الأمم المتحدة

A/65/747–S/2011/85

الجمعية العامة
مجلس الأمن

Distr.: General
22 February 2011
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
الدورة الخامسة والستون
البند ١٢٠ من جدول الأعمال
تعزيز منظومة الأمم المتحدة

مجلس الأمن
السنة السادسة والستون

رسالتان متطابقتان مؤرختان ١٨ شباط/فبراير ٢٠١١ موجهتان من الأمين العام إلى رئيس الجمعية العامة ورئيس مجلس الأمن

أتشرف بأن أحيل إليكم، تقرير الاستعراض المستقل بشأن القدرات المدنية في أعقاب النزاعات الذي أجراه فريق كبار الاستشاريين الذي عينته بقيادة السيد جان – ماري غينو، وكيل الأمين العام السابق لعمليات حفظ السلام، بمشاركة مجموعة من الخبراء منتقاة من عضوية الأمم المتحدة، ومنظومة الأمم المتحدة، والمجتمع المدني لتنظروا فيه.

وفي إطار التزامي بتعزيز الدعم الدولي للبلدان الخارجة من نزاعات، أطلقت هذه الدراسة التحليلية المستقلة للتحديات التي تواجه المجتمع الدولي في الاستجابة لاحتياجات المجتمعات الخارجة من النزاعات. ويقدم التقرير المرفق عدداً من التوصيات المفيدة، من بينها توصيات للأمم المتحدة، تهدف إلى تعزيز السيطرة الوطنية، وتوسيع نطاق مجمعات القدرات المدنية الدولية وتعميقها، وتحسين ما نقدمه من دعم من حيث ملاءمته وحسن توقيته وفعاليته. وأود أن أغتنم هذه الفرصة لأعرب عن عميق تقديري للسيد غينو والأعضاء الآخرين في فريق كبار الاستشاريين لهذا الإسهام الهام.

وتتطابق التوصيات الواردة في هذا التقرير مع جهودي المبذولة للإصلاح الأوسع نطاقاً، بهدف جعل الأمم المتحدة تتسم بقدر أكبر من الانفتاح والقدرة على الاستجابة، وتعمل في إطار شراكات وثيقة مع الدول الأعضاء. ويتماشى التقرير أيضاً، بما يتضمنه من

030311 030311 11-24078 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تأكيد لضرورة الاستفادة بقدر أكبر من الموارد القائمة واستخدام النظم الموجودة على نحو أفضل، مع جهودي المستمرة الرامية إلى بناء أمم متحدة تتسم بقابلية المساءلة والكفاءة والفعالية بقدر أكبر.

وأرحب، تبعاً لذلك، بالتوجيه المتضمن في هذا الاستعراض، وأشجع الدول الأعضاء على الانضمام إليّ في تأييده. وأرجو ممتناً توجيه انتباه الدول الأعضاء إلى التقرير المرفق.

ومن أجل تيسير اتخاذ القرارات المستنيرة والإجراءات المنسقة في أنشطة المتابعة لهذا التقرير، قررت تشكيل فريق توجيهي مكون من رؤساء كيانات الأمم المتحدة المعنية، وعينت سوزانا مالكورا، وكيلة الأمين العام للدعم الميداني، لقيادة الفريق نيابة عني.

(توقيع) **بان** كي - مون

رسالة مؤرخة ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١ موجهة إلى الأمين العام من رئيس فريق كبار الاستشاريين

لقد تشرفت برئاسة فريق كبار الاستشاريين الذي عينته لإجراء استعراض القدرات المدنية المرفق، وأعضاؤه كالتالي:

روبيم سيزار فرنانديز، البرازيل، المدير التنفيذي، لمنظمة فيفا ريو

أميرة حق، بنغلاديش، الممثلة الخاصة للأمين العام في تيمور – ليشتي

بروس جونز، الولايات المتحدة الأمريكية، مدير مركز التعاون الدولي

السفيرة ماريون ف. كمارا، الممثلة الدائمة لليبريا لدى الأمم المتحدة

كارلوس لوبيز، غينيا – بيساو، المدير التنفيذي لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث

كاثرين بولارد، غيانا، الأمينة العامة المساعدة لإدارة الموارد البشرية

مايكل فون دير شولنبرغ، ألمانيا، الممثل التنفيذي للأمين العام مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون

السفيرة ميترا فاسشت، الهند، الأمينة، وزارة الخارجية (متقاعدة)

وقد كان لتنوع خبراتهم وخلفياتهم قيمة لا تُقدَّر.

ويود الفريق أن يتوجه بالشكر إلى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، وذلك لمبادرتهم الفورية للمشاركة في ما نقوم به من عمل. ونعرب عن امتناننا بوجه خاص للاتحاد الأفريقي لاستضافته إحدى المشاورات في أديس أبابا، وللمفوَّض لعمامرة وفريقه، وذلك لما بذلوه من جهود وما أبدوه من أفكار مفيدة.

كما نتوجه بالشكر إلى جميع الذين تبادلوا تجاربهم معنا – شعوب الدول المتأثرة بالنزاعات؛ وزملاؤنا العاملين في الميدان مع المجتمعات الخارجة من النزاعات، بمن فيهم أفراد المجتمع المدني؛ ومئات الزملاء من جميع أنحاء منظومة الأمم المتحدة على جميع المستويات؛ والعلماء. ونتوجه بالشكر الخاص إلى الجهات المستضيفة للبحوث الميدانية. وطوال مئات المشاورات التي أجريت، أعطى الناس بسخاء دون كلل من وقتهم، وأعربوا بصدق عما يعتقدون بوجوب تغييره.

وقد تأثر الكثير منا في الفريق الاستشاري بوجه خاص بالحماسة التي أبداها زملاؤنا الأصغر سناً ومن رؤيتهم. فمن ليبريا إلى سيراليون، ومن السودان إلى تيمور – ليشتي،

وجدنا مستوى من الذكاء والالتزام بين الشباب يذكِّرنا بأن السعي لتحقيق السلام ما زال مصدراً للإلهام.

ومن بين هذه الأصوات الكثيرة، تكررت على مسامعنا بضعة رسائل المرة تلو المرة:

أولاً، لا يمكن للرحلة من حالة الحرب إلى حالة السلام المستدام أن تتم في غياب القدرات المدنية القوية. فبدون هذه القدرات، قد تمر فترات يهدأ فيها القتال، ولكن لن يتسنى للمؤسسات التي تتسم بالقدرة على الصمود أن تترسخ، ويبقى التهديد بتجدد العنف قائماً.

ثانياً، لدى كل بلد تقريباً من البلدان المتأثرة بالنزاعات، مهما كانت درجة تضرره، بعض من القدرات اللازمة لاستتباب السلام، والتي يلزم حمايتها وتعزيزها.

ثالثاً، كثيراً ما تكون الاستجابة الدولية للنزاعات مدفوعة بالإمدادات، حيث تركز الجهات الفاعلة الدولية على ما يمكنها تقديمه، بدلاً من الإنصات إلى الاحتياجات الحقيقية لمخدوميهم.

رابعاً، يلزم الأمم المتحدة أن تكون أكثر قدرة على الاستجابة، وأكثر مرونة، وأكثر فعالية من حيث التكلفة. فالوكالات والصناديق والبرامج تسبق الأمانة العامة في مجالات كثيرة، إلا أن هناك مجالاً واسعاً للتحسُّن على نطاق المنظومة.

وهذه شواغل خطيرة، لكننا نعتقد أنه يمكن التصدي لها. وقد قدمنا مقترحات في إطار نطلق عليه اسم OPEN، يسعى إلى تعزيز السيطرة الوطنية؛ والعمل في إطار شراكة عالمية؛ وإيصال الخدمات من خلال ذوي الخبرة؛ وتوخي السرعة في التأقلم مع الأوضاع الانتقالية التي كثيراً ما تتسم بالقلاقل. وتسعى مقترحاتنا إلى ما يلي:

أولاً، تعزيز السيطرة الوطنية على عمليات السلام، عن طريق دعم الوظائف الأساسية للحكومة، وبناء القدرات الوطنية، وتحسين الآثار الاقتصادية للتدخلات الدولية.

ثانياً، تشجيع الأمم المتحدة وتمكينها من التطلع لما هو أبعد من موظفيها، والاستفادة من النطاق الكامل للقدرات العالمية، بالعمل الوثيق مع الدول الأعضاء والمجتمع المدني، من خلال آلية جديدة للشراكات المدنية.

ثالثاً، الاستفادة من نجاح نظام المجموعات – والتعلم من أوجه محدوديته في الوقت نفسه – في توضيح القدرات الأساسية للأمم المتحدة، وتعزيز مساءلة الدول الأعضاء.

رابعاً، استخدام الموارد المتاحة على نحو أكثر فعالية وكفاءة، وبالتالي زيادة قدرة الأمم المتحدة على الاستجابة للظروف المتغيرة في الميدان.

ويتوخى فريق كبار الاستشاريين أمماً متحدة تتوافق مع احتياجات المجتمعات المتأثرة بالنزاعات، وتتسم بالانفتاح للعمل مع الشركاء؛ منظمةً تقدِّر قيمة النتائج وليس الإجراءات؛ وتروِّج لإرساء ثقافة تقدِّر قيمة الناس ولديها القدرة على خوض المخاطر؛ وتحظى بنظم للإدارة تدعم هذه الرؤية. وحتى يتحقق ذلك، سيلزم الأمم المتحدة أن تعيد موازنة العلاقة بين الأمانة العامة والدول الأعضاء. فيجب أن تكون العلاقة بينها بمثابة شراكة قائمة على الثقة المتبادلة. وبدون هذا التحوُّل الثقافي الأساسي، ستبقى الأهداف المتوخاة في استعراضنا – وهي تعزيز القدرات المدنية التي تمثل الأساس للسلام الدائم – بعيدة المنال.

ونود أن نتوجه بالشكر إلى مكتب الأمم المتحدة لدعم بناء السلام لاستضافته هذا المشروع، وإلى الفريق الذي ساعدنا باقتدار في ما بذلناه من جهود.

(توقيع) جان – ماري **غينو**
رئيس فريق كبار الاستشاريين

القدرات المدنية في أعقاب النزاعات

التقرير المستقل لفريق كبار الاستشاريين

المحتويات

الصفحة

موجز ٧
أولا – مقدمة ١٤
ثانيا – السيطرة الوطنية ١٤
ألف – بناء القدرات الوطنية ١٥
باء – الوظائف الحكومية الأساسية ١٦
جيم – التوصيات: تمكين السيطرة الوطنية ١٧
ثالثا – الشراكة ١٩
التوصيات: العمل في إطار شراكة عالمية ٢٢
رابعا – الخبرة ٢٧
ألف – القدرات الأساسية ٢٨
باء – المساءلة والقيادة ٣٢
جيم – التوصيات: إيصال الخدمات من خلال ذوي الخبرة ٣٣
خامسا – سرعة الاستجابة ٤٠
التوصيات: سرعة التأقلم في مواجهة التغيرات ٤٢
سادسا – الاستنتاجات ٤٤

المرفقات

الأول – الموارد البشرية في الأمم المتحدة ٤٦
الثاني – توصيات فريق كبار الاستشاريين ٥٤

موجز

كثيرا ما تواجه المجتمعات الخارجة لتوها من نزاع نقصا كبيرا في القدرات اللازمة لضمان استدامة السلام – أي القدرات الأساسية لتسيير الحكومة وإعادة إنشاء مؤسسات العدالة وإعادة إدماج المقاتلين المسرّحين وتنشيط الاقتصاد واستئناف الخدمات الأساسية في مجال الصحة والتعليم إلى جانب الكثير من القدرات الأخرى.

وقد تكلّلت عمليات الأمم المتحدة الإنسانية وعملياتها في مجال حفظ السلام بالنجاح عندما كانت تستند إلى شراكة قوية مع الدول الأعضاء. ولكن المجتمع الدولي لم يحقق نفس القدر من النجاح في مجال دعم وتمكين القدرات الوطنية التي لا غنى عنها لإحلال سلام دائم. ولتحمّل أعباء الولايات المدنية الموسّعة في عدد متزايد من الأزمات، تواجه الأمم المتحدة صعوبات في توفير مجموعة الخبرات المطلوبة ونقل المهارات والمعارف على وجه السرعة للأطراف الفاعلة الوطنية. وقد أدى ذلك إلى تنامي احتمال الوقوع من جديد في هوة النزاعات.

وفي بعض الحالات، ببساطة لا تكون القدرات اللازمة متاحة. فمن الصعب، على سبيل المثال، إيجاد الأشخاص الكفيلين بإعادة بناء النظام القضائي. فقد تؤدي النزاعات إلى وهن القدرات في الداخل، وفي نفس الوقت يتعذر على الأسواق الدولية استقدام عدد كاف من الأشخاص الأكفاء ذوي المهارات المناسبة والطلاقة اللغوية والمعرفة الثقافية الذين يمكن الاستعانة بهم خلال مهلة قصيرة ويمكن أن يواصلوا العمل لفترة طويلة بالقدر الكافي ليكون عملهم فعالا.

إلا أنه كثيرا ما تكون القدرات الوطنية المتاحة أكثر مما تبدو للعيان في الوهلة الأولى. وحتى البلدان التي مزقتها النزاعات لديها قدرات كامنة يجب حمايتها ورعايتها. ورغم استمرار بعض الثغرات، لدى النظام الدولي قدرات يمكن الاستعانة بها أكثر من القدرات المستخدمة بالكامل. كما أن المواطنين في المهجر يمثلون مخزونا كامنا. كما أتاحت نشأة اقتصادات جديدة واثقة من نفسها في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية فرصة للاستعانة بالأشخاص الحائزين على المهارات المهنية والخلفيات والخبرات المناسبة. إضافة إلى ذلك، خصصت العديد من البلدان المانحة استثمارات كبيرة لتنمية مجموعات من القدرات المتخصصة للغاية التي يصعب العثور عليها في أماكن أخرى.

ويمكن للأمم المتحدة أن تفعل الكثير بنفسها، ولكن هناك الكثير أيضا الذي لا يمكنها ولا ينبغي لها فعله. وحيث تكون القدرات الوطنية متاحة، تحتاج الأمم المتحدة إلى نظم أفضل للكشف عن هذه القدرات ودعمها. وعندما تكون هناك فجوات حقيقية على مستوى القدرات المدنية، يجب على الأمم المتحدة التركيز على سبل تنمية القدرات اللازمة. ويتعين على المجتمع الدولي تحديد الثغرات باستمرار وكذلك الالتزامات الطويلة الأجل لتدارك هذه الثغرات والعمل بقدر كاف من الاتساق للقيام بذلك دون تداخل أو خلط لا مبرر لهما.

وعندما تبرز الحاجة إلى قدرات إضافية من المجتمع الدولي، لا بد من إيجاد سبل أفضل للعثور على تلك المواهب والاستعانة بها. ولتحقيق ذلك، يجب على الأمم المتحدة بلورة أسلوب عمل جديد، فقد يتعين على البعثات المستقبلية أن تكون أصغر حجما من حيث عدد الموظفين المدنيين وأكثر مرونة.

وعند مناقشة الكيفية التي يمكن بها للأمم المتحدة تحقيق هذا الهدف، يستخدم فريق كبار الاستشاريين إطارا يطلق عليه تسمية ''OPEN''، وهي تسمية مختصرة تشير إلى أربعة مبادئ رئيسية هي السيطرة الوطنية والشراكة والخبرة وسرعة التأقلم. ولكل مجال من هذه المجالات، يحدد الفريق نُهجا ويقدم توصيات محددة وقد سلط الضوء على بعضها أدناه. وترد جميع التوصيات في المرفق باء.

السيطرة الوطنية

يستوجب الدعم الفعال للجهود الوطنية من المجتمع الدولي أن يستمع إلى الدول الهشة والمتضررة من النزاعات وأن يقوم بمواءمة المساعدات الدولية مع الاحتياجات والأولويات المحدّدة على الصعيد الوطني. ولهذا يشدد الفريق على أولوية القدرات الوطنية والملكية الوطنية. وكما أكدت ذلك لجنة بناء السلام، إذا لم تتمكن المجتمعات المتضررة من النزاعات من تنمية قدراتها على التعامل مع الأزمات والتغيير، لن تنجح مساعي المساعدات الدولية. وتتمثل إحدى المهام الأساسية للاستجابة الدولية في تحديد القدرات الوطنية وحمايتها ورعايتها ودعمها. ويشمل ذلك ضمان أداء النساء دورا أقوى علما وأن مشاركتهن الفعالة ضرورية لتحقيق سلام دائم.

ويجب على الجهات الفاعلة الدولية التحلي بمزيد من الحيطة لتفادي تفاقم ظاهرة ''هجرة الأدمغة'' وأن تعمل على الحد من الاختلالات الاقتصادية التي كثيرا ما تكون نتيجة

غير مقصودة للتدخلات الدولية. وبشكل خاص، ينبغي أن تدرك الأطراف الفاعلة الدولية أنه قد يكون للاستعانة بالموظفين المدنيين الدوليين على نطاق واسع أثر سلبي على القدرات المحلية.

وفي توجه أكثر إيجابية، ينبغي للمجتمع الدولي أن يضمن، قدر الإمكان، دعم المؤسسات المضيفة من الداخل. وإضافة إلى ذلك، يمكن أن تمثل التدخلات الدولية حوافز قيِّمة على الصعيد الاقتصادي وعلى مستوى القدرات. وسواء نشأت الحاجة إلى معلومات وتحليلات أو إلى سلع وخدمات، يمكن أن تعزز الأطراف الفاعلة الدولية كلا من الاقتصاد والقدرات الوطنية عبر اقتناء احتياجاتها من الأسواق المحلية.

وتتضمن التوصيات في مجال السيطرة الوطنية ما يلي:

أولوية القدرات الوطنية – ينبغي أن تعتمد الدول الأعضاء والبنك الدولي والأمم المتحدة المبدأ القائل بأن القدرات الدولية هي آخر آلية يتم اللجوء إليها. وكلما كان ذلك ممكنا، ينبغي إيواء القدرات الدولية في مؤسسات وطنية. وينبغي تنقيح المبادئ المتعلقة بالأجور للحيلولة دون هجرة الأدمغة.

دعم الوظائف الأساسية للحكومات – ينبغي للمجتمع الدولي أن يخصص موارد للدعم السريع من أجل تنسيق المعونة وإدارة المالية العامة وإدارة السياسات لأنها ضرورية للملكية الوطنية.

المشتريات وأثرها الاقتصادي – ينبغي تعديل إجراءات الشراء التي تعتمدها الأمم المتحدة لإتاحة إمكانية اقتناء المزيد من المشتريات المحلية مما يدعم الانتعاش الاقتصادي المحلي ويعزز قدرات القطاع الخاص.

الشراكة

من الأفضل إيجاد معظم القدرات اللازمة للبلدان الخارجة لتوها من النزاعات خارج الأمم المتحدة، سواء كان ذلك في البلدان المتضررة من النزاعات نفسها أو في أماكن أخرى. وينطبق ذلك بشكل خاص على القدرات المتخصصة التي قد تكون ضرورية لفترات قصيرة نسبيا.

ويمكن العثور على هذه المهارات المتخصصة في الدول الأعضاء، في الحكومات وفي صفوف المجتمع المدني والقطاع الخاص، ولا يعقل جلب هؤلاء الخبراء بوصفهم موظفين ذوي مسار وظيفي في مجال الخدمة المدنية لدى الأمم المتحدة. وعوضا عن ذلك، يتعين على الأمم المتحدة أن تكون قادرة على العمل بمرونة أكبر وعلى نحو يمكن التنبؤ به مع مجموعة من

الشركاء للعثور على الموظفين ذوي المهارات والخبرات المناسبة وتعيينهم والاستعانة بهم. وبدلا من الاعتماد فقط على قدراتها الذاتية، ستساعد الأمم المتحدة البلدان المتضررة من النزاعات، بشكل أفضل، إذا تصرفت على أنها منبر للخبراء المؤهلين. وقد برهنت وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها على أن هذا النهج يمكن أن يكون فعّالا.

إلا أنه إذا تعين على الأمم المتحدة أن تعتمد بصورة أكبر على الشركاء الخارجيين لإيجاد المهارات المتخصصة، فستكون بحاجة إلى عملية سهلة للحصول على هذه القدرات خلال مهلة قصيرة استجابة للطلبات. كما يجب أن تكون قادرة على ضمان الحد الأدنى من قابلية التشغيل البيني بين الشركاء ومواءمة المعايير.

وتتضمن التوصيات في مجال الشراكة ما يلي:

إنشاء آلية للشراكات – ينبغي للأمم المتحدة إنشاء خلية للشراكات المدنية لتقدّم للجهات الخارجية التي توفر القدرات آلية بسيطة وفعالة للتعاون. وستقوم هذه الخلية، في جملة أمور، بإقامة علاقات طويلة الأجل وترتيبات قانونية وإدارية مع مقدمي القدرات لإتاحة الاستعانة بهذه القدرات بسرعة.

نظم أفضل للاستعانة بالشركاء – ينبغي للأمم المتحدة الاستفادة أكثر من الخبراء في مجال ترتيب البعثات لنشر الشركاء. ويقترح الفريق أيضا إنشاء مجموعات دعم مدني، وتكييف النموذج الناجح الذي تستخدمه الأمم المتحدة في الشراكة مع الدول الأعضاء لتأمين القدرة العسكرية. فقد حققت هذه الآليات نجاحا في سياقات أخرى، ويمكن أن تمثل وسائل هامة لتوسيع نطاق التعاون فيما بين بلدان الجنوب.

تحسين نظم ومعايير التدريب – ينبغي للأمم المتحدة تعزيز التعاون بين الجهات الفاعلة الدولية من خلال تطوير معايير تدريب ومنح شهادات تصديق على جودة برامج التدريب للاستعانة بالموظفين المدنيين في سياقات عمل الأمم المتحدة.

الخبرة

تتوفر لدى الأمم المتحدة بعض القدرات الأساسية اللازمة في أعقاب النزاع. إلا أن هذه القدرات متباينة وثمة التباس يتعلق بمن يفعل ماذا. ويؤدي ذلك إلى إحداث ازدواجية وثغرات في القدرات من شأنها أن تقوض قدرة الأمم المتحدة على دعم الدول المتضررة من النزاعات. وهذه الثغرات هي:

(أ) في مجالات السلامة والأمن الأساسيين: نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وإصلاح الشرطة وقطاع الأمن والحوكمة؛

(ب) في مجال العدالة: إصلاح السجون، والعدالة الجنائية، والإصلاح القضائي والقانوني؛

(ج) في مجال العمليات السياسية الشاملة: تطوير الأحزاب السياسية والإعلام؛

(د) في مجال الوظائف الأساسية للحكومة: تنسيق المعونة، والسلطة التشريعية، والإدارة المالية العامة؛

(هـ) في مجال الإنعاش الاقتصادي: استحداث الوظائف، وإدارة الموارد الطبيعية، وتنمية القطاع الخاص.

وتطرق النظام الإنساني بنجاح إلى الفجوات في مجال القدرات من خلال استخدام نهج المجموعات وإقامة شراكات مع مصادر خارجية للقدرات. وبالنسبة للثغرات المحددة في التقرير، لا توجد حاليا لدى الأمم المتحدة أي عملية توضح طبيعة هذه الفجوات والعمل مع الشركاء لتلبية هذه الاحتياجات.

