا في حالات أخرى.

٣٤ - وتتطلب مهام حفظ السلم الدعم من عدد كبير من عناصر الأمانة العامة. ومن ثم يسدي مكتب الشؤون القانونية المشورة بشأن الجوانب القانونية لعمليات حفظ السلم، بما في ذلك اتفاقات مركز البعثات التي تعقد بين الأمم المتحدة والبلدان المضيفة التي قد تقام في أراضيها عمليات لحفظ السلم. كما تحال إلى مكتب الشؤون القانونية المشاكل ذات الطبيعة القانونية التي تنشأ في الميدان، ليقدم المشورة والتوجيه بشأنها. وتمارس إدارة شؤون الإعلام مسؤولياتها الوظيفية فيما يتعلق بحفظ السلم، فتقوم بإعداد ونشر المعلومات المتصلة بجميع العمليات الجديدة والجارية، ووضع وتنفيذ برامج إعلامية في مناطق البعثات.

٣٥ - ومن أجل توحيد المسؤولية عن إدارة ودعم العمليات في الميدان، نُقلت شعبة العمليات الميدانية، التي توفر الدعم الإداري والسوقي إلى عمليات الأمم المتحدة، من إدارة الشؤون الإدارية والتنظيمية إلى إدارة عمليات حفظ السلم. ومن شأن إدماج الشعبة في الإدارة أن يعزز قدرة الأمم المتحدة على تخطيط وتسيير العمليات الميدانية. وتجرى حاليا تعديلات لتوزيع المسؤوليات بشكل واضح بين إدارة الشؤون الإدارية والتنظيمية وإدارة عمليات حفظ السلم بغرض زيادة الكفاءة وضمان المساءلة على الوجه السليم. وفي هذا الصدد، أعيد تأكيد مسؤولية المراقب المالي عن إعداد الميزانيات وتقديمها. وبالإضافة إلى ذلك، تولى مكتبه المسؤولية عن الأنشطة المحاسبية المؤسسية فيما يتعلق بعمليات حفظ السلم. وستجرى تعديلات مماثلة، عند الاقتضاء، في مجالات أخرى.

٣٦ - ومن الأهداف الهامة للتغييرات الهيكلية التي بادرت بها في الأمانة العامة تحسين القدرة على تخطيط عمليات حفظ السلم. وفي اقتراحاتي إلى الجمعية العامة (A/48/6 (Sect.4))، أدرجت، تبعا لذلك، اعتمادا لإنشاء وحدة للتخطيط في إدارة عمليات حفظ السلم. وستكون هذه الوحدة مسؤولة عن وضع الخطط التي تعالج، بصورة متكاملة، أي عملية من جوانبها المختلفة. وتحقيقا لهذه الغاية، ستتعاون تلك الوحدة تعاونا وثيقا مع الإدارات والمكاتب الأخرى. ويكتسب هذا التعاون بين الوحدات التنظيمية بالأمم المتحدة أهمية خاصة فيما يتعلق بالعمليات المعقدة المتعددة الأبعاد. وسيبذل جهد أيضا لتعيين كبار الموظفين المدنيين والأفراد العسكريين في أقرب مرحلة ممكنة حتى يتسنى إشراكهم في التخطيط للعملية التي سيتولون تصريف شؤونها في الميدان. وسيشارك موظفون من وحدة التخطيط في البعثات التقنية

التي توفد قبل إنشاء أي عملية، كما سيجري إشراكهم، إلى الحد الممكن عمليا، في المرحلة الأولية من الإنشاء الميداني للعملية التي قاموا بالتخطيط لها.

٣٧ - ومن المهام الأولى التي ستناط بوحدة التخطيط ترشيد وتوحيد عملية التخطيط قدر الإمكان. وقد اضطلعت شعبة العمليات الميدانية بعمل مفيد بشأن هذا الموضوع داخل نطاق اختصاصها. وستدعو الحاجة إلى توسيع نطاق هذا العمل. وعلى سبيل المثال، فإن المستوى الذي يتم به تجهيز الوحدات والأفراد، لدى اتاحتهم من الدول الأعضاء، هو معامل متغير هام في أي تخطيط تضطلع به الأمانة العامة. وإنني على ثقة من أن الدول الأعضاء ستتصل بالأمانة العامة وستتعاون معها من أجل تيسير مهمتها لدعم الأفراد في الميدان وفقا لمعايير موحدة بالنسبة للجمع.

