

Distr.: General
12 December 2002
Arabic
Original: English



مذكرة من رئيس مجلس الأمن

مرفق طيه رسالة مؤرخة ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ موجهة إلى الرئيس من
رئيس الفريق العامل المخصص لمنع الصراعات وفضها في أفريقيا يجيل بها مجموعة توصيات
تتصل بتعزيز فعاليات ممثلي الأمين العام وممثليه الخاصين في أفريقيا (انظر المرفق).

المرفق

يشرفني أن أقدم نسخة من مجموعة توصيات متصلة بتعزيز فعالية ممثلي الأمين العام وممثليه الخاصين في أفريقيا، وهي توصيات صادرة عن الفريق العامل المخصص لمنع الصراعات وفضها في أفريقيا حظيت بموافقة أعضاء مجلس الأمن خلال مشاورات غير رسمية جرت في ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ (انظر الضميمة).

وأرجو التكرم بتعميم هذه الرسالة وضميمتها، باعتبارهما وثيقة من وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) جاديش كونجول

السفير

الممثل الدائم

رئيس الفريق العامل المخصص

لمنع الصراعات وفضها في أفريقيا

توصيات الفريق العامل المخصص لمنع الصراعات وفضها في أفريقيا المتعلقة
بتعزيز فعالية ممثلي الأمين العام وممثليه الخاصين في أفريقيا التي تم الاتفاق عليها
في ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢

التقى أعضاء الفريق العامل المخصص لمنع الصراعات وفضها في أفريقيا، ومعهم ممثلون لإدارة الشؤون السياسية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة ومكتب البعثة المراقبة الممثلة للاتحاد الأفريقي لدى الأمم المتحدة، وذلك لتبادل الآراء بشأن التوصيات التي ستعرض على الأمين العام بشأن كيفية زيادة فعالية ممثلي الأمين العام وممثليه الخاصين، لا سيما في أفريقيا. وقد جرت مناقشات الفريق العامل بعد استعراض الخلفية التاريخية لمهمة الممثلين الخاصين والتوسع الحادث مؤخرا في دورهم وعددهم في أفريقيا وما شهدتهم وظائفهم من توسع.

واستنادا إلى المناقشة وإلى تبادل الآراء، يعرض الفريق العامل، أدناه، الاعتبارات والتوصيات المتعلقة بتعزيز فعالية مهمة الممثلين الخاصين للأمين العام في أفريقيا، وهي مهمة ذات شأن كبير:

١ - إجراءات التعيين

١-١ ينبغي أن يحتفظ الأمين العام وحده بسلطة تعيين الممثلين الخاصين واختيارهم وتقرير ولاياتهم: إن مهمة الممثلين الخاصين تمثل أداة فريدة وقيمة من أدوات الدبلوماسية الدولية يمكن أن يستغلها الأمين العام لصالح المجتمع الدولي. ولا بد أن يكون الممثل الخاص قادرا على التحدث باسم الأمين العام وأن يحظى بثقته التامة، وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا إذا كان الأمين العام وحده هو الذي يختار أولئك الممثلين الخاصين ويحدد ولاياتهم. ويجوز لعناصر منظمة الأمم المتحدة الأخرى العاملة مع الممثلين الخاصين، التي من قبيل مجلس الأمن أو الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، أن تقدم توصياتها إلى الأمين العام بشأن ولايات أولئك الممثلين وأدوارهم لكي ينظر فيها، إلا أن السلطة النهائية تظل بين يدي الأمين العام.