وتواجه الأمانة العامة تحديات أخرى. ففي حين أن الوكالات والصناديق والبرامج قد تكيفت مع العمليات في الميدان، فإن ذلك لا ينطبق دائما على الأمانة العامة. إذ تتعثر نظم التوظيف المصممة خصيصا لموظفي المقر في وجه العمليات الميدانية الضخمة، الحساسة من حيث التوقيت. وفي الأماكن التي يؤثر فيها النشر السريع للأفراد المناسبين على القدرة على تنفيذ الولايات، لا تستطيع الأمانة العامة القيام بذلك. وقد خصص مرفق منفصل في هذا التقرير (المرفق الأول) للتدابير المحددة التي يمكن اتخاذها لتعزيز قدرة الأمم المتحدة على البحث عن الأشخاص المناسبين وتوظيفهم ونشرهم في الوقت المناسب.

وبغية احترام مبدأ الملكية الوطنية، يجب على قادة الأمم المتحدة في الميدان الاستماع إلى احتياجات المجتمعات المحلية المتضررة بالنزاعات وتلبيتها بشكل أفضل. وللقيام بذلك، فإنهم بحاجة إلى تدريب أفضل، والعمل بشكل وثيق أكبر مع الفرق القطرية للأمم المتحدة، التي غالبا ما يكون لديها خبرة طويلة في البلد أو المنطقة. وترافق هذه المسؤولية حاجة متناسبة لوضع آليات مساءلة أقوى.

وتشمل التوصيات في مجال الخبرة ما يلي:

القدرات الأساسية – ساعد نهج المجموعات الذي يستخدمه المجتمع الإنساني على إيصال القدرات بسرعة وعلى نحو أكثر موثوقية. ويقترح الفريق توسيع نموذج المجموعات ليشمل مجالات أخرى من العمل في فترات بعد انتهاء النزاع، مع إدخال تعديلات مناسبة، واقتراح قادة مجموعات استنادا إلى قدراتهم الحالية. ويقترح الفريق توسيع النموذج القائم

لمقدمي الخدمات العالمية، لكي تتمكن الجهات الفاعلة في الأمم المتحدة ذات القدرات من تقديم المساعدة استجابة للاحتياجات، عبر منظومة الأمم المتحدة بأسرها.

المساءلة والقيادة – يقترح الفريق وضع تدابير لتحسين المساءلة، لا سيما فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين والتنفيذ. ويوصي بأن تعتمد الأمم المتحدة ثقافة مراجعة الحسابات القائمة على أساس النتائج التي تسعى للتمكين من التنفيذ وتحسينه، وليس فرض عقوبات على عدم الامتثال الإداري فقط. ويوصي الفريق أيضاً بتعزيز نوعية التدريب ونطاقه للقادة الرئيسيين.

الموارد البشرية – يوصي الفريق بإنشاء مسار وظيفي يمكّن الأمم المتحدة الاحتفاظ بالموظفين الموهوبين المستعدين للعمل في الميدان. ويحدد عدد من التدابير، تشمل برامج أفضل للتناوب والتنقل التي تعد أساسية للاحتفاظ بالموظفين وجعل الخدمة في مراكز العمل الصعبة جذابة. ويُقترح أيضاً نموذج لحالات الطوارئ للمنظمة يكفل قدرتها على الاستجابة بفعالية للأزمات.

سرعة التأقلم

إذا كان على الأمم المتحدة أن تترك وراءها الحد الأدنى من القدرات من أجل السلام، فيجب أن تتحلى بقدرة أكبر على التأقلم. إذ تتغير الأمور بسرعة عندما ينتقل المجتمع المحلي من الحرب إلى السلام، ويجب على الجهات الفاعلة الدولية الموجودة قادرة على التكيف وفقا لذلك. ومع ذلك فإن النظام مجزأ ويتحاشى المخاطرة، مما يحدّ من قدرته على الاستجابة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الأمم المتحدة مثقلة بأعبائها المفاهيمية الخاصة بها – منع نشوب النزاعات، وصنع السلام، وحفظ السلام، وبناء السلام المبكر، وبناء السلام، والانتعاش المبكر، والانتعاش، ومرحلة الانتقال. وفي عالم يكون فيه النزاع مزمناً ومتكرراً، فإن هذه الفروق غالبا ما تزيد من الالتباس بدلا من التوضيح. وتخلق ظروفا تجعل من الصعب على الأمم المتحدة الاستماع لاحتياجات المجتمعات المحلية المتضررة من النزاعات، وتصميم استجابتها بناء على ذلك، واختيار المزيج المناسب من الأدوات في الوقت المناسب.

ويعتقد الفريق أنه كلما كان النظام أكثر مرونة، كان أكثر كفاءة. ويجب على القيادات الميدانية التي هي أقرب للاحتياجات، أن تكون قادرة على الاستفادة من الموارد والقدرات القائمة – داخل وخارج هياكل البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري – لتخصيص الموارد القائمة على الميزة النسبية.

وتشمل التوصيات في مجال سرعة التأقلم ما يلي:

القدرات المباشرة إزاء الاحتياجات – يجب أن يكون قادة الأمم المتحدة الميدانيون قادرين على الاستجابة بمرونة على التغيير. ويقترح الفريق ضرورة منحهم، في سياق البعثات، الإذن بتخصيص ما يصل إلى ٢٠ في المائة من الموارد في بنود ميزانية البعثة للموظفين المدنيين، مع التبرير بأثر رجعي (ما يعادل أقل من ٥ في المائة في المتوسط من إجمالي ميزانية عملية حفظ السلام).

استخدام مبدأ الميزة النسبية – عندما يكون للقدرات خارج البعثة، سواء في الوكالات والصناديق والبرامج أو خارجها، ميزة نسبية في تنفيذ مهام يفوض بها مجلس الأمن، ينبغي أن يكو بمقدرة رئيس البعثة توجيه الأموال إلى هذه الجهة الفاعلة. وكلما كان ممكنا، ينبغي استخدام القدرات المحلية.

إتاحة المرونة للبعثات للاضطلاع بالمهام البرنامجية – عندما يكون للقدرات المدنية داخل البعثة ميزة نسبية واضحة في تنفيذ مهام مكلفة بها، ينبغي أن يكون بوسع رؤساء البعثات توفير – لفترة محدودة – الأموال البرنامجية اللازمة من الاشتراكات المقررة. ويعد هذا أمراً أساسياً لإيصال معنى مكاسب السلام في إطار الفرصة المبكرة. ويحث الفريق الجمعية العامة، بناء على الأمثلة الناجحة، على توسيع هذه المبادرة.

مواءمة النفقات العامة – ينبغي للأمم المتحدة أن تخفض معدل النفقات العامة للتبرعات إلى الصناديق الاستئمانية للبعثة من ١٣ في المائة إلى ٧ في المائة.

تمويل الوكالات والصناديق والبرامج بسرعة أكبر – ينبغي للأمم المتحدة اعتماد نموذج تمويل رأس المال العامل الذي يتبعه برنامج الغذاء العالمي على نطاق أوسع وتكييفه وفق احتياجات كل كيان. ويمكن أن يكون أداء الاستخدام الفعال للقروض مقابل الاحتياطيات أسرع بكثير في أعقاب النزاع.

وختاماً، لا تستطيع القدرات المدنية الأقوى وحدها أن تحول دون العودة إلى نشوب نزاع. وتحتاج البلدان المتضررة من النزاعات إلى عمليات سياسية وطنية فعالة، ومؤسسات قوية وتنمية اقتصادية لبناء سلام مستدام. ويعد دعم هذه العمليات بقدرات مدنية سريعة الاستجابة مسؤولية مشتركة. إن بناء هذه القدرات يتطلب من الأمم المتحدة أن تكون أكثر انفتاحاً، وأن تعمل في شراكة أقوى مع المجتمع الدولي. وتستطيع هذه الأمور مجتمعة، أن تساعد المجتمعات المحلية المتضررة من النزاع على بناء الاستقرار والرخاء الذي تسعى إليه.

أولا – مقدمة

١ – على مدى العقدين الماضيين، أصبحت الأمم المتحدة الأداة الرئيسية لإدارة النزاعات المسلحة. وعلى الرغم من الطبيعة المتغيرة للنزاعات – التي تشمل زيادة ملحوظة في أعمال العنف داخل البلد الواحد وتزايد المخاطر عبر الحدود الوطنية مثل الجريمة المنظمة – فإن الطلب على أن تتخذ الأمم المتحدة إجراءات لا تتوقف. بالإضافة إلى ذلك، فإن الطلبات على خدمات الأمم المتحدة خارج إطار عمليات حفظ السلام آخذة في التزايد، ولا سيما لتقديم المساعدة في مسائل قطاع الأمن، والطلب على اتخاذ إجراءات وقائية أفضل.

٢ – ويتعين على الأمم المتحدة أن تكيّف نفسها لمواجهة هذه التحديات، لتصبح منظمة تلبي المطالب والتوقعات المتنوعة والمتزايدة التي تواجهها بفعالية أكبر. وقد صممت التحليلات والتوصيات الواردة في هذا التقرير لمساعدتها على القيام بذلك.

٣ – وتركز التوصيات على الفترات التي تعقب النزاع مباشرة. وغالباً ما تسعى الأمم المتحدة والدول الأعضاء للعمل في نطاق الفرصة الحيوية هذه، حيث يمكن لاتخاذ إجراءات سريعة وفعالة وكفؤة إنشاء برنامج عمل للاستقرار والازدهار في المستقبل. وبما أن النزاعات الحالية تكون طويلة ومتكررة في معظم الأحيان، فقد وضعت التوصيات لكي تكون قابلة للتطبيق في جميع مراحل دائرة النزاع، حيثما أمكن ذلك.

ثانيا – السيطرة الوطنية

٤ – إن المرونة – القدرة على مواجهة الصدمات والأزمات – هي نتاج من نتاجات القدرات الوطنية. لذلك ينبغي للمجتمع الدولي، بعد انتهاء النزاع، أن يدعم القدرات الوطنية ويمكّنها بقدر الإمكان. ومع أن الدول المتضررة بالنزاعات تكون هشة، التي لا تزال أبعد من تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، قد شهدت تدخلات دولية يمكن أن تطغى على قدراتها الوطنية الهشة عندما تكون في أمس الحاجة إلى الدعم. وقد وجهت نداء لتطوير الاستجابة الدولية للنزاع[(١)].

٥ – وأدرك الأمين العام أن أداء الأمم المتحدة يجب أن يكون أفضل، إذ قال ”لقد 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

(١) للحصول على بيانات مفصلة، انظر “Fragile Situations, Sturdy Commitments: The Special Challenges of MDG Achievement in Conflict-Affected Countries”، في الموقع http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/;jsessionid=owuatatb45M9?asset_id=2224163.

الأساسية. وفي بعض الحالات، انقضت عدة سنوات قبل أن ينسق المجتمع الدولي جهوده في إطار رؤية استراتيجية مشتركة. و لم تكن القدرات والموارد كافية لتلبية الطلبات الملحة على أرض الواقع‘‘[٢].

٦ - وذكرت البلدان الأعضاء في مجموعة الـ ٧ زائد[٣]، وهي مجموعة من البلدان والمناطق التي شهدت نزاعات، ’’أن إيصال المعونات والتدخلات والبرامج التي تطلقها الجهات الدولية الفاعلة غالبا ما تكون غير قابلة للتنفيذ، وغير مستدامة، ولا تتماشى مع البرامج القطرية الوطنية... [و] لا تفضي غالبا إلى تلبية الاحتياجات الفورية أو الطويلة الأجل في بلداننا ومناطقنا‘‘. وقد تحدّت المجموعة المجتمع العالمي والجهات الفاعلة الدولية ’’للإصلاح، وإعادة الابتكار والالتزام بنموذج جديد للمشاركة الدولية في البلدان الهشة والمتضررة بالنزاعات‘‘، وأشارت إلى أنه ’’لم يعد بالإمكان فرض ولايات وأفكار خارجية على بلداننا ومناطقنا وشعوبنا‘‘[٤].

٧ - ويدعم هذه الحجج البحث الميداني والمناقشات مع الحكومات المضيفة والممارسين. وقد وجد فريق كبار الاستشاريين مجالين أساسيين من مجالات الضعف هما:

(أ) عدم تحديد القدرات الوطنية ورعايتها وتعزيزها؛

(ب) عدم التركيز بشكل كاف على استعادة الوظائف الحكومية الأساسية.

ألف - بناء القدرات الوطنية

٨ - لاحظ الفريق خمسة أساليب يمكن من خلالها أن تستفيد التدخلات الدولية من القدرات الوطنية وتحافظ عليها بصورة أفضل وهي:

(أ) **منح الأسبقية للقدرات الوطنية** - فالجهات الفاعلة الدولية لا تستعين بنظيراتها الوطنية كمصدر أساسي لقدراتها. فلا ينبغي استخدام القدرات الدولية إلا كملاذ أخير، وذلك تشجيعا للأخذ بمنحى الابتكار في العمل مع القدرات الوطنية الفتية سواء، كانت قدرات حكومية أو قطاعا خاصا. ويتواجد في الهياكل الدولية فعليا وفكريا عدد هائل من القدرات المنشورة وليس في المؤسسات المحلية التي تُكلّف بتقديم الدعم إليها.

---

(٢) A/63/881-S/2009/304، الفقرة ٤.

(٣) إن أعضاء مجموعة الـ ٧ زائد هم: أفغانستان وبوروندي وتشاد وتيمور - ليشتي وجزر سليمان وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان وسيراليون وكوت ديفوار والكونغو وليبريا ونيبال وهايتي.

(٤) بيان رؤساء الدول الأعضاء في مجموعة الـ ٧ زائد، ٢٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠.

(ب) **الحد من "هجرة الأدمغة"** – يجتذب المجتمع الدولي المواهب فيأخذها من المؤسسات التي يحضر لتقديم الدعم إليها، الأمر الذي يحرم تلك المؤسسات من القدرات التي تكون في أمس الحاجة إليها. فمستوى الأجور التي تدفعها الأمم المتحدة للموظفين الوطنيين، وإنْ كان أقل بكثير من مستوى أجور الجهات الفاعلة الثنائية والقطاع الخاص، هو أعلى من الأجور التي تقدمها الحكومات الوطنية.

(ج) **المرأة باعتبارها من الأولويات** – لا يزال عدم الاعتراف بقدرات المرأة يصبغ استجابة المجتمع الدولي. فالمرأة عنصر كبير من عناصر القوة الأساسية المحركة للاقتصاد والمحفزة للنمو، وأهميتها حاسمة لاستعادة النسيج الاجتماعي، ومع ذلك لا تزال احتياجاتها مهمشة وقدراتها لا تُوظّف بالقدر المطلوب.

(د) **إحداث التأثير الاقتصادي** – قد تكون الشركات المحلية قادرة على تقديم السلع والخدمات إلى الشركاء الدوليين، لكنها كثيرا ما تُستبعد فعليا من عمليات الشراء[٥]. ومن ثم تُهدر فرصة ضخ رؤوس الأموال في الاقتصاد الوطني، والمساعدة على تطوير القدرات التي من شأنها أن تدفع بعجلة النمو الاقتصادي إلى الأمام.

(هـ) **تنمية القدرات** – أشار الفريق إلى وجود نقص عام في التوجيهات والمبادئ المتعلقة بمعايير التقييم، حتى فيما يتصل بالمصطلحات والمبادئ الأساسية لتحقيق التمكين للقدرات الوطنية في المجتمعات المحلية المتضررة من النزاعات. فهناك حاجة إلى التوجيه الواضح والعملي بشأن أفضل السبل الكفيلة بتمكين القدرات الوطنية على الصعد الفردية والمؤسسية والاجتماعية.

٩ - وبناء على ذلك، يقدم الفريق الاستشاري الرفيع المستوى ست توصيات، وهي التوصيات من ١ إلى ٦ أدناه، ترمي إلى تحسين بناء القدرات الوطنية والاستفادة منها. وتنطبق هذه التوصيات على الأمم المتحدة وعلى أي جهة فاعلة أخرى تعمل مع المجتمعات المحلية المتضررة من النزاعات، بما في ذلك لجنة بناء السلام.

باء - الوظائف الحكومية الأساسية

١٠ - يرى الفريق الاستشاري الرفيع المستوى أن ثمة مجالين يتطلبان اهتماما خاصا هما:

(أ) **الهياكل المتعلقة بإدارة السياسات وتحديد الأولويات** – تقع مسؤولية وضع وتحديد الأولويات على عاتق القيادات الوطنية. وتتطلب ترجمة هذه الأولويات إلى سياسات

(٥) انظر: Department of Peacekeeping Operations, The Economic Impact of Peacekeeping, 2006.

وجود هياكل للسياسات في الحكومات تتوافر لها القدرات والموارد اللازمة. فالمساعدة الحالية المقدمة في هذا المجال هي مساعدة غير منتظمة وعملية تحديد أولوياتها غير ملائمة. وينبغي إعطاء الأولوية لتقديم الدعم المتعدد السنوات لغرض إنشاء الهياكل الضرورية، سواء كانت مناصب وزارية، أو وحدات لوضع السياسات أو وزارات للمالية والتخطيط.

(ب) **تنسيق المساعدة والإدارة المالية العامة** – في الاقتصادات التي دمرتها الحرب، – في كثير من الأحيان تتجاوز الميزانية الخارجية – أو المساعدة الدولية حجم الميزانيات الوطنية بقدر كبير. وتعد القدرة على تنسيق المساعدة الدولية ومواءمتها مع الأولويات الوطنية أمرا أساسيا شأنه في ذلك شأن قدرة الإشراف على الجهود الدولية المتعلقة بتنمية القدرات. ولا تتوفر للنظام الدولي الراهن قدرات ومصادر تمويل واضحة المعالم يمكنها أن تعجل بدعم هذه المهام وتمكينها.

١١ – ولئن كان هناك المزيد من العمل الذي ينبغي القيام به للمساعدة في استعادة الحكومات لوظائفها الأساسية، فإن هذين المجالين يكتسيان أهمية حاسمة أكثر من غيرهما لضمان السيطرة الوطنية.

١٢ – وبناء على ذلك، يتقدم فريق كبار الاستشاريين بتوصية هي التوصية السابعة الواردة أدناه، لتحسين نوعية الدعم المقدم للوظائف الحكومية الأساسية عن طريق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي.

جيم – التوصيات: تمكين السيطرة الوطنية

١٣ – توصيات فريق كبار الاستشاريين هي كما يلي:

التوصية ١

إعطاء الأولوية للقدرات الوطنية

ينبغي أن تعتمد الدول الأعضاء والبنك الدولي والأمم المتحدة صراحة مبدأ أن القدرة الدولية هي آلية لا ينبغي ألا تلجأ إليها أثناء اضطلاعها بمبادرات في الدول المتضررة من النزاعات إلا كملاذ أخير. وينبغي أن تكون الجهات الفاعلة والمؤسسات الوطنية المصدر الرئيسي للقدرات فيما يتعلق بأداء المهام الفنية وغير الفنية على حد سواء.

التوصية ٢

تنقيح جدول الأجور حفاظا على القدرات الوطنية

يوصي الفريق بأن تستعرض الجمعية العامة المبادئ المتعلقة بالأجور والمنطبقة على موظفي الأمم المتحدة المعينين محليا. فلم يكن الهدف من هذه المبادئ، التي وُضعت في عام ١٩٤٩، تعزيز القدرات الوطنية في الدول المتضررة من النزاعات.

التوصية ٣

وضع القدرات الدولية في مواقع مشتركة مع المؤسسات الوطنية

ينبغي أن يتواجد الموظفون الدوليون ماديا في مواقع مشتركة مع نظرائهم في المؤسسات الوطنية، رهنا بضمان سلامتهم وأمنهم. وينبغي أن تعتمد جميع الجهات الفاعلة الدولية في الدول المتضررة من النزاعات هذا المبدأ. أما بالنسبة للأمم المتحدة، فإن أي استثناء لهذه السياسة سيتعين تبريره.

التوصية ٤

إيلاء الأولوية لتلبية احتياجات المرأة والاستعانة بقدراتها

(أ) يجب التركيز على تلبية احتياجات المرأة بصورة أكبر في عمليات التخطيط الدولي. وينبغي أن تكفل هيئة الأمم المتحدة للمرأة إمكانية حصول عمليات الأمم المتحدة في مجال التخطيط على القدرات اللازمة لمعالجة القضايا الجنسانية على نحو كاف، وينبغي أن تسدي المشورة للدول الأعضاء التي تسعى إلى تحسين استجابتها لتلك القضايا.

(ب) يكتسي توفير الأمن للمرأة أهمية حاسمة لتحقيق الانتعاش الاجتماعي والاقتصادي. ولذا يؤيد الفريق الاقتراح الداعي إلى تخصيص نسبة ٢٠ في المائة للنساء في جميع عمليات نشر أفراد شرطة الأمم المتحدة بحلول عام ٢٠١٤. ويحث الفريق الدول الأعضاء على ضمان أن يتحقق هذا الهدف، بطرق منها مبادرات استقدام الموظفين المتخصصين.

التوصية ٥

تصميم عملية الشراء بما يحقق التأثير الاقتصادي المحلي

ينبغي تنقيح قواعد الشراء في الأمم المتحدة لكي تُعطى الأولوية للقدرات الوطنية ويُستفاد من الخبرات المحلية والميزة النسبية قدر المستطاع. ويشجع الفريق الدول الأعضاء

على أن تتخذ تدابير مماثلة. وينبغي اشتراط إجراء تقييم سنوي خارجي لجميع عمليات حفظ السلام الرئيسية والبعثات السياسية الخاصة العاملة في الميدان من أجل إحداث الأثر الاقتصادي الداعم للقدرات الوطنية بأكبر قدر ممكن.

التوصية ٦

وضع توجيهات مشتركة لتمكين القدرات الوطنية

يحث الفريق الأمم المتحدة، والبنك الدولي، والفريق العامل المعني بتنمية القدرات والتابع للحوار الدولي بشأن بناء السلام وبناء الدولة، والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة، أن تعمل سويا من أجل وضع توجيهات واضحة بشأن أفضل السبل الكفيلة بتنمية القدرات الفردية والمؤسسية والمجتمعية بهدف إقامة مجتمع يتسم بقدر أكبر من المرونة. وينبغي أن يشمل ذلك وضع توجيهات بشأن السبل التي يمكن من خلالها للجهات الفاعلة الوطنية أن تمارس الرقابة على المساعدة التقنية الدولية، وأن تقيس مدى التقدم المحرز، وأن تحدد الممارسات السليمة.

التوصية ٧

دعم عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي بشأن الأعمال الحكومية الأساسية

يجب أن يكون المجتمع الدولي قادرا على دعم الحكومات الخارجة من النزاعات في بناء هياكلها الأساسية اللازمة من أجل (أ) إدارة السياسيات وتحديد الأولويات؛ (ب) تنسيق المساعدة والإدارة المالية العامة. ويحتاج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى الموارد والقدرات اللازمة لدعم هذه الجهود، لكن ليس بمقدوره القيام بذلك بمفرده. وللبنك الدولي قدرات هامة في هذه المجالات، ولذا يحث الفريق على توسيع نطاق تعاونهما.

ثالثا – الشراكة

١٤ – لا يمكن العثور على العديد من القدرات المدنية التي تحتاج إليها المجتمعات المتضررة من النزاعات أشد الاحتياج، داخل الأمم المتحدة. وفي تلك الحالات، يمكن للأمم المتحدة أن تفيد المجتمعات المحلية المتضررة من النزاعات بصورة أفضل بالاعتماد على قدرات من خارج الأمم المتحدة، وهي قدرات متوافرة لدى الدول الأعضاء فيها، ولدى المجتمع المدني.

١٥ – بيد أن الأمم المتحدة تعتمد كثيرا على موظفيها للاضطلاع بجميع مهامها، خاصة في البعثات الأكبر حجما التي يأذن بها مجلس الأمن، حتى وإن كانت تلك المهام لا تدخل ضمن الصلاحيات الاعتيادية لموظفيها. وعلى نحو ما يرد توضيحه بمزيد من التفصيل في

المرفق الأول أدناه، فإن الأمانة العامة تواجه صعوبة كبيرة لاستقدام موظفين متخصصين ونشرهم في الوقت المناسب.