٣٨ - وفي إطار إدارة عمليات حفظ السلم. يوجد مركز للعمليات يعمل لمدة ٢٤ ساعة يوميا منذ عدة أشهر، ويتكون موظفوه، إلى حد كبير، من ضباط عسكريين توفرهم الدول الأعضاء دون أن تتحمل المنظمة أية تكلفة، من أجل تحسين وزيادة الاتصالات مع عمليات الأمم المتحدة في الميدان. كما يساعد المركز الإدارات الأخرى ومنسق شؤون الأمن في الاضطلاع بمسؤولياتهما في الميدان. وفي اقتراحي إلى الجمعية العامة، أدرجت اعتمادا لمركز العمليات ليصبح وحدة دائمة تغطي جميع عمليات حفظ السلم في كل أنحاء العالم. ومن الوظائف المقترحة البالغ عددها ٢٠، أذنت الجمعية العامة، في قرارها ٢٢٦/٤٨، بخمس عشرة وظيفة (واحدة برتبة ف - ٥ وخمس برتبة ف - ٤ وأربع برتبة ف - ٣ وخمس من فئة الخدمات العامة) من المقرر تمويلها من حساب الدعم لعمليات حفظ السلم، ريثما يجري استعراض آخر في الدورة المستأنفة للجمعية العامة.

٣٩ - وإنني أدرك الحاجة إلى إبقاء الحكومات المساهمة بقوات أو بموظفين آخرين في العمليات على علم بالتطورات في الميدان. وقد حاولت وحاول معي الموظفون التابعون لي تلبية هذا الاحتياج عن طريق الاجتماعات التي تعقد بصفة منتظمة وعن طريق الإحاطات. وبالإضافة إلى ذلك أدرجت، في اقتراحي المقدم إلى الجمعية العامة، اعتمادا لإنشاء جهة محورية داخل إدارة عمليات حفظ السلم من أجل مساعدة البعثات الدائمة في التعامل مع الأمانة العامة بشأن المسائل المتصلة بحفظ السلم. ويأتي ذلك استجابة لطلبات الدول الأعضاء، ولا سيما الدول المساهمة بقوات، ولتوصية الجمعية العامة الواردة في قرارها ٧١/٤٧ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢.

تدبير الموظفين المدنيين

٤٠ - في المراحل الأولى من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم، جاء الموظفون المدنيون أساسا من الموظفين المعيّنين لهذا الغرض على وجه التحديد والذين كثيرا ما كانت خدمتهم مع الأمم المتحدة مقصورة على العمليات الميدانية. ومع توسع عمليات حفظ السلم التي اضطلعت بها الأمم المتحدة وزيادتها من حيث العدد والتعقيد، اتسعت دائرة موظفي الأمم المتحدة التي كان يدبر في إطارها الأفراد المدنيون لكي تشمل

الموظفين العاديين بالأمم المتحدة الذين يخصصون لمثل هذه البعثات. ومع التفجر الذي طرأ على وزع مهام حفظ السلم في السنوات القليلة الأخيرة، فإن هذا المصدر من المستخدمين المدنيين بدا غير قادر على تقديم الأعداد والتخصصات المطلوبة.

٤١ - وعليه، أصبح الأمر يستدعي على وجه الاستعجال تحديد بدائل. وكان تدبير الموظفين من الخارج بطيئاً في الاستجابة لهذه الحاجة سواء لغياب أي قوائم تحوي مرشحين سبق فحصهم ويتمتعون بالمؤهلات والاستعداد للاضطلاع بمثل هذه المهام، أو بسبب التأخيرات في اختيار ووزع هؤلاء الموظفين، بموجب إجراءات التوظيف المعتادة بالأمم المتحدة، لتلبية احتياجات متخصصة في الأجل القصير على وجه التحديد.