٢-١ ينبغي للأمين العام أن يتشاور مع مجلس الأمن بشأن التعيينات لكي يضمن النجاح: يخلص الفريق العامل إلى أن الممثلين الخاصين يحتاجون إلى ثقة مجلس الأمن التامة كي يكتسبوا الفعالية. وغالبا ما يكون الممثل الخاص المصدر الرئيسي الذي يستمد منه المجلس معلوماته بشأن الصراع أو حالة ما بعد الصراع ويجري من خلاله

تنفيذ العديد من قرارات المجلس. ولذلك، فإنه لضمان فعالية العمل المشترك بين أولئك الممثلين والمجلس ينبغي أن يتشاور مكتب الأمين العام مع المجلس، ربما عبر حوار غير رسمي مع رئيس المجلس، قبل ترشيح الممثلين الخاصين لشغل مناصبهم. وليس المقصود بهذه المشاورات الحد من سلطة الأمين العام التي تخوله ترشيح ممثليه الخاصين، أو تسييس عملية الاختيار. بل هي، بالأحرى، طريقة يتسنى بفضلها للأمين العام وللشخص المرشح معرفة ما إذا كانت هناك لدى أعضاء المجلس شواغل تحول دون حصول ممثل خاص على ثقة المجلس التامة، وهي كذلك وسيلة لاتخاذ إجراءات لمعالجة هذه الشواغل في مرحلة مبكرة من مراحل هذه العملية.

٢ - السمات الرئيسية للممثل الخاص

١-٢ ينبغي للأمين العام أن يعطي للقدرات الإدارية أولوية مماثلة للأولوية التي يعطيها للمؤهلات والمهارات الأخرى عند اختيار الممثل الخاص: خلص الفريق العامل إلى أن الأمين العام يجب أن يولي الأولوية في معظم الحالات، لا سيما عند ترشيح ممثل خاص للعمل في بلد به عملية لحفظ السلام فضلا عن وكالات سياسية وإنسانية تابعة للأمم المتحدة، لاختيار ممثل خاص يتمتع بمهارات إدارية وقيادية قوية. فمثل هذه المهارات تعتبر الآن عنصرا شديدا الأهمية من العناصر المكونة لنجاح الممثل الخاص، لا سيما في البعثات الأفريقية التي غالبا ما تتواجد فيها وكالات الأمم المتحدة بكامل هيئتها. ويقتضي استمرار الدعم لبعثات الأمم المتحدة الضخمة الباهظة التكلفة الكائنة في مناطق الصراع وحالات ما بعد الصراع، في أفريقيا بل وشتى أنحاء العالم، أن يثق أعضاء المجلس في إدارة البعثات وتشغيلها بكفاءة. فالممثل الخاص ذو المهارات السياسية والتفاوضية الممتازة، قد يفشل، رغم امتلاكه لهذه المهارات، في تحقيق النجاح، إذا لم يكن أعضاء المجلس مقتنعين بأن البعثة الداعمة للمفاوضات، تدار إدارة فعالة.

٢-٢ ينبغي للأمين العام أن يسعى جاهدا إلى التنويع الجنساني عند تعيين الممثلين الخاصين: ليس هناك في الوقت الحالي سوى امرأة واحدة تخدم الآن في أفريقيا بصفة ممثلة خاصة أو نائبة ممثل خاص. ويقر الفريق العامل بأن الأولوية الأهم على الإطلاق في عملية اختيار الممثلين الخاصين هي تعيين صاحب المؤهلات الأفضل، وبفحص كافة المهارات والقدرات اللازمة لمنصب بعينه. ويوصي الفريق العامل بأن يكفل الأمين العام، عند اختيار ممثل خاص، بذل الجهد اللازم لإدراج النساء ذوات المؤهلات المكافئة ضمن المرشحين الذين تدرس ملفاتهم.