١٦ - وخارج الأمم المتحدة، في البلدان التي مرت مؤخرا بمرحلة انتقالية أو بعملية تطوير أو تحول على صعيد المؤسسات، توجد مجموعة أكبر من القدرات ذات الإمكانات الكبيرة. وبالمثل، توجد لدى بعض الدول الأعضاء مهارات تقنية متخصصة يكثر الطلب عليها في البلدان المتضررة من النزاعات. وقد ظهر ذلك في برامج البرازيل لإدارة النفايات والحد من العنف الأهلي في هايتي، والخبرة الجنوب أفريقية في تنظيم الانتخابات والوساطة في بوروندي، والعديد من غير ذلك من الحالات.

١٧ - وتوجد لدى عدة وكالات وصناديق وبرامج شراكات فعالة مع مصادر القدرات الخارجية. وقد أظهرت تلك البرامج، في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي وغيرها، أن هذه العلاقات يمكن أن تحقق بسرعة ما يُرجى منها في أعقاب الأزمات.

١٨ - ومن الأمثلة على ذلك الشراكة القائمة بين مجلس اللاجئين الدانمركي والفريق العامل لمجموعة الحماية والفريق العامل لمجموعة تنسيق شؤون المخيمات وإدارتها. ويحتفظ مجلس اللاجئين الدانمركي بقائمة من الخبراء تتألف من ٢٧٠ خبيراً للانتشار السريع والنشر العيني. وخلص تقييم مستقل إلى أن هذه الشراكة واستخدام النهج العنقودي على نطاق أوسع يسجِّلان تحولاً غير مباشر في طبيعة الشراكات القائمة بين الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية بعد أن أصبحت هذه الأخيرة تأتي بإسهامها على نحو أكمل. ”وتمكَّنت قائمة مجلس اللاجئين الدانمركي الاحتياطية من أن تتجاوز القدرة على سد الاحتياجات المفاجئة ... [كما] أن شركاء الأمم المتحدة يرون عموماً أن تنوع أعضاء المنظمة (على صعيد الجنسيات واللغات والمهارات المهنية) هو مكمن قوة ويأتي بقيمة مضافة حقيقية“[٦].

١٩ - وكثيراً ما تلجأ هذه الشراكات إلى ترتيب الخبراء الموفدين في بعثة لتسهيل الانتشار، كما تفعل شرطة الأمم المتحدة. وقد أحرز هذا الترتيب نتائج إيجابية، ويشجع الفريق على استخدامه على نطاق أوسع. وسيؤدي ذلك إلى إنشاء بعثات بعدد أقل من الموظفين المدنيين الدوليين والحد من التكاليف وتعزيز المرونة.

(٦) “External Evaluation of the DRC’s Stand-by Roster”, COWI, Belgium: http://www.drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/IA_PDF/relief_work/DRC%20Stand-by%20Roster%20Evaluation%202009.pdf.

٢٠ - لكن الأمانة العامة كثيراً ما لا تُبقي على الشراكات اللازمة لعمل النموذج بنجاح. وبالفعل، ثمة شعور بإحباط كبير إزاء طبيعة الشراكات ''المنشأة لغرض خاص'' مع الأمانة العامة. وقد أفاد إلينا كلٌّ من المسؤولين عن قوائم الخبراء، والدول الأعضاء، سواء في بلدان الجنوب أو الشمال، بأنهم يريدون العمل مع الأمم المتحدة لكنهم لا يجدون سبيلاً إلى ذلك. إذ لا توجد أي جهة اتصال يسهل الوصول إليها - سواء لتحديد كيفية استجابة قدرات الشركاء المحتملين للاحتياجات الفورية أو لبناء علاقة تمكِّنهم من الاستثمار في تلبية الاحتياجات على الأمد الطويل. ورغم الاستعداد للعمل، يبقى مقدِّمو القدرات عادة غير قادرين على تأمين اتفاقات قانونية موحدة ويتعيَّن عليهم التفاوض من جديد، في كل مرة، بشأن شروط وظروف الانتشار.

٢١ - وبالمثل، تكلَّم رؤساء البعثات عن لامعقولية قيام كل وجود ميداني للأمم المتحدة بإنشاء اتصالاته الخاصة مع مجموعة واسعة من مقدِّمي القدرات المتاحة عن طريق الدول الأعضاء والمجتمع المدني والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية. ودعت جميع هذه الأطراف - من دول أعضاء ومسؤولين عن القوائم وقادة ميدانيين - إلى إنشاء آلية كفيلة بتنظيم علاقة الأطراف الإدارية مع الأمم المتحدة - وهي أشبه بـ ''آلية لإقامة الاتصال'' تجعل من السهل إنشاء وتشغيل الشراكات الناجحة.

٢٢ - وفي بعض الحالات، كان هناك طلب على أفرقة الخبراء المدنيين القادرين على العمل معاً في إطار وحدة واحدة، إما لدعم القدرات الوطنية أو لأداء مهام حرجة. وفي هذه الحالة، تلجأ الأمانة العامة إلى آليتها الإدارية القوية المستخدمة عادة لإقامة شراكات مع الدول الأعضاء. وبناءً على طلب محدد للحصول على الدعم، تقدِّم الدول الأعضاء أفراداً عسكريين أو أفراد شرطة إلى الأمم المتحدة، وتسدَّد التكاليف باستخدام معدلات السداد الموحدة المتفق عليها في طلب التوريد. ومن الممكن توسيع نطاق هذه الآلية لتوفير أفرقة مدنيين من الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية أو من مراكز الخبرة الرفيعة.

٢٣ - ويلاحظ الفريق أن الدول الأعضاء من الشمال والجنوب معاً قد استثمرت موارد كبيرة لإقامة الشراكات التي تسهم في توليد القدرات المدنية اللازمة للاستجابة في أوقات الأزمات. وعلى سبيل المثال، أظهرت شراكتا النرويج والاتحاد الأوروبي مع الاتحاد الأفريقي إمكانات التعاون الثلاثي، حيث نشأ تعاون بين أموال و/أو خبرات الشمال وأموال و/أو خبرات الجنوب من أجل دعم بلد ثالث، على غرار الجهود التي أثمرت عنها الشراكة الكمبودية/التيمورية بشأن تنسيق المعونة التي تموِّلها الوكالة اليابانية للتعاون الدولي. وينطبق الشيء نفسه على التعاون القائم بين أيرلندا وأيرلندا الشمالية وتيمور - ليشتي وليبريا بشأن

دور المرأة في السلام والأمن. ومن شأن ''التوأمة'' بين مؤسسات الجنوب (كاتفاق التعاون القائم بتيسير من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بين المصرف المركزي الكيني ونظيره الصومالي الناشئ حديثا)، أو مدن الجنوب، أن تعزز إقامة علاقات قيِّمة على الأمد الطويل.

٢٤ - وهناك نموذج مفيد آخر يتمثل في شبكة الاستجابة السريعة في مجال العدالة. وهذه الشبكة مرفق احتياطي متعدد الأطراف لتقديم الخبرات في مجال العدالة الجنائية، ويشمل هيكل إدارته شركاء من الشمال والجنوب. وتنظِّم الشبكة تدريباً في بلدان الشمال والجنوب معاً وتعمل على نشر مجموعة متنوعة من الخبراء - لدعم التحقيق في سجن ''لي كاي''، بهايتي، على سبيل المثال.

٢٥ - ويرى فريق كبار الاستشاريين الأمم المتحدة كمنظمة كفيلة بتحقيق النتائج عن طريق الشراكات. وإقرار المنظمة بقيودها لا يعني بذل ما هو أقل من اللازم. فالمطلوب عوضا عن ذلك هو الوصول إلى شركاء جدد يتمتعون بقدرات جديدة، ووضع أسلوب عمل جديد يعمل فيه عدد أقل من الموظفين المدنيين التابعين للأمم المتحدة مع الآخرين سعياً إلى توفير رد أفضل وأقوى.

٢٦ - وبناءً عليه، يقدم فريق كبار الاستشاريين ثلاث توصيات، من التوصية رقم ٨ إلى التوصية رقم ١٠ أدناه، لإنشاء آلية تمكِّن من إقامة الشراكات العالمية وتعميق وصول الأمم المتحدة إلى مجمع عالمي للقدرات.

التوصيات: العمل في إطار شراكة عالمية

٢٧ - توصيات فريق كبار الاستشاريين هي كما يلي:

التوصية رقم ٨
إنشاء آلية لتمكين إقامة الشراكات وإدارتها

يتعين على الأمم المتحدة، سعياً إلى الاستفادة من القدرات القائمة والقدرات العالمية الجديدة، أن تُنشئ آلية اتصال مع الشركاء الخارجيين. ويوصي الفريق بإقامة خلية للشراكات المدنية تستضيفها إدارة الدعم الميداني، بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتقدم الخدمات إلى جميع أشكال الوجود الميداني للأمم المتحدة في البلدان المتضررة من النزاعات. وهذا يتلاءم مع استراتيجية تقديم الدعم الميداني على الصعيد العالمي. وستقوم خلية الشراكات المدنية بما يلي:

(أ) إقامة الاتصال بين الأمم المتحدة في الميدان ومقدِّمي القدرات الخارجية – ستوفر خلية الشراكات المدنية إلى كلٍّ من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة في الميدان والمنسقين المقيمين نقطة اتصال واحدة، بما يتيح الوصول إلى القدرات المدنية في الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية والمنظمات غير الحكومية والمسؤولين عن قوائم الخبراء، واختيار هذه القدرات ونشرها بناءً على الاحتياجات الميدانية المحددة.

(ب) إقامة علاقات طويلة الأجل مع مقدِّمي القدرات الخارجية – تقدِّم خلية الشراكات المدنية الدعم إلى قادة المجموعات على النحو المقترح في التوصية رقم ١١ أدناه عبر إنشاء آليات قانونية وإدارية لتمكين نشر القدرات انطلاقاً من المجموعات المشارِكة (المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية والدول الأعضاء والمنظمات غير الحكومية، إلخ.) وجهات خارجية أخرى. وستعمل الخلية أيضاً مع قادة المجموعات ومقدِّمي التدريب في الأمم المتحدة لكفالة الامتثال للمعايير[٧]. وإننا نحث الدول الأعضاء على البدء بوضع اتفاقات رسمية مع خلية الشراكات المدنية في أقرب فرصة ممكنة.

(ج) توحيد الترتيبات القانونية – ينبغي لخلية الشراكات المدنية أن تضع، بالتعاون مع مكتب الشؤون القانونية وجهات أخرى، مذكرات تفاهم موحدة كي تُستخدم مع الشركاء الوطنيين والإقليميين وغير الحكوميين، بالاستناد إلى الدروس المستفادة من برنامج الشراكات الاحتياطية التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والتجربة الغنية للوكالات والصناديق والبرامج.

(د) إدارة قائمة داخلية للمرشحين المقبولين للانتشار السريع – ستعمل خلية الشراكات المدنية على إدارة قائمة داخلية لعمليات الأمم المتحدة للانتشار السريع في الأزمات. ويناقش إنشاء هذه القائمة بالتفصيل في المرفق الأول.

(هـ) مساءلة خلية الشراكات المدنية – ستكون خلية الشراكات المدنية مسؤولة أمام الدول الأعضاء عن كفالة التنوع الجغرافي والتوازن بين الجنسين. وينبغي للتنوع أن يكون شرطاً أساسياً لجميع الشراكات الرسمية.

(٧) تشمل مجموعة مقدِّمي القدرات إلى الأمم المتحدة: دائرة التدريب المتكامل التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام، ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، وكلية موظفي منظومة الأمم المتحدة.

(و) تقديم الخدمات على نطاق واسع – حيثما تكون الآليات القائمة فعالة وكافية، ولا سيما داخل الوكالات والصناديق والبرامج، لا ينبغي أن تُدرج ضمن خلية الشراكات المدنية. لكن الخلية ستشكل مورداً متاحاً أمام الأمم المتحدة ككل.

التوصية رقم ٩

وضع إطار لسياسات الأمم المتحدة للشراكات

لتمكين خلية الشراكات المدنية من العمل بكفاءة، نقترح ما يلي:

(أ) توضيح استخدام المساعدة المؤقتة والعاجلة – تنظم قرارات الجمعية العامة استخدام الأفراد المقدمين دون مقابل لتوفير الدراية الفنية غير المتاحة داخل المنظمة وتقديم المساعدة المؤقتة والعاجلة[٨]. وسوف تتوفر المرونة المطلوبة لكي تعمل هذه الشراكات بسلاسة بتوضيح إداري من الأمين العام بأن المساعدة العاجلة ملائمة خلال ٢٤ إلى ٣٦ شهراً عقب انتهاء النزاع[٩].

(ب) توسيع نطاق الاستعانة بطريقة إيفاد الخبراء في بعثات – وتتيح هذه الطريقة للموظفين الذين يتمتعون بالدراية الفنية المطلوبة أن يقدموا خدماتهم إلى الأمم المتحدة مع البقاء على صلة بمسارهم المهني العادي. وتشكل هذه الطريقة أداة قوية لحشد الخبرات، ولا سيما من جنوب الكرة الأرضية، وسيساعد توسيع نطاقها الأمم المتحدة على توفير القدرات التي تحتاج إليها.

(ج) وضع حزم دعم مدنية – ينبغي إتاحة الموارد من ميزانيات البعثات المقررة لتمويل حزم الدعم المدنية. وتقوم دولة عضو أو منظمة إقليمية أو مركز امتياز بإنشاء حزمة دعم مدنية تلبية لحاجة واضحة ومحددة ميدانياً إلى مجموعة من القدرات المدنية المتخصصة. وسوف تستخدم هذه الحزم الإطار الحالي لطلبات التوريد، وتتاح لجميع عمليات الأمم المتحدة الميدانية التي تعاني من ثغرات كبيرة في قدراتها المدنية.

(د) تقديم الدعم لتعزيز التعاون الثلاثي وفي ما بين بلدان الجنوب – يوفر كل من التعاون في ما بين بلدان الجنوب والآليات الثلاثية مساعدة حاسمة قصيرة وطويلة الأجل في أعقاب النزاع، كما تدل على ذلك الطائفة المتنوعة من المبادرات التي استثمر فيها المانحون كثيراً. ويوفر الإطار القائم حالياً ضمن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتعاون فيما بين بلدان الجنوب نقطة مرجعية محتملة بشأن الآليات الفعالة للقيام بذلك. ويشجع الفريق على المزيد من الاستثمار في هذه الآليات.

---

(٨) القراران ٥١/٢٤٣ و ٥٢/٢٣٤.

(٩) سوف يلغي هذا التوضيح الأمر الإداري ST/AI/1999/6.

(هـ) زيادة الاستخدام الفعال للمتطوعين، ولا سيما متطوعو الأمم المتحدة – وجهت عناية فريق كبار الاستشاريين بصورة متكررة إلى أن برنامج متطوعي الأمم المتحدة يشكل مصدراً للقدرات المتنوعة والمختبرة ميدانياً. وينبغي أن يستخدم قادة الأمم المتحدة في الميدان برنامج متطوعي الأمم المتحدة بقدر أكبر. وفي القطاعات التي حُددت فيها ثغرات في القدرات، يشجع الفريق برنامج متطوعي الأمم المتحدة على وضع قوائم متخصصة من المتطوعين. وتوفر آليات تطوعية أخرى كذلك، من قبيل العمل التطوعي المجتمعي والقوائم التطوعية الإقليمية ودون الإقليمية، قدرات يمكن الاستفادة منها.

(و) زيادة الشراكات مع القطاع الخاص – يمكن لخبرات القطاع الخاص، ولا سيما في مجالات إدارة الموارد الطبيعية وتنمية القطاع الخاص، أن تفيد المجتمعات المتضررة من النزاعات. وينبغي لخلية الشراكات المدنية التي تعمل مع مكتب الشراكات ومكتب الاتفاق العالمي للأمم المتحدة أن تعد مقترحات عملية مع شركائها لرفد العمليات الميدانية بالقدرات المدنية في هذه المجالات، وكذلك في مجالات أخرى يمكن العثور فيها على هذه القدرات. ويرحب الفريق بالمسابقة التنافسية لتمويل الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم التي نظمتها مجموعة العشرين مؤخراً، والتي سعت لزيادة استفادة الشركات الصغيرة الحجم من الحلول الاقتراضية القابلة للتطويع، نظراً إلى أن ذلك يشكل تحدياً خاصاً أمام تنمية القطاع الخاص في سياقات ما بعد انتهاء النزاعات. وينبغي أن تتماشى الأمم المتحدة مع هذه المبادرة وتوفر لها الدعم.

(ز) إنشاء و/أو دعم مراكز الامتياز – يمكن إنشاء مراكز امتياز في مجالات تبرز فيها جلياً الحاجة إلى القدرات. ويمكن لهذه المراكز أن تضم مدنيين يتمتعون بالمهارات الضرورية والتخصصية العالية، من قبيل تنسيق المساعدة والإدارة العامة وإصلاح القطاع الأمني. وتوجد منظمات من هذا القبيل بالفعل وهي تقيم شراكات مع الأمم المتحدة في مجالات مثل العدالة الانتقالية، وينبغي توسيع نطاق هذا النموذج.

التوصية رقم ١٠

تحسين موارد التدريب من أجل المجمع العالمي لمقدمي القدرات

يستند نموذج الشراكة إلى حد أدنى من التوجيه والدعم المشتركين للجهات الفاعلة التي تسعى للعمل سوياً مع الأمم المتحدة. وللمساعدة في إنشاء مجامع جديدة للقدرات، وتعزيز المعايير لدى القائمة منها، على أساس النماذج الناجحة المستخدمة في عمليات حفظ السلام، يقترح الفريق ما يلي:

(أ) تحديد المجالات التي تبرز فيها الحاجة للتدريب – ينبغي أن تعمل دائرة التدريب المتكامل في إدارة عمليات حفظ السلام، ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، وكلية موظفي منظومة الأمم المتحدة مع مكتب إدارة الموارد البشرية وإدارة الدعم الميداني وخلية الشراكات المدنية وقادة المجموعات، المحددين في التوصية 11 أدناه، على تحديد المجالات التي تبرز فيها الحاجة للمهارات ومن ثم توفير التدريب أو تحديد الدورات التدريبية الخارجية المناسبة.

(ب) تحديد معايير التدريب والمدربين والمتدربين – تحتاج الأمم المتحدة لكل من هذه المجالات معايير واضحة لعمليات التأهيل الجيدة. وفي المجالات التي بوشر فيها العمل بالفعل، يمكن وضع هذه المعايير داخلياً. وفي حالات أخرى، يمكن للشراكات مع الجامعات والجهات الفاعلة الأخرى أن تساعد في تحديد المعايير العالمية. وينبغي تبادل هذه المعلومات بحرية مع مراكز التدريب والجامعات والجهات الفاعلة في القطاع الخاص.

(ج) وضع آلية تصديق – ينبغي أن يقوم كل من دائرة التدريب المتكامل في إدارة عمليات حفظ السلام، ومعهد الأمم المتحدة للبحث والتدريب، وكلية موظفي منظومة الأمم المتحدة بإعداد آلية تصديق رسمية على التدريب، يجري العمل بها على أساس استرداد التكاليف، لضمان وضع برامج تتميز بقدر كاف من الجودة. وينبغي أن تقوم هذه الآلية باعتماد البرامج، واعتماد المدربين في نهاية المطاف. ويستند ذلك إلى العمل الذي جرى القيام به لمراكز التدريب على حفظ السلام.

(د) إتاحة الاستفادة من التدريب

'١' تمكين مراكز التدريب على حفظ السلام من توفير التدريب للمدنيين على نحو أفضل – يمكن لمراكز التدريب على حفظ السلام القائمة أن توفر خياراً متدني التكلفة لتوفير المزيد من التدريب للمدنيين. وتشجع الجمعية العامة في قرارها ٣٧/٤٩ على إنشاء مراكز للتدريب على حفظ السلام على أساس وطني أو إقليمي، حسبما يعتبر ذلك مناسباً، وذلك للعسكريين والموظفين والمدنيين. ويمكن للدعم المالي الذي يقدمه جنوب الكرة الأرضية إلى البلدان، بالاقتران مع آلية اعتماد صارمة للمدربين، أن يساعد في زيادة عدد الدورات التدريبية للمدنيين التي توفرها هذه المراكز وجودها.

'٢' إنشاء شبكات معارف عالمية – الشبكات المهنية في مجالات الاختصاص التي تقيم الصلة بين منظومة الأمم المتحدة وشركائها التنفيذيين أفضل من يتولى إعداد نظم إدارة المعارف وممارساتها. وإذا كانت هذه الشبكات غير موجودة، ينبغي إنشاؤها وربطها بمراكز الامتياز ومراكز التدريب.

'٣' رفع مستوى مراكز الامتياز - يمكن لمراكز الامتياز، على النحو الموصى به في التوصية ٩ أعلاه، أن توفر التدريب أيضاً. ويمكن للمؤسسات الأكاديمية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الإقليمية أو دون الإقليمية، أو الحكومات بل حتى كيانات الأمم المتحدة، أن تأوي هذه المراكز. وينبغي لكل من هذه المراكز أن ينشر المعارف بين الأمم المتحدة والدوائر الأكاديمية وشبكة مراكز تدريب المدنيين. وبوسع هذه المراكز أن تعزز الشبكات المهنية، من خلال توفير منبر لتبادل المعارف بين مقدمي التدريب للمدنيين.

رابعا - الخبرة

٢٨ - تضطلع الأمم المتحدة بدور متميز في إدارة النزاع المسلح، سواءً بصفتها آلية استجابة أولية أو جهة تنسيق للجهود الدولية الأوسع نطاقاً. وللنجاح في أداء هذين الدورين، شدد مجلس الأمن على الحاجة إلى تحسين قدرات الأمم المتحدة على القيام بنجاح بالتخطيط لعمليات حفظ السلام، وإنشائها، ونشرها، وتسييرها، ورصدها وتقييمها، واجتياز مراحلها الانتقالية، وإنجازها. كما سلّم بالحاجة إلى موظفين مدنيين خبراء ومدربين ومجهزين ... لتقديم استجابة شاملة ومتكاملة ومرنة[١٠].

٢٩ - إلا أن مجموعة من الدراسات البحثية المستقلة والميدانية خلصت إلى أن النظم الحالية للأمم المتحدة لا يمكن أن توفر القدرات المدنية على وجه السرعة بما يتسق مع الاحتياجات الوطنية أو أن تتكيف مع الظروف المتغيرة باستمرار[١١]. وتؤكد مشاورات الفريق ذلك. وتشكل هذه التحديات مدعاة للإحباط إلى حد كبير وقد أدرجت في المناقشات الدولية التي جرت مؤخراً في الجمعية العامة ومجلس الأمن ومجموعة العشرين والمنتدى الرفيع المستوى المعني بفعالية المعونة.

---

(١٠) S/PRST/2010/18.

(١١) انظر على سبيل المثال Organization for Economic Cooperation and Development. *The Recruitment and Deployment of Civilian Capacity in Early Recovery*, 2010; Peace Dividend Trust, *Mapping the Demand for Deployed Civilian Capacity, 2010; Eric Morris, Conjuring Spirits from the Vasty Deep: A User's Guide to Proposals for Strengthening UN Civilian Capacity in Peace Operations*, (Stanford University, 2010), and New York University Center on International Cooperation, *Rapid Deployment of Civilians in Peace Operations*, and *Recovering from War*, 2009.