٤٢ - وقد تمت معالجة كل من هاتين المشكلتين. فأصبح سجل المرشحين الخارجيين لمهام البعثات يشمل الآن ما يزيد على ٥ ٠٠٠ اسم مما أتاح الآن سرعة تحديد الموظفين المؤهلين. ثانياً، أنجزت الأمانة العامة تنقيحاً رئيسياً للسلسلة ٣٠٠ من نظام الموظفين المتعلقة بالتوظيف القصير الأجل ثم أخطرت بها الجمعية العامة في دورتها الثامنة والأربعين (A/C.5/48/37 و ST/SGB/Staff rules/3/Rev.5). ويتمثل الغرض الرئيسي من هذا التنقيح في تمكين الأمم المتحدة من تكييف عمليات التوظيف القصير الأجل التي تباشرها حسب الاحتياجات المحددة وحسب أوضاع بعثات حفظ السلم، بما يتيح لها كذلك تحديد وتوظيف ووزع الموظفين المدنيين إلى هذه البعثات ثم سحبهم بسرعة وكفاءة. ومن المقرر أن تنظر الجمعية العامة في هذا البند في دورتها المستأنفة.

٤٣ - ولكن، لضمان تزويد البعثات بالموظفين في الوقت المناسب، وخاصة في حالات الاحتياجات المتخصصة التي لا يسهل تلبيتها سواء من داخل الأمم المتحدة أو من خلال التوظيف المباشر، اقتضى الأمر تحديد مصادر إضافية واتخاذ تدابير خاصة.

٤٤ - وقد ثبت أن برنامج متطوعي الأمم المتحدة يشكل للوهلة الأولى مصدراً ميسوراً وقيماً لمعالجة هذه الحالة. فضلاً عن ذلك، فقد طلبت رسمياً من الدول الأعضاء أن تنظر في تقديم أفراد لصالح عمليات حفظ السلم. وبات الآن عدد من هؤلاء الأفراد يخدمون في الميدان. كما تم وضع مبادئ توجيهية لتنسيب هؤلاء الأفراد (A/45/502، الفقرات ١١ - ١٧). والاقتراح المطروح حالياً هو تبادل مذكرة تفاهم بين الأمم المتحدة والدول الأعضاء فرادى، بحيث تحوي تفاصيل وتحديد الاحتياجات وظروف الخدمة لهؤلاء الموظفين والالتزامات الواقعة على عاتق الحكومة التي تقدم الموظفين وعلى عاتق الأمم المتحدة أيضاً. وقد اتخذت ترتيبات على هذا النسق مع اثنتين من الدول الأعضاء فيما يتعلق بإعارة موظفين إلى بعثة الأمم المتحدة الثانية في الصومال لمدة تصل إلى ستة أشهر. ويتم حالياً التماس ترتيبات مماثلة لاتخاذها مع حكومات أخرى.

٤٥ - وأخيرا، فمن أجل معالجة أوجه النقص المزمنة، بادرت بتنفيذ مشروع نموذجي في قوة الأمم المتحدة للحماية في يوغوسلافيا لتأمين خدمات موظفي دعم مدنيين ولا سيما في الميادين التقنية والحرفية من خلال عقود تجارية. وهذا المشروع الذي بدأ في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢ ما برح موضع رصد وتقييم دقيقين. وقد تبين أنه يشكل وسيلة فعالة وناجعة لضمان أداء مهام معينة عندما لا تكفي الطرائق المعتادة للانتداب أو التعيين لتلبية الاحتياجات في الوقت المناسب. وقد وصفت هذه المسألة بالتفصيل في تقرير المتعلق باستخدام الموظفين المدنيين في عمليات حفظ السلم (A/48/707).

خامسا - الجوانب المالية والجوانب المتعلقة بالميزانية

ألف - الأزمة النقدية

٤٦ - تشكل تكاليف عمليات حفظ السلم مصروفات للمنظمة ينبغي أن تسددها الدول الأعضاء من خلال اشتراكاتها المقررة. وبموجب المادة ٢٧ من الميثاق فإن جميع الاشتراكات المقررة التي تبت فيها وتقررها الجمعية العامة هي التزام دولي قانوني غير مشروط تتحمله الدول الأعضاء وليست مجرد التزام ذي طبيعة سياسية أو طوعية. وهناك في الوقت الحالي اثنتان من عمليات حفظ السلم تمولان من الميزانية العادية بينما تمول البعثات الأخرى من حسابات خاصة تشارك فيها الدول الأعضاء بصورة منفصلة. وهذه الأنصبة المقررة تنفذ على مدار العام وتتوقف على فترة الولاية لعملية ما وعلى قرارات التمويل الصادرة عن الجمعية العامة.

