

Distr.: General
11 June 2009
Arabic
Original: English

الجمعية العامة مجلس الأمن



مجلس الأمن
السنة الرابعة والستون

الجمعية العامة
الدورة الثالثة والستون

البنود ١٠ و ١٠١ و ١٠٧ و ١١٢ من جدول الأعمال

تقرير لجنة بناء السلام

تقرير الأمين العام عن صندوق بناء السلام

متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية

تعزيز منظومة الأمم المتحدة

تقرير الأمين العام عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع

موجز

دعا مجلس الأمن في بيانه الرئاسي المؤرخ ٢٠ أيار/مايو ٢٠٠٨ (S/PRST/2008/16) الأمين العام إلى إسداء المشورة بشأن كيفية دعم الجهود الوطنية لضمان سلام مستدام بصورة أسرع وأكثر فعالية، بما في ذلك في مجالات التنسيق وقدرات نشر الخبرة المدنية والتمويل.

ويركز هذا التقرير على التحديات التي تواجهها البلدان الخارجة من النزاعات ويواجهها المجتمع الدولي في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع، وهي مرحلة تمتد لفترة أول سنتين بعد انتهاء النزاع الرئيسي الذي مر به البلد المعني. ويتناول الفرع الثاني من التقرير التجربة السابقة في مجال بناء السلام، ويشدد على الطابع الحتمي للملكية الوطنية باعتبارها من المواضيع الرئيسية لهذا التقرير، ويرز التحديات الفريدة الناشئة عن السياق المعين الذي تتسم به الأوضاع السائدة بعيد انتهاء النزاع. فغالبا ما تكون التهديدات التي يتعرض لها السلام أشد في هذه المرحلة المبكرة، لكن الفرص المتاحة غالبا ما تكون كبيرة أيضا، بغية الشروع في دورات مواتية وتفعيلها منذ البداية.



وتتيح الفترة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع فرصاً لتوفير الأمن الأساسي، وتحقيق الفوائد المرجوة من السلام، وتعزيز العملية السياسية وبناء الثقة فيها، والنهوض بالقدرة الوطنية الرئيسية على الأخذ بزمام جهود بناء السلام، مما سيفضي إلى إرساء أسس التنمية المستدامة. فإذا وضعت البلدان رؤية واستراتيجية تنجح في تحقيق هذه الأهداف في وقت مبكر، فإنها تزيد على نحو كبير فرصها في تحقيق سلام مستدام - وتقلص خطر السقوط مجدداً في براثن النزاع. وكثيرة هي الحالات التي لم نغتنم فيها هذه الفرصة المبكرة. وتُحدّد في الفرع الثالث من هذا التقرير عدة أولويات متكررة تتصل مباشرة بهذه الأهداف الرئيسية، وغالباً ما تطلب بشأنها المساعدة الدولية منذ الأيام الأولى التي تعقب انتهاء النزاع. وإن انتهز تلك الفرصة المتاحة، يستوجب أن تكون الجهات الفاعلة الدولية، على أقل تقدير، قادرة على الاستجابة على نحو متسق وسريع وفعال لدعم هذه الأولويات المتكررة.

ويرد في الفرع الرابع وصف للجهود التي بذلتها الأمم المتحدة حتى تاريخه لتعزيز كفاءة وفعالية استجابتها في المرحلة التي تعقب انتهاء النزاعات، وحصر للتحديات التي تتعلق بالمنهج فيما يتصل بتفاوت الولايات والهياكل الإدارية والترتيبات التمويلية في شتى كيانات الأمم المتحدة، والتي من شأنها أن تحول دون تمكن المنظومة من إجراء إصلاحات أعمق.

ويعرض الفرع الخامس برنامج عمل لتعزيز استجابة الأمم المتحدة في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع، وتيسير استجابة أبكر وأكثر اتساقاً من المجتمع الدولي بنطاقه الأوسع. وتشمل العناصر الرئيسية لهذا البرنامج ما يلي: (أ) النشر الميداني لأفرقة قيادية للأمم المتحدة، تكون أقوى وأكثر فعالية ومدعومة على نحو أفضل؛ (ب) الاتفاق في وقت مبكر على الأولويات ورصد موارد لها؛ (ج) تعزيز الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة للملكية الوطنية وتنمية القدرة الوطنية منذ البداية؛ (د) ترشيد وتعزيز قدرة منظومة الأمم المتحدة على توفير المعارف والخبرات والموظفين الذين يمكن نشرهم لتلبية الاحتياجات الأكثر إلحاحاً في مجال بناء السلام، بالتنسيق مع الشركاء ممن لديهم ميزات مقارنة في مجالات معينة، ومساعدة البلدان على تحديد أكثر القدرات أهمية على الصعيد العالمي والاستفادة منها؛ (هـ) العمل مع الدول الأعضاء، ولا سيما الجهات المانحة، لتعزيز سرعة آليات التمويل واتساقها ومرونتها ودرجة تقبلها للمخاطر.

ويتطرق الفرع السادس إلى الدور الهام للجنة بناء السلام في دعم البلدان الخارجة من النزاعات، ويقدم عدة مقترحات كيما تنظر فيها الدول الأعضاء بشأن السبل التي يمكن بها للجنة أن تعزز دورها الاستشاري فيما يتعلق بالمرحلة المبكرة التي تعقب انتهاء النزاع، التي يتناولها هذا التقرير.

أولا - مقدمة

١ - شجع مجلس الأمن في بيانه الرئاسي المؤرخ ٢٠ أيار/مايو ٢٠٠٨ (S/PRST/2008/16) الأمين العام، ولجنة بناء السلام، والمنظمات الدولية والإقليمية، والدول الأعضاء على النظر في كيفية دعم الجهود الوطنية في البلدان المتضررة لضمان سلام مستدام بصورة أسرع وأكثر فعالية، بما في ذلك في مجالات التنسيق وقدرات نشر الخبرة المدنية والتمويل. وكذلك فإن مجلس الأمن دعا الأمين العام إلى إسداء المشورة في غضون ١٢ شهرا لأجهزة الأمم المتحدة ذات الصلة بشأن كيفية القيام على أحسن وجه بإحراز تقدم في هذه المسائل داخل منظومة الأمم المتحدة وتنسيق أنشطة بناء السلام، مع مراعاة آراء لجنة بناء السلام، وتشجيع تعبئة الموارد واستخدامها بأكبر قدر من الفعالية لتلبية الاحتياجات الملحة لبناء السلام. وعليه، وبعد التشاور مع لجنة بناء السلام، أقدم هذا التقرير إلى مجلس الأمن والجمعية العامة.

٢ - ويركز هذا التقرير على التحديات التي تواجهها البلدان الخارجة من النزاعات والمجتمع الدولي في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع، وهي مرحلة تمتد لفترة أول سنتين بعد انتهاء النزاع الرئيسي الذي مر به البلد المعني. فعندما تنتهي أعمال العنف الواسعة النطاق، تكون التحديات التي يواجهها قادة البلد وسكانه هائلة. ويتسم الوضع في هذه الحالات بعدم الاستقرار، ويكون السلام عرضة للتأثر السريع، وتكون احتياجات السكان أكبر بكثير من القدرة على تلبيتها. وغالبا ما تكون التهديدات التي يتعرض لها السلام أشد في هذه المرحلة المبكرة، لكن الفرص المتاحة غالبا ما تكون كبيرة أيضا، بغية الشروع في دورات مواتية وتفعيلها منذ البداية.

٣ - وتتيح الفترة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع فرصة لتوفير الأمن الأساسي، وتحقيق الفوائد المرجوة من السلام، وتعزيز وبناء الثقة في العملية السياسية، والنهوض بالقدرات الوطنية الرئيسية للأخذ بزمام جهود بناء السلام. وإذا أحرزت البلدان نجاحا في هذه المجالات الرئيسية في مرحلة مبكرة، فإنها تزيد على نحو كبير فرصها في تحقيق سلام مستدام - وتقلص خطر السقوط مجددا في براثن النزاع.

٤ - ولئن كانت مسؤولية بناء السلام تقع في المقام الأول على الجهات الفاعلة الوطنية، فإنه يمكن للمجتمع الدولي أن يضطلع بدور حاسم في هذا المجال. وفي حالات كثيرة، لم نغتنم تلك الفرصة المبكرة. وقد فشلنا مرارا وتكرارا في تحفيز استجابة تحقق نتائج فورية وملموسة على أرض الواقع. وفي كثير من الأحيان، انقضت أشهر عديدة قبل استئناف المهام الأساسية للحكومة أو توفير الخدمات الأساسية. وفي بعض الحالات، انقضت عدة سنوات

قبل أن ينسق المجتمع الدولي جهوده في إطار رؤية استراتيجية مشتركة. ولم تكن القدرات والموارد كافية لتلبية الطلبات الملحة على أرض الواقع. ورغم محدودية القدرات، نجد في كثير من الأحيان صعوبة في تركيز الموارد الشحيحة على مجموعة محدودة من النتائج المتفق عليها التي يمكن أن تعزز الثقة والالتزام بمستقبل سلمي.

٥ - وفي إطار المجتمع الدولي، تضطلع الأمم المتحدة بدور هام وحاسم في بناء السلام. وفي الوقت نفسه، ليست منظومة الأمم المتحدة سوى واحدة من عدة جهات فاعلة تعمل على دعم البلدان الخارجة من النزاعات، وعليه، يعد اتساق هذه الجهود الدولية الموسعة عنصراً أساسياً لمساعدة البلدان على إنجاح مساعيها لبناء سلام قابل للاستمرار. وتتسم الشراكات والتنسيق بين الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية الرئيسية بأهمية بالغة لأنه ليس لأي جهة فاعلة بمفردها القدرة على تلبية الاحتياجات في أي من المجالات ذات الأولوية لبناء السلام.

٦ - وأتناول في هذا التقرير بعض الدروس المستفادة في مجال بناء السلام، وأبسط خطة لتعزيز استجابة المنظمة وتيسير استجابة الجهات الأخرى في وقت أبكر وعلى نحو أكثر اتساقاً. وتشمل العناصر الرئيسية لهذه الخطة ما يلي: (أ) النشر الميداني لأفرقة قيادية للأمم المتحدة، تكون أقوى وأكثر فعالية ومدعومة على نحو أفضل؛ (ب) الاتفاق في وقت مبكر على الأولويات ورصد موارد لها؛ (ج) تعزيز الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة للملكية الوطنية وتنمية القدرة الوطنية منذ البداية؛ (د) ترشيد وتعزيز قدرة منظومة الأمم المتحدة على توفير المعارف والخبرات والموظفين الذين يمكن نشرهم لتلبية الاحتياجات الأكثر إلحاحاً في مجال بناء السلام، بالتنسيق مع الشركاء من لديهم ميزات مقارنة في مجالات معينة، ومساعدة البلدان على تحديد أكثر القدرات أهمية لها على الصعيد العالمي والاستفادة منها؛ (هـ) العمل مع الدول الأعضاء، ولا سيما الجهات المانحة، لتعزيز سرعة آليات التمويل واتساقها ومرونتها ودرجة تقبلها للمخاطر. ومن شأن الاتفاق على استراتيجية مبكرة تنطوي على أولويات محددة ومتسلسلة، وتوفير التدابير والموارد لتنفيذها أن يمكن السلطات الوطنية ومنظومة الأمم المتحدة وسائر الشركاء الدوليين من تحقيق تأثير جماعي أقوى في مرحلة أبكر.

ثانياً - السياق وضرورة الملكية الوطنية

٧ - على الرغم من تمايز حالات ما بعد انتهاء النزاع، تراكمت لدى الأمم المتحدة مجموعة واسعة من الخبرات، وتعلمنا دروساً كثيرة من دعم عشرات من البلدان الخارجة من النزاع. وفي المقام الأول، نعلم أن بناء السلام يمثل تحدياً ومسؤولية وطنيين. فالجهات الفاعلة الوطنية وحدها هي التي تستطيع معالجة احتياجات المجتمع وأهدافه بطريقة مستدامة. وتعد

حماية الملكية الوطنية أحد المواضيع الرئيسية لهذا التقرير، إلى جانب التحديات الفريدة التي نواجهها في السياق المحدد للأوضاع التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع.

٨ - ورغم تنوع الفترات الأولى التي تعقب انتهاء النزاع، فإنها تتسم في معظم البلدان بدرجة كبيرة من انعدام الأمن والتقلقل السياسي. وقد تعلمنا أن استمرار الهشاشة وكثرة التقلب غالبا ما يرافقان تطور عمليات السلام. ويمكن أن يحل الاستقرار في أي جزء من بلد ما مع استمرار أعمال العنف في أجزاء أخرى منه. ويمكن أن تتواصل الأزمات الإنسانية، والانتهاكات المستمرة لحقوق الإنسان حتى بعد الوقف الرسمي للأعمال العدائية. وانتهاء النزاع لا يعني بالضرورة بلوغ السلام: فكثيرا ما يستمر عدم التوافق السياسي وانعدام الثقة، وقد تبقى الأسباب الجذرية للنزاع قائمة. وقد تزداد التوترات مع عودة السكان إلى منازلهم المدمرة أو المحتلة. ومن شأن الإفلات من العقاب على الجرائم والفظائع الجسيمة، بما فيها العنف الجنسي والجنساني، التي تكون قد ارتكبت قبل النزاع وخلالها وبعده، أن يعرض جهود بناء السلام خلال هذه المرحلة المبكرة لتهديدات خطيرة. وقد يفضي الفشل في استعادة سلطة الدولة، ولا سيما في المناطق الحدودية النائية، إلى نشوء مصادر جديدة للخطر أو إلى إتاحة الفرصة لاستمرار ما قام وقت الحرب من ممارسات قهرية الموارد الطبيعية أو الاتجار غير المشروع فيها، أو حتى اتساع نطاق هذه الممارسات، مما يقوض إيرادات الدولة.

٩ - ومع ذلك، تميل نهاية النزاع إلى خلق توقعات كبيرة على صعيد تحقيق عوائد ملموسة على كل من الصعيد السياسي والاجتماعي والاقتصادي. ويتطلب بناء الثقة في عملية السلام تحقيق بعض هذه التوقعات على الأقل. ويتسم الاتصال الفعال والحوار الشامل بين السلطات الوطنية والسكان بأهمية ماثلة، وذلك لأغراض ليس أقلها خلق توقعات واقعية بشأن ما يمكن تحقيقه في المدى القصير.