٣٠- ويقوم تصور فريق كبار الاستشاريين على أمم متحدة حديثة يمكن أن توفر القدرات المدنية الأساسية بصورة موثوقة وعلى وجه السرعة ويمكن أن تحدد الثغرات في القدرات وأن تسدها، بالاستفادة من مواردها الغنية ومن شراكاتها مع الآخرين على حد سواء. وفضلاً عن ذلك، ولنشر هذه القدرات على أفضل وجه ميدانياً، يجب أن تتمتع الأمم المتحدة بالقدرة على نشر القادة المدربين تدريباً ملائماً، والمسؤولين عن أدائهم، نظراً إلى أن الأمم المتحدة مسؤولة أمام الدول الأعضاء عن تنفيذ ولاياتها.

٣١ - ويعرض الفريق أدناه كيف يمكن لذلك أن يتحقق في اعتقاده. غير أننا نشدد أولاً على شرط مسبق رئيسي، ألا وهو الحاجة إلى جهاز للموارد البشرية في الأمانة العامة بوسعه أن يعين الأشخاص المناسبين في المواقع المناسبة وفي الوقت المناسب في العمليات الميدانية التي تشهد تطورات متلاحقة. وتبين من المناقشات مع القيادات العليا للأمم المتحدة في الميدان أن المشاكل المتعلقة بالموارد البشرية والوتيرة البطيئة لاستقدام الموظفين من أكبر التحديات الداخلية التي يواجهها تنفيذ الولايات.

٣٢ - وهذه مسألة هيكلية أساسية. وقد يستحيل تصميم نظام لاستقدام الموظفين بوسعه أن يلبي على نحو كامل المتطلبات المعقدة لعمليات استقدام الموظفين في المقر وتقديم الدعم كذلك للعمليات الميدانية الكبيرة والقادرة على الاستجابة السريعة. ومع ذلك، فهناك تدابير يمكن اعتمادها في إطار البنيان القائم من أجل التصدي لأكثر المسائل إلحاحاً. ويتضمن المرفق الأول تحليلا لهذه المسائل وتوصيات لتحسين قدرة الأمم المتحدة على نشر خبراتها الخاصة بها من أجل تحقيق أقصى قدر من التأثير.

ألف - القدرات الأساسية

٣٣ - يطلب الدعم الدولي في أعقاب النزاعات غالبا في خمسة مجالات: (١) الأمن والسلامة الأساسيين؛ (٢) العمليات السياسية الشاملة؛ (٣) الخدمات الاجتماعية الأساسية؛ (٤) الوظائف الأساسية للحكومة؛ (٥) الإنعاش الاقتصادي[١٢]. ويستند الجدول ١ أدناه إلى هذه المجالات الخمسة وإلى البحوث السابقة[١٣] لتحديد مجموعة من المهام الأساسية في أعقاب النزاعات وهي مهام تشترك فيها كل حالة من حالات ما بعد النزاعات التي نظر فيها الفريق. ويحدد أيضا ثلاثة مجالات متداخلة، وهي: تنمية القدرات والشؤون الجنسانية وحقوق الإنسان.

(١٢) A/63/881-S/2009/304، الفقرة ١٧.

(١٣) جرد لقدرات الأمم المتحدة في مجال بناء السلام. المكتب التنفيذي للأمين العام، ٢٠٠٦.

الجدول ١

المهام الأساسية في أعقاب النزاعات: مجموعات النشاط ومجموعات النشاط الفرعية

السلامة والأمن الأساسيين	العمليات السياسية الشاملة	الخدمات الأساسية	الوظائف الأساسية للحكومة	التنشيط الاقتصادي
السلامة والأمن الأساسيين	**العمليات السياسية الشاملة**	**الأنشطة الإنسانية**	**الوظائف الأساسية للحكومة**	**التنشيط الاقتصادي**
الحد من العنف المجتمعي	العمليات الدستورية	الزراعة	سياسات المعونة وتنسيقها	إيجاد فرص العمل
نزع السلاح والتسريح	الانتخابات والعمليات الانتخابية	تنسيق المخيمات وإدارة المخيمات	مكافحة الفساد	إدارة الموارد الطبيعية
الأعمال المتعلقة بالألغام	الوساطة، والمساعي الحميدة، وتسوية النزاعات	التعليم	السلطة التنفيذية	القطاع الخاص والتنمية الصناعية
الشرطة	**دعم المجتمع المدني**	الانتعاش المبكر	السلطة التشريعية	الأشغال العامة والهياكل الأساسية
حماية المدنيين	تطوير الأحزاب السياسية	ملاجئ الطوارئ	الحوكمة المحلية	
إصلاح قطاع الأمن والحوكمة	الإعلام ووسائط الإعلام	الصحة	إصلاح الإدارة العامة	
الجريمة العابرة للحدود الوطنية/مكافحة الإرهاب		التغذية	الإدارة المالية العامة	
العدالة		الحماية	التخطيط الحضري	
السجون		المياه، والمرافق الصحية، والنظافة الصحية		
العدالة الجنائية				
الإصلاح القضائي والقانوني				
العدالة الانتقالية				
		تنمية القدرات		
		الشؤون الجنسانية		
		حقوق الإنسان		

٣٤ - ونظر فريق كبار الاستشاريين في القدرة الحالية في كل واحدة من هذه المهام الأساسية وحددنا الثغرات الجوهرية التالية في مجال القدرات:

(أ) في مجال الأمن والسلامة الأساسيين: نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛ الشرطة وإصلاح قطاع الأمن والحوكمة؛

(ب) في مجال العدالة: السجون؛ والعدالة الجنائية؛ والإصلاح القضائي والقانوني؛

(ج) في مجال العمليات السياسية الشاملة: تطوير الأحزاب السياسية والإعلام؛

(د) في مجال الوظائف الأساسية للحكومة: تنسيق المعونة والسلطة التشريعية؛ والإدارة المالية العامة.

(هـ) في مجال التنشيط الاقتصادي: إيجاد فرص العمل؛ وإدارة الموارد الطبيعية؛ وتنمية القطاع الخاص.

٣٥ - ويقدم هذا التقييم مع المحاذير التالية:

(أ) تشكل البيانات لمحة سريعة عن ميدان شديد النشاط. فضلا عن ذلك، لا يمكن التحقق من مدى القدرات وقابليتها للنشر وقد تكون هناك ثغرات في القدرات تتجاوز القائمة الواردة أعلاه.

(ب) توجد قدرة في بعض المجالات ولكنها غير كافية. ومن أمثلة ذلك مجال الوظائف الأساسية للحكومة التي تشمل السياسات وتنسيق المعونة. وفي مجالات أخرى، قد لا تتوافر أي قدرة على الإطلاق في منظومة الأمم المتحدة أو خارجها.

(ج) تستخدم الأمانة في الاستقدام فئات مهنية لا تتشابه إلا قليلا مع الوظائف الفعلية في الواقع. فربما يصنَّف موظف للنزاعات البيئية تحت فئة ''الشؤون المدنية''؛ كما قد يصنف عضو في فريق دعم للحكم المحلي تحت الفئة ذاتها. ولا تعكس هذه البيانات الفوارق الدقيقة في احتياجات المجتمعات المتضررة من النزاعات.

(د) في غياب قاموس وتصنيف مشتركين في مجال القدرة، يستحيل التمييز بين القدرات الموجهة نحو الاستبدال وتلك الموجهة نحو التدريب أو تلقين المهارات والمعارف. وفي مجال سيادة القانون، على سبيل المثال، لاحظ الفريق وجود حاجة إلى مجموعة من قضاة الاحتياط للنشر في أعقاب الأزمات مباشرة وإلى قدرة طويلة الأمد على تدريب الهيئة القضائية الوطنية.

(هـ) هناك أدلة على أن العديد من الأطراف الفاعلة يقدمون مطالبات طموحة في مجال القدرات، ربما على أمل توليد الموارد. وقد يكون ذلك استجابة طبيعية لعدم الاتساق بين الجهات المانحة. وعندما تقدم الجهات المانحة دعما لأطراف مختلفة تابعة للأمم المتحدة لتوفير القدرات نفسها، تكون النتائج ضعيفة عادة.

٣٦ - وبعد تحديد هذه المهام الأساسية وما بها من ثغرات جوهرية، نظر الفريق بعد ذلك في الكيفية التي يمكن بها للأمم المتحدة أن تحسن سد الثغرات وتوفير القدرات الأساسية بسرعة وبطريقة موثوق بها. أولا، لاحظ الفريق أن من أسرع وحدات القدرة المدنية وأكثرها مرونة داخل منظومة الأمم المتحدة هي تلك التي تعمل كوحدات لتقديم الخدمات العالمية للعملاء على نطاق المنظومة، مثل دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام وشعبة المساعدة الانتخابية. ثانيا، لاحظ الفريق أنه، في المجال الإنساني، ساعد نهج المجموعات على معالجة الثغرات القطاعية وشجع على إنشاء قيادات أقوى وساعد على تحسين التأهب والقدرة الاحتياطية[١٤]. وفي المقابل، هناك غموض في المجالات التي لا تدخل في المجموعات حول الأدوار والمسؤوليات وحول الأطراف التي تضطلع بالمسؤولية عن ضمان وجود قدرات كافية لتلبية الطلب المتوقع.

٣٧ - ومن ثم، يوصي فريق كبار الاستشاريين في التوصية رقم ١١ أدناه، بتوسيع نموذج تقديم الخدمات العالمية إلى جميع أعمال منظومة الأمم المتحدة في أعقاب النزاعات وتشكيل مجموعات ومجموعات فرعية لكل قطاع.

٣٨ - ونموذج المجموعات المستخدم في المجال الإنساني لا يمكن نقله بشكل كامل في أعقاب النزاعات. وواجب التصرف كآخر جهة يعوَّل عليها لتقديم الخدمات ليس مناسبا وينبغي عدم نقله. فبدلا من ذلك، ينبغي لهذه المجموعات، التي تعمل مع خلية الشراكات المدنية عند الحاجة، أن تكفل ما يلي:

(أ) تحديد مصادر القدرات والثغرات في مجال القدرات داخل كل مجموعة استنادا إلى خريطة القدرات التي أعدت لغرض هذا التقرير[١٥]؛

(ب) تقديم بيانات واضحة وقطاعية وذات مزية نسبية لمنح الأولوية للمجالات التي ينبغي أن تركز فيها الأمم المتحدة على تعزيز قدراتها الخاصة والتي تكون فيها الشراكة أو التعاقد من الباطن مناسبة أكثر؛

---

(١٤) Overseas Development Institute, "*Evaluation of the cluster approach*", 2008.

(١٥) يمكن الاطلاع على خريطة القدرات في: www.civcapreview.org.

(ج) تشجيع ثقافة تقديم الخدمات العالمية لكي يتسنى للقيادات الميدانية الحصول بسهولة على ما تحتاج إليه من قدرات؛

(د) توفير إطار للتوجيه والتدريب على نحو مشترك للخبراء العاملين تحت مظلة الأمم المتحدة.

باء – المساءلة والقيادة

٣٩ – إذا أرادت الأمم المتحدة أن تنجح في تنفيذ الولايات المسندة إليها وتحقق أقصى حد من الفعالية لاستثمارات الدول الأعضاء في مجال السلام والأمن، إذاً فإن المساءلة أمر أساسي.

المساءلة الاستراتيجية

٤٠ – اختل التوازن في المساءلة بشكل مفرط لصالح نظم الإدارة والموارد البشرية المعقدة والشديدة التنظيم بعيدا عن المهمة الأساسية، ألا وهي تنفيذ ولايات الدول الأعضاء. ولا تزال مراجعة الحسابات مركزة على الامتثال الإداري بدلا من الأداء الموضوعي. وما ينجم عن ذلك من ثقافة النفور من المجازفة غالبا ما يكون غير مناسب لعمل الأمم المتحدة في أوضاع النزاع التي تتطلب تجشم أخطار محسوبة. ويعد التجربة والابتكار في الكثير من الأحيان أمرا ضروريا للنجاح في تنفيذ الولايات الصعبة.

٤١ – وتحويل هياكل محفزات الأمم المتحدة نحو تنفيذ الولايات والنجاح التنفيذي بدلا من تحويلها نحو الامتثال الإداري لا يزال يشكل هدفا ثقافيا ذا أهمية حاسمة بالنسبة للأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها.

المساءلة التنفيذية

٤٢ – في بعض الحالات، مثل ليبريا وسيراليون، رأينا أمثلة على ”توحيد الأداء“ في الأمم المتحدة. ولكن الإنجازات كانت ضعيفة في حالات أخرى. ولئن كانت هناك مسائل بنيوية، حيث أن الجهات الفاعلة في الأمم المتحدة كلها تخضع لإدارة هيئات مختلفة، فهناك إمكانيات كبيرة للتحسين.

٤٣ – وتشكل الشؤون الجنسانية مجالا خاصا يحظى بالاهتمام. وعلى الرغم من أن الأمين العام دفع كبار القادة إلى تحسين التوازن بين الجنسين، يشعر الفريق بخيبة الأمل لأنه لم يشهد سوى قليل من الأدلة على مساءلة كبار القادة الميدانيين عن ذلك – سواء فيما يتعلق بالتوازن بين الجنسين في صفوف الأمم المتحدة أو الإشراك في العمليات السياسية أو نشر الخبرة الفنية

في المجال الجنساني أو مراعاة الاعتبارات الجنسانية في الميزنة. ويأمل الفريق أن تعمل هيئة الأمم المتحدة للمرأة على تعزيز فهم كيفية تحسين المساواة بين الجنسين على أساس مؤشرات النجاح الواضحة المحددة في تقرير الأمين العام، المرأة والسلام والأمن[١٦].

المساءلة الهيكلية

٤٤ - غالبا ما يكون تسلسل السلطة في العمليات الميدانية مربكاً ولا يرتبط ارتباطا واضحا بالولايات والمهام. ففي البعثات، بوجه خاص، يوجد توتر ملحوظ بين جانب ''الدعم'' والجانب ''الفني'' وعدم تضافر الجهود. ولا يمكن الإبقاء على الحالة الراهنة، حيث لا يستطيع القائد المسؤول عن نجاح تنفيذ الولاية التحكم في كفاءة استخدام موارد البعثة.

٤٥ - ومن ثم، يقدم فريق كبار الاستشاريين سلسلة من التوصيات، في إطار التوصية ١٢ أدناه، لتحسين المساءلة.

القيادة

٤٦ - أخيرا، لا يملك جميع كبار القادة في الميدان المجموعة الكاملة من المهارات اللازمة لإدارة العمليات الميدانية. ويلاحظ الفريق جهود وكلاء الأمين العام لعمليات حفظ السلام والشؤون السياسية والدعم الميداني وتنسيق الشؤون الإنسانية ومدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الرامية إلى تحسين نوعية القيادة الميدانية، لا سيما فيما يتعلق بالمساءلة وإنشاء قسم للتعيينات في مناصب الإدارة العليا. ويؤدي رئيس البعثة أو المنسق المقيم، بوصفهما قائدين لوجود الأمم المتحدة الميداني، دورا أساسيا في نجاحه ويشاطر الفريق الاعتقاد بوجوب تدريبهما تدريبا ملائما ودعمهما في أداء هذه المهام.

٤٧ - ومن ثم، يقدم فريق كبار الاستشاريين سلسلة من التوصيات، في إطار التوصية رقم ١٣ أدناه، لتحسين القيادة.

جيم - التوصيات: إيصال الخدمات من خلال ذوي الخبرة

٤٨ - ترد في ما يلي توصيات فريق كبار الاستشاريين:

(١٦) S/2010/498.

التوصية ١١

إصلاح القدرات الأساسية

(أ) إنشاء نظام للمجموعات المتخصصة في مجالات الأنشطة الأساسية في أعقاب النزاعات – كما هو الحال في نظام العمل في المجال الإنساني، ينبغي إقامة قيادات للمجموعات في جميع المجالات. وترد في الجدول ٢ مقترحات بقيادات المجموعات والمجموعات الفرعية، استناداً إلى القدرات القائمة. وقد أُدرِج البنك الدولي ضمن قيادات المجموعات المقترحة، وذلك لما يحظى به البنك من قدرات كبيرة في عدة مجالات. ويأمل الفريق أن ينظر البنك في الاضطلاع بهذه الأدوار، ويقترح أنه ينبغي أن يُطرح هذا الموضوع للمناقشة في وقت مبكر بين الأمين العام ورئيس البنك.

(ب) تحديد القدرات والثغرات – استناداً إلى الجهود المبذولة لتحديد القدرات لأغراض هذا التقرير[١٥]، ينبغي لقيادات المجموعات والمجموعات الفرعية، أن تنتج في غضون ١٢ شهراً، قائمة منقحة لمصادر القدرات المتاحة للنشر في أعقاب النزاعات، وتصنيف للقدرات حسب انطباقها على مجالات تخصص المجموعات، وقائمة بالثغرات في القدرات. وينبغي لقيادات المجموعات أن تحدد أي القدرات هي قدرات أساسية للأمم المتحدة – التي يتعين تنميتها وتعزيزها – وأيها ينبغي تأمينه عن طريق الشراكات الخارجية.

(ج) الاحتفاظ بالمرونة – كما هو الحال في نظام العمل في المجال الإنساني، ينبغي أن يكون لرئيس البعثة أو المنسق المقيم الحرية في أن يستعين إما بقيادة المجموعة، إن كانت تحظى بوجود محلي نشط، أو بآليات بديلة.

(د) التركيز على المسائل الجنسانية بوصفها مسألة جامعة – ينبغي لهيئة الأمم المتحدة للمرأة، بوصفها الهيئة القائدة المقترحة للمجموعة المختصة بالمسائل الجنسانية، أن تحدد بالاشتراك مع أعضاء المجموعة، القطاعات التي تحتاج إلى الخبرة الفنية المتخصصة في المجال الجنساني والتي يمكن لهذه الخبرات أن تؤثر فيها تأثيراً ملموساً.

(هـ) وضع اختصاصات لنموذج مزود الخدمات العالمية – تتوافر الخدمات التي يقدمها مزودو الخدمات العالمية على نطاق منظومة الأمم المتحدة بأسرها، بما يمكِّن الأمم المتحدة من الاستجابة بقدر أكبر من المرونة. ويقترح الفريق أنه ينبغي لقيادات المجموعات أن تعتمد نموذجاً لمزودي الخدمات العالمية. بيد أن نموذج تقديم الخدمات العالمية غير موَصَّف على نحو صحيح. وينبغي للجنة السياسات التابعة للأمين العام أن تحدد اختصاصاته، بحيث تشمل ما يلي:

'١' الخدمات: كيف يقدم مزود الخدمات العالمية خدماته للبعثات التي تقودها إدارة الشؤون السياسية، وتلك التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام، وإلى الجهات العاملة في أطر خارج البعثات، والجهات الفاعلة الإقليمية، والدول الأعضاء؛

'٢' الشراكة: كيف يعمل مزود الخدمات العالمية مع غيره من مصادر القدرات الأخرى في إطار الأمم المتحدة وخارجها؛

'٣' التوعية والتدريب والمعايير: كيف يكفل مزود الخدمات العالمية التنوع، وصِلَة الخدمات بالاحتياجات القائمة، والجودة.

(و) الاستثمار في التدريب على مهارات الاستجابة للأزمات - يوجد نقص في التدريب المتاح على المهارات اللازمة في وقت الأزمات. ويتفاقم هذا الوضع بسبب عدم تمكن البعثات السياسية الخاصة العاملة في الميدان من الحصول على تدريب. وينبغي لدائرة التدريب المتكامل التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام، ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، وكلية موظفي منظومة الأمم المتحدة، في إطار اتفاقها الجديد، أن تكفل ما يلي:

'١' أن يتوافر لقيادات المجموعات الدعم الفني اللازم لتحديد دورات التدريب المتاحة خارجياً، أو إذا لزم الأمر، إقامة دورات خاصة بها، من أجل تحسين نوعية القدرات وإمكانية التحقق من النوعية؛

'٢' أن يتوافر للبعثات السياسية الخاصة العاملة في الميدان، والمنسقين المقيمين، والموظفين التابعين لهم، القدرة على الحصول على التدريب ذي الصلة بعملهم.

التوصية ١٢

إرساء ثقافة المساءلة

(أ) زيادة المساءلة عن التنفيذ - ينبغي أن تتحمل أفرقة القيادات بشكل جماعي عبء المساءلة عن تنفيذ خططها. وهذا سيساعد على ضمان استمرارية الخطط وتقليل أوجه الاختلاف بين الجهات المعنية بالدعم والجهات المعنية بالجانب الموضوعي. ويجب أن يشترك مديرو إدارات دعم البعثات في عملية التخطيط، وأن يعترف بهم بوصفهم أطرافاً فاعلة ذات أهمية حاسمة داخل البعثات، وأن يتحملوا عبء المساءلة مباشرة أمام رؤساء البعثات.

(ب) زيادة المساءلة عن المساواة بين الجنسين - ينبغي للأمين العام، من خلال هيئة الأمم المتحدة للمرأة، أن يشجع على إجراء مراجعات سنوية مستقلة للتقدم المحرز نحو

تحقيق المساواة بين الجنسين مقابل المؤشرات الواردة في تقريره[١٦]، وأن يحمِّل كبار القادة التابعين له عبء المساءلة عن هذا التقدم.

(ج) زيادة المساءلة عن تقديم الخدمات – يستلزم هيكل الاستجابة من الأمم المتحدة أن تعمل الأجزاء المختلفة من المنظومة معاً. فهياكل المساءلة لا تسائل القادة الميدانيين عن العمل المشترك، وبخاصة في الحالات التي تشمل تقديم خدمات إلى جهات فاعلة أخرى تابعة للأمم المتحدة. وينبغي للاتفاقات المبرمة بين كبار المديرين والأمين العام أن تتضمن شرطاً بالمساءلة عن تقديم الخدمات.

(د) إرساء ثقافة المراجعة القائمة على النتائج التي تسعى إلى تعزيز تنفيذ الولاية وتحسينها، بدلاً من مجرد توقيع العقاب عن عدم الامتثال بالقواعد الإدارية – ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي لعمليات مراجعة حسابات الأنشطة الميدانية هو ضمان قيام رؤساء البعثات، في إطار القواعد والأنظمة التي وضعتها الدول الأعضاء، بتنفيذ ولاياتهم بأكبر قدر ممكن من الفعالية والكفاءة. وينبغي أن تقدم مراجعات الحسابات مقترحات استباقية بكيفية القيام بذلك، مع مراعاة الموارد المتاحة. ويُعدّ ذلك الاستمرار المنطقي والضروري لعملية التحوُّل في الثقافة التي بدأت بتطبيق الإدارة القائمة على النتائج.

(هـ) دعم التسامح المنهجي إزاء المخاطرة – يرحب فريق كبار الاستشاريين ببوادر تكوين قاعدة على نطاق المنظومة لإدارة المخاطر، لكنه يشير إلى أن ذلك يجب أن يمكن القيادات في البلدان المتأثرة بالنزاعات من خوض المزيد من المخاطر ومن إدارتها بفعالية أكبر. وتختلف العمليات الميدانية في البلدان المتأثرة بالنزاعات اختلافاً كبيراً عن العمل اليومي في المقر، وتستلزم اتباع نهج مختلف للمخاطرة.