٤٧ - ويطلب إلى الدول الأعضاء أن تسدد اشتراكاتها كاملة في مدى ٣٠ يوما من تقريرها. ولكن المنظمة تلقت في السنوات الأخيرة ما متوسطه ٤٥ في المائة فقط من الاشتراكات بعد ٩٠ يوما، وما متوسطه ٦٨ في المائة فقط منها بعد ١٨٠ يوما. وفي ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ بلغ مجموع الأنصبة المستحقة على الدول الأعضاء ٥٠١,٤ مليون من الدولارات منها ٤٨٨,٢ مليون دولار تتصل بالميزانية العادية و ١٠١٣,٢ مليون تتعلق بعمليات حفظ السلم. وفي ضوء هذا المبلغ الكبير من الإيرادات المستحقة لعمليات حفظ السلم، جهدت المنظمة لمواصلة تشغيلها من خلال الاقتراض الداخلي فقط ومن خلال تأجيل سداد المبالغ المستحقة للدول الأعضاء التي تساهم بالأفراد والمعدات في عمليات حفظ السلم. ونتج عن ذلك أن كان مستحقا في ذمة المنظمة يوم ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ مبلغ ٣٣٤,٨ مليون دولار لـ ٦١ من الدول الأعضاء. ولقد أفادت بعض الدول الأعضاء أنه سيتعين عليها التوقف عن المساهمة بقوات في عمليات الأمم المتحدة إذا لم تستطع المنظمة سداد المبالغ المستحقة لها على الفور، وهذا أمر يمكن فهمه.

٤٨ - وقد طرح عدد من الأسباب التي تبرر هذه التأخيرات من جانب الدول الأعضاء. وأكثر هذه الأسباب شيوعا أن الأنصبة المقررة من الأمم المتحدة من أجل عمليات حفظ السلم تأتي في أوقات غير منتظمة من السنة ولا تتماشى مع دورات الميزانيات الوطنية. على أنه يمكن تخطي هذه الصعوبة من خلال:

(أ) زيادة أموال الصندوق الاحتياطي لحفظ السلم ليستوعب بصورة أفضل احتياجات عمليات حفظ السلم وتلك فكرة سترد مناقشتها أدناه؛ و (ب) قيام الدول الأعضاء فرادى بإنشاء احتياطاتها الخاصة بها لصالح الأنصبة غير المتوقعة لحفظ السلم. وتجدر ملاحظة أن كثيرا من الدول الأعضاء متأخرة عن السداد، لا بالنسبة للأنصبة المقررة لعمليات حفظ السلم الجديدة، ولكن كذلك بالنسبة إلى العمليات التي كانت قائمة على مدار سنوات وتتمتع بميزانيات مستقرة للغاية.

باء - وضع ميزانيات للعمليات الجديدة

٤٩ - جرى التسليم عموما بأن الاجراء الراهن المتبع في وضع وإقرار الميزانيات لعمليات حفظ السلم بحاجة إلى تبسيط. ومع زيادة عدد عمليات حفظ السلم واتساع نطاقها، وما تبع ذلك من زيادة في حجم وتواتر الأنصبة المقررة، فإن الأمر سوف يستلزم استعراضا للعملية بأكملها.

٥٠ - وتدعو الحاجة إلى تغييرات في الإجراءات من أجل (أ) تقصير الفترات الفاصلة بين إنشاء البعثات الجديدة بواسطة مجلس الأمن وبين إعداد وتقديم تقديرات التكاليف إلى الجمعية العامة؛ (ب) تقليص تواتر تقديم الميزانيات ووتيرة الاستعراضات التي تجريها الهيئات التشريعية؛ و (ج) خفض تواتر الأنصبة المقررة المستحقة على الدول الأعضاء.

٥١ - وفي الوقت الحالي، بعد أن يقرر مجلس الأمن إنشاء بعثة جديدة، يستطيع الأمين العام أن يطلب موافقة اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية على الدخول في التزامات تصل إلى ١٠ ملايين من الدولارات بموجب أحكام القرار ذي الصلة الصادر عن الجمعية العامة بشأن النفقات غير المنظورة والاستثنائية. وفي بعض الحالات لا تكون هذه السلطة كافية لبدء تشغيل العملية. وفضلا عن ذلك فهي ليست سوى سلطة إنفاق ولا تتمثل فيها السيولة النقدية الجاهزة والمطلوبة لتكاليف البدء، ومنها مثلا شراء المعدات ودفع الرواتب وغير ذلك من النفقات الفورية المطلوبة أحيانا قبل شهور من عملية تقرير الأنصبة رسميا. على أن تبسيط وضع وإقرار الميزانيات والعمل في الوقت المناسب على تقرير أنصبة الدول الأعضاء بالنسبة لعمليات حفظ السلم الجديدة أمر جوهري لوزع الأفراد وتدبير المعدات اللازمة والتعاقد على الخدمات بالسرعة المطلوبة.