١٠ - وثمة أيضا حاجة إلى مستوى أساسي من الإرادة السياسية والالتزام والتوافق بين الأطراف الوطنية الرئيسية، فدونه ستكون معظم جهود بناء السلام غير مجدية. ويعتمد مدى تحقيق التوافق اعتمادا كبيرا على شروط توقف العنف، ونوعية اتفاق السلام، وطبيعة عملية السلام. فبعض عمليات السلام تكون قوية وشاملة، وتحظى نتيجة لذلك بتأييد شريحة عريضة من السكان. وكما رأينا في كمبوديا وغواتيمالا والسلفادور وناميبيا، استفادت جهود بناء السلام، حتى عندما كان تنفيذها لا يزال معقدا، من خطة مفصلة لمعالجة أسباب النزاع. بيد أن العديد من عمليات السلام تكون أكثر هشاشة وتستلزم تعزيزا سياسيا وجهودا حثيثة من جانب الجهات الفاعلة الدولية والوطنية لدعم السلام في مواجهة استمرار

العنف والمعارضة من جانب المخربين. وربما تفشل بعض الاتفاقات في توفير الحد الأدنى من الشروط اللازمة لإقامة سلام دائم أو لوضع خطة لتسوية النزاع.

١١ - وقد تقوم قيود أمام قدرة بعض البلدان الخارجة من النزاعات على ممارسة الملكية الوطنية الكاملة وأمام إرادتها لتحقيق ذلك، بالنظر إلى كون عملية السلام لا تزال جارية، وإلى أنه لا يزال يتعين إقامة نظام سياسي مستقر. وتحكم العديد من البلدان الخارجة من النزاع ترتيبات سياسية انتقالية إلى أن تُعقد الانتخابات الأولى بعد انتهاء النزاع. وكثيراً ما يتم تعيين السلطات الوطنية بدلاً من أن تنتخب، وتشكّل من خلال اتفاق وساطة بين أطراف النزاع التي قد لا تمثل جميع السكان أو تحظى باعترافهم. وإضافة إلى ذلك، قد تكون بعض الجهات الفاعلة الوطنية التي يجب على المجتمع الدولي أن يتعامل معها متورطة في ما سبق أن ارتكب من انتهاكات لحقوق الإنسان أو فظائع مشينة.

١٢ - والدعم الدولي في هذه الأوضاع المعقدة والسريعة التطور هو عمل سياسي بصفة أساسية، وكثيراً ما يكون محفوفاً بمخاطر جمة. ومن شأن الجهود التي تعزز سلطة القادة الذين لا يمثلون شريحة كبيرة من السكان، أو تمكن مجموعة واحدة على حساب أخرى، أن تؤدي إلى تأجيج أسباب النزاع أو خلق مصادر جديدة للتوتر. وينبغي للجهات الفاعلة الدولية أن تكون على إلمام بهذه الاعتبارات. وتضطلع السلطات المحلية والتقليدية، فضلاً عن الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، بما فيها المجموعات المهمشة، بدور حاسم في طرح آراء عديدة للقيام في مرحلة مبكرة بتحديد الأولويات وتوسيع الإحساس بالملكية حول رؤية مشتركة لمستقبل البلد. والمشاركة الكاملة للمرأة في هذه العمليات أمر أساسي، باعتبارها ضحية للنزاع ومحركاً هاماً للانعاش والتنمية.

١٣ - وإضافة إلى الظروف السياسية الداخلية، فإن للجهات الفاعلة الإقليمية والدولية تأثيراً كبيراً على هئية الظروف لبناء السلام. وبالنظر إلى أن للعديد من النزاعات أبعاداً تتجاوز الحدود الوطنية، تؤدي الدول المجاورة والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية دوراً حاسماً وتحمل مسؤوليات متناسبة في دعم عمليات بناء السلام. وتتقلد المنظمات الإقليمية بصورة متزايدة دوراً طليعياً فيما يتعلق بعمليات السلام، ولا سيما من خلال الوساطة في اتفاقات السلام وضمانها ومراقبة تنفيذها.

١٤ - وقد تبين أن الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة والهيئات الحكومية الدولية وفردى الدول الأعضاء وسائر الجهات الدولية المعنية يتسم بأهمية حاسمة في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع، حيث تترتب على السلوك غير المجدي الذي تنحوه حتى واحدة فقط من الجهات الفاعلة الرئيسية أضرار بالغة. ويضطلع مجلس الأمن بدور أساسي في تركيز قسط

كبير من الاهتمام والدعم الدوليين على عمليات السلام والبدء في بناء السلام، حيث يدعو جميع الأطراف المعنية إلى تقديم الدعم والمشاركة بصورة بناءة، وبأذن باتخاذ عدد من التدابير المحتملة، بما فيها إنشاء عمليات جديدة لحفظ السلام، وبعثات سياسية خاصة، وأفرقة خبراء، وغير ذلك من التدابير.

ثالثا - الأولويات المتكررة لبناء السلام

١٥ - نحن نعلم أنه عندما ينتهي العنف الواسع النطاق، فإن احتياجات الناس تميل إلى أن تكون أكبر بكثير من أن تتمكن قدرات الجهات الفاعلة، الوطنية أو الدولية، على تلبيتها. ونظرا لهذا الخلل، ينبغي أن تركز الجهود الوطنية والدولية في وقت مبكر من فترة ما بعد الصراع على تلبية أهداف بناء السلام الأكثر إلحاحا وأهمية: وهي إرساء الأمن، وبناء الثقة في عملية سياسية، وتحقيق فوائد السلام الأولية، و توسيع القدرة الوطنية الأساسية.

١٦ - ويتمثل التحدي في تحديد الأنشطة التي تخدم هذه الأهداف على أفضل وجه في السياق المتفرد لكل حالة. وكما هو موضح في تقرير الذي صدر في ٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٩ عن تعزيز الوساطة وأنشطة دعمها (S/2009/89)، فإن اتفاقات السلام ينبغي أن توفر إطارا شاملا، لكنها أحيانا تضع برنامجا مفرطا في عموميته وطموحه، ويكون في بعض الأحيان أولياً فقط. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تحديد الأولويات يجب أن يعكس الظروف والاحتياجات الفريدة للبلد بدلا من أن يكون مدفوعا بما يمكن أن توفره، أو بما تريد أن توفره، الأطراف الدولية الفاعلة. كما ينبغي أن يتجلى في خططنا وإجراءاتنا فهم واضح للقدرة الموجودة على أرض الواقع، سواء كانت وطنية، أو دون وطنية، أو دولية (بما في ذلك قدرات وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها التنفيذية). كما أن رفع مستوى هذه القدرات والعمليات، عند الاقتضاء، يمكن أن يحقق أسرع النتائج وأكثرها فعالية منذ الأشهر الأولى.

١٧ - علاوة على ذلك، فإن التجارب والتحليلات المتراكمة على مدى العقدين الماضيين، فضلا عن العديد من المقابلات التي أجريت مع الممارسين الوطنيين والدوليين من أجل إعداد هذا التقرير، تُشير إلى عدد من المجالات المتكررة حيث تكون المساعدة الدولية مطلوبة في كثير من الأحيان كأولوية عقب انتهاء الصراع مباشرة. وهناك دائما أولويات إضافية خاصة بكل بلد، مثل الجريمة المنظمة وإدارة الموارد الطبيعية. ولكن اغتنام الفرصة السانحة في أعقاب الصراع يتطلب أن تكون الجهات الفاعلة الدولية، على الأقل، قادرة على الاستجابة بصورة متسقة وبسرعة وفعالية في تلك المجالات التي تتصل مباشرة بالأهداف الأساسية المذكورة أعلاه. وهي ما يلي:

- تقديم الدعم للسلم والأمن الأساسيين، بما في ذلك الإجراءات المتعلقة بالألغام، وحماية المدنيين، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وتعزيز سيادة القانون، والبدء في إصلاح قطاع الأمن
- دعم العمليات السياسية، بما فيها العمليات الانتخابية، وتعزيز الحوار الشامل والمصالحة، وتطوير القدرة على إدارة الصراع على الصعيدين الوطني ودون الوطني
- تقديم الدعم لتوفير الخدمات الأساسية مثل، المياه والصرف الصحي، والصحة والتعليم الابتدائي، والدعم للعودة الآمنة والمستدامة وإعادة إدماج المشردين داخليا واللاجئين
- تقديم الدعم لاستعادة الوظائف الأساسية للحكومة، ولا سيما الإدارة العامة الأساسية والمالية العامة الأساسية، على الصعيدين الوطني ودون الوطني
- تقديم الدعم لإنعاش الاقتصاد، بما في ذلك توليد فرص العمل وسبل العيش (في الزراعة والأشغال العامة) وخاصة بالنسبة للشباب والمقاتلين السابقين المسرحين، وكذلك إعادة تأهيل البنية التحتية الأساسية.

١٨ - إن الأمن والسلم الأساسيين - سواء وفرتهما الدولة أو تم توفيرهما بمساعدة دولية - هما ضروريان للسكان، ولإيجاد الحيز السياسي المطلوب، وللتمكن من إيصال المساعدة الدولية. وينبغي أن تتمثل الأهداف الرئيسية في دعم العملية السياسية وإعادة تشكيل نظام سياسي مستقر وسلمي. وتحتاج الحكومة في فترة ما بعد الصراع إلى بناء القدرات الأساسية للدولة، التي من شأنها أن تساعد في استعادة شرعيتها وفعاليتها، بما في ذلك القدرة على توفير الخدمات الأساسية والسلامة العامة الضرورية، وتعزيز سيادة القانون، وحماية وتعزيز حقوق الإنسان. كما أن فوائد السلام الواضحة، التي يمكن عزوها إلى السلطات الوطنية، بما فيها إيجاد فرص العمل في وقت مبكر ودعم العائدين، هي أيضا أمور بالغة الأهمية لبناء الثقة في الحكومة وفي عملية السلام. والتحفيز السريع للانتعاش الاقتصادي قد يكون واحدا من أكبر معززات الأمن، وقد يوفر المحرك للانتعاش المستقبلي. وتمتد هذه المجالات ذات الأولوية عبر التنمية والسلام والأمن وحقوق الإنسان، مما يعكس طبيعتها المترابطة، والتي يعزز بعضها بعضا، حسبما أكدت على ذلك الدول الأعضاء بصفة متكررة، بما في ذلك في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥.

١٩ - ويجب أن تبدأ تنمية القدرات الوطنية في جميع هذه المجالات على الفور. وغالبا ما ينظر إلى تنمية القدرات في سياق الاستراتيجيات الدولية للخروج من بلدان مرحلة ما بعد الصراع. ويكون هذا دائما بعد فوات الأوان. فعدم الاهتمام بتنمية القدرات يُقيد من قدرة

الجهات الوطنية الفاعلة على تملك انتعاشهم ويحد من المساءلة بين الدولة وشعبها. لذا يجب أن تكون تنمية القدرات عنصرا رئيسيا في جميع أنشطة بناء السلام منذ البداية وأن تكون موجهة على وجه الخصوص نحو تقوية القيادة الوطنية لكي تصوغ رؤية واضحة ذات أولويات قابلة للتنفيذ.

٢٠ - والحصول على توقيت والترتيب الصحيح بين الأولويات يتطلب توازنا دقيقا ومقايضات صعبة ضمن إطار استراتيجية متماسكة. وقد يكون توفير الأمن في وقت مبكر، على سبيل المثال، ضروريا لمنع العودة إلى الصراع ولردع المفسدين المحتملين لعملية السلام. وفي كثير من الأحيان فإن هئية فرص لكسب الرزق، ومعالجة قضايا السكن والأرض والملكية تتطلب التركيز عليها في وقت مبكر لأنها تساعد على تلبية احتياجات الناس الأكثر إلحاحا، وبالتالي تؤدي إلى بناء الثقة في السلام وإلى الالتزام به. ولكن هناك أنشطة أخرى ذات أولوية، إذا ما تم القيام بها في أبكر مما ينبغي عقب الصراع، يمكن أن تؤدي إلى تقويض السلام الهش. فالعمليات الانتخابية يمكن أن تساهم في إيجاد سلطة سياسية أكثر شرعية، ولكنها قد تكون أيضا مصدرا للتوتر وتحدد الصراع إذا ما تمت بطريقة مستعجلة ولم تكن البيئة السياسية مواتية لإجرائها، أو إذا لم يكن هناك اهتمام كاف بالعوائق الفنية، أو إذا تم تجاهل الحاجة إلى تعزيز ورعاية العمليات السياسية الوليدة، أو مشاركة المجتمعات المحلية والمجتمع المدني. كما أن التوقيت الذي ينبغي فيه إعادة تشكيل القوات العسكرية أو الخدمة المدنية هو مسألة حساسة في كثير من الأحيان. وفي الماضي، كانت الجهات الفاعلة الوطنية والدولية تتحرك بسرعة أكثر من اللازم في بعض الحالات، بينما تتحرك ببطء شديد في مجالات أخرى، مما يخل بالتوازن بين بناء الثقة وزيادة حدة التوترات. وفي أول سنتين بعد الصراع، يتمثل أحد أكبر التحديات الاستراتيجية في التأكد من أن الإجراءات أو القرارات التي تتخذ في المدى القصير لا تفسد بناء السلام على المدى المتوسط والمدى الطويل.

٢١ - وتتطلب احتياجات النساء والفتيات مزيدا من الاهتمام، حيث أن جهود الإنعاش ربما تعطي الأولوية لاحتياجات الرجل. وتتيح فترة ما بعد الصراع المبكرة فرصة بالغة الأهمية بالنسبة للمرأة للاستفادة من التغيرات في العلاقات بين الجنسين التي قد تحدث أثناء الصراع والتي ربما تكون المرأة قد اضطلعت فيها بأدوار قيادية في المجتمع أو بالعمالة غير التقليدية. ولكن ميل الدخلاء للعمل مع القادة من الرجال في مجالات الحكم والاقتصاد، والاعتراف بهم، قد يعني أن قدرات المرأة على المشاركة في صنع القرار العام والانتعاش الاقتصادي قد لا تحصل على ما يكفي من الاعتراف أو التمويل. ويمكن أن يتفاقم تهميش المرأة في السياقات التي يكون فيها العنف الجنسي قد شكل السمة الرئيسية للصراع، فيؤدي ذلك إلى إضعاف السلامة العامة والمركز الاجتماعي للمرأة. وكما أشار مجلس الأمن في

قراره ١٨٢٠ (٢٠٠٨)، فإن استمرار العنف والتخويف والتمييز يشكل عقبات في طريق مشاركة المرأة وإسهامها الكامل في الحياة العامة بعد انتهاء الصراع، الأمر الذي قد يكون له أثر سلبي خطير على السلام والأمن الدائمين والمصالحة الدائمة، بما في ذلك بناء السلام في فترة ما بعد انتهاء الصراع.