التوصية ١٣
القيادة

(أ) تدريب القادة – يجب أن يتوافر لقادة الأمم المتحدة، بالإضافة إلى حنكة التقييم السياسي والخبرة المهنية الصحيحين، المعرفة الإدارية الضرورية لإدارة استجابة الأمم المتحدة للنزاعات على نحو يتسم بالكفاءة والفعالية. وفي الوقت الراهن، يتسبب عدم فهم القواعد المعمول بها في الأمم المتحدة في إعاقة قدرة القادة الميدانيين على الاستفادة من المرونة الموجودة داخل المنظومة. وينبغي لإدارة الدعم الميداني أن تعزز أنشطة التدريب لجميع كبار القادة الجدد (بمن فيهم الممثلون الخاصون والممثلون التنفيذيون ونائبو الممثلين الخاصين للأمين العام، وكذلك رؤساء الأركان)، وذلك لكفالة تحقيق تغطية وافية لمسائل الدعم (الإدارة والشؤون المالية والموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات). وينبغي تقديم هذه

الدورة التدريبية على نحو مشترك مع مديري دعم البعثات التابعين لكل قائد من كبار القادة، حتى يتسنى مناقشة خيارات محددة تتيح قدرات أكبر للبعثات على الاستجابة. وينبغي أيضاً في هذا التدريب أن تعالج المسائل المتعلقة بإدماج هيكل الدعم الخاص بالأمم المتحدة على أرض الواقع فيما بين البعثات والوكالات والصناديق والبرامج.

(ب) الاختيار بناءً على الكفاءة - ينبغي للدول الأعضاء أن تدعم حملة الأمين العام لتحسين قيادات الأمم المتحدة من خلال الاختيار القائم على أساس الكفاءة.

خامسا - سرعة الاستجابة

٤٩ - يجب أن يكون القادة الميدانيون للأمم المتحدة قادرين على تخصيص الموارد بأكبر قدر ممكن من الفعالية. فمع تطور الأوضاع وتغير الاحتياجات، ينبغي أن يكونوا قادرين على توجيه الموارد وفقا لتلك التطورات والتغيرات. وإذا تعذر ذلك، فإن التدخلات الدولية ستستمر في توفير قدرات غير مناسبة أو تحميل القدرات الوطنية الوليدة ما لا طاقة لها به.

٥٠ - وفي تصور فريق كبار الاستشاريين، ينبغي وضع نظام يقوم بموجبه رئيس البعثة أو المنسق المقيم بتخصيص الموارد استنادا إلى تقييمات دينامية للاحتياجات. فغالبا ما تعدّ الأمم المتحدة خططها في وقت لا تعرف فيه إلا القليل عن البلد وقدراته. وتقوم بعد ذلك بتخصيص الموارد على أساس تلك الخطط. ومع زيادة المعرفة والكفاءة، وقدرة الجهات الفاعلة الوطنية على تحديد الأولويات على نحو أكثر فعالية، يجب على الأمم المتحدة أن تستجيب لذلك وتغيّر خططها وميزانياتها.

٥١ - وفي تصور الفريق، ينبغي لرئيس البعثة أو المنسق المقيم أن يبحث عن الجهة الفاعلة التي تمتلك أكبر ميزة نسبية - سواء كانت تلك الجهة منظمة غير حكومية وطنية أو دولية، أو بعثة أو وكالة أو صندوقا أو برنامجا - ويعمل على كفالة أن تتاح لها الموارد اللازمة لتلبية الاحتياجات. وهذا نموذج بسيط لكيفية توجيه الاستثمارات البشرية والمادية إلى حيث يمكنها أن تحقق أفضل النتائج.

الجدول ٢

المجموعات وقيادات المجموعات

خدمات السلامة والأمن الأساسية		العمليات السياسية الشاملة		الخدمات الأساسية		الوظائف للحكومة الأساسية		تنشيط الاقتصاد	
المجموعات والمجموعات الفرعية	القائد	المجموعات والمجموعات الفرعية	القائد	المجموعات القائمة	القائد	المجموعات والمجموعات الفرعية	القائد	المجموعات والمجموعات الفرعية	القائد
خدمات السلامة والأمن الأساسية	**إدارة عمليات حفظ السلام**	**العمليات السياسية الشاملة**	**إدارة الشؤون السياسية**	**تنسيق الشؤون الإنسانية**	**مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية**	**الوظائف الحكومية الأساسية**	**البرنامج الإنمائي**	**إنعاش الاقتصاد**	**البنك الدولي**
الحد من العنف المجتمعي	البرنامج الإنمائي	العمليات الدستورية	إدارة الشؤون السياسية	الزراعة	منظمة الأغذية والزراعة	سياسات المعونة وتنسيقها	البرنامج الإنمائي	إيجاد فرص العمل	البرنامج الإنمائي
نزع السلاح والتسريح	إدارة عمليات حفظ السلام	الانتخابات والعمليات الانتخابية	إدارة الشؤون السياسية	تنسيق المخيمات، وإدارة المخيمات	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	مكافحة الفساد	البنك الدولي	إدارة الموارد الطبيعية	برنامج الأمم المتحدة للبيئة
الإجراءات المتعلقة بالألغام	إدارة عمليات حفظ السلام	الوساطة والمساعي الحميدة وتسوية النزاعات	إدارة الشؤون السياسية	التعليم	اليونيسيف	الفرع التنفيذي	البرنامج الإنمائي	تنمية القطاع الخاص والقطاع الصناعي	البنك الدولي
الشرطة	إدارة عمليات حفظ السلام	**دعم المجتمع المدني**	**البرنامج الإنمائي**	الإنعاش المبكر	البرنامج الإنمائي	الفرع التشريعي	البرنامج الإنمائي	الأعمال والهياكل الأساسية العامة	البنك الدولي
حماية المدنيين	إدارة عمليات حفظ السلام	تطوير الأحزاب السياسية	البرنامج الإنمائي	ملاجئ الطوارئ	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	الحكم المحلي	البرنامج الإنمائي		
إصلاح القطاع الأمني وإدارته	إدارة عمليات حفظ السلام	الإعلام ووسائط الإعلام	البرنامج الإنمائي	الصحة	منظمة الصحة العالمية	إصلاح الإدارة العامة	البنك الدولي		
الجريمة العابرة للحدود الوطنية/مكافحة الإرهاب	مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة			التغذية	اليونيسيف	الإدارة المالية العامة	البنك الدولي		
العدالة	**البرنامج الإنمائي**			الحماية	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	التخطيط الحضري	الأمم المتحدة-الموئل		

خدمات السلامة والأمن الأساسية		العمليات السياسية الشاملة		الخدمات الأساسية		الوظائف للحكومة الأساسية		تنشيط الاقتصاد	
المجموعات والمجموعات الفرعية	القائد	المجموعات والمجموعات الفرعية	القائد	المجموعات القائمة	القائد	المجموعات والمجموعات الفرعية	القائد	المجموعات والمجموعات الفرعية	القائد
السجون	إدارة عمليات حفظ السلام			المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية	اليونيسيف				
العدالة الجنائية	البرنامج الإنمائي								
الإصلاح القضائي والقانوني	البرنامج الإنمائي								
العدالة الانتقالية	مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان								
تنمية القدرات				**البرنامج الإنمائي**					
المسائل الجنسانية				**هيئة الأمم المتحدة للمرأة**					
حقوق الإنسان				**مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان**					

٥٢ - ولتمويل هذه الاستجابة، هناك ثلاثة أنواع من الأدوات المتاحة للأمم المتحدة في المرحلة التي تعقب انتهاء النزاع، وهي: (١) الأنصبة المقررة؛ (٢) والصناديق الاستئمانية القائمة؛ (٣) والتبرعات الجديدة. غير أن النظام الحالي لا يسمح للقادة باختيار إحدى هذه الأدوات وتوجيه الموارد إلى الجهة الفاعلة التي تمتلك أكبر ميزة نسبية. وعوضا عن ذلك، فإن توافر الموارد هو ما يحرك القدرات المدنية. وفي الحالات التي قد يكون من الأنسب فيها استخدام القدرات الوطنية، غالبا ما يتم اللجوء إلى جهات فاعلة دولية أكثر تكلفة.

٥٣ - وستكون للتوصيات الواردة أعلاه بشأن آليات الشراكة الفعالة والتدريب الفعال لقادة البعثات نتائج أفضل إذا رُبطت بالقدرة على توجيه الموارد وفقا للاحتياجات. وينبغي للبعثات الأصغر حجما أن تكون أكثر مرونة. ويرى الفريق هنا أن ثمة أربع عقبات ينبغي تجاوزها:

٥٤ - أولا، البحث عن مصادر جديدة للتمويل الطوعي غالبا ما يكون بطيئا ولا يمكن التنبؤ بنتائجه. وبالنسبة للوكالات والصناديق والبرامج، فإن الموارد الخارجة عن الميزانية المطلوبة لكل مشروع على حدة عادة ما يجب تعبئتها قبل البدء في تنفيذ الأنشطة. وهذا ما يؤخر بدء مهام أساسية في إطار عملية بناء السلام خلال المرحلة التي تعقب انتهاء النزاع مباشرة.

٥٥ - ولتقصير مدة هذا التأخير، فإن مرفق رأس المال المتداول التابع لبرنامج الأغذية العالمي يوفر رأسمال متداول لتقديم القروض إلى البرامج الميدانية قبل ورود المساهمات المتوقعة، وذلك لتسريع عملية التنفيذ. وفي أول سنة كاملة من التشغيل (٢٠٠٥)، مكّن هذا الصندوقُ برنامجَ الغذاء العالمي من الوصول، في الوقت المناسب، إلى عدد إضافي بلغ ٨,٢ مليون مستفيد، وحقق وفورات مباشرة بلغت ٢٠,٤ مليون دولار. وكان سيتعين توفير مبلغ يقدر بنحو ٧٥ مليون دولار من المساهمات النقدية في بداية عام ٢٠٠٥ لتحقيق نفس النتيجة. وتمكن الصندوق منذ ذلك الحين من تقديم سلف بلغت قيمتها ١,٠٢ مليار دولار، دون أي مشطوبات، وتحسين سرعة التنفيذ بـ ٥٧ يوما. وقد يكون من المفيد توسيع نطاق هذا النهج ليشمل كيانات الأمم المتحدة الأخرى التي تعتمد في تمويلها على التبرعات.

٥٦ - ثانيا، الصناديق الاستئمانية القائمة غالبا ما تكون غير قادرة على صرف مبالغ التمويل للبعثات. وعلى سبيل المثال، فإن صندوق بناء السلام مكلّف بـ ”دعم أنشطة بناء السلام التي تسهم بصورة مباشرة في الجهود المبذولة بعد انتهاء النزاعات لتحقيق الاستقرار وتعزيز قدرات الحكومات والمؤسسات الوطنية والمحلية والسلطات الانتقالية أو غيرها من

السلطات المختصة"[١٧]. بيد أنه من الناحية العملية، لا يمكن لصندوق بناء السلام أن يدعم عمليات حفظ السلام أو البعثات السياسية الخاصة. وذلك لأن نسبة النفقات العامة التي تعتمدها الأمانة العامة تبلغ ١٣ في المائة، وهو ما يتجاوز نسبة ٧ في المائة التي يعتمدها الصندوق كحد أقصى. ويحول هذا القيد دون استخدام قدرات البعثات، حتى في الحالات التي تمتلك فيها البعثات ميزة نسبية أو تكون لديها أصول منشورة من قبل.

٥٧ - ثالثا، لا توفر مصادر التمويل هذه موارد كافية للأنشطة البرنامجية اللازمة لتنفيذ الولايات. وإذا كانت ولايات مجلس الأمن تشمل مهاما تعتبرها الدول الأعضاء أساسية لتحقيق الاستقرار، فمن غير المعقول ألا تستطيع الأمم المتحدة تأمين التمويل اللازم لتنفيذ تلك الولايات. ويوفر النظام الحالي التمويل من الأنصبة المقررة لتمويل أجزاء الولاية المتصلة بالأمن، والموظفين المدنيين، بالدرجة الأولى. وبالنسبة للبرامج المتصلة بالمهام التي صدر بها تكليف، فإن الأمم المتحدة ما زالت تعتمد على التبرعات كمصدر للتمويل، وهو تمويل بطيء يصعب التنبؤ به. وعلى سبيل المثال، يمكن للقدرات الشرطية الدائمة أن تنشر خبراءها بعد إشعارها بوقت قصير. غير أنها تنشرهم دون الاستفادة من الأموال المخصصة للبرامج، ولا يمكنها توفير التدريب الأساسي والقدرة التشغيلية لنظرائها الوطنيين، وهو ما يحد كثيرا من فعاليتها. وغالبا ما يشكّل ذلك مصدر قلق للمجتمعات المتضررة من النزاعات، والتي ترى في ذلك فشلا في التنفيذ خلال المراحل الأولى الحاسمة لجني ثمار السلام.

٥٨ - رابعا، هناك عدم مرونة في استخدام جميع هذه الأدوات. فالدول الأعضاء تتوقع من رؤساء البعثات العمل مع السلطات الوطنية لدعم الاستقرار. بيد أنهم لا يستطيعون نقل الموارد - مالية كانت أو بشرية - بسهولة من منطقة إلى أخرى، حتى عندما ترى الحكومة ورئيس البعثة أن ذلك من شأنه أن يعزز الاستقرار. وتنشأ عن ذلك حالة من انعدام الكفاءة. وعلى سبيل المثال، في الحالات التي يمكن فيها لبرنامج من برامج الحد من العنف الأهلي، مدعوما بأصول عسكرية وشرطية تابعة للأمم المتحدة، أن يعزز الاستقرار، فإن رئيس البعثة يحتاج إلى أن يكون لديه خيار تحديد حجم الموارد المطلوبة وفقا لذلك. ويلاحظ الفريق أنه حتى في الحالات التي تتيح فيها الدول الأعضاء مرونة في تخصيص الموارد، فإن هذه المرونة لا تستغل دوما. ذلك أن المنظمة مقيدة بنُظمها وثقافتها، وإن لم تقيدها دولها الأعضاء.

٥٩ - وفيما يتعلق بأمر منفصل لكنه يستدعي اتخاذ إجراءات عاجلة، يلاحظ الفريق أن البعثات السياسية الخاصة الميدانية ما زالت مدرجة ضمن الميزانية العادية للأمم المتحدة. ولذلك، فإنها تفتقر إلى نُظم الدعم والأدوات التشغيلية اللازمة للعمل لفترات أطول في بيئات

(١٧) انظر A/63/818، المرفق.

متزايدة الصعوبة. وغالبا ما يحول هذا التصنيف دون توفير المرونة التي تتطلبها تلك العمليات الميدانية ويحد من فعاليتها. وقد أقرت الجمعية العامة الحاجة إلى تحسين نُظم الدعم، وكلّفت الأمين العام بإجراء استعراض في هذا الشأن عام ٢٠١١[١٨].

٦٠ - ويقدم فريق كبار الاستشاريين مجموعة من التوصيات، ضمن التوصية ١٤ أدناه، لتوفير المرونة وإمكانية المناقلة داخل الأمم المتحدة لتمكينها من الاستجابة بسرعة أكبر.

التوصيات: سرعة التأقلم في مواجهة التغيرات

٦١ - توصيات فريق كبار الاستشاريين هي كالتالي:

التوصية ١٤
تمكين المنظمة من الاستجابة لحالات النزاع بشكل أسرع:

(أ) توفير المرونة اللازمة لتوجيه القدرات لتلبية الاحتياجات - إذ يجب أن يكون القادة الميدانيون للأمم المتحدة قادرين على الاستجابة للأزمات والظروف المتغيرة. وليتسنى لهم ذلك، فإنهم يحتاجون إلى القدرة على استخدام الموارد بمرونة. وبناء عليه، وفي حدود الميزانية التي وافقت عليها الجمعية العامة، يقترح الفريق أن تتاح لرؤساء البعثات القدرة على إعادة تخصيص نسبة تصل إلى ٢٠ في المائة من موارد بند الميزانية الخاص بالموظفين المدنيين، مع الاكتفاء بتبرير ذلك في وقت لاحق (وهو ما يعادل في المتوسط أقل من ٥ في المائة من مجموع ميزانية عملية من عمليات حفظ السلام). ومن شأن هذا التدبير أن يحسّن استخدام مجموعات الدعم المدني وآليات إيفاد الخبراء في بعثات لسد الفجوات العميقة في القدرات.

(ب) استخدام مبدأ الميزة النسبية لتنفيذ الولايات - ينبغي أن تكتفي العمليات التي تقودها الأمانة العامة بالتنفيذ المباشر لعدد محدود من المهام. وينبغي أن تتولى التنفيذ القدرات المحلية كلما أمكن ذلك وكان مجديا. وفي الحالات التي تمتلك فيها قدرات خارج البعثة، سواء في الوكالات أو الصناديق أو البرامج أو غيرها، ميزة نسبية في تنفيذ مهمة صدر بها تكليف من مجلس الأمن، ينبغي أن يكون رئيس البعثة قادرا على توجيه الأموال لتلك الجهة الفاعلة. وينبغي للأمم المتحدة أن تضع قاعدة نظامية تمنح رؤساء البعثات المرونة والسلطة والمسؤولية اللازمة لتطبيق هذا المبدأ.

(ج) تمكين البعثات من الاضطلاع بمهام برنامجية - كما ورد في المثال المتعلق بالشرطة أعلاه، في حال امتلاك القدرات المدنية داخل البعثة ميزة نسبية في تنفيذ مهمة صدر

(١٨) القرار ٢٥٩/٦٥، الفرع الثالث عشر.

بها تكليف، ينبغي أن يكون رؤساء البعثات قادرين على توفير ما يلزم من الموارد المخصصة لتمويل البرامج من الأنصبة المقررة، في حدود الميزانية التي وافقت عليها الجمعية العامة. وفي الحالات التي تقوم فيها البعثات بتنفيذ أنشطة برنامجية، ينبغي لها أن تحدد إطارا زمنيا وتضع ترتيبات بشأن الجهة التي ستخلفها في ذلك. ويحث الفريق الجمعية العامة على الاستفادة من التجارب الناجحة لبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي وغيرها لتوسيع نطاق هذه المبادرة ليشمل البعثات التي ستُنشأ مستقبلا.

(د) وضع توجيهات واضحة للقيادة العليا – إذ ينبغي أن يشكّل التوجيه والتدريب على كيفية القيام بذلك بطريقة فعالة جزءا أساسيا من برامج تدريب القيادة العليا. ففي غياب توجيهات واضحة، يلجأ موظفو البعثات ومديرو دعم البعثات إلى توخي الحذر في اتخاذ القرارات، وهو ما قد يعني تفويت فرص سانحة لإحداث أثر أكبر وزيادة الكفاءة.

(هـ) إقرار الحاجة إلى المرونة أثناء مرحلة بدء البعثة – فعمليات الميزنة الحالية تستلزم من البعثات تقدير احتياجاتها مسبقا بمدة تتراوح بين ١٨ و ٢٤ شهرا. وهذا الأسلوب غير عملي في المرحلة المتقلبة التي تعقب انتهاء النزاع. وعوضا عن ذلك، ينبغي للأمانة العامة، أثناء مرحلة بدء البعثة، أن تقترح على الهيئات التشريعية ميزانيات ذات طابع أعم. وتُقدَّم بعد ذلك ميزانية نهائية بمجرد أن تصبح الأولويات الوطنية أوضح. ويحث الفريق الدول الأعضاء على قبول هذا التطور باعتباره قاعدة، وليس استثناء، لبعثات الأمم المتحدة الميدانية العاملة في المرحلة التي تعقب انتهاء النزاعات.

(و) مواءمة نسبة النفقات العامة للصناديق الاستئمانية على نطاق الأمم المتحدة ككل – فارتفاع النسبة الحالية للنفقات العامة للصناديق الاستئمانية للبعثات التي تديرها الأمانة العامة، البالغة ١٣ في المائة، لا يشجع على تخصيص الموارد على أساس الميزة النسبية. ومن شأن اعتماد نسبة موحدة أن يزيد الكفاءة ويشجع على ترشيد تخصيص الموارد. ويُقترح اعتماد نسبة ٧ في المائة، تمشيا مع النسبة التي تعتمدها الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين، التي يديرها البرنامج الإنمائي. ويمكن مستقبلا زيادة خفض نسبة النفقات العامة بفضل المزيد من وفورات الحجم المناسبة. وينبغي للمراقب المالي أن يعمل على تحسين أساليب إدارة الصناديق الاستئمانية للبعثات بتحديثها كي تلائم العمليات الخاصة بالمرحلة التي تعقب انتهاء النزاعات. وسيمكّن ذلك صندوق بناء السلام، في جملة أمور، من أن يصبح مصدر تمويل إضافي مكمّل للأنصبة المقررة خلال المراحل الأولى الحاسمة، قادر على الاستفادة من القدرات المدنية المتاحة داخل بعثات الأمم المتحدة.

(ز) تحسين سبل حصول الوكالات والصناديق والبرامج على تمويلات للاستجابة السريعة – ينبغي أن يتضمن ذلك عناصر من مرفق رأس المال المتداول التابع لبرنامج الأغذية العالمي، على النحو المبين أعلاه، والنماذج القائمة على التمويل عن طريق القروض الداخلية والإجراءات السريعة للبرنامج الإنمائي. وينبغي للوكالات والصناديق والبرامج أن تقدم توصية رسمية إلى مجالس إدارتها في غضون ١٢ شهرا من تاريخ هذا التقرير. ويأمل الفريق أن يساعد برنامج الأغذية العالمي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في هذه العملية.

سادسا – الاستنتاجات

٦٢ – في البلدان الخارجة من النزاعات، تعزز العمليات السياسية والأمنية والإنمائية بعضها البعض لبناء سلام دائم. بيد أن التمييز بين عمليات حفظ السلام وبناء السلام والشؤون السياسية وتصنيفها في خانات منفصلة، وتنظيم الإدارات وأساليب التمويل على أساس هذه التقسيمات الاعتباطية، أمر يحد من قدرة الأمم المتحدة على نشر القدرات المناسبة في الوقت المناسب وإجراء التعديلات اللازمة استجابة للاحتياجات المتغيرة.

٦٣ – وأشار الأمين العام مؤخرا في كلمته أمام مجلس الأمن إلى أنه ”ينبغي لنا أن نتجاوز فكرة وجود تسلسل واضح لعمليات صنع السلام وحفظ السلام وبناء السلام. فهذه الأدوات ينبغي استخدامها بطريقة متكاملة، وليس بمعزل عن بعضها البعض. ذلك أن النزاعات قلما تتبع مسارا منتظما. ويجب علينا أن نواصل التطور في اتجاه هيكل استجابة أسرع وأكثر مرونة، يسمح لنا بتحديد شكل المساعدة التي نقدمها وفقا للاحتياجات الحقيقية والآنية على أرض الواقع“[١٩].

٦٤ – وحلّ مشاكل القدرات التي تعاني منها الأمم المتحدة شرط أساسي لهذا التحول. إذ يجب أن تكون لدى الأمم المتحدة الخبرة المطلوبة للاستجابة لحالة النزاع. ويردد الفريق هنا ما جاء في بيان المستشار الخاص للأمين العام، الأخضر الإبراهيمي، أمام الجمعية العامة في ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠١٠، حيث جدد فيه التأكيد على ما يلي:

> ... الدعوة إلى الاستثمار في النُّظم لاستقطاب أفضل وأبرز قيادات البعثات والخبرات المدنية إلى الخدمة الميدانية. فلا بديل لوضع الشخص المناسب في المكان المناسب، في الوقت المناسب، للوقت الضروري فقط. وقد قال العديد من قدامى

(١٩) انظر S/PV.6389.