٥٢ - ومن أجل توفير مستوى كاف من التمويل لمواجهة التكاليف الفورية لبدء عمليات حفظ السلم الجديدة التي يقرر مجلس الأمن إنشاءها، يقترح أن توافق الجمعية العامة على تقرير أنصبة الدول الأعضاء بمقدار ثلث المبلغ الإجمالي المدرج في تقدير الآثار المالية المترتبة الذي يقدم إلى مجلس الأمن، على أن تقدم إلى الجمعية العامة في مدى فترة محددة ميزانية تفصيلية تبين الاحتياجات الفعلية للعملية (انظر (A/48/565).

جيم - الصندوق الاحتياطي لعمليات حفظ السلم

٥٣ - ينبغي استكمال ما ذكر أعلاه بزيادة أموال الصندوق الاحتياطي لعمليات حفظ السلم المأذون به بمستوى ١٥٠ مليون دولار بموجب قرار الجمعية العامة ٢١٧/٤٧ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢. فالحجم الراهن للعمليات يبرر زيادة أموال الصندوق المذكور، والمبلغ المقترح في هذا الشأن هو ٨٠٠ مليون دولار وهو مبلغ يعادل ما يقرب من إنفاق أربعة أشهر من ميزانيات حفظ السلم في عام ١٩٩٣. ومن شأن صندوق الاحتياطي لعمليات حفظ السلم أن يتيح المرونة اللازمة لتلبية متطلبات التدفق النقدي لبعثات حفظ السلم لحين ورود الأنصبة المقررة. ويتمثل الغرض من الصندوق المذكور في تعزيز قدرة المنظمة على الاستجابة للآزمات وإن كان قد تم استخدامه أساسا في واقع الأمر للإبقاء على تشغيل عمليات حفظ السلم القائمة. ومن الواضح أن أي احتياطي، مهما بلغت ضخامته، سوف يستنفد سريعا إذا ما استمرت الدول الأعضاء في تأخير سداد اشتراكاتها المقررة كاملة وفي موعتها.

٥٤ - وثمة حاجة أيضا إلى رصيد احتياطي محدود للمعدات واللوازم الأساسية باعتبار أن إتاحة هذا الرصيد أمر لا غنى عنه من أجل تشغيل أي عملية جديدة حتى تصبح بغير ابطاء ناجعة ومكتفية ذاتيا. وقد قدم تقرير عن جدوى مثل هذا الرصيد الاحتياطي وفعالية تكاليفه إلى الجمعية العامة في ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٠ (A/45/493/Add.1). وعقب تقديمه اتخذت الجمعية العامة القرار ٢٥٨/٤٥ المؤرخ ٣ أيار/مايو ١٩٩١ الذي اتفقت فيه مع اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية (A/45/801) في رأيها وهو أنه ينبغي للأمين العام أن يحدد جميع إمكانات الحصول على المعدات اللازمة من خلال التبرعات. وقد انشئ صندوق استثماري بمبلغ مستهدف هو ١٥ مليون دولار ولكن لم يرد له حتى الآن سوى مبلغ ٤٠ ٠٠٠ دولار. وقد أورد ذلك التقرير تفصيلا بقائمة منقحة بالبنود اللازم الاحتفاظ بها إحتياطيا للبدء في وزع بعثات المراقبين الجديدة وبالإضافة الى عرض لمفهوم إدارة الأرصدة. وبينما لا تزال هذه الاحتياجات والمبررات سليمة إلى حد كبير فإن التخطيط الحالي يستند إلى نهج أكثر تكيفا بما يتيح في وقت واحد وزع عدة بعثات جديدة ذات أحجام وولايات متباينة.