٣-٢ ينبغي للأمين العام عند اختيار الممثلين الخاصين، ألا يقصر مجموعة طالبي وظيفة الممثل الخاص، على رعايا البلدان الأفريقية: هناك حالات مختلفة تتطلب ممثلين خاصين ذوي خلفيات مختلفة. ويوصي الفريق العامل بألا يقصر الأمين العام مجموعة المرشحين لمنصب الممثل الخاص على من يخدمون فعلا بمنظمات الأمم المتحدة، رغم أن مثل هؤلاء كثيرا ما يكونون مرشحين ممتازين في حالات عديدة تكون فيها معرفة منظومة الأمم المتحدة أمرا هاما. وفي حالة توظيف الممثلين والممثلين الخاصين من داخل منظومة الأمم المتحدة ينبغي أن يكون هؤلاء، بوجه عام، برتبة أمين عام مساعد على الأقل. والتوسع في قائمة المرشحين بتلك الطريقة، سوف يقلل أيضا من المخاطرة بإضعاف قدرة الأمم المتحدة على إدارة الحالات المعقدة من نيويورك، متى تم نقل أشخاص ذوي مؤهلات وخبرات رفيعة من داخل منظومة الأمم المتحدة بعدد أكثر من اللازم. كما يشجع الفريق العامل الأمين العام على النظر، في السياق الأفريقي، في ترشيح ممثلين خاصين ذوي جنسيات أفريقية وغير أفريقية. ويقر الفريق العامل بأنه غالبا ما يجلب الممثل الخاص المنتمي إلى بلد من بلدان هذه المنطقة الإقليمية معارف نافعة ويكسب ثقة الأطراف بشاغل المنصب. ولكن شدة الاعتماد على ترشيح ممثلين خاصين من أبناء المنطقة الإقليمية يمكن أن يحدث أثرا عكسيا، وأن يجد من عدد طالبي الوظيفة المؤهلين المدرجين بالقائمة، وأن يحول دون ترشيح فرد من خارج المنطقة الإقليمية ربما يمتلك نظرة جديدة للأمر.

٣ - هيكل مكتب الممثل الخاص وولايته

١-٣ ينبغي للأمين العام دائما أن يحدد ولايات الممثلين الخاصين في كل حالة على حدة: يؤيد الفريق العامل، وهو يضع توصياته، الأمين العام كل التأييد في تجنبه، فيما يختص بمكتب الممثل الخاص، لفكرة "ال قالب الواحد المناسب لكل الأحوال". إذ أن نقطة القوة في ذلك المكتب هي مرونته في مواجهة أية حالة بعينها. والأمين العام وحده هو الذي سيقدر ما إذا كانت حالة معينة تقتضي أن يكون للممثل الخاص نائب على سبيل المثال، أو نوعية العلاقة التي ينبغي أن تقوم بين الممثل الخاص ورؤساء الوكالات الأخرى التابعة للأمم المتحدة. ويتقدم الفريق العامل بتوصياته لتكون نموذجا يستقى منه ما يلزم للبدء في تشكيل ولايات الممثلين الخاصين، لا سيما ولايات من يشاركون في عمليات بناء السلام وحفظ السلام القطرية الضخمة، وإن كان الفريق يسلم بالحاجة إلى تحديد الولايات لكل حالة على حدة.

٢-٣ في معظم الأحيان، ينبغي للأمين العام أن يمنح الممثل الخاص سلطة واضحة، وليس مجرد دور تنسيقي، على كافة الوكالات وعمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة في البلد: تبين للفريق العامل، عند استعراض بعثات الأمم المتحدة السابقة والجارية التي يرأسها ممثل خاص، أن الممثل الخاص يكون الأشد فعالية وبعثات الأمم المتحدة تكون الأشد نجاحاً متى كان الممثل الخاص متمتعاً بسلطة واضحة مطلقة على كافة وكالات الأمم المتحدة الموجودة في البلد. وعلى سبيل المثال، فإن ما يتمتع به حالياً الممثل الخاص للأمين العام الموجود في سيراليون، من سلطة تخوله تحديد الأولويات وإعطاء التوجيهات لوكالات الأمم المتحدة مقابل اعتباره مسؤولاً عن أداء وكالات الأمم المتحدة، تعد سبباً رئيسياً في نجاح بعثته التابعة للأمم المتحدة. وعلى النقيض من ذلك، تبين للفريق العامل عند بحث عمليات حفظ سلام أخرى في أفريقيا أن دور الممثل الخاص للأمين العام في حالات عديدة أشبه بدور "حارس للبوابة" يشرف على الاجتماعات التي تتبادل فيها الوكالات المعلومات والخطط. أما التنسيق الحقيقي، فإنه قد يفتقد نظراً لعدم حل الخلافات فيما بين الوكالات حلاً سريعاً على الصعيد القطري، وما يحدث هو إحالتها في معظم الأحيان إلى نيويورك لكي تفضها.