٢٢ - لقد تعلمنا على مدى العقدين الماضيين أنه لا يمكن تطبيق نموذج واحد على الأوضاع غير الثابتة والأوضاع المعقدة. إن المحافظة على المرونة والقابلية للتكيف ضرورية، وفي نفس الوقت فإن احترام المبادئ الأساسية للقانون الدولي وحقوق الإنسان ضروري أيضا. ولكن، لا يمكن لهذا أن يأتي على حساب القدرة على التنبؤ والسرعة. فعلى أقل تقدير، يتعين علينا أن نكون على استعداد لتقديم الدعم في المجالات ذات الأولوية المتكررة هذه. لقد كانت استجابتنا في الماضي بطيئة ومجزأة، مما يعكس عدم الكفاية في التنظيم، ومقاومة تحديد الأولويات ونهج التقييم والتخطيط، وانعدام القدرة في العديد من المجالات ذات الأولوية، والتأخير الكبير في عمليات النشر في مجالات أخرى، والتمويل غير الكافي الذي يُقدّم من خلال آليات تمويل ضعيفة وغير مناسبة. وتتمثل مهمتنا الجماعية في مقاومة إغراء إيجاد آليات جديدة ما لم تكن هناك ضرورة قصوى لإيجادها. وعلينا، بدلا من ذلك، أن نستند إلى تجاربنا بشأن ما يصلح من الأعمال، وأن نعزز قدراتنا لضمان توفر نهج لدعم البلدان أثناء خروجها من الصراع، يكون أكثر قابلية للتنبؤ، ومتماسكا ومحدد الهدف.

رابعا - الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة حتى الآن، والتحديات المنهجية

٢٣ - على مدى عدة سنوات ماضية، ظلت الأمم المتحدة تعمل على تعزيز كفاءتها وفعاليتها من خلال جهود الإصلاح في مجالات عديدة، تتراوح بين الأنشطة السياسية والمتعلقة بحفظ السلام والأمن وحقوق الإنسان والمساعدات الإنسانية، إلى أنشطة التنمية. ومن بين المواضيع المشتركة لتلك المبادرات، تركيزها على التماسك والتنسيق على نحو أفضل، ووضوح الأدوار والمسؤوليات، ووضع استراتيجيات متماسكة ومتكاملة، وجود شراكات أقوى بين الجهات الفاعلة الرئيسية، والاتجاه نحو مزيد من القدرة على التنبؤ والمساءلة. وفي المجال الإنساني، تم إحراز تقدم من خلال الصناديق المشتركة، وزيادة التنسيق والقدرات والمساءلة في قطاعات محددة، وتعزيز الدعم للقيادة على المستوى القطري. وفي مجال حفظ السلام، يجري تطوير وتعميق أطر للشراكة مع المنظمات الإقليمية والمنظمات الأخرى لتمكيننا من المشاركة بشكل أكثر ثباتا وفعالية في دعم السلم والأمن. وتعمل الجهات الفاعلة في مجالي التنمية والمساعدات الإنسانية بشكل وثيق لضمان أن تكون هناك ترتيبات للتنسيق، وزيادة في القدرات والبرامج والأموال، أثناء نقص المساعدات الإنسانية مع

مرور الزمن، بغرض الحفاظ على الجهود الرامية إلى مساعدة البلدان على إرساء أسس السلام الدائم والتنمية المستدامة، وتوسيع نطاق تلك الجهود. ولكن العديد من تلك الجهود واجه عقبات منهجية خطيرة. فعلى سبيل المثال، أحبطت ترتيبات التمويل الطوعي والتمويل المخصص العديد من المحاولات لإيجاد قدرة حقيقية على التنبؤ بالنتائج والمساءلة بصدددها. وقد أيدت الدول الأعضاء قدرا ضئيلا أو معدوما من القدرات الدائمة للعديد من المجالات ذات الأولوية.

٢٤ - إن تسخير القوة الكاملة لمنظومة الأمم المتحدة دعما لبلد خارج من الصراع يمثل تحديات فريدة وكبيرة. وتمتلك الأمم المتحدة قدرات ثرة في مجالات السلام والأمن، وحقوق الإنسان، والتنمية والعمل الإنساني، ويتطلب النجاح في بناء السلام تضافر جهود جميع هذه "الركائز". ولكن كل كيان من كيانات الأمم المتحدة التي تمتلك قدرات في هذه المجالات مصمم لهدف مختلف. فلكل منها ولايات، ومبادئ توجيهية، وهياكل حكم، وترتيبات تمويل مختلفة - كما أن لكل منها ثقافات مختلفة وأفكارا مختلفة بشأن الكيفية التي تدار بها الأمور. ومع تطور الممارسة، أنشأ كل جزء من منظومة الأمم المتحدة مجموعته الخاصة به من الشركاء الخارجيين وأصحاب المصلحة. ويصبح هذا عامل تعقيد لوحدة الهدف وللعمل على أرض الواقع. وترتبط أجزاء مختلفة من الأمم المتحدة حقا بصكوك دولية متميزة، لكل منها سرعة تقدمه واسلوب مساءلته الخاص به. وفي هذا السياق، فإن الجهود التي نبذلها "للعمل ككيان واحد" في الميدان هي جهود بالغة الأهمية، لكنها غير كافية. فالطبيعة المجزأة للحكومة على نطاق المنظومة تزيد من حاجة الدول الأعضاء لأن تتخذ موقفا مشتركا في أجهزة الأمم المتحدة المتعددة التي تتناول القضايا ذات الصلة ببناء السلام، وأن تعمل معنا عن كثب من أجل تهيئة المنظمة بطريقة أفضل لتكون قادرة على استجابة أكثر سرعة وفعالية فور انتهاء الصراع.

٢٥ - ومن الآليات الرئيسية لضمان قدر أكبر من الاتساق في هذا الصدد لجنة بناء السلام. ويجسد إنشاء اللجنة في عام ٢٠٠٥ اعتراف الدول الأعضاء بضرورة وجود آلية مكرسة تابعة للأمم المتحدة لشحذ الانتباه، وتعبئة الموارد، وتحسين الاتساق مع معالجة الثغرات والاحتياجات والأولويات الحرجة في البلدان الخارجة من الصراع. ومن خلال عضويتها وطرائق عملها الفريدتين، روجت اللجنة لنهج شامل ومتكامل لبناء السلام في البلدان المدرجة على جدول أعمالها. وبينما تقترب اللجنة من الاستعراض الذي يُجرى كل خمس سنوات، الذي سيقدم في عام ٢٠١٠، فإن الخبرة التي اكتسبتها حتى الآن في دعم بوروندي وسيراليون وغينيا - بيساو وجمهورية أفريقيا الوسطى يمكن أن تسهم في تعزيز هيكل الأمم المتحدة لبناء السلام وفي الإبلاغ عن التطور في طبيعة ونطاق الدور الاستشاري للجنة.

خامسا - دعم استجابة متسقة وفعالة: برنامج عمل

٢٦ - إنني ملتزم التزاما قويا بتحسين استجابة الأمم المتحدة خلال المراحل الأولى بعد النزاع، ولا سيما بكفالة تعزيز قيادة الأمم المتحدة وقدرتها على الأداء، وكذلك رفع مستويات الوضوح وإمكانية التنبؤ والمساءلة داخل منظومة الأمم المتحدة. وسيطلب ذلك تعزيز الأفرقة القيادية ودعمها على نحو أفضل لتمكين من وضع استراتيجية للمراحل الأولى تتضمن أولويات محددة بوضوح، والعمل مع نظرائها على الصعيد الوطني، وتسخير الجهود والموارد لتنفيذ هذه الاستراتيجية. ويتضمن هذا التقرير برنامجا لتحقيق هذه الأهداف.

٢٧ - وعناصر هذا البرنامج مترابطة فيما بينها. ويتطلب الاتفاق على الأولويات ووضع نهج استراتيجي مشترك وجود قيادة فعالة تتمتع بالصلاحيات اللازمة. ولكن وجود استراتيجية متماسكة لا يعني شيئا في غياب القدرة على تنفيذها والموارد اللازمة لتمويلها. ومن شأن مواءمة قرارات التمويل مع الأولويات المتفق عليها أن يساعد في الدفع بجميع الأطراف الفاعلة في نفس الاتجاه. فغياب أو ضعف عنصر واحد يمكن أن يقوض كل العناصر الأخرى. لكن يمكن أيضا لهذه العناصر أن تعزز بعضها البعض، وهو ما يزيد قدرتنا على دعم الأطراف الفاعلة على الصعيد الوطني في سعيها لتحقيق السلام المستدام.

٢٨ - ويرتكز هذا البرنامج على النظم التي كانت قائمة على أرض الواقع قبل توقف الأعمال العدائية، مع تحسينها أو تعزيزها عند اللزوم. ويوجد فريق قطري للأمم المتحدة قبل النزاع وخلال وبعد، برئاسة المنسق المقيم الذي يتولى أيضا مهام منسق الشؤون الإنسانية خلال النزاع وبعده بفترة معينة. وبمجرد انتهاء النزاع، يمكن تحديد شكل الحضور الميداني للأمم المتحدة بطرق مختلفة، ويمكن لهذا الحضور أن يتطور خلال السنتين الأوليين، بما في ذلك استدعاء قدرة الوكالات غير المقيمة عند الاقتضاء. وبغض النظر عن شكل هذا الحضور، فإن الأمم المتحدة وشركاءها يتمتعون بقدر كبير من الخبرة على الصعيد القطري وبقدرات ميدانية كبيرة في مجال العمل الإنساني تمكنهم من مواصلة تقديم الدعم الحيوي خلال المراحل الأولى بعد النزاع على أساس المبادئ الإنسانية. ويمكن أيضا توجيه بعض هذه القدرات نحو أولويات المراحل الأولى لبناء السلام، ولا سيما عبر الكيانات التي تضطلع بولاية مكونة من شق إنساني وآخر إنمائي، مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة ومنظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية. وتعمل هذه الوكالات أيضا مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إطار تجمع/شبكة الإنعاش المبكر من أجل بدء عملية الإنعاش في أقرب فرصة ممكنة. ويمكن لذلك أن يساعد على تحفيز الاستجابة وتعميم فوائد السلام في المراحل الأولى وتطوير القدرات الوطنية في المجالات الأساسية خلال المراحل

الأولى بسبل منها، على سبيل المثال، توسيع نطاق الخدمات الأساسية في مجال الصحة والتعليم أو إصلاح البنية التحتية الأساسية.

٢٩ - وخلال هذه المرحلة أيضا، يمكن لمجلس الأمن أن يقرر نشر عمليات لحفظ سلام أو بعثات سياسية خاصة متعددة الأبعاد. وعلى مدى السنوات العشر الماضية، كان جزء كبير من تركيز الأمم المتحدة وخبرتها المتراكمة في مجال دعم جهود بناء السلام يتم في إطار البعثات المتكاملة. وقد ظهرت البعثات المتكاملة نتيجة إدراك ترابط جهود الأمم المتحدة على الصعيد القطري والحاجة إلى تعزيز اتساق هذه الجهود، وذلك أساسا عبر التكامل على مستوى القيادة والتخطيط. ويكتسي ذلك أهمية خاصة فيما يتعلق بأنشطة بناء السلام، حيث غالبا ما يكون التنسيق في العمل مع هياكل الدولة والسكان والدعم المقدم لهم ذا أهمية أساسية. وفي الآونة الأخيرة، بدأنا تطبيق مبدأ التكامل على مجموعة أوسع من كيانات الأمم المتحدة المتكاملة المنتشرة في بلدان مرحلة ما بعد النزاع، ونحن الآن بصدد وضع أدوات جديدة لتعزيز الشراكة الاستراتيجية بين بعثات الأمم المتحدة وأفرقتها القطرية، مثل الإطار الاستراتيجي المتكامل. والهدف الأساسي لهذه الجهود مرتبط ارتباطا وثيقا بالبرنامج المحدد في هذا التقرير، وهو تعظيم الأثر الفردي والجماعي لاستجابة الأمم المتحدة. ومع مواصلة التحرك نحو تحقيق مزيد من التكامل الفعال، سنحتاج أيضا إلى دعم من الدول الأعضاء لكفالة أن تسمح قواعد الأمم المتحدة وأنظمتها بالتآزر بين مختلف كيانات الأمم المتحدة على الصعيد القطري وتيسر ذلك.

فعالية القيادة والتنسيق والمساءلة

٣٠ - إن أحد العناصر الأساسية للبرنامج المحدد في هذا التقرير هو الحاجة إلى تعزيز أفرقة القيادة الميدانية للأمم المتحدة وزيادة فعاليتها وزيادة الدعم المقدم لها. فذلك لن يمكن من تعزيز الاتساق والأثر الجماعي على مستوى كيانات الأمم المتحدة فحسب، بل سييسر أيضا تعزيز الاتساق في استجابة باقي الأطراف الدولية الفاعلة. وكما أشار إلى ذلك مجلس الأمن، هناك في الغالب ضرورة لأن تضطلع الأمم المتحدة بدور ريادي في مجال تنسيق الجهود الدولية على نطاق أوسع في حالات ما بعد النزاع، ولا سيما في المراحل الأولى. ورغم هذه التوقعات، واجهت الأمم المتحدة عددا من العقبات الكبيرة، وهي مسألة سيتناولها هذا التقرير.

٣١ - تواجه الأمم المتحدة متطلبات غير مسبقة على مستوى القدرة القيادية بفعل الزيادة الكبيرة التي شهدتها بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية خلال السنوات الأخيرة من حيث العدد والحجم والتعقيد. وتتطلب شدة هذا التحدي ونطاقه توافر سمات مميزة للغاية.

فبالإضافة إلى الخبرة الأساسية في مجال التفاوض والوساطة في المجال السياسي والمعرفة المعمقة بالمنطقة المعنية وامتلاك القدرات اللغوية المطلوبة، من الأمل أن تكون لدى قادة البعثات خبرة مشهودة في مجال التخطيط الاستراتيجي وإدارة المنظمات الكبيرة والمعقدة. وبما أن من غير المرجح أن تكون لدى فرد واحد كل المهارات والكفاءات المطلوبة، فإن الحل يكمن في تطوير وتعزيز أفرقة قيادية متكاملة يمكنها أن تجمع، عند الاقتضاء، القيادة العليا للعنصر السياسي وعنصر حفظ السلام والعنصر الإنمائي لوجود الأمم المتحدة على الصعيد القطري. ويجب أن تسهم التعيينات الفردية في تحقيق التوازن العام داخل فريق القيادة من حيث تكامل المهارات ونقاط القوة.

٣٢ - وإذا أخذ ذلك في الاعتبار، فإن المنظمة تستفيد من الجهود المبذولة في إطار التخطيط لتعاقب الموظفين وتحسين تنسيق شروط تعيين كبار الموظفين في مختلف البعثات. فهي تجري اتصالاتها بالمرشحين المحتملين، مع التركيز بصفة خاصة على النساء، وتعزز اتصالاتها بالحكومات والمنظمات الإقليمية والكيانات غير الحكومية، بالإضافة إلى تعزيز الشراكات مع مختلف أعضاء منظومة الأمم المتحدة ومع شركائنا المتعددي الأطراف الأساسيين. ول هؤلاء الشركاء قدرة أكبر على فهم المتطلبات الفريدة من نوعها في هذا المجال والمساعدة على توسيع دائرة المرشحين المحتملين القادرين على تولي هذه المسؤوليات الجسيمة.