دال - وضع الميزانيات للعمليات الجارية

٥٥ - فيما يتعلق بعمليات حفظ السلم الجارية، تختلف الدورات المالية لمعظم البعثات باعتبار أنها تتصل بالولايات التي يقرها مجلس الأمن. وبينما تكون معظم الولايات لمدة ستة أشهر، فهي أحيانا تمدد فترات أقصر. وفي كل مرة تجدد فيها الولاية، تطلب سلطة مالية محددة من خلال اللجنة الاستشارية بما يتطلب إعداد برنامج أداء لمعظم الفترة الأولى وتقديرا للتكاليف لفترة الولاية الجديدة. وفي ضوء فترة الستة أشهر المعتادة التي تنقضي بين تمديدات الولاية، لا يمكن إعداد تقارير أداء يعتد بها باعتبار أنه عند بدء اعدادها لا تكون السجلات المحاسبية قد استوعبت من بيانات الانفاق الموثوقة إلا بيانات لفترة أقصاها ثلاثة أشهر فقط. فضلا عن ذلك، تحدد الأنصبة المقررة على الدول الأعضاء في كل مرة يعتمد

فيها إذن بتمديد الولاية. وفي بعض الحالات أدى هذا إلى اصدار تقديرات عديدة بالنسبة لعملية واحدة في سنة ما.

٥٦ - ولتبسيط عملية الميزانية وخفض عدد الأنصبة المقررة، اقترح "فك الارتباط" بين فترة ميزانية عمليات حفظ السلم وبين فترة الولاية، بمعنى أن جميع البعثات الجارية التي وصلت إلى حالة من الاستقرار في تشغيلها ينبغي في العادة وضع ميزانياتها عند مستوى المواصلة وعلى أساس سنوي. ومن شأن هذا أن يؤدي إلى عرض تقديرات التكاليف لجميع مثل هذه البعثات في ميزانية وحيدة وموحدة. ووجود إطار زمني مشترك يعتبر شرطاً رئيسياً لاتباع نهج الميزانية الموحدة. وسوف تقدم الميزانية إلى الدورة العادية للجمعية العامة لإقرار احتياجات السنة اللاحقة. وتطلب سلطة الانفاق على أساس سنوي بما يتيح للأمانة العامة أساساً ملائماً للتشغيل. أما تقرير الأنصبة على الدول الأعضاء فسوف يكون مرهوناً بتجديد ولاية كل عملية من جانب مجلس الأمن وكذلك بالاحتياجات الأخرى التي تحددها الجمعية العامة. وبالنسبة للعمليات التي لم تصل بعد إلى مستوى مستقر من التشغيل، فلسوف تواصل تقاريرها إلى الجمعية العامة تقديم تقديرات للتكاليف لمعظم فترات الولاية الحالية ثم للاحتياجات التشغيلية الشهرية بعد ذلك.

٥٧ - ويمكن أن تشمل الميزانية الموحدة اعتماداً للطوارئ في الحالات التي تشهد توسيعات في البعثات القائمة. أما المبالغ التي لم تستخدم خلال أي سنة تقويمية فيمكن أن تقيد لحساب الدول الأعضاء مقابل الأنصبة المقررة عليها للسنة التالية.

٥٨ - وينبغي أن يشمل إصلاح عملية الميزانية حساباً موحداً لتكاليف البنود التي تظهر في معظم ميزانيات حفظ السلم. وسوف تتولى الأمانة العامة إعداد دليل موحد للتكاليف يتم استكماله على أساس منتظم ويبين التكاليف المعيارية لأكثر عدد ممكن من البنود بالإضافة إلى تحديد موجز للمواصفات التقنية. ومن شأن هذا الدليل أن يشمل كذلك مجموعة من الأوصاف المعيارية للأعمال التي يقوم بها الموظفون المدنيون وجدولاً يبين النسب المعيارية للمركبات والحواسيب والمعدات الأخرى على أساس حجم العناصر البرنامجية المختلفة.

٥٩ - وفي إطار هذا الاستعراض لمعايرة التكاليف سيتم كذلك تدارس السبل التي يمكن اتباعها لتبسيط إجراءات السداد للحكومات مقابل المعدات التي تملكها القوات. وسيتم كذلك توحيد تعويضات الوفاة والعجز. وهذه المسائل سيجري معالجتها في تقرير أكثر تفصيلاً يقدم إلى الجمعية العامة عملاً بقرارها ٢١٨/٤٧ بـ١٤ المؤرخ ١٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣.