حفظة السلام [لفريقنا] أن نظام الموظفين المدنيين لا يخدم البعثات ولا الموظفين أنفسهم. وأضافوا أنه ينبغي إعطاء الأولوية لحل هذه المشكلة قبل غيرها. وبعد مرور عشر سنوات، أخشى أن الكثيرين منهم سيقولون الشيء نفسه. فلم لا تزال هذه المشكلة قائمة؟

٦٥ - وعلى الرغم من استمرار هذه المشكلة، فقد شهد الفريق وجود دعم لتغيير ثقافة الأمم المتحدة ووضع نُظم أبسط وأكثر مرونة وفعالية من حيث التكلفة. ويجب على الأمم المتحدة أن تتطور لتتمكن من توفير القدرات المدنية التي تحتاجها الدول المتضررة من النزاعات. ويعتقد الفريق أن مبدأ الملكية الوطنية وروح الشراكة يمكن أن يساعدا في توجيه الدول الأعضاء والأمم المتحدة خلال مرحلة التطور هذه. وهذه الأفكار أساسية لبلوغ مسعانا المشترك، وهو تمكين أفقر بلدان العالم من الوصول إلى سلام دائم وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقد تتعدد السبل لتحقيق ذلك، لكن من المؤكد أن ثمة سبلا أفضل من غيرها.

٦٦ - وختاماً، يتوجه أعضاء فريق كبار الاستشاريين بالشكر إلى الأمين العام على إتاحة هذه الفرصة لهم. فقد حظوا بشرف كبير في التعامل مع أناس غالبا ما يخاطرون بالكثير جدا في خدمة السلام. ويأمل الفريق أن يكون في هذا التقرير وتوصياته الداعية إلى التغيير بعض الفائدة لهؤلاء.

المرفق الأول

الموارد البشرية في الأمم المتحدة

١ - صُمِّمت نظم إدارة الموارد البشرية للأمانة العامة للأمم المتحدة تلبية لاحتياجات خدمة مدنية وظيفية، حيث يمكن التنبؤ بنطاق العمل وأعداد الموظفين والمهارات المطلوبة. وتطرح العمليات الميدانية للأمم المتحدة تحديا مختلفا تماما؛ إذ يتوقع منها أن تنفذ ولايات متعددة الأبعاد وتتسم بالصعوبة الشديدة، في البيئات المضطربة لما بعد انتهاء النزاع، من أجل بناء السلام وتحقيق الاستقرار. ويختلف كل سياق عما سواه؛ إذ يتطلب كلٌّ منها مزيجا خاصا به من القدرات المدنية، والمهارات والخبرات المتخصصة، لتلبية الاحتياجات المحلية المحددة. وإذا ما أريد تنفيذ الولايات بنجاح فيجب نشر هذه القدرات بسرعة، وفي أبكر فرصة تسنح بُعيد انتهاء النزاع.

٢ - ولا يمكن لهذا المرفق - والتقرير الملحق به - إيجاد حل وسط لهذا الوضع الصعب؛ إذ يمكن القول باستحالة تصميم نظام استقدام يمكنه النجاح سواء في تلبية متطلبات عملية التوظيف في المقر، أو في دعم العمليات الميدانية الكبيرة والمتسارعة. وبدلا من ذلك، فإن تحليل الفريق، المبني على عمل مكثف مع الأمانة العامة، وجماعة الممارسين في مجال بناء السلام، والرحلات الميدانية، والمقابلات، يقترح بعض الخطوات التي يمكن أن تكون ذات فائدة.

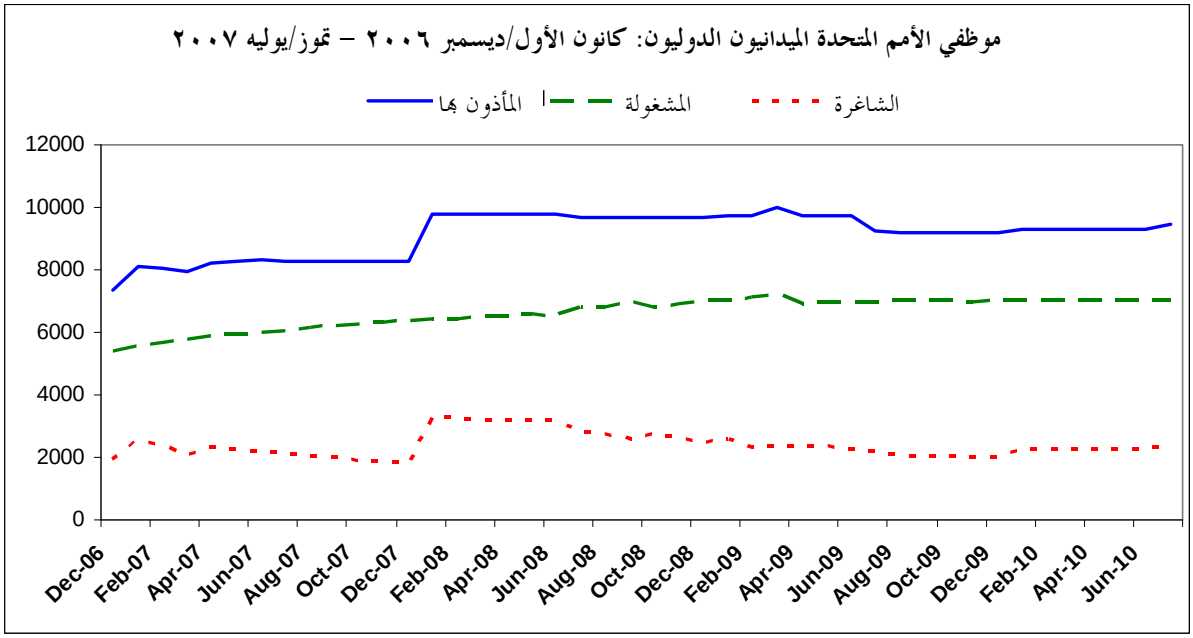
٣ - وفي عام ٢٠٠٠، دعا تقرير الإبراهيمي إلى إدخال تحسينات على نظم الموارد البشرية للأمانة العامة[٢٠]. وبعد عقد من بذل الجهد، يبدو واضحا أن الأمانة العامة لم تطور نظاما عمليا و موثوقا به لترسل إلى العمليات الميدانية الشخص المناسب في الوقت المناسب وتضعه في المكان المناسب. وعلى النقيض من ذلك كانت الوكالات والصناديق والبرامج قادرة على التحول، وهي غالبا ما تقدم الآن موظفين موجهين نحو الميدانين ويتسمون بالمرونة.

٤ - ووصفت القيادة العليا للأمم المتحدة في الميدان للفريق مشاكل الموارد البشرية، ولا سيما البطء غير العادي في الاستقدام، بوصفها أكبر التحديات الداخلية الماثلة أمام تنفيذ الولاية.

[20] (٢٠) تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام (A/55/305-S/2000/809)، لا سيما التوصية ١١.

٥ - وإلقاء نظرة سريعة إلى موظفي الأمانة العامة في الميدان على مدى السنوات الخمس الماضية يعزز هذا الاستنتاج. ويبين الشكل أدناه عدد الموظفين المدنيين المأذون بهم، وعدد الوظائف الشاغرة وحجم القوة العاملة للأمانة العامة. ومن اللافت للنظر أنه في حين يسير عدد الوظائف المأذون بها بالتوازي مع عدد الشواغر على وجه التقريب، فإن حجم القوة العاملة ينمو بمعدل ثابت تقريبا. وهذا ما يشير إلى أن النظام الحالي للاستقدام والنشر يحاول جاهدا التكيف مع التغيرات المفاجئة في الطلب الناجمة عن ارتفاع احتياجات بدء البعثات وغيرها من الاحتياجات.

الوظائف المأذون بها والشواغر وقوة العمل في الأمم المتحدة، للفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠



٦ - بدأت الدورة الحالية من إصلاح الموارد البشرية في الأمانة العامة بوجود أفضل النوايا ألا وهي إنشاء نظام يكتسي مزيدا من القوة والعدالة والسرعة. غير أن المستجيبين من الميدان في جميع أنحاء العالم تقريبا، متفقون في الواقع على أن الأمر حاليا أصعب، وليس أسهل، في إرسال الشخص المناسب إلى الميدان في الوقت المناسب. فبدلا من أن تخلق الإصلاحات الحوافز لتنقل الموظفين، فقد جعلت التنقل إلى الميدان أقل جاذبية بكثير بالنسبة لموظفي المقر. ولاحظ المستجيبون أن "عمليات الاستقدام تستغرق فترة تصل إلى سنة، بينما الاحتياجات التي تقتضيها بيئة عمل سلسة ومعقدة هي احتياجات فورية. وفي الحالات حيث تكون ثمة أزمة قائمة أو متوقعة، وبحلول الوقت الذي تكون فيه المنظمات قادرة على إيفاد

موظفين مؤهلين إلى الميدان، يكون إما قد فات الأوان (وهنا تخلف الأزمة أسوأ الآثار)، أو لم يعد الموظف المحتمل متاحا أو مهتما"[٢١].

٧ - ولا تتسم العمليات الجارية حاليا للتوظيف والنشر بأنها ميسرة للعملاء - سواء كان العميل يعني الكيان الباحث عن الموظفين، أو الكيان الباحث عن العمل. وهذا النظام عويص، ومن الصعب استعراض محتواه، كما أنه يقدم معلومات ضحلة في ما يتعلق بالمرحلة التي بلغها مقدم الطلب في عملية الاستقدام. وهذا الأمر، إلى جانب فترات الاستقدام التي تزيد في المتوسط عن ستة أشهر، يجعل من الصعب جدا بالنسبة للأمم المتحدة استقدام أفضل المتقدمين وأذكاهم. وبالفعل فقد أشار أحد كبار المسؤولين في الأمم المتحدة إلى ذلك قائلا "بعد أن ينسحب الأفضل والأذكى، فإننا كثيرا ما نستقدم المتبقّين".

٨ - ولا تزال الأمانة العامة تستخدم عملية وحيدة ومطولة وشاقة في جميع مراحل دورة الموارد البشرية أي: الاستقدام، والانتقالات الأفقية، والترقيات. ويؤدي هذا إلى ضرر كبير ينجم عن السعي إلى القيام على وجه السرعة، تلبية للاحتياجات، بتعيين المرشحين الجدد الذين تمت إجازتهم للعمل والتدقيق في مؤهلاتهم، وإلى تثبيط الموظفين الذين يسعون للترقيات أو الترقي الوظيفي. ونظام قائمة المرشحين المقبولين الذي نفّذ مؤخرا قد يساعد في هذا الصدد، ولكن من السابق لأوانه الحكم على ذلك. وأوصى الفريق أيضا، في التوصية رقم ١٣ (أ) أعلاه، بتوفير تدريب أفضل لكبار المديرين بشأن كيفية استخدام نظام الموارد البشرية. ومع ذلك، إذا كان يتعين تحقيق رؤية الأمين العام لأمانة عامة عالمية وموحدة، فإن الفريق يرى ضرورة إقامة نُهُج متباينة تسير وفقا لوتيرة عمليات الأمم المتحدة في الميدان وتلبي كذلك متطلبات المقر.

٩ - وفضلا عن بطء نظام الاستقدام، فإنه يفتقر أيضا إلى القدرة على تلبية الاحتياجات المتخصصة للغاية. وقد وُصِف بأنه آلية تعمل 'بالجملة' - مصممة لتمحيص أكوام من طلبات العمل المقدمة لأغراض عامة. غير أن طابع التزاع الذي يختلف من سياق إلى آخر يؤدي على نحو متزايد إلى نشوء مطالب متخصصة لبناء السلام (مثل إدارة الموارد الطبيعية في ليبريا، أو مكافحة المخدرات والجريمة المنظمة في غينيا - بيساو، أو إدارة الأراضي في دارفور). وهذا النظام غير قادر على تلبية هذه المطالب.

(٢١) انظر See Peacebuilding Support Office, "Summary of Responses to Part One and Part Two of a Thematic e-Discussion on the UN Review of International Civilian Capacities", 2010; متاح على الموقع www.civcap.info/community_of_practice/e-discussions.html.

١٠ - وهذا ما يصدق بدرجة أقل على الوكالات المتخصصة، التي لديها ولايات تركز على الجانب الفني وشبكات مهنية أقوى. فقد أظهرت هذه الوكالات، مثلا، أنه بإمكانها إيفاد متخصص في المكافحة المتكاملة للآفات من غرب أفريقيا إلى ليبريا في خلال مهلة قصيرة. ولكن حتى وإن كان ثمة قدرات على درجة عالية من التخصص داخل الوكالات والصناديق والبرامج، فإن الأمانة العامة تفتقر إلى آليات سريعة وسهلة للاستفادة من هذه الخبرة - إما عن طريق استقدام الموظفين مؤقتا أو من خلال منح الوظيفة كعقد من الباطن.

١١ - وتقف الأمانة العامة عاجزة عن تحقيق أهدافها الخاصة المتعلقة بالتنوع، ولا سيما في ما يخص الشؤون الجنسانية. وهناك أدلة على أن الموظفين من الإناث أقل رضى من نظرائهن الذكور إزاء الفرص المتاحة لهن للتطوير الوظيفي، وخبرتهن في العمل، وشروط خدمتهن[٢٢]. والنساء اللواتي يتركن العمل في الأمانة العامة أصغر سنا من نظرائهن الذكور بمعدل خمس سنوات[ج]. وهذا ما يمثل مصدر قلق خاص نظرا لأن الأمانة العامة تعاني من مشكلة تقدم سن الموظفين: إذ يبلغ متوسط العمر لدى الموظفين من الرتبة ف-١، ٣٢,١ سنة، ومن الرتبة ف-٢، ٣٤,٥ سنة، ومن الرتبة ف-٣، ٣٩,٢ سنة، ولا يوجد سوى ١,٦ في المائة من الموظفين تقل أعمارهم عن ٣٠. ولا يزال عدم المساواة بين الجنسين صارخا في الرتب العليا؛ إذ إن الذكور يشكلون أكثر من ٧٠ في المائة من جميع الموظفين من الرتبة ف-٥ أو أعلى، و ٦٤ في المائة من الرتبة ف-٤، و ٥٨ في المائة من الرتبة ف-٣[٢٣]. وهذا ما يشير إلى أن الأمانة العامة تعجز عن الاحتفاظ بالنساء مع مرور الزمن. وفي التوصية رقم ١٢ (ب) أعلاه، أوصى الفريق بأن يكون ثمة مساءلة أقوى من أجل تحقيق الأهداف الجنسانية. وهذا أمر محتم لا بد منه.

١٢ - غير أن الفريق يلاحظ أن نظام الاستقدام حقق نجاحا في الحفاظ على التنوع الجغرافي، إذ ثمة أكثر من ٦٠ في المائة من موظفي الأمانة العامة في الميدان أتوا من جنوب الكرة الأرضية.

١٣ - وبصورة أعم، يجب أن تكون الأمانة العامة قادرة على الاعتراف بالمواهب واستقدامها ومكافأتها والاحتفاظ بها. والنظام الحالي عاجز عن ذلك. فهو يعتمد، بدلا من ذلك، على عدد سنوات الخبرة بوصفه العامل الرئيسي في تحديد درجة الموظف. وأما الخبرة الخارجية وخبرة القطاع الخاص فيبدو أنهما منتقصتا القيمة اعتباطيا وأن نوعية الخبرة وأهميتها لا تؤخذان بعين الاعتبار.

---

(٢٢) Report of Exit Questionnaire, Office of Human Resources Mangement, 26 Feb. 2009.

(٢٣) A/65/350، الجدول ٩، ص ٣٤.

١٤ - ومن الواضح أيضا أن النظام الحالي للموارد البشرية يحاول جاهدا التغلب على مشكلة عدم كفاية الأداء لدى بعض الموظفين. وهذه نتيجة للحوافز الناقصة التي وصفت من قبل ونظام عدالة غير عملي على حد سواء. وفي المناخ المالي الحالي، حيث التقشف هو السائد، يجب على الأمم المتحدة أن تكون مسؤولة أمام الدول الأعضاء وأن تتوقف عن توظيف الأشخاص الضعيفي الأداء.

توصيات

١٥ - يقدم فريق كبار الاستشاريين الرفيع المستوى مجموعة من التوصيات لتمكين نظام الموارد البشرية في الأمانة العامة من أن يقدم بشكل أفضل القدرات اللازمة للاستجابة في أعقاب التراع:

التوصية ١٥

رسم مسارات وظيفية أكثر جاذبية للاحتفاظ بالموظفين الموهوبين والاستثمار فيهم

(أ) توسيع نطاق برنامج التناوب التجريبي بين الأمانة العامة والوكالات والصناديق والبرامج - في حين أنه لدى الوكالات والصناديق والبرامج بعض المهارات التخصصية العالية، فإنها تتسع لاستيعاب أشخاص ذوي مؤهلات عامة ممن يتمتعون بمهارات مماثلة لتلك التي يتمتع بها موظفو الأمانة العامة. ويوصي الفريق بتوسيع المبادرة الطوعية للتبادل بين الشبكات التي تنفذ بالفعل حاليا، والتي تشجع هذا التبادل.

(ب) توسيع نطاق تطبيق شروط التنقل وإدخال الخدمة في غير الأمانة العامة بالحساب - يرحب الفريق بالخطوات المتخذة مؤخرا لجعل التقدم مرهونا بالتنقل. غير أن الفريق يلاحظ مع القلق أن الأمانة العامة لا تدخل في الحساب الخدمة لصالح جهات الأمم المتحدة من غير الأمانة العامة بوصفها خدمة ميدانية. فالخدمة الميدانية مع أي جهة من جهات الأمم المتحدة، أو في الواقع أي خدمة خارج الأمم المتحدة، ينبغي أن تدخل في حساب شروط التنقل بالنسبة لأي كيان تابع للأمم المتحدة وينبغي أن تشجع رسميا. وثمة رأي قوي أيضا من المعتزم أن يطرح دفاعا عن انتهاج سياسة أشد في مجال التنقل، قد يتمثل في اتباع سياسة تفرض شروط التنقل على جميع الوظائف من الرتبة ف-٤ أو ما فوقها في إدارات الدعم الميداني والشؤون السياسية وعمليات حفظ السلام. وتوفر مجالات سياسات التنقل والتناوب عائدا مرتفعا للغاية على الاستثمار في ما يتعلق باعتماد هذا النهج المتباين بالنسبة للموظفين الميدانيين.

(ج) تحسين نوعية التدريب – يعيق غياب نظام تعلم منظم مخصص لموظفي العمليات وعدم كفاية التركيز على التطوير المهني قدرة الأمم المتحدة على الاحتفاظ بموظفيها الرئيسيين والاستثمار فيهم. ويرحب الفريق بالمبادرات الجارية من أجل تهيئة بيئات تعلم لموظفي العمليات. ويحث الفريق الوحدات الفنية على تخصيص الموارد اللازمة للتدريب ومن ثم تحسين نوعيته وملاءمته.

(د) اشتراط أن ينقل جميع الموظفين في برنامج الفنيين الشباب الناشئ إلى الميدان في مناوبتهم الأولى أو الثانية – من شأن التغييرات المقترح إدخالها على البرنامج أن توفر خبرة ميدانية قيّمة للموظفين الشباب المهتمين في وقت مبكر من حياتهم الوظيفية، وهو ما يزيد التنقل ويساهم في إرساء ثقافة تنظيمية ذات توجه ميداني أكبر في الأمانة العامة، وكذلك يجلب أفكارا جديدة إلى الميدان. ويرحب الفريق بهذه المبادرة، ويأمل في أن تنفذ على وجه السرعة.

(هـ) وضع برنامج للمسار الوظيفي السريع – يحث الفريق الأمانة العامة على وضع برنامج للمسار الوظيفي السريع بهدف التعرف على المواهب الاستثنائية وتشجيعها والاحتفاظ بها. وفي الوقت نفسه، ينبغي للأمانة العامة أن تنشئ نظاما فعليا لإدارة الأداء يوفر مساءلة الجميع ويقصي الموظفين ضعيفي الأداء.

التوصية ١٦
إيلاء أولوية عليا لرعاية الموظفين

(أ) تهيئة بيئات مراعية للأسرة – وصف مسؤول ميداني كبير الأمم المتحدة بأنها ''بيئة عمل لا تراعي الأسرة''. ويرحب الفريق بالعمل الجاري من أجل تنسيق تصنيف مراكز العمل، وهو ما يعكس اتجاه جعل جميع العمليات الميدانية التي تقودها الأمانة العامة تقريبا بعثات لا يمكن فيها اصطحاب الأسر. وينبغي للأمم المتحدة أن تواصل العمل من أجل تهيئة مكان عمل يراعي الموظفين والأسرة، بما في ذلك من خلال '١' تقديم الدعم لنقل أفراد الأسرة إلى البلدان المجاورة أثناء الخدمة في مراكز العمل بدون اصطحاب الأسرة، بما في ذلك من خلال تقديم الدعم لأفراد الأسرة للحصول على التأشيرات؛ و '٢' النشر المتزامن للأقران الذين يعيشون حياة مشتركة إلى الميدان. وتعد هذه البرامج أبسط معيار أساسي في القطاع الخاص(هـ).

(هـ) انظر، على سبيل المثال، "Better benchmarks for global mobility" (Mercer Consulting), available from www.mercer.com/articles/1377480, or the industry standard, "Benefits Survey for Expatriates and Globally Mobile Employees", available for purchase from http://www.imercer.com/products/2010/benefits-surveys-expat.aspx?menuId=343, or "Global Relocation Trends: Surveying the State of International Relocations", *International HR Journal*, winter 1997.

(ب) الاستثمار في رفاه الموظفين – لا تعالج مسألة توفير الرفاه الأساسي للموظفين في بعض البيئات التنفيذية الأكثر تحديا في الأمم المتحدة معالجة كافية. وقد أخبرنا موظفون ميدانيون من جميع الرتب كيف أن الافتقار إلى الظروف الصحية اللائقة والمساكن الملائمة للعيش والمرافق الترفيهية الأساسية يؤثر سلبا في معدلات الاحتفاظ بالموظفين، ولا سيما بالنسبة للمرأة. فمن دون ضمان إمكانية الحصول على الكهرباء ومياه الشرب والتغذية الكافية والإنترنت، ستتكبد الأمم المتحدة المشاق من أجل اجتذاب الموظفين المبتدئين الجدد.

(ج) معالجة الشواغل الأمنية – تتزايد الشواغل الأمنية تزايدا مطردا. وينبغي القيام بكل خطوة ممكنة للأخذ بتدابير تخفيف المخاطر وزيادة التعويضات للاحتفاظ بالموظفين الرئيسيين، ولكن الفريق يتوقع استمرار التحديات أمام إغراء الأفراد ذوي الكفاءة بالعمل في الأماكن الأكثر صعوبة.

التوصية ١٧

وضع إطار للسياسات في ما يتعلق بالنشر السريع

(أ) وضع نموذج لـ 'حالات الطوارئ العامة' – في حالات الطوارئ، مثل الزلزال الذي ضرب هايتي، يحتاج الأمين العام إلى القدرة على استقدام موظفين جدد، والقيام بعمليات نقل أفقية مؤقتة، وضمان انفكاك الموظفين على النحو المطلوب. ينص البند ١-٢ (ج) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة على أن ''يخضع الموظفون لسلطة الأمين العام الذي له أن ينتدبهم للعمل في أي من أنشطة الأمم المتحدة أو مكاتبها.'' غير أن الكيفية التي ينبغي أن يطبق بها هذا البند غير واضحة تماما. ومن شأن وضع إطار يحدد الظروف التي تصف مثل هذه الحالة الطارئة أن يساعد الأمانة العامة على الاستجابة بصورة أكثر فعالية.