ويتقدم الفريق العامل بهذه التوصية لكي يمنح الممثل الخاص، بصورة فعالية، حق توجيه السياسات العامة والمسؤولية عنها فيما يختص بكافة وكالات الأمم المتحدة وعملياتها مع الاعتراف التام بالدور الهام الذي يؤديه المنسق الإنساني المقيم في بعثات الأمم المتحدة بشتى أنحاء العالم. ويؤيد الفريق العامل ما يضطلع به الممثلون المقيمون من أعمال هامة لضمان عدم ازدواج الجهود فيما بين الوكالات الإنسانية وضمان تنسيق أعمالها على نحو يحقق الكفاءة القصوى. ولكن الفريق العامل يخلص إلى أنه من الأهمية بمكان لكي تكون البعثة فعالة، لا سيما في أفريقيا حيث تعمل في الغالب طائفة كبيرة من وكالات الأمم المتحدة، أن يكون الممثل الخاص هو المسؤول وحده عن تحديد توجهات السياسة العامة لوكالات الأمم المتحدة، وعن ضمان تفهم كافة وكالات الأمم المتحدة للأهداف العامة التي يحددها الأمين العام ومجلس الأمن وأجهزة أخرى في منظومة الأمم المتحدة. ومثل هذه السلطة لا تتعارض مع مسؤولية المنسق المقيم عن التنسيق والتشاور اليومي فيما بين الوكالات. ويشدد الفريق العامل، وهو يتقدم بهذه التوصية، على أن الممثل الخاص غير مكلف بتجاوز أية ولاية قائمة من ولايات الوكالات التابعة للأمم المتحدة. ويوصي الفريق العامل بتمكين الممثل الخاص ليضمن تنفيذ كافة الوكالات التابعة

للأمم المتحدة، في حدود ولاياتها، لنفس التوجيه المتعلق بالسياسة العامة وتفهمها لأهداف البعثة.

٣-٣ **ينبغي للأمين العام أن يعين نائبا للممثل الخاص يكون قويا ومزودا بالإمكانات:** إن توصية الفريق العامل الداعية إلى تعيين نائب قوي للممثل الخاص تتصل بتوصيته الداعية إلى منح ذلك الممثل الخاص سلطة فيما يختص بكافة عمليات الأمم المتحدة في البلد. وهذا أمر يكتسب أهمية خاصة حيثما وجدت في البلد عملية من عمليات حفظ السلام، غالبا ما يركز الممثل الخاص اهتمامه عليها وحدها، بحيث لا يتبقى لديه متسع من الوقت للقيام بدور تنسيقي قوي ويجعل من الصعب عليه القيام بدور الوسيط الأمين بين بعثة حفظ السلام وغيرها من الوكالات التابعة للأمم المتحدة. وهذا أمر هام أيضا في الحالات التي يدعى فيها الممثل الخاص إلى القيام بدور وساطة هام أو دور "سياسي" هام، الأمر الذي يعني عادة أنه لا يستطيع منح الوقت اللازم للإشراف التنفيذي/الإداري على عمليات الأمم المتحدة في البلد. وإذا قرر الأمين العام أن بعثة معينة يلزمها ممثل خاص يتمتع بمهارات سياسية وتفاوضية قوية سيكون من الأهمية القصوى أن يتمتع النائب، الذي ينبغي أن تكون له صفة تمثيلية وسلطة تامة تتيحان له التحدث باسم الممثل الخاص، بالمهارات الإدارية وأن يكون مسؤولا عن الإدارة اليومية لأعمال البعثة.