٣٣ - وبالنظر إلى حجم هذه المهمة، من الضروري دعم الأفرقة القيادية بقدرات تحليلية وتخطيطية وتنسيقية، مثلة في أفرقة خبراء مصغرة وموحدة يمكن تعزيزها بسرعة بخبرات إضافية محددة سلفاً. وتقدم هذه الأفرقة الدعم اللازم لجمع مختلف الأجزاء المكونة لاستجابة الأمم المتحدة، بسبل منها توفير صلة وصل فعالة بالعملية السياسية، وتيسير اعتماد نهج مشترك بين الأطراف الفاعلة على الصعيدين الوطني والدولي. وفي الوقت الراهن، توجد هذه القدرات فعلاً، لكنها ما زالت دون مستوى ونطاق الخبرة اللازمة لدعم استجابة فعالة واستراتيجية. فالخبراء ما زالوا يوزعون بطريقة مجزأة، وفقاً لمختلف القواعد والإجراءات، لدعم أجزاء مستقلة من وجود الأمم المتحدة في البلد المعني. وهذا ما يعقد قدرتهم على الاجتماع بسرعة والعمل معا بفعالية. والدعم المقدم للمنسق المقيم ضعيف بشكل خاص، لأنه مع تراجع الدعم الذي يقدمه مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في هذا المجال، يستعاض عن ذلك بقدرة أقل بكثير في مكتب المنسق المقيم، في الوقت الذي تبدأ فيه الحاجة إلى التقييم والتخطيط للأنشطة الإنعاشية وتنسيقها في الازدياد.

٣٤ - إلا أنه لا توجد حالياً على مستوى المقرر أي آلية تنظر إلى القيادة على المستوى القطري من منظور الفريق وتكفل وجود الأفرقة القيادية المناسبة هناك وتدعمها على النحو

المطلوب. وتعزيز القدرة القيادية وزيادة دعمها أمر مطلوب في جميع سياقات بناء السلام، بغض النظر عن شكل الحضور الميداني للأمم المتحدة. ولذلك طلبت من الإدارات الرائدة في المقر وضع آلية رفيعة المستوى، بالتعاون مع باقي الكيانات الأساسية في المقر، لكفالة وجود أفرقة القيادة والدعم المناسبة في أقرب وقت ممكن. وسيضمن ذلك الاهتمام على نحو أكثر تركيزاً بأداء كبار موظفينا كفريق. وسيساعد إيلاء قدر أكبر من الاهتمام بالمستويات العليا على تفادي حالات التأخير وتشتت معظم الجهود المبذولة حتى الآن، وتسريع وتكييف الآليات المتاحة لتحديد واستقدام وتوزيع القادة وأفرقة الدعم، حسب الاقتضاء، وكذلك إصلاح أوجه الخلل حيثما كانت هناك مشاكل واضحة. ويجري تعزيز وتسريع وتيرة الجهود التي تبذلها حالياً إدارات الأمانة العامة ذات الصلة ومكتب تنسيق عمليات التنمية لتعزيز القدرات التي يمكن إتاحتها للقادة الميدانيين. وتموّل هذه القدرات من الميزانية المقررة أو من موارد خارجة عن الميزانية. وأحث الدول الأعضاء على إتاحة التمويل اللازم عن طريق هذه الآليات القائمة حتى يتسنى تعزيز قدرات التحليل والتخطيط والتنسيق المشترك.

٣٥ - ويتطلب تعزيز القيادة على المستوى القطري أيضاً تحسين التوجيه والدعم المقدمين من المقر، كي يتسنى للكيانات الميدانية الاستفادة من القدرات المتاحة بطريقة أكثر سلاسة واتساقاً، بغض النظر عن شكل الحضور الميداني للأمم المتحدة. وفي الوقت الراهن، تقوم الإدارة الرائدة بتشكيل فرق عمل متكاملة لجميع البلدان ذات الصلة التي تعيش مرحلة نزاع أو مرحلة ما بعد النزاع. والهدف من هذه الفرق هو جمع كل إدارات منظومة الأمم المتحدة ووكالاتها ذات الصلة في المقر لتيسير دعم كيانات المنظمة في البلدان المعنية بطريقة متسقة. إلا أن جودة الدعم الميداني الذي تقدمه فرق العمل المشكّلة على مستوى المقر لم يكن متكافئاً ولا يركز بما فيه الكفاية على التوجيه الاستراتيجي والاحتياجات على أرض الواقع. وينكب على دراسة هذه المسألة كبار المديرين، الذين شرعوا في إجراء استعراض في هذا الشأن، وسيقدمون توصياتهم في وقت لاحق من هذا العام بشأن كيفية جعل فرق العمل هذه أكثر فعالية وأكثر استجابة للاحتياجات في الميدان.

٣٦ - كما أن هناك حاجة إلى استعراض العناصر الأساسية للدعم والتوجيه الذي يقدمه المقر إلى الميدان عموماً بطريقة متسقة يمكن التنبؤ بها. ويشمل ذلك استعراض الدعم والتوجيه الذي يقدمه المقر بطريقة متسقة إلى المنسقين المقيمين وأفرقة الأمم المتحدة القطرية، مع الاستفادة من إطار وآليات المنسق المقيم، وبخاصة في حالات النزاع المسلح أو الأزمات السياسية أو حالات احتدام التوتر السياسي في المناطق التي لا توجد فيها بعثات أو مكاتب سياسية. وعلى أساس هذا الاستعراض، سأدرج في اتفاقاتي مع وكلاء الأمين العام المعنيين

توقعات الدعم الذي ينبغي أن يقدمه المقر، وسأقوم برصد التقدم المحرز في هذا الشأن. وينبغي أن يكون بالإمكان زيادة وخفض الموارد اللازمة للدعم الذي يقدمه المقر لعمليات الأمم المتحدة القطرية وفقا لتغير الاحتياجات السياسية والتشغيلية للبلد المعني.

٣٧ - وينبغي أن يكون تعزيز سلطة كبار القادة لكفالة اتباع نهج أكثر اتساقا بين الكيانات الميدانية للأمم المتحدة مصحوبا بتعزيز آليات المساءلة. وقد بدأت تطبيق آلية "اتفاقات كبار المديرين" بالنسبة لجميع وكلاء الأمين العام والأمناء العامين المساعدين، على مستوى المقر، غير أنه لا توجد آليات مماثلة للممثلين الخاصين أو غيرهم من رؤساء البعثات. ولذلك، فإنني أقوم حاليا باتخاذ خطوات لتعزيز مساءلة ممثلي الخاصين بما يتماشى مع واجباتهم ومسؤولياتهم الكبيرة.

٣٨ - والقيادة العليا الميدانية للأمم المتحدة بحاجة إلى أن تكون لديها سلطة دعوة جميع الأطراف الفاعلة التابعة للأمم المتحدة إلى الاجتماع للاتفاق على الأولويات وتوزيع المسؤوليات، وهي أولويات ومسؤوليات ينبغي إدراجها بعد ذلك في الإطار الاستراتيجي المتكامل للمنظمة. ويمكن أن يستخدم هذا الإطار كآلية للمساءلة المتبادلة بين كبار الممثلين وأعضاء كيان الأمم المتحدة الميداني في الاضطلاع بالمسؤوليات المتفق عليها. ومن شأن وجود نظام للمساءلة المتبادلة أن يعزز قدرة قيادة المنظمة في البلد المعني على كفالة تنفيذ كيانات الأمم المتحدة للأولويات المتفق عليها في إطار استراتيجية مشتركة، مع تمكين أعضاء فريق الأمم المتحدة من تقديم معلومات قيمة عن نوع الدعم القيادي الذي يحتاجون إليه. ويمكن أن يشكل "نظام الإدارة والمساءلة للنظام الإنمائي ونظام المنسق المقيم للأمم المتحدة"، الذي اعتمدته مؤخرا مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، نموذجا ينظر فيه بمزيد من التمعن. وسأنظر مع كبار مديري في إمكانية وضع تدابير للمساءلة المتبادلة تمكن المنظومة من تحويل السلطات اللازمة لكبير ممثلي الأمين العام ومساءلته على أدائه، مع تمكينه في نفس الوقت من مساءلة كل جزء من أجزاء المنظومة على تنفيذ الأدوار والأنشطة المتفق عليها، بما يتماشى مع ولايات كل منها، وذلك بالاستناد إلى الإطار الاستراتيجي المتكامل.

التقييم والتخطيط والاستراتيجية

٣٩ - يتطلب إنشاء استراتيجية متسقة في بيئة سريعة الحركة ومتقلبة من بيئات ما بعد انتهاء النزاع دعما وتعاوننا من جانب طائفة متنوعة من الأطراف الفاعلة الوطنية والدولية. ومما يحبط الجهود المبذولة لتعزيز استراتيجية من هذا القبيل، في الوقت الحاضر، التفكك فيما بين الأطراف الفاعلة، وتجزئة أدوات التقييم والتخطيط، وعدم وجود إطار لتحديد

الأولويات. وكثيرا ما يسعى أصحاب المصلحة الوطنيون إلى تحقيق خطط عمل فردية متنافسة قائمة على مصالح ومنظورات سياسية واقتصادية وأمنية ومؤسسية معنية بطرف واحد. وقد تقوم الوكالات الثنائية والمتعددة الأطراف التي تعاود العمل في بلد ما بعد انتهاء النزاع بإعمال برامج متعددة ومنفصلة وكثيرا ما تكون متنافسة دون أن يكون لديها رؤية واضحة أو متسقة فيما يتصل باحتياجات البلد وأولوياته، أو دونما رابط يصلها بعملية السلام الناشئة. وفي إطار الأمم المتحدة، وعلى الرغم من الجهود الجارية لتحقيق التكامل في التخطيط من أجل الأمن، فإن الجهود المبذولة في مجالات السياسة والمساعدة الإنسانية والتنمية لا تزال تشكل تحديا صعبا.

٤٠ - وتتغير القدرات والأدوات المتاحة لنا ضمن المنظمة حسب وجود الأمم المتحدة في الميدان بعد انتهاء النزاع مباشرة وحسب تطور ذلك الوجود خلال السنتين الأوليين. وفي حالات البعثات التي صدر بها تكليف من مجلس الأمن، تركز عملية التخطيط الداخلي المتكامل للبعثات التابعة للأمم المتحدة على كفالة وحدة الهدف داخل البلد من خلال وضع رؤية مشتركة وأولويات متفق عليها. ومع أننا أحرزنا تقدما كبيرا، فإن المنظمة لا تزال بحاجة إلى تحسين قدرتها على الاتفاق بشأن مجموعة هامة من الأولويات من أجل البعثات التي تمر بمراحل مبكرة بعد انتهاء النزاع وتنفيذ تلك الأولويات. وفي هذا السياق، فإن قراري القاضي بأن يكون لجميع حالات وجود الأمم المتحدة المتكامل قدرة مشتركة على التحليل والتخطيط، فضلا عن إطار استراتيجي متكامل، يمثل خطوة هامة إلى الأمام. والمقصود من الإطار الاستراتيجي المتكامل للأمم المتحدة إبراز رؤية مشتركة للأهداف الاستراتيجية للمنظمة فضلا عما يتصل بها من مجموعة نتائج وجداول زمنية ومسؤوليات متفق عليها بغرض أداء المهام ذات الأهمية بالنسبة لتوطيد السلام. وبينما تركز عملية التخطيط المتكاملة للبعثات على اتساق استراتيجيات وعمليات الأمم المتحدة وتنسيقها، يتمثل الغرض منها أيضا في مواءمة أدوار الأمم المتحدة وقدراتها ومواردها النادرة في حالات قطرية محددة مع الأولويات الوطنية والأدوار التي يقوم بها غيرها من الأطراف الفاعلة الدولية.

٤١ - ويتطلب بناء السلام الفعال أيضا مستوى من الدعم الدولي يتجاوز الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة. وأثبتت التجربة أنه عندما تتعاون الأمم المتحدة والبنك الدولي تعاوننا وثيقا، فإنهما يستطيعان توفير خطة قيمة لاتباع نهج متسق بين الأطراف الفاعلة الوطنية والدولية. وعلى مدى عدة سنوات مضت، قامت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والبنك الدولي بتوسيع نطاق شراكتهما في بيئات ما بعد انتهاء النزاع، وانضمت إليهما المفوضية الأوروبية في ذلك المجال في الآونة الأخيرة. وانصب الاهتمام على وضع منهجية داخل البلد وقيادة وطنية للتقييم المشترك ولوضع الأولويات، تعرف باسم تقييم الاحتياجات بعد انتهاء

التراع. وتسعى هذه المنهجية إلى وضع الأطراف الفاعلة المحلية في قلب عملية التقييم. وهي تركز على الاحتياجات المباشرة والمتوسطة الأجل من المساعدة على بناء السلام والانتعاش، وتوفر الأساس للمناقشة مع الأطراف الفاعلة الوطنية، مفضية بذلك مع مرور الوقت إلى وضع إطار وطني لتوطيد السلام والانتعاش، وهو ما يمكن أن يسترشد به تخصيص الموارد الدولية والوطنية. والقصد من تلك المنهجية أن تكون عملية تكرارية، يمكن الشروع فيها بسرعة وتوسيع نطاقها بنجاح وتفصيلها مع مرور الوقت، في ظل قدر أكبر من المشاركة والملكية الوطنيتين. ومن ثم يمكن للإطار الوطني لتوطيد السلام والانتعاش أن يوفر الأساس لاتفاق يمكن أن يستخدمه كل من الشركاء الوطنيين والدوليين في رصد التقدم المحرز في ضوء الالتزامات المقطوعة. وقد يكون للجنة بناء السلام دور هام تقوم به في رصد التقدم المحرز في ضوء اتفاقات من هذا القبيل.

٤٢ - وخلال السنة الماضية، نُفِّحت إلى حد كبير منهجية تقييم الاحتياجات بعد انتهاء التراع لإدراج البعدين السياسي والأمني وإتاحة مشاركة أكثر فعالية مع الجهات الفاعلة السياسية والأمنية الموجودة في الميدان. وتوفر المنهجية المنقحة إطارا لزيادة اتساق وترشيد نهج تنسيق المعونة. وأشجع الدول الأعضاء التي لديها وجود ملموس داخل البلد على الانضمام إلى عمليات تقييم الاحتياجات بعد انتهاء التراع، عند الاقتضاء، وأشجع جميع الدول الأعضاء على مواصلة التمويل مع النتائج.