(ب) وضع تدابير خاصة بقابلية التشغيل البيني في منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالاستجابة للأزمات – ينبغي لمكتب إدارة الموارد البشرية وإدارة الدعم الميداني وشبكة الموارد البشرية التابعة للوكالات والصناديق والبرامج القيام بما يلي: '١' وضع صك موحد يمكن الأمم المتحدة من نشر الموظفين من مختلف أنحاء النظام بأسره في أعقاب النزاع مباشرة؛ و '٢' وضع قائمة رسمية بالموظفين المهتمين والمتوافرين الذين يمكن نشرهم بسرعة، مع الموافقة المسبقة لمديريهم على إدراجهم في القائمة. وينبغي أن تشترط القائمة تحمل المنظمة التي تقدم الموظفين لجميع التكاليف في فترة الـ ٩٠ يوما الأولى.

(ج) تحسين قابلية التشغيل البيني الإدارية بين الكيانات ذات الوجود الميداني الكبير – ينبغي أن تواصل اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى ومجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق توحيد العمليات والاتفاقات وأساليب التفاعل التكنولوجي، ولا سيما في مجالات السفر والمدفوعات، من أجل تيسير الاستعانة بالخبرات أينما وجدت في منظومة الأمم المتحدة. وقد يساعد تنفيذ نظام لتخطيط موارد المؤسسة في هذا الصدد.

(د) وضع خطط الأعمال المستهدفة في ما يتعلق ببدء العمليات والانتقال من مرحلة إلى أخرى – تتسم العمليات المتبعة لإدارة بدء العمليات في البعثات و/أو انتقالها من مرحلة إلى أخرى بعدم الوضوح، مما يعوق قدرة المنظمة على التنفيذ. ويدرك الفريق أن العمل الجاري فيما يتعلق باستراتيجية الدعم الميداني على الصعيد العالمي قد يعالج هذه المسائل؛ ولذلك فإنه يطلب ببساطة من إدارة الدعم الميداني ومكتب إدارة الموارد البشرية ضمان أن يكون ثمة عملية واضحة وشفافة لإدارة بدء العمليات في البعثات وانتقالها من مرحلة إلى أخرى. ويلاحظ الفريق مع القلق أيضا غياب آليات التمويل اللازمة لتزويد شعبة الموظفين الميدانيين في إدارة الدعم الميداني بالموظفين تلقائيا من أجل الاضطلاع بعمليات الاستقدام لدعم البعثات السياسية الخاصة المنشأة حديثا. ويحث الفريق الأمين العام على ضمان تزويد إدارة الشؤون السياسية بالدعم اللازم لتمكين البعثات السياسية الخاصة من العمل بفعالية.

(هـ) إنشاء آلية واضحة للمساءلة ووضع جداول زمنية في ما يتعلق بالاستقدام – ينبغي أن يكون لعمليات استقدام الموظفين الميدانيين آلية عمل واضحة ومفصلة، مع جداول زمنية مضمونة، يبلغ بها جميع مقدمي الطلبات تلقائيا. وينبغي أن يخضع المديرون في مكتب إدارة الموارد البشرية وإدارة الدعم الميداني وفي الميدان للمساءلة عن التنفيذ مقارنة بهذه المواعيد النهائية.

الاستنتاجات

١٦ – يجب على الأمم المتحدة أن تكون قادرة على اجتذاب واستبقاء أفضل وألمع الموظفين بغية إنجاز المهام التي تكلفها بها الدول الأعضاء. وللقيام بذلك، تحتاج الأمانة العامة للأمم المتحدة إلى اتباع نهج يركز على الناس ويقيم وزنا لكل شخص.

المرفق الثاني

توصيات فريق كبار الاستشاريين

١ - إعطاء الأولوية للقدرات الوطنية

ينبغي أن تعتمد الدول الأعضاء والبنك الدولي والأمم المتحدة صراحة مبدأ أن القدرة الدولية هي آلية لا ينبغي ألا تلجأ إليها أثناء اضطلاعها بمبادرات في الدول المتضررة من النزاعات إلا كملاذ أخير. وينبغي أن تكون الجهات الفاعلة والمؤسسات الوطنية المصدر الرئيسي للقدرات فيما يتعلق بأداء المهام الفنية وغير الفنية على حد سواء.

٢ - تنقيح جدول الأجور حفاظا على القدرات الوطنية

يوصي الفريق بأن تستعرض الجمعية العامة المبادئ المتعلقة بالأجور والمنطبقة على موظفي الأمم المتحدة المعينين محليا. فلم يكن الهدف من هذه المبادئ، التي وُضعت في عام ١٩٤٩، تعزيز القدرات الوطنية في الدول المتضررة من النزاعات.

٣ - وضع القدرات الدولية في مواقع مشتركة مع المؤسسات الوطنية

ينبغي أن يتواجد الموظفون الدوليون ماديا في مواقع مشتركة مع نظرائهم في المؤسسات الوطنية، رهنا بضمان سلامتهم وأمنهم. وينبغي أن تعتمد جميع الجهات الفاعلة الدولية في الدول المتضررة من النزاعات هذا المبدأ. أما بالنسبة للأمم المتحدة، فإن أي استثناء لهذه السياسة سيتعين تبريره.

٤ - إيلاء الأولوية لتلبية احتياجات المرأة والاستعانة بقدراتها

(أ) يجب التركيز على تلبية احتياجات المرأة بصورة أكبر في عمليات التخطيط الدولي - وينبغي أن تكفل هيئة الأمم المتحدة للمرأة إمكانية حصول عمليات الأمم المتحدة في مجال التخطيط على القدرات اللازمة لمعالجة القضايا الجنسانية على نحو كاف، وينبغي أن تسدي المشورة للدول الأعضاء التي تسعى إلى تحسين استجابتها لتلك القضايا.

(ب) يكتسي توفير الأمن للمرأة أهمية حاسمة لتحقيق الانتعاش الاجتماعي والاقتصادي - ولذا يؤيد الفريق الاقتراح الداعي إلى تخصيص نسبة ٢٠ في المائة للنساء في جميع عمليات نشر أفراد شرطة الأمم المتحدة بحلول عام ٢٠١٤. ويحث الفريق الدول الأعضاء على ضمان أن يتحقق هذا الهدف، بطرق منها مبادرات استقدام الموظفين المتخصصين.

٥ - تصميم عملية الشراء بما يحقق التأثير الاقتصادي المحلي

ينبغي تنقيح قواعد الشراء في الأمم المتحدة لكي تُعطى الأولوية للقدرات الوطنية ويُستفاد من الخبرات المحلية والميزة النسبية قدر المستطاع. ويشجع الفريق الدول الأعضاء على أن تتخذ تدابير مماثلة. وينبغي اشتراط إجراء تقييم سنوي خارجي لجميع عمليات حفظ السلام الرئيسية والبعثات السياسية الخاصة العاملة في الميدان من أجل إحداث الأثر الاقتصادي الداعم للقدرات الوطنية بأكبر قدر ممكن.

٦ - وضع توجيهات مشتركة لتمكين القدرات الوطنية

يحث الفريق الأمم المتحدة، والبنك الدولي، والفريق العامل المعني بتنمية القدرات والتابع للحوار الدولي بشأن بناء السلام وبناء الدولة، والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة، أن تعمل سويا من أجل وضع توجيهات واضحة بشأن أفضل السبل الكفيلة بتنمية القدرات الفردية والمؤسسية والمجتمعية بهدف إقامة مجتمع يتسم بقدر أكبر من المرونة. وينبغي أن يشمل ذلك وضع توجيهات بشأن السبل التي يمكن من خلالها للجهات الفاعلة الوطنية أن تمارس الرقابة على المساعدة التقنية الدولية، وأن تقيس مدى التقدم المحرز، وأن تحدد الممارسات السليمة.

٧ - دعم عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي بشأن المهام الحكومية الأساسية

يجب أن يكون المجتمع الدولي قادرا على دعم الحكومات الخارجة من النزاعات في بناء هياكلها الأساسية اللازمة من أجل (أ) إدارة السياسيات وتحديد الأولويات؛ (ب) تنسيق المساعدة والإدارة المالية العامة. ويحتاج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى الموارد والقدرات اللازمة لدعم هذه الجهود، لكن ليس بمقدوره القيام بذلك بمفرده. وللبنك الدولي قدرات هامة في هذه المجالات، ولذا يحث الفريق الكيانين على توسيع نطاق تعاونهما.

٨ - إنشاء آلية لتمكين إقامة الشراكات وإدارتها

يتعين على الأمم المتحدة، سعياً إلى الاستفادة من القدرات القائمة والقدرات العالمية الجديدة، أن تُنشئ آلية اتصال مع الشركاء الخارجيين. ويوصي الفريق بإقامة خلية للشراكات المدنية تستضيفها إدارة الدعم الميداني، بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتقدم الخدمات إلى جميع أشكال الوجود الميداني للأمم المتحدة في البلدان المتضررة من النزاعات. وهذا يتلاءم مع استراتيجية تقديم الدعم الميداني على الصعيد العالمي. وستقوم خلية الشراكات المدنية بما يلي:

(أ) إقامة الاتصال بين الأمم المتحدة في الميدان ومقدِّمي القدرات الخارجية – ستوفر خلية الشراكات المدنية إلى كلٍّ من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة في الميدان والمنسقين المقيمين نقطة اتصال واحدة، بما يتيح الوصول إلى القدرات المدنية في الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية والمنظمات غير الحكومية والمسؤولين عن قوائم الخبراء، واختيار هذه القدرات ونشرها بناءً على الاحتياجات الميدانية المحددة.

(ب) إقامة علاقات طويلة الأجل مع مقدِّمي القدرات الخارجية – تقدِّم خلية الشراكات المدنية الدعم إلى قادة المجموعات على النحو المقترح في التوصية رقم ١١ أدناه عبر إنشاء آليات قانونية وإدارية لتمكين نشر القدرات انطلاقاً من المجموعات المشارِكة (المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية والدول الأعضاء والمنظمات غير الحكومية، إلخ) وجهات خارجية أخرى. وستعمل الخلية أيضاً مع قادة المجموعات ومقدِّمي التدريب في الأمم المتحدة لكفالة الامتثال للمعايير[٢٤]. ويحث الفريق الدول الأعضاء على البدء بوضع اتفاقات رسمية مع خلية الشراكات المدنية في أقرب فرصة ممكنة.

(ج) توحيد الترتيبات القانونية – ينبغي لخلية الشراكات المدنية أن تضع، بالتعاون مع مكتب الشؤون القانونية وجهات أخرى، مذكرات تفاهم موحدة كي تُستخدم مع الشركاء الوطنيين والإقليميين وغير الحكوميين، بالاستناد إلى الدروس المستفادة من برنامج الشراكات الاحتياطية التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والتجربة الغنية للوكالات والصناديق والبرامج.

(د) إدارة قائمة داخلية للمرشحين المقبولين للانتشار السريع – ستعمل خلية الشراكات المدنية على إدارة قائمة داخلية لعمليات الأمم المتحدة للانتشار السريع في الأزمات. ويناقش إنشاء هذه القائمة بالتفصيل في المرفق الأول.

(هـ) مساءلة خلية الشراكات المدنية – ستكون خلية الشراكات المدنية مسؤولة أمام الدول الأعضاء عن كفالة التنوع الجغرافي والتوازن بين الجنسين. وينبغي للتنوع أن يكون شرطاً أساسياً لجميع الشراكات الرسمية.

(٢٤) يشمل مقدمو التدريب للأمم المتحدة دائرة التدريب المتكاملة في إدارة عمليات حفظ السلام، ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، وكلية موظفي منظومة الأمم المتحدة.

(و) تقديم الخدمات على نطاق واسع – حيثما تكون الآليات القائمة فعالة وكافية، ولا سيما داخل الوكالات والصناديق والبرامج، لا ينبغي أن تُدرج ضمن خلية الشراكات المدنية. لكن الخلية ستشكل مورداً متاحاً أمام الأمم المتحدة ككل.

٩ – وضع إطار سياسات الأمم المتحدة للشراكة

لتمكين خلية الشراكات المدنية من العمل بكفاءة، يقترح الفريق ما يلي:

(أ) توضيح استخدام المساعدة المؤقتة والعاجلة – تنظم قرارات الجمعية العامة استخدام الأفراد المقدمين دون مقابل لتوفير الدراية الفنية غير المتاحة داخل المنظمة وتقديم المساعدة المؤقتة والعاجلة[٢٥]. وسوف يوفر المرونة المطلوبة لكي تعمل هذه الشراكات بسلاسة توضيح إداري من الأمين العام بأن المساعدة العاجلة ملائمة خلال ٢٤ إلى ٣٦ شهراً عقب انتهاء النزاع[٢٦].

(ب) توسيع نطاق الاستعانة بطريقة إيفاد الخبراء في بعثات – وتتيح هذه الطريقة للموظفين الذين يتمتعون بالدراية المطلوبة أن يقدموا خدماتهم إلى الأمم المتحدة مع البقاء على صلة بمسارهم المهني العادي. وتشكل هذه الطريقة أداة قوية لحشد الخبرات، ولا سيما من جنوب الكرة الأرضية، وسيساعد توسيع نطاقها الأمم المتحدة على توفير القدرات التي تحتاج إليها.

(ج) وضع حزم دعم مدنية – ينبغي إتاحة الموارد من ميزانيات البعثات المقررة لتمويل حزم الدعم المدنية. وتقوم دولة عضو أو منظمة إقليمية أو مركز امتياز بإنشاء حزمة دعم مدنية تلبية لحاجة واضحة ومحددة ميدانياً إلى مجموعة من القدرات المدنية المتخصصة. وسوف تستخدم هذه الحزم الإطار الحالي لطلبات التوريد، وتتاح لجميع عمليات الأمم المتحدة الميدانية التي تعاني من ثغرات كبيرة في قدراتها المدنية.

(د) تقديم الدعم لتعزيز التعاون الثلاثي وفيما بين بلدان الجنوب – يوفر كل من التعاون فيما بين بلدان الجنوب والآليات الثلاثية مساعدة حاسمة قصيرة وطويلة الأجل في أعقاب النزاع، كما تدل على ذلك الطائفة المتنوعة من المبادرات التي استثمر فيها المانحون كثيراً. ويوفر الإطار القائم حالياً ضمن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتعاون فيما بين بلدان الجنوب نقطة مرجعية محتملة بشأن الآليات الفعالة للقيام بذلك. ويشجع الفريق على زيادة الاستثمار في هذه الآليات.

---

(٢٥) القراران ٥١/٢٤٣ و ٥٢/٢٣٤.

(٢٦) سوف يلغي ذلك التوضيح الوثيقة ST/AI/1999/6.

(هـ) زيادة الاستخدام الفعال للمتطوعين، ولا سيما متطوعو الأمم المتحدة – وجهت عناية فريق كبار الاستشاريين بصورة متكررة إلى أن برنامج متطوعي الأمم المتحدة يشكل مصدراً للقدرات المتنوعة والمختبرة ميدانياً. وينبغي أن يستخدم قادة الأمم المتحدة في الميدان برنامج متطوعي الأمم المتحدة بقدر أكبر. وفي القطاعات التي حُددت فيها ثغرات في القدرات، نشجع برنامج متطوعي الأمم المتحدة على وضع قوائم متخصصة بالخبراء. وتوفر آليات تطوعية أخرى كذلك، من قبيل العمل التطوعي المجتمعي والقوائم التطوعية الإقليمية ودون الإقليمية من المتطوعين، قدرات يمكن الاستفادة منها.

(و) زيادة الشراكات في القطاع الخاص – يمكن لخبرات القطاع الخاص، ولا سيما في مجالات إدارة الموارد الطبيعية وتنمية القطاع الخاص، أن تفيد المجتمعات المتضررة بسبب النزاعات.

(ز) ينبغي لخلية الشراكات المدنية التي تعمل مع مكتب الشراكات ومكتب الاتفاق العالمي للأمم المتحدة أن تعد مقترحات عملية مع شركائها لرفد العمليات الميدانية بالقدرات المدنية في هذه المجالات، وكذلك في مجالات أخرى يمكن العثور فيها على هذه القدرات – ويرحب الفريق بالمسابقة التنافسية لتمويل الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم التي نظمتها مجموعة العشرين مؤخراً، والتي سعت لزيادة استفادة الشركات الصغيرة الحجم من الحلول الاقتراضية القابلة للتطويع، نظراً إلى أن ذلك يشكل تحدياً خاصاً أمام تنمية القطاع الخاص في سياقات ما بعد انتهاء النزاعات. وينبغي أن تتماشى الأمم المتحدة مع هذه المبادرة وتوفر لها الدعم.

(ح) إنشاء و/أو دعم مراكز الامتياز – يمكن إنشاء مراكز امتياز في مجالات تبرز فيها جلياً الحاجة إلى القدرات. ويمكن لهذه المراكز أن تضم مدنيين يتمتعون بالمهارات الضرورية والتخصصية العالية، من قبيل تنسيق المساعدة والإدارة العامة وإصلاح القطاع الأمني. وتوجد منظمات من هذا القبيل بالفعل وهي تقيم شراكات مع الأمم المتحدة في مجالات مثل العدالة الانتقالية، وينبغي توسيع نطاق هذا النموذج.

١٠ – تحسين موارد التدريب من أجل المجمع العالمي لمقدمي القدرات

يستند نموذج الشراكة إلى حد أدنى من التوجيه والدعم المشتركين للجهات الفاعلة التي تسعى للعمل سوياً مع الأمم المتحدة. وللمساعدة في إنشاء مجامع جديدة للقدرات، وتعزيز المعايير لدى القائمة منها، على أساس النماذج الناجحة المستخدمة في عمليات حفظ السلام، يقترح الفريق ما يلي:

(أ) تحديد المجالات التي تبرز فيها الحاجة للتدريب – ينبغي أن تعمل دائرة التدريب المتكامل في إدارة عمليات حفظ السلام، ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، وكلية موظفي منظومة الأمم المتحدة مع مكتب إدارة الموارد البشرية وإدارة الدعم الميداني وخلية الشراكات المدنية وقادة المجموعات، المحددين في التوصية ١١ أدناه، على تحديد المجالات التي تبرز فيها الحاجة للمهارات ومن ثم توفير التدريب أو تحديد الدورات التدريبية الخارجية المناسبة.

(ب) تحديد معايير التدريب والمدربين والمتدربين – تحتاج الأمم المتحدة لكل من هذه المجالات معايير واضحة لعمليات التأهيل الجيدة. وفي المجالات التي بوشر فيها العمل بالفعل، يمكن وضع هذه المعايير داخلياً. وفي حالات أخرى، يمكن للشراكات مع الجامعات والجهات الفاعلة الأخرى أن تساعد في تحديد المعايير العالمية. وينبغي تبادل هذه المعلومات بحرية مع مراكز التدريب والجامعات والجهات الفاعلة في القطاع الخاص.

(ج) وضع آلية تصديق – ينبغي أن يقوم كل من دائرة التدريب المتكامل في إدارة عمليات حفظ السلام، ومعهد الأمم المتحدة للبحث والتدريب، وكلية موظفي منظومة الأمم المتحدة بإعداد آلية تصديق رسمية على التدريب، يجري العمل بها على أساس استرداد التكاليف، لضمان وضع برامج تتميز بقدر كاف من الجودة. وينبغي أن تقوم هذه الآلية باعتماد البرامج، واعتماد المدربين في نهاية المطاف. ويستند ذلك إلى العمل الذي جرى القيام به لمراكز التدريب على حفظ السلام.

(د) إتاحة الاستفادة من التدريب:

'١' تمكين مراكز التدريب على حفظ السلام من توفير التدريب للمدنيين على نحو أفضل – يمكن لمراكز التدريب على حفظ السلام القائمة أن توفر خياراً متدني التكلفة لتوفير المزيد من التدريب للمدنيين. وتشجع الجمعية العامة في قرارها ٣٧/٤٩ على إنشاء مراكز للتدريب على حفظ السلام على أساس وطني أو إقليمي، حسبما يعتبر ذلك مناسباً، وذلك للعسكريين والموظفين والمدنيين. ويمكن للدعم المالي الذي يقدمه جنوب الكرة الأرضية إلى البلدان، بالاقتران مع آلية اعتماد صارمة للمدربين، أن يساعد في زيادة عدد الدورات التدريبية للمدنيين التي توفرها هذه المراكز وجودتها.

'٢' إنشاء شبكات معارف عالمية – الشبكات المهنية في مجالات الاختصاص التي تقيم الصلة بين منظومة الأمم المتحدة وشركائها التنفيذيين أفضل من يتولى

إعداد نظم إدارة المعارف وممارساتها. وإذا كانت هذه الشبكات غير موجودة، ينبغي إنشاؤها وربطها بمراكز الامتياز ومراكز التدريب.

'٣' رفع مستوى مراكز الامتياز – يمكن لمراكز الامتياز، على النحو الموصى به في التوصية ٩ أعلاه، أن توفر التدريب أيضاً. ويمكن للمؤسسات الأكاديمية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الإقليمية أو دون الإقليمية، أو الحكومات بل حتى كيانات الأمم المتحدة، أن تأوي هذه المراكز. وينبغي لكل من هذه المراكز أن ينشر المعارف بين الأمم المتحدة والدوائر الأكاديمية وشبكة مراكز تدريب المدنيين. وبوسع هذه المراكز أن تعزز الشبكات المهنية، من خلال توفير منبر لتبادل المعارف بين مقدمي التدريب للمدنيين.

١١ – إصلاح القدرات الأساسية

(أ) إنشاء نظام للمجموعات المتخصصة في مجالات الأنشطة الأساسية في أعقاب النزاعات – كما هو الحال في نظام العمل في المجال الإنساني، ينبغي إقامة قيادات للمجموعات في جميع المجالات. وترد في الجدول ٢ مقترحات بقيادات المجموعات والمجموعات الفرعية، استناداً إلى القدرات القائمة. وقد أُدرِج البنك الدولي ضمن قيادات المجموعات المقترحة، وذلك لما يحظى به البنك من قدرات كبيرة في عدة مجالات. ويأمل الفريق أن ينظر البنك في الاضطلاع بهذه الأدوار، ويقترح أنه ينبغي أن يُطرح هذا الموضوع للمناقشة في وقت مبكر بين الأمين العام ورئيس البنك.

(ب) تحديد القدرات والثغرات – استناداً إلى الجهود المبذولة لتحديد القدرات لأغراض هذا التقرير[٢٧]، ينبغي لقيادات المجموعات والمجموعات الفرعية أن تنتج، في غضون ١٢ شهراً، قائمة منقحة لمصادر القدرات المتاحة للنشر في أعقاب النزاعات، وتصنيف للقدرات بحسب انطباقها على مجالات تخصص المجموعات، وقائمة بالثغرات في القدرات. وينبغي لقيادات المجموعات أن تحدد أي القدرات هي قدرات أساسية للأمم المتحدة – التي يتعين تنميتها وتعزيزها – وأيها ينبغي تأمينه عن طريق الشراكات الخارجية.

(ج) الاحتفاظ بالمرونة – كما هو الحال في نظام العمل في المجال الإنساني، ينبغي أن يكون لرئيس البعثة أو المنسق المقيم الحرية في أن يستعين إما بقيادة المجموعة، إن كانت تحظى بوجود محلي نشط، أو بآليات بديلة.

(٢٧) يمكن الاطلاع على تحديد القدرات في الموقع: www.cvacpreview.org.

(د) التركيز على المسائل الجنسانية بوصفها مسألة جامعة – ينبغي لهيئة الأمم المتحدة للمرأة، بوصفها الهيئة القائدة المقترحة للمجموعة المختصة بالمسائل الجنسانية، أن تحدد بالاشتراك مع أعضاء المجموعة، القطاعات التي تحتاج إلى الخبرة الفنية المتخصصة في المجال الجنساني والتي يمكن لهذه الخبرات أن تؤثر فيها تأثيراً ملموساً.