٤-٣ **ينبغي للأمين العام أن يبين بوضوح مسؤوليات الممثل الخاص ومسؤوليات قائد قوة عمليات حفظ السلام:** ينبغي تحديد الصلة بين الممثل الخاص وقائد القوة تحديدا واضحا وبيان حدود المسؤولية على نحو جلي. ورغم أن الممثل الخاص هو الممثل الأكبر للأمم المتحدة في البلد، فإن قائد القوة في البعثات الأشد نجاحا يتمتع بولاية واضحة تجعله مسؤولا عن العنصر العسكري لبعثة الأمم المتحدة. وهناك العديد من بعثات الأمم المتحدة ذات العنصر العسكري في أفريقيا قضيا معقدة تتعلق بالانتشار العسكري وبحمية القوة، حيث يكون قائد القوة هو المؤهل بصورة فريدة لمعالجة هذه القضايا وينبغي أن يكون مسؤولا مسؤولية واضحة عن جميع الجوانب العملية للعنصر العسكري. وبالمثل، ينبغي أن تكون ولاية الممثل الخاص واضحة: فلهذا الممثل حق الإشراف السياسي على قائد القوة، الذي يعمل مستشارا له بشأن كافة المسائل العسكرية، ولذلك يتمتع الممثل الخاص بالسلطة العليا على البعثة بكاملها، بما فيها عنصرها العسكري. والدور التنفيذي للممثل الخاص لا يتهدده الخطر، متى كانت حدود المسؤولية والمساءلة بين ذلك الممثل وقائد القوة واضحة منذ البداية.

٥-٣ ينبغي أن يكون للأمين العام الحق في مساءلة الممثل الخاص عن سلامة البعثة وأمنها، وأن يحدد هذه المسؤولية بصورة دائمة. يعد الممثل الخاص الممثل الأكبر للأمين العام في البلد ولذلك ينبغي أن يكون مسؤولاً عن سلامة وأمن كافة أفراد البعثة، بمن فيهم الجنود الذين تقدمهم البلدان المساهمة. ولتأكيد تلك المسؤولية، ينبغي عليه تقديم تقارير إلى مقر الأمم المتحدة كلما أصيب أو قتل أحد أفراد فريقه في بلد البعثة؛ وعلى وجه التحديد، ينبغي بصورة روتينية أن يقرر 'مجلس مساءلة' ما إذا كان إهمال قيادة البعثة أو ارتكابها لفعل كان ممكناً تفاديه قد هياً الظروف المؤدية إلى إصابة أو وفاة فرد أو أفراد من البعثة. وهذا إجراء شائع في كثير من أجهزة السلك السياسي الوطنية. وترسيخ هذه الممارسة من شأنه أن يبني الثقة بين أفراد البعثة، ويزود الممثلين الخاصين بإجراء موحد يعالجون به أية مسائل ناشئة عن الحوادث التي يتعرض لها أفراد البعثة، ويمنح الثقة لجنود البلدان المساهمة بقوات، ويزيد من سلامة أفراد الأمم المتحدة وأمنهم.

٤ - دور الأمين العام في التنسيق

١-٤ ينبغي للأمين العام أن يشجع التنسيق بين الممثلين الخاصين الإقليميين والقطريين: يحيط الفريق العامل علماً بازدياد عدد الممثلين الخاصين الإقليميين، لا سيما في أفريقيا؛ وهو يوصي بأن تدرج في ولاية الممثلين الخاصين اشتراطات معينة للتنسيق بين الممثلين الخاصين الإقليميين والممثلين الخاصين القطريين. وما يشغل بال الفريق العامل هو أن يكون هناك تقسيم عمل مناسب بين الممثلين الخاصين المكلفين بمعالجة أهداف وقضايا معينة تم بلدانا بعينها والممثلين الخاصين الإقليميين المكلفين بمعالجة قضايا تشمل أكثر من بلد. ولا بد أن يكون واضحاً للقادة السياسيين الوطنيين وللأطراف الأخرى من ممثلي الأمين العام الخاصين الذي يتكلم باسمه في القضايا السياسية والعسكرية المعنية التي تم بلدهم، وألا يظهر أدنى احتمال لصدور رسائل عن ممثل خاص إقليمي تكون متعارضة مع رسائل الممثل الخاص القطري. ومن الأمور الحيوية أن ينسق الممثلون والممثلون الخاصون القطريون والإقليميون أنشطتهم تنسيقاً محكماً لتفادي الازدواجية والتداخل واحتمال حدوث الارتباك، ولتعزيز فعالية دور الأمم المتحدة. ومن ثم، ينبغي الاتفاق على تقسيم العمل بصورة واضحة وتبليغ ذلك على نطاق واسع إلى الممثلين القطريين والإقليميين، الذين ينبغي اعتبار أدوارهم المنفصلة مكتملة لبعضها البعض وليست بديلة عن بعضها البعض.