سادسا - الملاحظات

٦٠ - جاء بيان مجلس الأمن المؤرخ ٢٨ أيار/مايو ١٩٩٣ (S/25859) بعد ما يقرب من خمس سنوات من توسع غير مسبوق في مسؤوليات المنظمة في مجالي حفظ السلم وصنع السلم. وعندما طالب مجلس الأمن باتخاذ خطوات جديدة وشجاعة لتعزيز قدرة الأمم المتحدة على حفظ السلم، فإن بيان المجلس يعكس التفاؤل الذي تولد عن هذا التوسع. وهذه الحالة الايجابية تنعكس بدورها في الدعم الذي أولته الدول الأعضاء لهذه الأنشطة التي تضطلع بها المنظمة، ثم في التوسع الكبير في دائرة الدول التي تشارك بنشاط في تلك الأنشطة من خلال تقديمها أعدادا من الأفراد ومقادير من المعدات والتسهيلات الأخرى بصورة لم يسبق لها مثيل. ولقد أوضحت في هذا التقرير الدور الحيوي الذي تضطلع به الدول الأعضاء في مجال حفظ السلم، وطرحت بعض المقترحات لزيادة تدعيم هذا الدور. وأود أن أعرب عن تقديري العميق للتشجيع والدعم المتواصلين اللذين لقيتهما من الدول الأعضاء لدى اضطلاعهم بالمسؤوليات التي أحملها على عاتقي.

٦١ - ولكن هذا المستوى من الدعم لم يمتد، للأسف، بنفس القدر إلى سداد الاشتراكات المالية المقررة على الدول الأعضاء من أجل تلبية مصروفات عمليات حفظ السلم التي تقوم بها المنظمة. ومنذ أكثر من عام، لاحظت أن ثمة انقصاما بين الواجبات التي أوكلت للمنظمة وبين الوسائل المالية التي أتيحت لها (A/47/277-S/24111، الفقرة ٦٩) واليوم اتسعت هذه الثغرة بصورة أكثر من ذي قبل.

٦٢ - وإنني لأشعر بالقلق إزاء عدم قيام معظم الدول الأعضاء بالوفاء بالتزاماتها المالية لعمليات حفظ السلم في وقتها المناسب. بل أشعر بقلق خاص إزاء ما يحدث من إنشاء أي عملية لحفظ السلم وإقرار ميزانيتها وربما المساهمة بقوات لصالحها دون أن تتوافر السبل المالية اللازمة لها على مدى فترات طويلة من الزمن وهذا هو ما يحدث بصورة منتظمة. وينجم عن ذلك بالطبع تأخيرات وترتيبات مؤقتة تؤدي بدورها إلى سلبيات بل وإلى مزيد من التكاليف في أغلب الأحيان. ولقد طرحت مقترحات في هذا التقرير ترمي إلى تحسين عمليات الميزانية فيما يتعلق بحفظ السلم وكذلك إلى الاستجابة لمتطلبات الحكومات. ولكن أود أن أؤكد على أن أيا من هذه المقترحات لن يكون له أدنى فعالية إلا إذا زودت المنظمة بالوسائل المالية الجاهزة التي تحتاجها للنهوض بمهامها.

٦٣ - وعلى نحو ما ورد أعلاه، فإن عددا من الدول الأعضاء صادفت صعوبة في تزويد قواتها بالمعدات التي تتطلبها من أجل أداء مهامها. وإزاء الحاجة الماسة للقوات، اضطرت المنظمة إلى تعيين مصادر للمعدات واتخاذ ترتيبات لوزعها بما أدى إلى تأخيرات وزيادة في المصروفات. ولست أعتقد أن الأمم المتحدة ينبغي أن تأخذ على كاهلها مهمة لا تملك الآن القدرة عليها وهي تزويد القوات المتاحة لها بالمعدات اللازمة؛ فضلا عن اعتبارات الكفاءة، فإن الآثار المالية والإدارية المترتبة باهظة إلى حد لا يمكن تحمله.

والقوات المنتدبة لواجب من واجبات الأمم المتحدة ينبغي أن تكون مجهزة تماما للعمل لدى وصولها الى منطقة العملية ويجب أن تظل تلك هي مسؤولية كل من الدول الأعضاء.

٦٤ - وفي الوقت نفسه، فإن الحكومات المساهمة بقوات أو بغيرها من الأفراد لخدمة الأمم المتحدة لها الحق في أن تتوقع السداد في حينه من جانب المنظمة. وذلك، للأسف، لم يكن ممكنا بسبب النقص في الاشتراكات المقررة مما أدى الى مواجهة عدد من الدول الأعضاء مصاعب لدى مشاركتها في عمليات حفظ السلم. وإنني لأشعر بالقلق إزاء هذا التطور، لا لأن عدم سداد الاشتراكات المقررة يحد بذلك من قدرة المنظمة على العمل فحسب، ولكنه يؤدي أيضا الى تآكل جوهر المنظمة بوصفها محورا تتجمع من حوله قدرة الدول الأعضاء من أجل اتخاذ تدابير فعالة ومشاركة لحفظ السلم والأمن الدوليين.