٤٣ - ويتبع كل من عملية التخطيط المتكاملة للبعثات التابعة للأمم المتحدة والإطار الوطني لتوطيد السلم والانتعاش المستمد من خلال منهجية تقييم الاحتياجات بعد انتهاء التراع جداول زمنية مختلفة ويخدمان أغراضا متباينة، لكنهما بحاجة إلى أن يكونا متكاملين ومتآزرين. وتقع على عاتق فريق كبار قادة الأمم المتحدة مسؤولية كفالة الاتساق الاستراتيجي وإقامة الروابط المناسبة بين تقييم الاحتياجات بعد انتهاء التراع وعمليات التخطيط الداخلي التابعة للأمم المتحدة بمواصلة الحوار حول رؤية مشتركة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين الوطنيين والإقليميين والدوليين.

٤٤ - وعلى الرغم من التقدم الهام المحرز في مجال التخطيط المتكامل والتقييمات المشتركة، فإن الأطراف الفاعلة في الميدان، سواء منها التابعة للأمم المتحدة أو غير التابعة لها، كثيرا ما تكون بطيئة في التكيف مع الظروف السياسية المتغيرة لدى انتهاء التراع، وتتطلب البعثات الجديدة بعض الوقت كي تنتشر وتصبح جاهزة لأداء عملها. وتظل هناك في كثير من الأحيان ثغرات من حيث تحديد الأولويات بوضوح ومن حيث خطط التنفيذ الجديدة أو المنقحة في الشهور الأولى، قبل أن يتسنى نشر بعثة ما بصورة كاملة أو قبل أن تجرى

تقييمات أكثر استفاضة تحسباً لمؤتمر هام للمانحين. وينبغي أن تسترشد الجهود المبذولة لسد هذه الثغرة بشروط عملية السلام والولايات التي يمنحها مجلس الأمن والتخطيط والأنشطة القائمة التي يقوم بها الفريق القطري للأمم المتحدة. وينبغي أيضاً إدراج الأنشطة الجارية التي لا بد منها لنجاح بناء السلام. وسيجمع كبار ممثلي الخاصين في الميدان الأطراف الفاعلة المعنية في أعقاب النزاع مباشرة وسيضعون في وقت مبكر استراتيجية وخطة عمل تركزان على الأولويات الوطنية المباشرة، والترتيب المناسب للمبادرات ذات الأولوية، والتحديد الواضح للأدوار والمسؤوليات فيما يخص الأنشطة التي يتعين أن تنفذها الأمم المتحدة أو تدعمها كما يتعين تمويلها منذ البداية، بما في ذلك عن طريق مدفوعات مبكرة لصندوق بناء السلام. كما ينبغي أن تظهر أنشطة البنك الدولي ذات الصلة. وحيثما جرى نشر بعثة ما أو حيثما يجري التخطيط لذلك، ينبغي استخدام صيغة مبكرة من الإطار الاستراتيجي المتكامل لهذا الغرض. وسيساعد القيام بذلك على التفاف جميع الأطراف الفاعلة المعنية بسرعة حول مجموعة مشتركة ومحدودة من الأولويات، وسيتيح من ثم أيضاً للأطراف الفاعلة الثنائية والمتعددة الأطراف مواءمة قراراتها المتعلقة بالتمويل المبكر مع استراتيجية مشتركة.

تنمية القدرات الوطنية

٤٥ - على نحو ما نوقش أعلاه، ينبغي النظر في تنمية القدرات منذ البداية وينبغي أن تكون عنصراً مركزياً في جهود بناء السلام كافة. ويكتسي تعزيز القيادة والقدرة على تنسيق المعونة بأهمية خاصة في الأيام الأولى لأنه يتيح للقادة الوطنيين قيادة انتعاش بلدهم وتحسين إدارة علاقتهم بالشركاء الدوليين. ولا يتسنى للعمليات الدولية الرئيسية في كثير من الأحيان الاستفادة من القدرات الموجودة فعلاً. وقد أدت هذه العمليات أيضاً إلى تقويض الفرص السانحة لتنمية القدرات الوطنية بسبب الاعتماد المفرط على الموظفين الدوليين ليكونوا بديلاً في المجالات التي قد يشوبها نقص، دون إيلاء ما يكفي من الاهتمام للاحتياجات اللازمة لتنمية القدرات في تلك المجالات.

٤٦ - ويتغير مدى استنزاف القدرات البشرية والمؤسسية بسبب النزاع إلى حد كبير من بلد إلى آخر. ويشرع المجتمع الدولي في كثير من الأحيان في الاضطلاع بأنشطة في البلد بعد انتهاء النزاع دون القيام أولاً بتقييم القدرات الموجودة. وهناك نزعة إلى افتراض استنزاف القدرات بشكل كامل، بدلاً من البحث عن القدرات الموجودة وتعزيزها. وينبغي أن يبدأ بناء السلام بعد انتهاء النزاع بتقييم القدرات والاحتياجات القائمة في المجالات الاعتيادية ذات الأولوية على الصعيدين الوطني ودون الوطني باستخدام أدوات التقييم المشترك

المتفق عليها. وعندئذ ينبغي أن تسترشد القرارات المتعلقة بتصميم الدعم ونشر الموارد والخبرات الدولية بنتائج تلك التقييمات.

٤٧ - وتوفر مجموعة/شبكة الانتعاش المبكر، وباعتبارها جزءا من الاستجابة الإنسانية، أساسا هاما للجهود ستبذل لاحقا لأنها تحمي أسباب معيشة الناس والاستثمار فيها وتنمي قدرة قادة المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني والحكومة المحلية في جيوب للسلام، وتقيّم القدرات الوطنية في القطاعات والمؤسسات الرئيسية، كلما أمكن ذلك. وقد ييسر ذلك الجهود المبذولة لتحديد وتعبئة القدرات الوطنية والمحلية القائمة حال انتهاء النزاع. وتكفل المجموعة أيضا تكييف المساعدة مع الحالة السياسية السريعة التطور في الأيام الأولى بعد انتهاء النزاع، بما في ذلك الحاجة إلى انتقال الأطراف الفاعلة الدولية من تقديم الخدمات مباشرة للسكان إلى دعم الأطراف الفاعلة الوطنية التي تقدم تلك الخدمات.

٤٨ - وكثيرا ما تستقدم المنظمات الدولية موظفين فنيين وطنيين مؤهلين لا صلة لهم بالمؤسسات والمنظمات المحلية، وذلك عن طريق حوافز مالية وغيرها. ويقوض ذلك ضرورة تعزيز المؤسسات الوطنية كما يشوه الاقتصاد المحلي. وللدعم المبكر والمستدام للخدمة المدنية والمؤسسات المحلية دور حاسم في تقديم التعويضات وشروط ملائمة للموظفين الفنيين الذين يبقون في إطار الهياكل المحلية حيث قد يكون لإسهامهم في بناء السلام والانتعاش أعظم الأثر.

٤٩ - وينبغي أن يحظى استخدام القدرات الوطنية ودعمها بالأولوية بالنسبة للمساعدة الدولية. ويمكن لمثلي الشتات أن يكونوا أيضا بمثابة مورد هام للمعارف والخبرات، وإن كانت التجربة تثبت أن تعبئة الشتات قد تكون مشروعا حساسا من الناحية السياسية ينبغي إدارته بعناية. وإذا كانت ثمة حاجة إلى خبرات دولية، سيكون الخبراء الإقليميون أكثر فعالية، بالنظر إلى مهاراتهم اللغوية وإلمامهم بالظروف المحلية. وينبغي لاستخدام القدرات الدولية كبديل لأداء مهام حاسمة في مجال بناء السلام أن يتم تناوله بحذر وعلى أساس الحاجة الثابتة، حتى وإن لم يتم ذلك سوى في الأجل القصير وعلى نطاق محدود. ويجب على الأقل ألا تؤدي تلك القدرات إلى الإضرار بالقدرات الوطنية القائمة وألا تحل محلها، وينبغي أن تصبحها جهود لتنمية القدرات اللازمة. وحيثما يكون المجتمع الدولي مطالبا بتوفير قدرات تقنية دولية لدعم المهام التنفيذية والتوجيهية لدى الحكومات الوطنية، يجب أن يكون ذلك مرفقا بمرامج لتنمية القدرات.

٥٠ - وبالاعتماد على الهياكل والآليات القائمة في الميدان، ينبغي لفريق كبار قادة الأمم المتحدة أن يكفل وجود القدر الكافي من الخبرات المكرسة لتعزيز وتنسيق الجهود

الرامية إلى تنمية القدرات، وتعزيز المساءلة المتبادلة بين الشركاء الوطنيين والدوليين. وسيلزم تقديم مزيد من الدعم المالي (في إطار كل من ميزانيات البعثات والتمويل الطوعي، حسب الاقتضاء) لكفالة وضع استراتيجيات تنمية القدرات منذ أن يبدأ بذل الجهود بعد انتهاء النزاع.

الدعم الدولي الذي يمكن التنبؤ به

٥١ - يتطلب الاستعداد لزيادة الاستجابة الدولية المنسقة بصورة سريعة في أعقاب النزاع مباشرة دعماً تقنياً يمكن التنبؤ به في المجالات ذات الأولوية المتكررة المبينة أعلاه. وباعتبار أن الأمم المتحدة جزء من هذه الاستجابة، فهي بحاجة إلى قدرة جاهزة لضمان أن تستفيد القيادات على المستوى القطري من معارف وخبرات مختلف كيانات الأمم المتحدة. وتتمتع الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية أيضاً بقدرات هامة تستخدم كجزء من استجابة دولية أوسع. ومع ذلك، يتعين اتخاذ عدد من التدابير لضمان توفر القدرات الدولية لتلبية الطلبات المتكررة بطريقة تتسم بحسن التوقيت والتنسيق وذات طابع تكاملي. وتواجه الأمم المتحدة والجهات الفاعلة الدولية الأخرى في جميع المجالات ذات الأولوية تحديات كبيرة في تحديد واستقدام ونشر الأفراد المناسبين الذين لديهم المعرفة التقنية اللازمة بالإضافة إلى الخبرة القابلة للتطبيق في مرحلة ما بعد النزاع أو في الأوضاع الصعبة. ويمثل العثور على هذه التوليفة الفريدة خلال مهلة قصيرة تحدياً خاصاً ويتطلب التهيئة المسبقة لبعض القدرات الجاهزة للنشر الفوري، وضمان أن تكون لدينا القدرة على تفعيل مزيد من الخبرة الأساسية على نحو سريع نسبياً.

الدعم الدولي الذي يمكن التنبؤ به: الوضوح داخل منظومة الأمم المتحدة

٥٢ - تواجه الأمم المتحدة نقصاً حاداً في الخبرات والقدرات في العديد من المجالات ذات الأولوية المتكررة المبينة أعلاه. وتنبع هذه المشكلة، فيما يتعلق ببعض هذه المجالات، من عدم وجود وضوح مؤسسي بشأن أي الكيانات يكون مسؤولاً عن تزويد قيادات الأمم المتحدة على المستوى القطري بإمكانية الحصول على ما هو متوافر من المعارف والخبرات والتوجيه، فضلاً عن الاستثمار في القدرة التي يمكن استخدامها بسرعة. وهذا ما يحد من القدرة على التنبؤ بمدى استجابة الأمم المتحدة ويعوق قدرتنا على التحرك السريع في أعقاب النزاع مباشرة. ويجري العمل حالياً في عدة مجالات. فعلى سبيل المثال، أشرت إلى كيانات محددة في المقرر ينبغي أن تقدم خدمة على نطاق المنظومة في مجالات خبراتها الخاصة. وتستلزم هذه المسؤولية العمل بمثابة مصدر للمعارف، بما في ذلك توفير أفضل الممارسات والدروس المستفادة، ووضع معايير وتوجيهات في المجال المحدد، وتقديم المشورة إلى كيانات الأمم

المتحدة في الميدان. وقد يتطلب الأمر، حيثما أمكن ذلك، إنشاء قدرات بشرية وتقنية قابلة للنشر لتقديم الدعم التنفيذي بما في ذلك دعم تنمية القدرات الوطنية حسب الاقتضاء. وعلى الصعيد القطري، تختلف الأدوار والمسؤوليات حيث تقوم كبار القيادات بتحديد المسؤوليات على أساس الحضور والقدرة المتوافرين داخل البلد، فضلا عن طلبات حكومة البلد المضيف. وفي كل سياق، ينبغي للحضور الميداني أن يكون قادرا على الاستفادة من الخبرات والقدرات المحددة المتاحة في المقر.

٥٣ - يتفاوت التقدم المحرز حتى الآن تفاوتاً كبيراً ويجري ربطه بمدى توفر الموارد. وفي بعض الحالات، يعمل كيان واحد كمصدر مرجعي للمعرفة والخبرة والقدرة وقد يستضيف قدرات قابلة للنشر السريع ذات طابع محدود. هذه هي الحال بالنسبة إلى وحدة دعم الوساطة وشعبة المساعدة الانتخابية في إدارة الشؤون السياسية؛ ودائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام وشعبة الشرطة في إدارة عمليات حفظ السلام؛ وقائمة الاستجابة السريعة في مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

٥٤ - يسعى "النهج القائم على المجموعات" إلى تعزيز القدرة على التنبؤ بالاستجابة الإنسانية واتساقها من خلال التوصل إلى دلائل إجمالية في مجالات محددة: الزراعة، وتنسيق/إدارة المخيمات، والإنعاش المبكر، والتعليم، وتوفير الملاجئ في حالات الطوارئ، والاتصالات السلوكية واللاسلكية في حالات الطوارئ، والصحة، واللوجستيات، والتغذية، والحماية، والمياه، والصرف الصحي، والنظافة الصحية. وتُمثّل القضايا الشاملة مثل الجنسية، وحقوق الإنسان والبيئة أيضاً من قبل جهات تنسيق تقنية محددة. ويشجع هذا النهج وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها على الاستثمار في بناء قدراتها الذاتية على الاستجابة في المجال الذي تقدم الدعم فيه، وكذلك على تحديد الثغرات في المعارف والقدرات في القطاع ككل، وعلى بناء القدرات مع الشركاء على الصعيدين العالمي والوطني كي تتمكن من سد هذه الثغرات. ومن شأن ذلك أن ييسر نظاماً أكثر تماسكاً وشفافية يتيح مشاركة الحكومات والجهات المانحة والشركاء الخارجيين. ويمكن للقدرات والآليات المستخدمة خلال الأزمة الإنسانية أن تشكل أساساً لدعم تنمية القدرات الوطنية وتوفير الخدمات الأساسية على نحو سريع في بداية مرحلة ما بعد النزاع.

٥٥ - وفي المجالات التنفيذية حيث يعمل العديد من الجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة وتدعو الحاجة إلى قدرات تقنية متنوعة، مثل مجالات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وسيادة القانون وإصلاح القطاع الأمني، جرى التركيز على تحديد المساهمة المحددة لكل جهة، وتحديد المشترك لمعايير وتوجيهات عامة من خلال أطر مكرسة مشتركة بين

الوكالات، ووضع الترتيبات اللازمة للتنفيذ المنسق في الميدان. وبناء على الدروس المستفادة حتى الآن، فإن التحدي الذي نواجهه في هذه المجالات المعقدة هو ضمان الاتساق في المقر والميدان، وتلافي الثغرات حيث لا يوجد كيان واحد مسؤول، والإنجاز في تلك المجالات التي تكون فيها المسؤوليات محددة.