٢-٤ ينبغي للأمين العام أن يشجع الممثلين الخاصين على التنسيق مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية: يوصي الفريق العامل بأن يعطي الأمين العام توجيهاته إلى

الممثلين الخاصين لكي يتعاونوا بصورة أوثق مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية الأفريقية، لا سيما المنظمات التي تعنى بقضايا منع الصراع وفضه. وقد خلص الفريق العامل إلى أن التشاور المنتظم مع مثل هذه المنظمات ليس مجرد مصدر فعال للأفكار والمعلومات اللازمة للممثلين الخاصين لدى أداءه مهامهم بل يساعد أيضا على تحسين قدرات هذه المنظمات فيما يخص المساعدة على منع الصراعات مستقبلا.

٥ - تحسين قدرات الممثلين الخاصين وتدريبهم

ينبغي للأمين العام أن يواصل جهود معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (اليونيتار) الرامية إلى تزويد الممثلين الخاصين بالتدريب العملي القائم على الدروس المستفادة: لقد سعد الفريق العامل بمشروع اليونيتار الجاري حاليا، بمساعدة من حكومة المملكة المتحدة، لاستحداث سلسلة مواد مستندة إلى الدروس المستفادة ومخصصة للممثلين الخاصين يستعان بها في تقديم الإحاطات الإعلامية. وقد تبين للفريق العامل أن الحاجة تدعو إلى تدريب الممثلين الخاصين على الإدارة بأسلوب عملي أكثر من ذي قبل وإلى التدريب على مهارات الوساطة؛ وهو يؤيد جهود اليونيتار الرامية إلى إعداد كتيبات فنية وتنفيذية تحتوي على إجراءات التشغيل ومتطلباته الموحدة.

٦ - دور الممثل الخاص

١-٦ ينبغي للأمين العام أن يشجع الممثل الخاص على التركيز على النتائج لا على العملية نفسها: خلص الفريق العامل إلى أن الممثلين الخاصين الأكثر فعالية هم الذين يركزون على النتيجة النهائية، لا على العملية ذاتها. وبعض الممثلين الخاصين الموجودين حاليا في أفريقيا لا يمكنهم من الاتصال، أو يعجزون، هم أنفسهم، عن التواصل شخصيا مع الفعاليات السياسية والقوى المتمردة الخارجة عن أية عملية متفق عليها. وغالبا ما يكون الدافع وراء هذا النهج هو خشية الإضرار بالعملية التفاوضية وليس تقييما لتحديد ما إذا كان إجراء ما قد يؤدي في الأجل الطويل إلى إقامة حوار يحقق الهدف النهائي. وثمة حاجة إلى تزويد الممثلين الخاصين بقدر من المرونة يتيح لهم استغلال ما لديهم من حسن التقدير والاختيار لاستخدام أية أساليب وأية اتصالات تحقق أهداف بعثاتهم. ويؤيد الفريق العامل تشجيع الممثلين الخاصين على استخدام ما لديهم من حسن التقدير والاختيار، ولكنه يشدد أيضا على أهمية استغلال هؤلاء الممثلين لذلك في سياق المشاورات الجارية الوثيقة مع الأمين العام.