٦٥ - وأنا على بينة من عوامل القلق التي تساور الدول الأعضاء ولاسيما تلك التي تقدم قوات وأفراد مدنيين الى عمليات السلم التي تضطلع بها الأمم المتحدة، فيما يتعلق بمستوى التوجيه والدعم اللذين تلقاهما العمليات في الميدان من مقر الأمم المتحدة. بل إنني أنضم إلى التوافق العام في الرأي الذي مفاده أن وحدات الأمانة العامة المشاركة مباشرة في عمليات حفظ السلم بحاجة الى تدعيم كبير بما يزود المنظمة بالقدرة على توجيه وتعزيز عمليات حفظ السلم التي تباشرها في طول العالم وعرضه وعلى نحو متصل آناء الليل وأطراف النهار.

٦٦ - ولم أقبل، انطلاقا من دواعي الكفاءة والاقتصاد، مقترحات تدعو إلى أن تكوين ملاك عام وكبير من الموظفين ضمن ملاك الأمانة العامة يكون مزودا بقدرة احتياطية للتعامل مع أحجام قصوى للعمل قد تنشأ في المستقبل. وبدلا من ذلك اخترت ملاكا شبه محدود من الموظفين ضمن إدارة عمليات حفظ السلم بحيث يواكبه تقسيم مناسب للعمل مع سائر الإدارات. ولقد نظرت الجمعية العامة في الآثار المترتبة في الميزانية على مقترحاتي في هذا الشأن وقدمت جانبا من الوسائل المطلوبة، وإنني على ثقة من أن الجمعية العامة عقب المزيد من الاستعراض سوف تجعل التنفيذ الكامل أمرا ممكنا.

٦٧ - وأنا أدرك أن التفاؤل الذي كان سائدا منذ عام مضى قد تضاعف نتيجة الصعوبات التي صودفت في الميدان وخاصة في الصومال ويوغوسلافيا السابقة. ومع ذلك ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أن قضايا السلم والأمن الدوليين التي تطرح على الأمم المتحدة عادة ما تكون معقدة ومزمنة ومن ثم يكون حلها من الصعوبة بمكان. وعليه، فليس من مجافاة الواقع إمكانية وقوع نكسات أو حتى عوامل فشل في عمليات حفظ السلم. ومع ذلك، فعندما تقع بالفعل النكسات أو تتفاقم الصعوبات، تصبح عمليات الأمم المتحدة معرضة لأنواء سياسية ويصدق هذا أيضا على مصداقية المنظمة ذاتها. وعندما يحدث ذلك، فني غمار البحث عن حل للمشاكل الآنية، لا ينبغي أن يحيد النظر بأي حال من الأحوال عن الأهداف التي تسعى المنظمة إلى بلوغها.

٦٨ - إن الأمم المتحدة تتولى في الوقت الحالي أمر ١٧ من عمليات حفظ السلم، إضافة الى عدد من المهام السياسية الأخرى في الميدان. وبعد خمس سنوات من التوسع المشهود، يصبح من المستحسن إتاحة قدر من التوحيد. ومع ذلك، فالمنظمة تستجيب الى الأحداث عندما تقع، وأنشطتها في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين من المرجح أن تبقى عند مستوى مرتفع نسبيا. ويمكن القول بأن الأمم المتحدة قد تجاوزت قدراتها في مجال حفظ السلم. وطالما شعرت شخصا أنها تعاني من توقعات مفرطة، بعضها كان لا بد أن يمتنى حتما بخيبة الآمال. مع ذلك، فإن الاستجابة الى مثل هذه الوضعية لا يمكن أن تتمثل لا في إيثار السلامة ولا في النكوص الى حيث السلبية. لقد تأسست الأمم المتحدة بهدف بناء نظام دولي تحت ظلال السلم وينبغي لها أن تواصل تحقيق هذا الهدف بصبر ودأب من أجل الوفاء بالالتزامات وتحقيق الوعود التي يجسدها الميثاق.

— — — — —