٥٦ - ويتوفر للأمم المتحدة في بعض المجالات ذات الأولوية قدرة محدودة نسبيًا في الوقت الراهن، وهي تتطلع إلى شركاء خارجيين لتقديم خبرات ومعارف وموارد تنفيذية إضافية. فتنمية القدرات الوطنية للإدارة العامة، على سبيل المثال، مجال يحضر فيه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وينشط على الصعيدين الوطني ودون الوطني، بما في ذلك في الفترة التي تعقب النزاع مباشرة، وإن يكن بموارد محدودة. وتتمتع إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بقدرة كبيرة على البحث والتحليل. ويتمتع البنك الدولي بقدر كبير من الخبرة في توفير الدعم لإدارة القطاع العام على المستوى القطري. وفيما يتعلق بالعمل في المرحلة التي تعقب النزاع مباشرة في بعض المجالات الحرجة، فالبنك الدولي، في مجالات مثل المالية العامة، وصندوق النقد الدولي، في مجالات مثل السياسة النقدية والضريبية الأساسية، هما المصدران الرئيسيان للمعارف والخبرات والقدرات الدولية. وثمة إمكانية لأن تزيد الأمم المتحدة والشركاء الخارجيون من تعاونهما للاستفادة على نحو كامل من نقاط القوة لدى كل طرف.

٥٧ - وسنواصل العمل من أجل تحقيق مستويات أعلى من الوضوح والقدرة على التنبؤ والمساءلة في جميع المجالات ذات الأولوية المحددة في هذا التقرير. ومن أجل تعزيز الترتيبات المؤسسية للأمانة العامة القائمة بالفعل في عدد من هذه المجالات، سأعمل على ضمان أن تجري مراجعتها على أعلى المستويات على أساس منتظم. وستقيم عمليات المراجعة هذه التقدم المحرز في ضوء معايير محددة ومتفق عليها، وخصوصًا مدى ما تحققه هذه الترتيبات من نتائج أسرع وأكثر فعالية على أرض الواقع، وستحدد إجراءات المتابعة المناسبة.

٥٨ - وهناك عدد من المجالات المتكررة ذات الأولوية حيث تدعو الحاجة إلى مزيد من الوضوح والقدرة على التنبؤ، سواء داخل منظومة الأمم المتحدة أو بين الشركاء الرئيسيين. وسوف نعمل مع كيانات الأمم المتحدة والشركاء ذوي الصلة، بما في ذلك البنك الدولي والمنظمات الإقليمية، من أجل تحسين أدائنا الجماعي في هذه المجالات. واستنادًا إلى مناقشات متعمقة مع العديد من هذه الكيانات أثناء إعداد هذا التقرير، نعتزم التركيز على المجالات التالية حيث نريد إحراز تقدم كبير في الأشهر المقبلة :

- الإدارة العامة، وخاصة تقديم الدعم المباشر للمؤسسات الحكومية الرئيسية لتمكينها من إدارة وتنظيم المهام الرئيسية للحكومة منذ البداية

- ترتيبات الإدارة الانتقالية، بما فيها العمليات الدستورية
- إعادة دمج العائدين
- توفير فرص العمل في وقت مبكر
- الجوانب الأخرى المتعلقة بإنعاش الاقتصاد
- إعادة تأهيل البنى التحتية الأساسية.

٥٩ - وكما شهدنا في عدد من المجالات المتكررة الأخرى ذات الأولوية، فإن مجموعة أساسية من القدرات الدائمة للأمم المتحدة قد تكون ضرورية من أجل تحقيق استجابة دولية فعالة ويمكن التنبؤ بها. واستنادا إلى المناقشات القادمة بشأن المجالات المذكورة أعلاه، يمكن أن نقدم طلبات للحصول على موارد إضافية لقدرات دائمة أو غير ذلك من الترتيبات التي من شأنها تحسين الاستجابة الدولية في المجالات الحيوية. وقد يتعين تمويل بعض هذه القدرات من الميزانية العادية أو المقررة. وقد يتعين تمويل قدرات أخرى من موارد من خارج الميزانية، وينبغي أن تصبح جزءا من التمويل الأساسي للوكالات والصناديق والبرامج ذات الصلة.

الدعم الدولي الذي يمكن التنبؤ به: إيصال قدرات الأمم المتحدة وغيرها من القدرات المدنية الدولية إلى الميدان

٦٠ - يتطلب ضمان توفير استجابة سريعة وفعالة في البلدان التي يدمرها النزاع زيادة في القدرة المتوفرة حاليا على الأرض ونشر قدرات مدنية دولية إضافية في مجالات مثل الاستعادة السريعة للإنتاج الزراعي أو الإدارة الفعالة للموارد الطبيعية. وفي حين أن الأمم المتحدة تشكل مصدرا هاما لهذه القدرة أو واسطة لتحقيقها، توفر الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية قدرة مدنية هامة أيضا. ويتمثل التحدي في ضمان أن تكون هذه الجهود متكاملة وأن تنشر لتلبية طلب البلد، لا على أساس الإمدادات الحالية.

٦١ - لا ينبغي أن تغطي ضرورة الانتشار السريع على النظر بحرص في كيفية الاستفادة من القدرات الموجودة على أرض الواقع، سواء منها القدرات الوطنية والدولية. فهناك تقريبا دائما قدرات دولية موجودة على أرض الواقع عند انتهاء النزاع، وفي بعض الأحيان، تكون الجهات العاملة في المجال الإنساني وأصولها هي الجهات الدولية الوحيدة الموجودة خارج إطار العاصمة الوطنية. ويمكن أن تكون هذه القدرات التشغيلية أمرا حاسما في دعم سرعة تقديم الخدمات الأساسية، وخاصة مع بدء عودة السكان. وآليات تعزيز هذه القدرات القائمة على نحو سريع، من خلال أمور منها قدرات الوكالات على مواجهة الاحتياجات المفاجئة وقوائم العاملين لديها من أجل ذلك، تعد عنصرا أساسيا لعملية الاستجابة بعد انتهاء النزاع. وعلى

وجه الخصوص، حيثما تضطلع الجهات العاملة في المجال الإنساني بأنشطة تتطابق مع الأولويات العاجلة لبناء السلام، فإن أسرع طريقة لتوسيع نطاق هذه الأنشطة هي زيادة قدرات وموارد هذه الجهات الإنسانية.

٦٢ - ولا يمكن ضمان تقديم الدعم الدولي على نحو قابل للتنبؤ إلا عند وجود القدرات والموارد التشغيلية. ويختلف الشكل المحدد لهذه القدرات من مسألة إلى أخرى. فعندما تكون الاحتياجات ملحة، ونظرا للتحديات الكبيرة أمام تحديد الخبرة المدنية المطلوبة ونشرها على نحو سريع، يكون الأكثر كفاءة من حيث الوقت الاعتماد على القدرات المدنية الدائمة والاحتياطية لدى الكيانات في أنحاء منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية والشركاء الخارجيين.

٦٣ - والقدرات الحاضرة هي أسرع القدرات التي يمكننا الاستفادة منها. وداخل الأمم المتحدة، تتألف هذه القدرات من الموظفين ذوي الخبرة الذين تتطلب ظروف خدمتهم الانتشار سريعا للوفاء بمتطلبات تشغيلية ملحة، وبإمكانهم دعم الاحتياجات الملحة لبناء القدرات إلى أن يتم الانتهاء من التوظيف المعتاد. ويجرى استقدام هؤلاء الأفراد في ظروف الخدمة التي تضعها منظماتهم ويتم نشرهم في نقاط حرجية لتدعيم الجهود المتكاملة لمنظومة الأمم المتحدة على أرض الواقع. وقد تعلمنا أن القدرات الحاضرة يمكنها أن تلعب دورا حاسما في مراحل التخطيط المبكر للبعثة وبدءها، مما يكفل الانتقال السلس من مرحلة التخطيط إلى مرحلة التنفيذ. وباستخدام القدرات القائمة، يمكن الإسراع بتقديم عوائد السلام. ونال كل من الفريق الاحتياطي التابع لوحدة دعم الوساطة وقدرة الشرطة الدائمة ثناء كبيرا على عملهما في الوساطة وفي الشروع في البعثات. وأوصي بأن نبنى على الخبرة الناجحة لقدرة الشرطة الدائمة من أجل كفاءة وجود نهج كلي ومنسق منذ البداية لتعزيز سيادة القانون، مما يؤدي إلى نشر القدرات في مجال العدالة والإصلاحات بسرعة مماثلة. وأنوي تقديم المزيد من التفاصيل بهذا الشأن، آخذا في الاعتبار الأحكام ذات الصلة من قراري الجمعية العامة ٢٧٩/٦١ و ٢٥٠/٦٣. وهناك جهات فاعلة أخرى متعددة الأطراف، منها الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي، قد وضعت أو تقوم بوضع ترتيبات للنشر السريع للخبراء المدنيين، قد تكمل القدرات الدائمة للأمم المتحدة.

٦٤ - وتشمل القدرات الاحتياطية قوائم المرشحين الذين سبق فرزهم من القادرين والمستعدين للانتشار سريعا للعمل كموظفين في إحدى بعثات الأمم المتحدة، أو العمل مع منظمات أخرى تابعة للأمم المتحدة أو مؤسسات مالية دولية أو شركاء خارجيين. وتشمل أيضا الوساطة وغير ذلك من القدرات الموجودة على أساس "عقد استبقاء"، بالإضافة إلى

قدرات الدول الأعضاء الجاهزة للتفعيل سريعا عند الحاجة. وقوائم الخبراء هي أداة ضرورية للنشر السريع للقدرات المدنية. إلا أن التجربة أظهرت أن الاحتفاظ بالقائمة يتطلب استثمارا كبيرا، وخاصة لكفالة عمق الخبرة واتساعها وتنوعها، لا سيما من بلدان الجنوب. وفضلا عن ذلك، نادرا ما تكون القوائم الموجودة على مستوى الخبراء منسقة أو قابلة للتبادل، ولا يوجد مجال ما أمام الجهات الفاعلة الوطنية والتابعة للأمم المتحدة لإرسال طلبات أو للحصول على معلومات بشأن ماهية الموارد المتاحة. وسوف تعمل الأمانة العامة للأمم المتحدة مع القيادات المعنية بالقائمة لتيسير وضع مقاييس وتدريبات ومبادئ إرشادية مشتركة، من أجل تعزيز قابلية التبادل فيما بين قوائم الخبراء في كل من مجالات الأولوية المعتادة.

٦٥ - وتكمل القدرات الدائمة والاحتياطية القابلة للانتشار سريعا الحاجة لعمليات توظيف وإدارة للموارد البشرية تتسم بالكفاءة، ولكن لا تحل محلها. وفي منظومة الأمم المتحدة، لدينا مورد ثري من الأفراد العاملين متنوعي الخلفيات والمهارات والمعارف والخبرات في إطار الكثير من السياقات المختلفة. إلا أن إجراءاتنا تشبط تنقل الموظفين بين أنحاء المنظومة. ونحن بحاجة إلى أن نتمكن من الاستفادة من هؤلاء الموظفين على نحو أيسر بكثير. إنني أحث الدول الأعضاء على الموافقة على الأجزاء المتبقية من مجموعة عناصر إصلاح الموارد البشرية التي تقدمت بها، وذلك من أجل مواءمة ظروف الخدمة، حتى تستطيع الأمم المتحدة من خلال تنقل الموظفين فيما بين الوكالات مع توافق مجموعات العناصر المكونة للأجور والاستحقاقات، أن تستخدم وتبني جماعتها الخاصة من الممارسين والخبراء المهنيين المختصين بمجالات ما بعد النزاع، وتعزز من زيادة تبادل الخبرات بين كيانات الأمم المتحدة ذات الصلة.

٦٦ - ويمكن للدعم الدولي المقدم لجهود بناء السلام الأولية أن يستفيد من إسهام الأفراد العاملين من المناطق المجاورة، ومن البلدان ذات التكوين المشابه من الناحية الاقتصادية - الاجتماعية أو الثقافية أو اللغوية، أو من البلدان التي مرت بحالة انتقال بعد انتهاء النزاع. وبفضل امتداد النشاط العالمي للأمم المتحدة وحضورها القطري في بلدان الجنوب، ينبغي أن تكون قادرة على حشد هذه القدرات على نحو أفضل لدعم جهود بناء السلام. وإنني أوجه جهود الأمم المتحدة المبذولة في مجال استقدام الموظفين إلى إنشاء نهج جديد للوصول إلى الأفراد المؤهلين تأهيلا ملائما من بلدان الجنوب. كما أوجه كيانات الأمم المتحدة التي لها وجود في الميدان إلى التعرف على الموظفين الوطنيين المؤهلين لإدراجهم في القائمة وإمكانية اختيارهم كي يعملوا في حالات ما بعد النزاع.

٦٧ - ويقدم برنامج متطوعي الأمم المتحدة دعماً قيماً لتوفير القدرات المدنية في حالات ما بعد انتهاء النزاع، وذلك في مجموعة واسعة من المجالات المهنية، بالاستفادة على نحو خاص من البلدان المجاورة. وقد تأسس برنامج متطوعي الأمم المتحدة على مبدأ التطوع، ويقوم البرنامج بنشر أفراد فيما يزيد عن ١٤٠ بلداً دعماً لأنشطة الأمم المتحدة في مجال السلام والتنمية. وإنني أشجع برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن يقوم، بالتعاون مع كيانات الأمم المتحدة ذات الصلة، بوضع أولويات لتحديد القدرات المدنية في المجالات المتكررة ذات الأولوية، واستكشاف إنشاء برنامج خاص لنشر متطوعي الأمم المتحدة، ممن لديهم خبرة ودراية ذات صلة، في خدمة ميدانية قصيرة الأمد بوصفهم متطوعين لبناء السلام.