(هـ) وضع اختصاصات لنموذج مزود الخدمات العالمية – تتوافر الخدمات التي يقدمها مزودو الخدمات العالمية على نطاق منظومة الأمم المتحدة بأسرها، بما يمكِّن الأمم المتحدة من الاستجابة بقدر أكبر من المرونة. ويقترح الفريق أنه ينبغي لقيادات المجموعات أن تعتمد نموذجاً لمزودي الخدمات العالمية. بيد أن نموذج تقديم الخدمات العالمية غير موَصَّف على نحو صحيح. وينبغي للجنة السياسات التابعة للأمين العام أن تحدد اختصاصاته، بحيث تشمل ما يلي:

'١' الخدمات – كيف يقدم مزود الخدمات العالمية خدماته للبعثات التي تقودها إدارة الشؤون السياسية، وتلك التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام، وإلى الجهات العاملة في أطر خارج البعثات، والجهات الفاعلة الإقليمية، والدول الأعضاء؛

'٢' الشراكة – كيف يعمل مزود الخدمات العالمية مع غيره من مصادر القدرات الأخرى في إطار الأمم المتحدة وخارجها؛

'٣' التوعية والتدريب والمعايير – كيف يكفل مزود الخدمات العالمية التنوع، وصِلَة الخدمات بالاحتياجات القائمة، والجودة.

(و) الاستثمار في التدريب على مهارات الاستجابة للأزمات – يوجد نقص في التدريب المتاح على المهارات اللازمة في وقت الأزمات. ويتفاقم هذا الوضع بسبب عدم تمكن البعثات السياسية الخاصة العاملة في الميدان من الحصول على تدريب. وينبغي لدائرة التدريب المتكامل التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام، ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، وكلية موظفي منظومة الأمم المتحدة، في إطار اتفاقها الجديد، أن تكفل ما يلي:

'١' أن يتوافر لقيادات المجموعات الدعم الفني اللازم لتحديد دورات التدريب المتاحة خارجياً، أو إذا لزم الأمر، إقامة دورات خاصة بها، من أجل تحسين نوعية القدرات وإمكانية التحقق من النوعية؛

'٢' أن يتوافر للبعثات السياسية الخاصة العاملة في الميدان، والمنسقين المقيمين، والموظفين التابعين لهم، القدرة على الحصول على التدريب ذي الصلة بعملهم.

١٢ - إرساء ثقافة المساءلة

(أ) زيادة المساءلة عن التنفيذ - ينبغي أن تتحمل أفرقة القيادات بشكل جماعي عبء المساءلة عن تنفيذ خططها. وهذا سيساعد على ضمان استمرارية الخطط وتقليل أوجه الاختلاف بين الجهات المعنية بالدعم والجهات المعنية بالجانب الموضوعي. ويجب أن يشترك مديرو إدارات دعم البعثات في عملية التخطيط، وأن يعترف بهم بوصفهم أطرافاً فاعلة ذات أهمية حاسمة داخل البعثات، وأن يتحملوا عبء المساءلة مباشرة أمام رؤساء البعثات.

(ب) زيادة المساءلة عن المساواة بين الجنسين - ينبغي للأمين العام، من خلال هيئة الأمم المتحدة للمرأة، أن يشجع على إجراء مراجعات سنوية مستقلة للتقدم المحرز نحو تحقيق المساواة بين الجنسين مقابل المؤشرات الواردة في تقريره(هـ)، وأن يحمِّل كبار القادة التابعين له عبء المساءلة عن هذا التقدم.

(ج) زيادة المساءلة عن تقديم الخدمات - يستلزم هيكل الاستجابة من الأمم المتحدة أن تعمل الأجزاء المختلفة من المنظومة معاً. فهياكل المساءلة لا تسائل القادة الميدانيين عن العمل المشترك، وبخاصة في الحالات التي تشمل تقديم خدمات إلى جهات فاعلة أخرى تابعة للأمم المتحدة. وينبغي للاتفاقات المبرمة بين كبار المديرين والأمين العام أن تتضمن شرطاً بالمساءلة عن تقديم الخدمات.

(د) إرساء ثقافة المراجعة القائمة على النتائج التي تسعى إلى تعزيز تنفيذ الولاية وتحسينها، بدلاً من مجرد توقيع العقاب عن عدم الامتثال بالقواعد الإدارية - ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي لعمليات مراجعة حسابات الأنشطة الميدانية هو ضمان قيام رؤساء البعثات، في إطار القواعد والأنظمة التي وضعتها الدول الأعضاء، بتنفيذ ولاياتهم بأكبر قدر ممكن من الفعالية والكفاءة. وينبغي أن تقدم مراجعات الحسابات مقترحات استباقية بكيفية القيام بذلك، مع مراعاة الموارد المتاحة. ويُعدّ ذلك الاستمرار المنطقي والضروري لعملية التحوُّل في الثقافة التي بدأت بتطبيق الإدارة القائمة على النتائج.

(هـ) دعم التسامح المنهجي إزاء المخاطرة - يرحب فريق كبار الاستشاريين ببوادر تكوين قاعدة على نطاق المنظومة لإدارة المخاطر، لكنه يشير إلى أن ذلك يجب أن

(هـ) S/2010/498.

يمكن القيادات في البلدان المتأثرة بالنزاعات من خوض المزيد من المخاطر ومن إدارتها بفعالية أكبر. وتختلف العمليات الميدانية في البلدان المتأثرة بالنزاعات اختلافاً كبيراً عن العمل اليومي في المقر، وتستلزم اتباع نهج مختلف للمخاطرة.

١٣ - القيادة

(أ) تدريب القادة - يجب أن يتوافر لقادة الأمم المتحدة، بالإضافة إلى حنكة التقييم السياسي والخبرة المهنية الصحيحين، المعرفة الإدارية الضرورية لإدارة استجابة الأمم المتحدة للنزاعات على نحو يتسم بالكفاءة والفعالية. وفي الوقت الراهن، يتسبب عدم فهم القواعد المعمول بها في الأمم المتحدة في إعاقة قدرة القادة الميدانيين على الاستفادة من المرونة الموجودة داخل المنظومة. وينبغي لإدارة الدعم الميداني أن تعزز أنشطة التدريب لجميع كبار القادة الجدد (بمن فيهم الممثلون الخاصون والممثلون التنفيذيون ونائبو الممثلين الخاصين للأمين العام، وكذلك رؤساء الأركان)، وذلك لكفالة تحقيق تغطية وافية لمسائل الدعم (الإدارة والشؤون المالية والموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات). وينبغي تقديم هذه الدورة التدريبية على نحو مشترك مع مديري دعم البعثات التابعين لكل قائد من كبار القادة، حتى يتسنى مناقشة خيارات محددة تتيح قدرات أكبر للبعثات على الاستجابة. وينبغي أيضاً في هذا التدريب أن تُعالج المسائل المتعلقة بإدماج هيكل الدعم الخاص بالأمم المتحدة على أرض الواقع في ما بين البعثات والوكالات والصناديق والبرامج.

(ب) الاختيار بناءً على الكفاءة - ينبغي للدول الأعضاء أن تدعم حملة الأمين العام لتحسين قيادات الأمم المتحدة من خلال الاختيار القائم على أساس الكفاءة.

١٤ - تمكين المنظمة من الاستجابة لحالات النزاع بشكل أسرع

(أ) توفير المرونة اللازمة لتوجيه القدرات لتلبية الاحتياجات - إذ يجب أن يكون القادة الميدانيون للأمم المتحدة قادرين على الاستجابة للأزمات والظروف المتغيرة. وليتسنى لهم ذلك، فإنهم يحتاجون إلى القدرة على استخدام الموارد بمرونة. وبناء عليه، وفي حدود الميزانية التي وافقت عليها الجمعية العامة، يقترح الفريق أن تتاح لرؤساء البعثات القدرة على إعادة تخصيص نسبة تصل إلى ٢٠ في المائة من موارد بند الميزانية الخاص بالموظفين المدنيين، مع الاكتفاء بتبرير ذلك في وقت لاحق (وهو ما يعادل في المتوسط أقل من ٥ في المائة من مجموع ميزانية عملية من عمليات حفظ السلام). ومن شأن هذا التدبير أن يحسّن استخدام مجموعات الدعم المدني وآليات إيفاد الخبراء في بعثات لسد الفجوات العميقة في القدرات.

(ب) استخدام مبدأ الميزة النسبية لتنفيذ الولايات – ينبغي أن تكتفي العمليات التي تقودها الأمانة العامة بالتنفيذ المباشر لعدد محدود من المهام. وينبغي أن تتولى التنفيذ القدرات المحلية كلما أمكن ذلك وكان مجديا. وفي الحالات التي تمتلك فيها قدرات خارج البعثة، سواء في الوكالات أو الصناديق أو البرامج أو غيرها، ميزة نسبية في تنفيذ مهمة صدر بها تكليف من مجلس الأمن، ينبغي أن يكون رئيس البعثة قادرا على توجيه الأموال لتلك الجهة الفاعلة. وينبغي للأمم المتحدة أن تضع قاعدة نظامية تمنح رؤساء البعثات المرونة والسلطة والمسؤولية اللازمة لتطبيق هذا المبدأ.

(ج) تمكين البعثات من الاضطلاع بمهام برنامجية – كما ورد في المثال المتعلق بالشرطة أعلاه، في حال امتلاك القدرات المدنية داخل البعثة ميزة نسبية في تنفيذ مهمة صدر بها تكليف، ينبغي أن يكون رؤساء البعثات قادرين على توفير ما يلزم من الموارد المخصصة لتمويل البرامج من الأنصبة المقررة، في حدود الميزانية التي وافقت عليها الجمعية العامة. وفي الحالات التي تقوم فيها البعثات بتنفيذ أنشطة برنامجية، ينبغي لها أن تحدد إطارا زمنيا وتضع ترتيبات بشأن الجهة التي ستخلفها في ذلك. ويحث الفريق الجمعية العامة على الاستفادة من التجارب الناجحة لبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي وغيرها لتوسيع نطاق هذه المبادرة ليشمل البعثات التي ستُنشأ مستقبلا.

(د) وضع توجيهات واضحة للقيادة العليا – ينبغي أن يشكّل التوجيه والتدريب على كيفية القيام بذلك بطريقة فعالة جزءا أساسيا من برامج تدريب القيادة العليا. ففي غياب توجيهات واضحة، يلجأ موظفو البعثات ومديرو دعم البعثات إلى توخي الحذر في اتخاذ القرارات، وهو ما قد يعني تفويت فرص سانحة لإحداث أثر أكبر وزيادة الكفاءة.

(هـ) إقرار الحاجة إلى المرونة أثناء مرحلة بدء البعثة – فعمليات الميزنة الحالية تستلزم من البعثات تقدير احتياجاتها مسبقا بمدة تتراوح بين ١٨ و ٢٤ شهرا. وهذا الأسلوب غير عملي في المرحلة المتقلبة التي تعقب انتهاء النزاع. وعوضا عن ذلك، ينبغي للأمانة العامة، أثناء مرحلة بدء البعثة، أن تقترح على الهيئات التشريعية ميزانيات ذات طابع أعم. وتُقدَّم بعد ذلك ميزانية نهائية بمجرد أن تصبح الأولويات الوطنية أوضح. ويحث الفريق الدول الأعضاء على قبول هذا التطور باعتباره قاعدة، وليس استثناء، لبعثات الأمم المتحدة الميدانية العاملة في المرحلة التي تعقب انتهاء النزاعات.

(و) مواءمة نسبة النفقات العامة للصناديق الاستئمانية على نطاق الأمم المتحدة ككل – فارتفاع النسبة الحالية للنفقات العامة للصناديق الاستئمانية للبعثات التي تديرها الأمانة العامة، البالغة ١٣ في المائة، لا يشجع على تخصيص الموارد على أساس الميزة النسبية.

ومن شأن اعتماد نسبة موحدة أن يزيد الكفاءة ويشجع على ترشيد تخصيص الموارد. ويُقترح اعتماد نسبة ٧ في المائة، تمشيا مع النسبة التي تعتمدها الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين، التي يديرها البرنامج الإنمائي. ويمكن مستقبلا زيادة خفض نسبة النفقات العامة بفضل المزيد من وفورات الحجم المناسبة. وينبغي للمراقب المالي أن يعمل على تحسين أساليب إدارة الصناديق الاستئمانية للبعثات بتحديثها كي تلائم العمليات الخاصة بالمرحلة التي تعقب انتهاء النزاعات. وسيمكّن ذلك صندوق بناء السلام، في جملة أمور، من أن يصبح مصدر تمويل إضافي مكمّل للأنصبة المقررة خلال المراحل الأولى الحاسمة، قادر على الاستفادة من القدرات المدنية المتاحة داخل بعثات الأمم المتحدة.

(ز) تحسين سبل حصول الوكالات والصناديق والبرامج على تمويلات للاستجابة السريعة – ينبغي أن يتضمن ذلك عناصر من مرفق رأس المال المتداول التابع لبرنامج الأغذية العالمي، على النحو المبين أعلاه، والنماذج القائمة على التمويل عن طريق القروض الداخلية والإجراءات السريعة للبرنامج الإنمائي. وينبغي للوكالات والصناديق والبرامج أن تقدم توصية رسمية إلى مجالس إدارتها في غضون ١٢ شهرا من تاريخ هذا التقرير. ويأمل الفريق أن يساعد برنامج الأغذية العالمي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في هذه العملية.

١٥ – رسم مسارات وظيفية أكثر جاذبية للاحتفاظ بالموظفين الموهوبين والاستثمار فيهم

(أ) توسيع نطاق برنامج التناوب التحريبي بين الأمانة العامة والوكالات والصناديق والبرامج – في حين أنه لدى الوكالات والصناديق والبرامج بعض المهارات التخصصية العالية، فإنها تتسع لاستيعاب أشخاص ذوي مؤهلات عامة ممن يتمتعون بمهارات مماثلة لتلك التي يتمتع بها موظفو الأمانة العامة. ويوصي الفريق بتوسيع المبادرة الطوعية للتبادل بين الشبكات التي تنفذ بالفعل حاليا، والتي تشجع هذا التبادل.

(ب) توسيع نطاق تطبيق شروط التنقل وإدخال الخدمة في غير الأمانة العامة بالحساب – يرحب الفريق بالخطوات المتخذة مؤخرا لجعل التقدم مرهونا بالتنقل. غير أن الفريق يلاحظ مع القلق أن الأمانة العامة لا تدخل في الحساب الخدمة لصالح جهات الأمم المتحدة من غير الأمانة العامة بوصفها خدمة ميدانية. فالخدمة الميدانية مع أي جهة من جهات الأمم المتحدة، أو في الواقع أي خدمة خارج الأمم المتحدة، ينبغي أن تدخل في حساب شروط التنقل بالنسبة لأي كيان تابع للأمم المتحدة وينبغي أن تشجع رسميا. وثمة رأي قوي أيضا من المعتزم أن يطرح دفاعا عن انتهاج سياسة أشد في مجال التنقل، قد يتمثل في اتباع سياسة تفرض شروط التنقل على جميع الوظائف من الرتبة ف-٤ أو ما فوقها في

إدارات الدعم الميداني والشؤون السياسية وعمليات حفظ السلام. وتوفر مجالات سياسات التنقل والتناوب عائدا مرتفعا للغاية على الاستثمار في ما يتعلق باعتماد هذا النهج المتباين بالنسبة للموظفين الميدانيين.

(ج) تحسين نوعية التدريب – يعيق غياب نظام تعلم منظم مخصص لموظفي العمليات وعدم كفاية التركيز على التطوير المهني قدرة الأمم المتحدة على الاحتفاظ بموظفيها الرئيسيين والاستثمار فيهم. ويرحب الفريق بالمبادرات الجارية من أجل تهيئة بيئات تعلم لموظفي العمليات. ويحث الفريق الوحدات الفنية على تخصيص الموارد اللازمة للتدريب ومن ثم تحسين نوعيته وملاءمته.

(د) اشتراط أن ينقل جميع الموظفين في برنامج الفنيين الشباب الناشئ إلى الميدان في مناوبتهم الأولى أو الثانية – من شأن التغييرات المقترح إدخالها على البرنامج أن توفر خبرة ميدانية قيّمة للموظفين الشباب المهتمين في وقت مبكر من حياتهم الوظيفية، وهو ما يزيد التنقل ويساهم في إرساء ثقافة تنظيمية ذات توجه ميداني أكبر في الأمانة العامة، وكذلك يجلب أفكارا جديدة إلى الميدان. ويرحب الفريق بهذه المبادرة، ويأمل في أن تنفذ على وجه السرعة.

(هـ) وضع برنامج للمسار الوظيفي السريع – يحث الفريق الأمانة العامة على وضع برنامج للمسار الوظيفي السريع بهدف التعرف على المواهب الاستثنائية وتشجيعها والاحتفاظ بها. وفي الوقت نفسه، ينبغي للأمانة العامة أن تنشيء نظاما فعليا لإدارة الأداء يوفر مساءلة الجميع ويقصي الموظفين ضعيفي الأداء.

١٦ – إيلاء أولوية عليا لرعاية الموظفين

(أ) تهيئة بيئات مراعية للأسرة – وصف مسؤول ميداني كبير الأمم المتحدة بأنها ”بيئة عمل لا تراعي الأسرة“. ويرحب الفريق بالعمل الجاري من أجل تنسيق تصنيف مراكز العمل، وهو ما يعكس اتجاه جعل جميع العمليات الميدانية التي تقودها الأمانة العامة تقريبا بعثات لا يمكن فيها اصطحاب الأسر. وينبغي للأمم المتحدة أن تواصل العمل من أجل تهيئة مكان عمل يراعي الموظفين والأسرة، بما في ذلك من خلال ’١‘ تقديم الدعم لنقل أفراد الأسرة إلى البلدان المجاورة أثناء الخدمة في مراكز العمل بدون اصطحاب الأسرة، بما في ذلك من خلال تقديم الدعم لأفراد الأسرة للحصول على التأشيرات ؛ و ’٢‘ النشر المتزامن

للأقران الذين يعيشون حياة مشتركة إلى الميدان. وتعد هذه البرامج أبسط معيار أساسي في القطاع الخاص[٢٩].

(ب) الاستثمار في رفاه الموظفين - لا تعالج مسألة توفير الرفاه الأساسي للموظفين في بعض البيئات التنفيذية الأكثر تحديا في الأمم المتحدة معالجة كافية. وقد أخبرنا موظفون ميدانيون من جميع الرتب كيف أن الافتقار إلى الظروف الصحية اللائقة والمساكن الملائمة للعيش والمرافق الترفيهية الأساسية يؤثر سلبا في معدلات الاحتفاظ بالموظفين، ولا سيما بالنسبة للمرأة. فمن دون ضمان إمكانية الحصول على الكهرباء ومياه الشرب والتغذية الكافية والإنترنت، ستتكبد الأمم المتحدة المشاق من أجل اجتذاب الموظفين المبتدئين الجدد.

(ج) معالجة الشواغل الأمنية - تتزايد الشواغل الأمنية تزايدا مطردا. وينبغي القيام بكل خطوة ممكنة للأخذ بتدابير تخفيف المخاطر وزيادة التعويضات للاحتفاظ بالموظفين الرئيسيين، ولكن الفريق يتوقع استمرار التحديات أمام إغراء الأفراد ذوي الكفاءة بالعمل في الأماكن الأكثر صعوبة.

١٧ - وضع إطار للسياسات في ما يتعلق بالنشر السريع

(أ) وضع نموذج لـ ''حالات الطوارئ العامة'' - في حالات الطوارئ، مثل الزلزال الذي ضرب هايتي، يحتاج الأمين العام إلى القدرة على استقدام موظفين جدد، والقيام بعمليات نقل أفقية مؤقتة، وضمان انفكاك الموظفين على النحو المطلوب. وينص البند ١-٢ (ج) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة على أن ''يخضع الموظفون لسلطة الأمين العام الذي له أن ينتدبهم للعمل في أي من أنشطة الأمم المتحدة أو مكاتبها''. غير أن الكيفية التي ينبغي أن يطبق بها هذا البند غير واضحة تماما. ومن شأن وضع إطار يحدد الظروف التي تصف مثل هذه الحالة الطارئة أن يساعد الأمانة العامة على الاستجابة بصورة أكثر فعالية.

(ب) وضع تدابير خاصة بقابلية التشغيل البيني في منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالاستجابة للأزمات - ينبغي لمكتب إدارة الموارد البشرية وإدارة الدعم الميداني وشبكة

(٢٩) انظر، على سبيل المثال: Better benchmarks for global mobility (Mercer Consulting), available at http://se.mercer.com/articles/1377480, or the industry-standard, Benefits Survey for Expatriates and Globally Mobile Employees, available for purchase at http://www.imercer.com/products/2010/benefits-surveys-expat.aspx?menuId=343, or *Global Relocation Trends: Surveying the State of International Relocations*, *International HR Journal*, winter 1997.

الموارد البشرية التابعة للوكالات والصناديق والبرامج القيام بما يلي: '١' وضع صك موحد يمكن الأمم المتحدة من نشر الموظفين من مختلف أنحاء النظام بأسره في أعقاب النزاع مباشرة؛ و '٢' وضع قائمة رسمية بالموظفين المهتمين والمتوافرين الذين يمكن نشرهم بسرعة، مع الموافقة المسبقة لمديريهم على إدراجهم في القائمة. وينبغي أن تشترط القائمة تحمل المنظمة التي تقدم الموظفين لجميع التكاليف في فترة الـ ٩٠ يوما الأولى.

(ج) تحسين قابلية التشغيل البيني الإدارية بين الكيانات ذات الوجود الميداني الكبير – ينبغي أن تواصل اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى ومجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق توحيد العمليات والاتفاقات وأساليب التفاعل التكنولوجي، ولا سيما في مجالات السفر والمدفوعات، من أجل تيسير الاستعانة بالخبرات أينما وجدت في منظومة الأمم المتحدة. وقد يساعد تنفيذ نظام لتخطيط موارد المؤسسة في هذا الصدد.

(د) وضع خطط الأعمال المستهدفة في ما يتعلق ببدء العمليات والانتقال من مرحلة إلى أخرى – تتسم العمليات المتبعة لإدارة بدء العمليات في البعثات و/أو انتقالها من مرحلة إلى أخرى بعدم الوضوح، مما يعوق قدرة المنظمة على التنفيذ. ويدرك الفريق أن العمل الجاري في ما يتعلق باستراتيجية الدعم الميداني على الصعيد العالمي قد يعالج هذه المسائل؛ ولذلك فإنه يطلب ببساطة من إدارة الدعم الميداني ومكتب إدارة الموارد البشرية ضمان أن يكون ثمة عملية واضحة وشفافة لإدارة بدء العمليات في البعثات وانتقالها من مرحلة إلى أخرى. ويلاحظ الفريق مع القلق أيضا غياب آليات التمويل اللازمة لتزويد شعبة الموظفين الميدانيين في إدارة الدعم الميداني بالموظفين تلقائيا من أجل الاضطلاع بعمليات الاستقدام لدعم البعثات السياسية الخاصة المنشأة حديثا. ويحث الفريق الأمين العام على ضمان تزويد إدارة الشؤون السياسية بالدعم اللازم لتمكين البعثات السياسية الخاصة من العمل بفعالية.

(هـ) إنشاء آلية واضحة للمساءلة ووضع جداول زمنية في ما يتعلق بالاستقدام – ينبغي أن يكون لعمليات استقدام الموظفين الميدانيين آلية عمل واضحة ومفصلة، مع جداول زمنية مضمونة، يبلغ بها جميع مقدمي الطلبات تلقائيا. وينبغي أن يخضع المديرون في مكتب إدارة الموارد البشرية وإدارة الدعم الميداني وفي الميدان للمساءلة عن التنفيذ مقارنة بهذه المواعيد النهائية.