٦٨ - وخارج إطار الأمم المتحدة، بُذلت جهود كبيرة على الصعيد الدولي لتوسيع نطاق القدرات المدنية، ولكنها انحصرت أساساً في القليل من البلدان المانحة الغربية. وفي كثير من الأحيان، بُذلت هذه الجهود دون انتباه بعضها للبعض الآخر؛ ودون روابط كافية مع النظم متعددة الأطراف التي يجري من خلالها القيام بالجزء الأساسي من الاستجابة لحالات ما بعد انتهاء النزاع؛ ودون اهتمام كاف لمسألة حشد القدرات في بلدان الجنوب، وفيما بين النساء. وينبغي الاضطلاع باستعراض يتم به تحليل الطريقة التي تستطيع بها الأمم المتحدة وكذلك المجتمع الدولي المساعدة على توسيع وتعميق دائرة الخبراء المدنيين لدعم الاحتياجات العاجلة لتنمية قدرات البلدان الخارجة من النزاع، بالتركيز خاصة على المجالات ذات الأولوية المحددة في هذا التقرير. وللמضي قدماً بذلك، أنوي مواصلة المناقشات مع الدول الأعضاء. ويمكن لهذا الاستعراض الوقوف على القدرات القائمة أو التي يمكن توليدها ضمن نطاق الأمم المتحدة، بالإضافة إلى تلك الموجودة في إطار المنظمات الإقليمية والدول الأعضاء، وتخطيط هذه القدرات في مقابل الطلب المحتمل. ويمكن للاستعراض أن ينظر إلى كيفية تعزيز وتحسين قابلية التبادل بين قدرات المؤسسات متعددة الأطراف والمنظمات الإقليمية والدول الأعضاء، مع إيلاء اهتمام خاص بحشد القدرات في بلدان الجنوب، فضلاً عن إمكانية إقامة شراكات.

٦٩ - وقد اعترف المجتمع الدولي تكراراً بالإسهام الذي يمكن أن يضيفه الخبراء المدنيون من بلدان الجنوب، ولكن حتى تاريخه كان الاستثمار في بناء هذه القدرات قاصراً قصوراً شديداً. ويجري اتخاذ بعض الخطوات القيمة في أفريقيا، بما في ذلك إنشاء مركز كوفي عنان الدولي للتدريب في ميدان حفظ السلام، وإنشاء القائمة الاحتياطية المدنية الأفريقية للبعثات الإنسانية وبعثات حفظ السلام، وافتتاح مركز القاهرة للتدريب على تسوية النزاعات وحفظ السلام في أفريقيا مؤخراً. وأُتخذت خطوات مماثلة في منطقة جنوب شرق آسيا، من خلال المنتدى الإقليمي لرابطة أمم جنوب شرق آسيا، وفي منطقة المحيط الهادئ من خلال البرنامج

السياسي والأمني لمتدى جزر المحيط الهادئ. وتحتاج جهود بناء قدرات إقليمية لإدارة الأزمات في أفريقيا وغيرها من المناطق إلى المزيد من الدعم والتعزيز من أجل تناول قدرات الخبراء المدنيين على نحو أكثر منهجية.

٧٠ - وتضطلع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية بدور هام في تنمية القدرات المدنية من أجل الانتشار في البلدان الخارجة من النزاعات. وللجان الإقليمية الاقتصادية للأمم المتحدة دور هام أيضا في تيسير الوصول إلى الأفراد المؤهلين ودعم المنظمات الإقليمية لتعزيز قدراتها على إدارة الأزمات. وإني أدعو الدول الأعضاء إلى استثمار الموارد المطلوبة، فضلا عن دعمها للمنظمات الإقليمية، في جهودها لحشد الخبراء المدنيين من بلدان الجنوب، وخاصة من النساء.

الاشتراك مع البنك الدولي

٧١ - إن التعاون الوطيد بين الأمم المتحدة والبنك الدولي أمر حيوي لضمان استجابة فعالة متعددة الأطراف، ويمكنه تيسير منصة لدعم مشاركة جهات دولية فاعلة أخرى. وإقرارا بالحاجة إلى شراكة استراتيجية قوية، وقّعت مع رئيس البنك الدولي اتفاق شراكة إطاريا في شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ لتعزيز التعاون بين منظمتهما في سياق الأزمات وما بعد الأزمات وبذلك نساهم في استجابة دولية تتسم بقدر أكبر من الفعالية والاستدامة. وبناء على هذا الاتفاق، ستنشئ الأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي آلية خاصة للتشاور المنتظم على مستوى مقري القيادة بشأن بلدان تحظى باهتمام مشترك وتتم بأزمات أو أنها دخلت مرحلة ما بعد الأزمات. وسيكون الهدف من آلية التشاور هذه تحسين التنسيق الاستراتيجي والتأثير الجماعي لجهود الأمم المتحدة والبنك الدولي.

٧٢ - فالبنك الدولي يملك قدرات فنية عالية في العديد من المجالات المتكررة ذات الأولوية، وهذه القدرات توفر عنصرا مكملا هاما لنواحي القوة لدى الأمم المتحدة. وينبغي لكبار مسؤولي الأمم المتحدة، في بعض حالات ما بعد النزاع، أن يطلبوا إلى مديري البنك الدولي ومسؤوليه القطريين المشاركة المبكرة وتقديم المشورة الفنية السريعة، حسب الاقتضاء، في المجالات ذات الأولوية التي يكون للبنك فيها مزية نسبية واضحة.

التمويل

٧٣ - إن القيادة الفعالة والاستراتيجية المشتركة والقدرة الداعمة التي يمكن التمويل على توافرها ستبقى كلها دون شأن يذكر ما لم تيسر الموارد المالية بسرعة. ففي مرحلة المعونة الإنسانية، يصل التمويل بسرعة عبر اتباع إجراءات خاصة مصممة لتسريع إطلاق الأموال.

أما التمويل لبناء السلام فيُستمد عادة من ميزانيات التنمية، وهي بطبيعتها تقتضي مهلا طويلة منذ البدء بها حتى صرفها على صعيد البلد. ويؤدي ذلك إلى فجوة في التمويل من الوقت الذي يبدأ فيه تمويل المعونة الإنسانية بالتناقص حتى بدء تدفق التمويل الإنمائي. ويتمثل التحدي في سد هذه الفجوة من كلا الجانبين عن طريق الإبقاء على مستويات ملائمة من التمويل للأغراض الإنسانية في الفترة التي تعقب النزاع مباشرة، وكذلك عن طريق تهيئة بعض التمويل للأنشطة الفورية والمحفزة، وتسريع وصول أرصدة التنمية. كما ينبغي أن نضمن أن تتناسب الآليات المستخدمة لهذا الغرض مع الطابع المتقلب والمهش للأوضاع في المراحل الأولى لما بعد النزاع، وأن تتيح وصول الأموال وفقا لاستراتيجية متماسكة.

٧٤ - وتبقى الحاجة إلى المعونة الإنسانية مستمرة في مرحلة ما بعد النزاع مباشرة. وفي الحقيقة، قد تتزايد الاحتياجات في مجال المعونة الإنسانية أحيانا مع انفتاح الطرق المؤدية إلى المناطق المنكوبة وبدء عودة السكان المشردين إلى منازلهم. وخلال فترة النزاع، توجد جيوب يسودها السلام ويمكن فيها، إلى جانب عمليات "الإنقاذ" المباشرة، تحسين حياة الناس تحسينا كبيرا عن طريق شبكات أمنية انتقالية تتيح حماية الأصول البشرية، والاستثمار في فرص كسب الرزق، وضمان ملاجئ شبه دائمة، والوصول عبر الطرق البرية، وتعزيز الحوكمة المحلية. وهذه النشاطات هي جزء من مكونات الإنعاش المبكر التي تتضمنها الاستجابة الإنسانية. وهي تيسر استثمارات هامة في القدرات الوطنية التي تساعد على إرساء الأساس لاستجابة عاجلة بمجرد انتهاء النزاع. وأحث الجهات المانحة على تمويل نشاطات الإنعاش المبكر الهامة هذه تمويلا كاملا، وعلى مواصلة دعم تقديم المساعدة الإنسانية الأساسية أثناء النزاع وفي مرحلة ما بعد النزاع.

٧٥ - وعلى الصعيد المتعدد الأطراف، استُحدثت صناديق عديدة لتجهيز الموارد مسبقا من أجل صرفها بسرعة وبوقت مبكر. وبالإضافة إلى الدور الذي يؤديه صندوق بناء السلام في البلدان المدرجة على جدول أعمال لجنة بناء السلام، من الممكن استعمال هذا الصندوق بطريقتين تتيحان حفز الأولويات المبكرة وسد الفجوة بين تعهدات المانحين وصرف الأرصدة. فعقب النزاع مباشرة، يمكن لكبير موظفي الأمم المتحدة في البلد المعني، الذي يعمل عن كثب مع السلطات الوطنية، أن يطلب إتاحة أموال على وجه السرعة من أجل حفز نشاطات ملموسة يتم تحديدها مبكرا ضمن إطار عمل استراتيجي أو ما يعادله. ثم يمكن، فور الانتهاء من إنشاء إطار عمل وطني لتوطيد السلام والإنعاش، تخصيص مبلغ أكبر في دفعة ثانية تستخدم لحفز الأنشطة العاجلة التي يحددها ذلك الإطار وتساعد على تغطية التأخير في وصول المنح. وقد اقترحت في تقريرتي إلى الجمعية العامة بشأن صندوق بناء السلام (A/63/818) أنه ينبغي تنقيح اختصاص الصندوق بحيث يلي الحاجة إلى إتاحة

الأموال على نحو مرن وسريع في آن معا من أجل تلبية الاحتياجات الهامة لبناء السلام ثم إرسال دفعة ثانية محفزة مع بدء حشد موارد أخرى. وسأخذ خطوات لتعزيز تركيز صندوق بناء السلام على حفز الأولويات الأساسية لبناء السلام وضمان حسن التوقيت والتركيز لدى تمويل هذا الصندوق.

٧٦ - وهناك العديد من الآليات الأخرى التي تتيح صرف الأموال بسرعة، مثل صندوق الدولة وبناء السلام التابع للبنك الدولي، والصندوق الاستثماري لمكتب درء الأزمات وتحقيق الإنعاش التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وأداة تحقيق الاستقرار التابعة للمفوضية الأوروبية، وقد صممت جميعها لدعم أنشطة بناء السلام بانتظار توافر تمويل أشمل. كما أن العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش، وهي أداة تمويل تابعة لبرنامج الأغذية العالمي، قد أعدت وصممت خصيصا لمعالجة الفجوة المؤقتة في التمويل. والتكامل بين هذه الأدوات وصندوق بناء السلام عامل أساسي في ضمان قدرة الصندوق على أداء وظيفته المحفزة.

٧٧ - لكن صندوق بناء السلام والصناديق الأخرى المجهزة مسبقا لسرف الأموال بسرعة لن تكفي لسد الفجوة. فهناك حاجة إلى نشوء صناديق إضافية مخصصة لبلدان محددة في وقت مبكر من أجل دعم أولويات بناء السلام في الأيام والأشهر الأولى. غير أن آليات التمويل القائمة غير ملائمة للمراحل المبكرة لحالات ما بعد النزاع التي تتطلب درجة عالية من السرعة والمرونة وتحمل المخاطر. وأتطلع إلى نتيجة سريعة للجهود التي تبذلها حاليا منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ولجنة المساعدة الإنمائية من أجل مراجعة الإجراءات التي تتبعها الجهات المانحة بغية إتاحة إطلاق الأموال مبكرا وبسرعة أكبر في حالات ما بعد النزاع مع ضمان قدرة عالية على تحمل المخاطر. كما أن الشفافية في المساعدات الدولية لها دور أساسي في تعزيز الثقة في عملية السلام وتحقيق مساءلة أشد للمنتفعين والجهات الوطنية صاحبة المصلحة. وأحث الجهات المانحة على التحلي بالجرأة وروح الابتكار للتوصل إلى حلول تتيح إيجاد طرائق تتسم بالمرونة والسرعة وإمكان التوقع لتمويل البلدان الخارجة من النزاعات. ويجب أن يكون التمويل كافيا ومتناسبا مع التعهدات، وأن تتاح الأموال في الوقت المناسب لسد الفجوات في التمويل، ويشمل ذلك عمليات الإنعاش المبكر، مع الحرص على تفادي الازدواج. كما ينبغي اتساق التمويل مع مجموعة محددة من الأولويات التي يتم تحديدها من خلال عمليات تقييم وتخطيط مشتركة لضمان أن تدفع الحوافز المالية جميع الأطراف الفاعلة في الاتجاه ذاته. وبالنظر إلى الطابع المزمّن لهذه المسألة، آن للدول الأعضاء أن تتخذ الخطوات الضرورية لمعالجة ما تبيّن من نقاط ضعف في ممارسات التمويل. وسأطلب من رئيس مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية الاشتراك في هذه العملية، بتعاون وثيق مع مكتب دعم بناء السلام، لضمان أن توفر الأمم المتحدة وسائل

الجهات الشريكة المتعددة الأطراف الدعم الضروري الذي يتيح التوصل إلى خاتمة سريعة و مرضية لهذا النقاش .

٧٨ - فالإنشاء المبكر على الصعيد القطري لصناديق استثمارية متعددة المانحين وآليات أخرى من التمويل الجماعي يتيح تقليص الخطر بالنسبة لكل جهة مانحة بمفردها، ويسمح للسلطات الوطنية بأن تقدّر مسبقاً وعلى نحو أفضل حجم التمويل المتوقع. وتبيّن الأدلة أن توجيه الموارد عن طريق صناديق من هذا النوع يمكن أن يساهم مساهمة كبيرة في تعزيز إمكان توقع حجم التمويل وتحقيق الانسجام ويسهل الضبط عن طريق توجيه الأموال نحو مجموعة محددة من الأولويات المتفق عليها. وإذا توافر الدعم الجيد، يمكن للصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين والآليات الأخرى من التمويل الجماعي أن تكون القوة المحركة التي تقف وراء نهج استراتيجي مشترك. لقد كانت مثل هذه الصناديق تعاني في الماضي من عراقيل إدارية وقانونية تحد كثيراً من فعاليتها. وقد عاجلنا في إطار اتفاق الشراكة الإطاري بين الأمم المتحدة والبنك الدولي كيفية إدارة الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين بغية تقليل العوائق التي تعرقل استعمالها بسهولة وسرعة. وإلى جانب دعوة الجهات المانحة كي تقوم العمليات الجارية تمويلًا كاملاً باستخدام الآليات القائمة، سأشجع على أن تُنشأ داخل البلدان صناديق استثمارية متعددة المانحين وآليات أخرى من التمويل الجماعي في البلدان الخارجة من النزاع، حسب الاقتضاء. وأشجع الجهات المانحة على الاستفادة من هذه الآليات إلى أقصى حد ممكن.

٧٩ - ويعد تمويل الاحتياجات في مجال الإنعاش المبكر للمرأة أمراً حيوياً لتعزيز تمكين المرأة وتصويب نتائج تاريخ طويل من التمييز الجنساني، وكذلك الأمر بالنسبة للعجز الحاصل في تمويل احتياجات النساء والفتيات. فإهمال احتياجات النساء على صعيد الأمن الجسدي، والتحكم بالدخل، والتمكن من صنع القرار، قد يكون له ثمن باهظ. والأموال المرسلة في وقت مبكر إلى المنظمات والشبكات النسائية تتيح تمكين أصوات النساء في عملية السلام الناشئة. وسأضمن أن تروود الصناديق التي تديرها الأمم المتحدة، ولا سيما الصندوق الاستثماري المتعدد المانحين التابع لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، منظومة يؤدي فيها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دوراً قيادياً يتيح لصانعي القرار تتبع مصير المخصصات المتعلقة بنوع الجنس.

سادساً - دور لجنة بناء السلام

٨٠ - مثل إنشاء لجنة بناء السلام في أواخر عام ٢٠٠٥، بموجب قرار مجلس الأمن ١٦٤٥ (٢٠٠٥) وقرار الجمعية العامة ١٨٠/٦٠، معلماً رئيسياً في مجال تطوّر استجابة المجتمع الدولي لبناء السلام. وتضم اللجنة صلة وثيقة بالهيئات الرئيسية الثلاث للأمم المتحدة

(الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي) مع عضوية فريدة تجمع سبعة أعضاء من كل من هذه الهيئات، وتجمع كذلك الجهات الرئيسية المقدمة للأنشطة المقررة والطوعية، وأفراد عسكريين وشرطة مدنية من العاملين في بعثات الأمم المتحدة. ورحب مجلس الأمن، في البيان الرئاسي المؤرخ ٢٠ أيار/مايو ٢٠٠٨ الذي طلب فيه مجلس الأمن تقديم هذا التقرير، بأعمال لجنة بناء السلام في مجال إسداء المشورة بشأن تنسيق الأنشطة والموارد الدولية لبناء السلام، وأعرب عن دعمه لتعزيز دور لجنة بناء السلام ومكتب دعم بناء السلام وصندوق بناء السلام.

٨١ - وفي أقل من أربع سنوات بعد إنشاء لجنة بناء السلام، استمر تطور تعاملها مع البلدان المدرجة في جدول أعمالها. ومع أن الوقت لا يزال مبكراً لاستخلاص نتائج من التعامل القطري المحدود، إلا أن سيراليون وبوروندي توفران دروساً مفيدة يمكن تطبيقها في بلدان أخرى. وفي نفس الوقت، حددت مداورات لجنة بناء السلام الحاجة إلى المضي في تكييف آلياتها وطرائق عملها بغية تعزيز إسهامها في مجمل جهود بناء السلام.

٨٢ - تؤدي لجنة بناء السلام دوراً حاسماً في مجال ريادة وتعزيز برنامج العمل المعروض في هذا التقرير. فبعد انتهاء نزاع رئيسي في بلد ما، يجب الشروع في الكثير من مهام بناء السلام الحاسمة. ويعني هذا أيضاً أن دور لجنة بناء السلام يشمل الفترة الحرجة التي تعقب النزاع مباشرة والتي يغطيها هذا التقرير. وتتسم الغايات الرئيسية العديدة للجنة، حسب تعريفها في الفقرة ٢ من قرارها التأسيسي، بأهمية كبيرة أثناء هذه الفترة. ووفقاً لما شدد عليه أيضاً قرارها التأسيسي، تتمثل الغاية الرئيسية للجنة في الحالات التي تعقب النزاعات والواردة في جدول أعمال مجلس الأمن، (وعلى وجه الخصوص عندما تكون هناك عملية بناء سلام في الميدان بولاية من الأمم المتحدة)، في إسداء المشورة للمجلس بناء على طلبه. ويتعين على مجلس الأمن النظر بشكل استباقي أكبر في كيفية إسهام مشورة اللجنة في عمله أثناء المرحلة المبكرة من نظر المجلس في الحالات التي تعقب النزاعات، وعلى سبيل المثال، بواسطة توفير منظور متكامل لبناء السلام واقتراحات محددة لتعامل المجلس مع البلد المعروض في جدول أعماله. وفيما يتعلق بالبلدان المطروحة على جدول أعمال المجلس، ينبغي النظر إلى أدوار كل من المجلس واللجنة على أنها أدوار تكميلية مواكبة لبعضها البعض، حسب ما ورد في القرارين التأسيسيين، عوضاً عن تواترها بطريقة تنال من دور اللجنة أثناء المراحل الأولى التي يمكن أن يتسم فيها دورها بأهمية كبيرة.

٨٣ - وقد ترغب لجنة بناء السلام أيضا في النظر في كيفية المضي في تعزيز دورها الاستشاري فيما يتعلق بالبلدان المشمولة بمجدول أعمالها وبعدها من المجالات التي يغطيها هذا التقرير، مثل ما يلي:

- (أ) تركيز ومواصلة الاهتمام بأولويات بناء السلام المحددة؛
 - (ب) تشجيع الجهات ذات الصلة على توفير الموارد البشرية والمالية المناسبة وفي الوقت الملائم لتطوير القدرات والمؤسسات الوطنية في المجالات الحاسمة ذات الأولوية؛
 - (ج) رصد التقدم المحرز في تنفيذ استراتيجيات بناء السلام الوطنية وأطر التعافي المستحدثة عن طريق عمليات التخطيط والتقييم المشتركة فيما بين الجهات الوطنية والدولية، وتوفير الدعم السياسي عند الاقتضاء؛
 - (د) تشجيع زيادة الاتساق وأوجه التآزر بين مختلف الجهات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وغيرها من الجهات ذات الصلة خارج منظومة الأمم المتحدة.
- ٨٤ - واستناداً إلى المناقشات المستمرة في الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأن التمويل من أجل التنمية، قد ترغب لجنة بناء السلام في العمل مع هاتين الهيئتين بغية تشجيع إجراء مناقشة بشأن فعالية المعونة والمساءلة المتبادلة إلى جانب التركيز بشكل محدد على تحديات التمويل التي تظهر عند انتهاء النزاعات. وبشكل أكثر تحديداً، يمكن للجنة القيام بما يلي:

- (أ) الترويج لنهج ابتكارية من أجل تعبئة الموارد لبناء السلام، وخاصة بالبلدان التي لا تحصل على ما يكفي من الانتباه والتمويل؛
- (ب) النهوض بفعالية المعونة والمساءلة المتبادلة بين الجهات المانحة والبلدان التي تشملها البرامج بشأن اتفاقات وأولويات بناء السلام على الصعيد الوطني؛
- (ج) تشجيع الجهات المانحة على توفير تمويل أسرع وأكثر مرونة وأقدر على تحمل المخاطر من أجل التصدي لتحديات التمويل المحددة والفجوات الناشئة عند انتهاء النزاعات.

٨٥ - وأتطلع أيضاً إلى عام ٢٠١٠ حين يجري استعراض الترتيبات الواردة في قرار الجمعية العامة ومجلس الأمن بشأن إنشاء لجنة بناء السلام. وإعداداً لهذا الاستعراض، أرحب بالجهود التي تبذلها لجنة بناء السلام، بدعم من مكتب دعم بناء السلام، لتقييم أدوات عملها وطرائقها الحالية وأقترح نهجاً يتسم بمزيد من المرونة والابتكار بشأن كيفية تمكينها على نحو

أمثل من المشاركة وإسداء المشورة في الحالات التي تعقب النزاعات. وقد يتراوح ذلك من زيادة المشاركة المكثفة، حسيما هو الحال حتى الآن، ويصل إلى انتباه أخف ومزيد التركيز على مسائل محددة ذات أولوية يمكن فيها أن تتسم أعمال اللجنة بفائدة إضافية وفق سبل لا يمكن للآليات الأخرى اتباعها. وفي جميع الحالات، يتعين على اللجنة أن تبني على العمليات القائمة لوضع استراتيجية على المستوى القطري وتعزيزها حيث وجدت، وتكفل ارتباط عملها ارتباطا وثيقا بالاحتياجات والأولويات المحددة للبلد المعروض على جدول أعمالها وأن يكون عملها مدفوعا بهذه الاحتياجات والأولويات. وينبغي اعتبار العضوية الفريدة والتشكيلات المرنة للجنة عوامل هامة في هذه المداولات أيضا.

٨٦ - وعموما فإنني أتوقع أن يزود استعراض عام ٢٠١٠ الدول الأعضاء، ولا سيما الأعضاء في اللجنة، بفرصة تكثيف تعاملها مع اللجنة وزيادة التزامها بجدول أعمالها والاستفادة من المشورة التي تقدمها. ولن يُكتب النجاح للجنة إلا إذا توحدت جهود أعضائها لزيادة قدراتها إلى أقصى حد. وبإمكان الأعضاء كفالة قيام اللجنة بدور رئيسي في دعم البلدان لتحقيق السلام والتنمية على نحو مستدام، والانتقال في نهاية المطاف إلى ما بعد المرحلة التي يلزم فيها إرسال بعثات كبيرة لحفظ السلام إلى بعض هذه البلدان. ومع ذلك، فحسبما أوضحه هذا التقرير، يتعين أن تبدأ هذه المشاركة في وقت مبكر وأن تركز على الأولويات الرئيسية التي ستتيح حدوث هذا التحول في نهاية المطاف.

سابعاً - النتائج والملاحظات

٨٧ - التحديات التي جرى التطرق إليها في هذا التقرير ليست تحديات جديدة، فمنذ أكثر من عقد من الزمن ونحن نجابه مسألة كيفية المضي بعملية بناء السلام قُدمًا وتوفير استجابة سريعة وفعالة للفترة التي تعقب النزاع. ومع ذلك، ففي هذه الفترة التي تشهد قيودا عالمية في مجال الموارد، عندما يعصف الانخفاض الاقتصادي بأشد الفئات ضعفا في المجتمع، هناك ضرورة مُلحة جديدة لمضاعفة جهودنا وكفالة استخدام الموارد بفعالية أكبر عن طريق تشجيع استجابة تتسم بمزيد من الاتساق والفعالية والتركيز.

٨٨ - وفي هذا التقرير، ركّزت على السنتين الأوليين بعد انتهاء النزاع لأن هذه الفترة تعرض تحديات خاصة وثغرات مستمرة، ولكنها توفر أيضا فرصا كبيرة. ويمكننا مساعدة الجهات الوطنية في الجهود التي تبذلها لتطبيق ديناميات إيجابية منذ البداية، بواسطة تلبية مطالب الشعوب بصدد الأمن وتعزيز العملية السياسية وتوفير فوائد السلام وتعزيز القدرات الوطنية. ويجب أن أشدد على أهمية التركيز المبكر على تعزيز القدرات الوطنية، وكفالة كونها جزءا من استراتيجية استهلاكية، وليست مجرد أساس للتملص.

٨٩ - ونظراً لأهمية الملكية الوطنية وضعف الأطر التي تعقب النزاعات، يجب تركيز جهود بناء السلام على الصعيد القطري. وفي الوقت الذي يُعد فيه الدعم والإرشاد من مجلس الأمن والجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة بناء السلام ومقر الأمم المتحدة وعواصم الدول الأعضاء من الأمور الهامة، فإن القادة في الميدان، على الصعيد الوطني والدولي على حد سواء، هم الذين يمكنهم أن يكفلوا استجابة الرؤية والاستراتيجية وصنع القرار استجابة فعالة لوقائع حالات دائمة التغير.

٩٠ - ومنتظر على نحو متزايد أن تقوم الأمم المتحدة بدور رائد في هذا الميدان، وذلك بتيسير التعامل بين الجهات الوطنية والدولية، وفيما بين الجهات الدولية. وقد وضعت برنامج عمل لتعزيز إسهام الأمم المتحدة في استجابة تنسم بمزيد من السرعة والفعالية في الفترة التي تعقب النزاعات مباشرة. وتشمل عناصر برنامج العمل هذا تعزيز ودعم أفرقة القيادة في الميدان، وتشجيع الاتساق الاستراتيجي المبكر، وتعزيز القدرة الوطنية منذ البداية، وتحسين قدرتنا على توفير إمكانيات سريعة ومستقرة، وتعزيز سرعة التمويل في أعقاب النزاعات ومرونته وكميته وقدرته على تحمل المخاطر. وهذه العناصر تعزز بعضها البعض. ولكي يُكتب لنا النجاح يتعين علينا تنفيذ برنامج العمل برمته.

٩١ - وستكون الأمم المتحدة دائماً من بين الجهات العديدة المشاركة في الجهود الرامية إلى دعم البلدان الخارجة من الحروب وبالتالي فهي تعتمد على شراكات قوية قائمة على مزية نسبية جلية. والبنك الدولي هو بمثابة شريك استراتيجي حاسم في الفترة الأولية التي تعقب النزاعات. وإني ملتزم بتعميق علاقتنا وكفالة تفعيلها من أجل النهوض بنواحي القوة لدى كل منها. ولدى المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية أيضاً أدوار سياسية وأمنية واقتصادية في الفترة التي تعقب النزاعات مباشرة. ويجب أن نبني على شراكاتنا الناشئة في مجالات صنع السلام وحفظ السلام والتنمية من أجل تشجيع مشاركة المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية في بناء السلام.

٩٢ - وستشكل عملية تنفيذ برنامج العمل هذا خطوة حاسمة للمضي إلى الأمام في تحسين الدعم الدولي المقدم للبلدان الخارجة من النزاع. ويمثل هذا البرنامج بداية عوضاً عن كونه نهاية للعمل. وإني أتطلع إلى المضي قدماً بهذه الخطوات في إطار منظومة الأمم المتحدة. وأعتبر الدول الأعضاء شركاء رئيسيين لا يمكن تنفيذ برنامج العمل هذا بدون دعمهم.

٩٣ - ويقتضي النجاح في تنفيذ برنامج العمل هذا توفر ظروف سياسية أساسية معينة. ويعد توفر الحد الأدنى من الإرادة والالتزام السياسيين من جانب الجهات الوطنية شرطاً مسبقاً لبناء السلام. ويُعد توفر بيئة إقليمية مواتية لتحويل ديناميات النزاع إلى ظروف

اقتصادية وسياسية سلمية من الأمور الضرورية. والدعم الدولي أساسي أيضاً ويقتضي قيام الدول الأعضاء بتنسيق مساعدتها ومشاركتها من أجل دعم الجهود المتسقة والمستدامة. وما لم يتم توفير هذه الظروف السياسية الأساسية، ستكون قدرة المنظمة على تشجيع استجابة متسقة وفعالة قدرة محدودة.

٩٤ - ولا توجد حلول سريعة للمحافظة على السلام والإبقاء عليه. وتواجه الجهات الوطنية تحديات سياسية وأمنية وإمائية هائلة بعد انتهاء النزاع. أما إذا كان المجتمع الدولي، بقيادة منظومة الأمم المتحدة، على استعداد لتوفير استجابة سريعة ومتسقة وفعالة، يمكننا تزويد الجهات الفاعلة الوطنية بفرصة أكبر للمحافظة على السلام وإرساء أسس التنمية المستدامة. إن الرجال والنساء والأطفال الأبرياء هم الذين يدفعون ضريبة الحرب في أغلب الأحيان. ولا يسعنا نحن أن نطلب منهم أن يدفعوا ثمن السلام.