

Distr.: General
29 July 2013
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثامنة والستون
البند ٥٣ من جدول الأعمال المؤقت*
استعراض شامل للبعثات السياسية الخاصة

مسائل السياسات العامة المتعلقة بالبعثات السياسية الخاصة

تقرير الأمين العام

موجز

يُقدّم هذا التقرير عملاً بالقرار ١٢٣/٦٧، الذي طلبت الجمعية العامة بموجبه إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً عن مسائل السياسات العامة المتعلقة بالبعثات السياسية الخاصة، بما في ذلك تطورها واتجاهاتها، وعن دورها في أنشطة المنظمة في مجال صون السلام والأمن الدوليين، وأن يقدم توصيات من أجل زيادة شفافتها وفعاليتها بشكل عام.

* A/68/150.



الرجاء إعادة استعمال الورق

170913 130913 13-41357 (A)



أولا - مقدمة

١ - غالبا ما تكمن المسائل السياسية في قلب النزاعات. ولذلك، فلا غرابة في القول بأن البعثات السياسية كانت في صميم جهود الأمم المتحدة الرامية إلى حفظ السلام والأمن الدوليين منذ إنشاء المنظمة. ومنذ إيفاد الكونت فولك برنادوت إلى الشرق الأوسط في عام ١٩٤٨ حتى إنشاء بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال في عام ٢٠١٣، اضطلعت البعثات السياسية، بأشكال مختلفة، بدور حيوي في منع نشوب النزاعات وصنع السلام وبناء السلام.

٢ - وبالشراكة مع جهات فاعلة أخرى، صاحبت هذه البعثات الدول الأعضاء خلال فترات التغيير التاريخية: من دعم عمليات إنهاء الاستعمار وتحقيق الاستقلال في أفريقيا وآسيا إلى مساعدة أمريكا الوسطى في إنهاء الحروب الأهلية وبناء السلام في التسعينات؛ ومن تيسير اتفاق بون بشأن أفغانستان في عام ٢٠٠١ إلى مساعدة نيبال في انتقالها إلى السلام والديمقراطية؛ ومن مساعدة الليبيين على تنظيم أول انتخابات في نحو ٥٠ عاما إلى مساعدة الصومال على فتح أكثر فصول تاريخها مدعاة للأمل على مدار جيل كامل.

٣ - وفي التسعينات، أصبحت تلك البعثات تُعرَف جماعيا بالبعثات السياسية الخاصة. وخلال العقدين اللاحقين، نمت البعثات السياسية الخاصة بشكل كبير من حيث العدد والحجم وتعقيد الولايات المنوط بها تنفيذها. وبينما يعود الكثير من الوظائف الأساسية لهذه البعثات إلى أوائل عهد المنظمة، فإن نطاق المهام التي تضطلع بها اليوم هو نطاق غير مسبوق، ويعكس الأهمية المتزايدة التي تعطيها الدول الأعضاء لهذه الأداة.

٤ - وفي حين تتنوع البعثات السياسية الخاصة تنوعا واسعا في أدوارها وخصائصها الوظيفية، يمكن تعريفها بوجه عام بأنها بعثات مدنية للأمم المتحدة توفد لفترة محدودة دعما للدول الأعضاء في مجالات بذل المساعي الحميدة، ومنع نشوب النزاعات، وصنع السلام، وبناء السلام. وقد صُنِّفت هذه البعثات في ثلاث فئات أو مجموعات رئيسية، ألا وهي المبعوثون الخاصون؛ وأفرقة الجزاءات وأفرقة الرصد؛ والبعثات الميدانية. وسوف يُستخدم هذا التمييز لأغراض هذا التقرير (انظر الجزء الثالث للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلا).

٥ - وهذا هو تقرير المواضيع الأول المقدم إلى الجمعية العامة عن البعثات السياسية الخاصة. وعلى النحو المطلوب في القرار ١٢٣/٦٧، يقدم هذا التقرير معلومات عن مسائل السياسات العامة المتعلقة بالبعثات السياسية الخاصة، بما في ذلك تطورها واتجاهاتها، وعن دورها في أنشطة المنظمة في مجال صون السلام والأمن الدوليين. ويتضمن التقرير أيضا توصيات من أجل زيادة شفافيتها وفعاليتها بشكل عام.

ثانيا - التطور التاريخي للبعثات السياسية الخاصة

٦ - على الرغم من أن مصطلح "البعثات السياسية الخاصة" لم يظهر إلا في تسعينات القرن العشرين، فإن تاريخ البعثات المدنية للأمم المتحدة ذات المهام السياسية يعود إلى أبعد من ذلك بكثير. وقد اضطلعت البعثات السياسية بمهام المساعي الحميدة، ومنع نشوب النزاعات، وصنع السلام، وبناء السلام منذ أوائل عهد المنظمة، تنفيذاً لروح ونص ميثاق الأمم المتحدة. وكثيراً ما أشار الأمين العام داغ همرشولد وغيره من قادة العالم إلى عمليات النشر هذه بوصفها "بعثات خاصة" أو "وجود للأمم المتحدة". وبنت هذه التجارب الأولى أساساً صلباً للبعثات السياسية الخاصة التي نراها اليوم.

٧ - وشمل التطور التاريخي للبعثات السياسية ثلاث مراحل متميزة على النحو التالي: مرحلة أولى تضمنت تصميماً جديداً للبعثات (١٩٤٨ إلى أوائل الستينات)؛ ومرحلة ثانية من عدم النشاط النسبي (أواخر الستينات إلى أواخر الثمانينات)؛ ومرحلة ثالثة من إعادة الاكتشاف (ما بعد الحرب الباردة). وكان هذا التطور جزءاً من اتجاه أوسع للاعتماد المتزايد للأمم المتحدة على آليات مختلفة لتعزيز وإدامة السلام والأمن. وأتبع تطور حفظ السلام مساراً تاريخياً مماثلاً.

٨ - وكانت المرحلة الممتدة منذ إنشاء الأمم المتحدة وحتى أوائل الستينات فترة خصبة في تصميم طائفة من البعثات الجديدة. وكمؤسسة جديدة، كان مطلوباً من الأمم المتحدة بناء وصقل أدوات من شأنها المساعدة في التصدي للمسائل الناشئة التي تواجه المجتمع الدولي، من التوسط في النزاعات في الشرق الأوسط وجنوب آسيا إلى دعم الانتقال إلى الاستقلال في الدول التي نالت استقلالها. وكانت البعثات السياسية إحدى الأدوات التي أنشئت في تلك المرحلة.

٩ - وفي عام ١٩٤٨، عُيِّن أول وسيط للأمم المتحدة، حينما كلفت الجمعية العامة وسيطاً لفلسطين (الكونت فولك برنادوت) بالعمل جنباً إلى جنب مع هيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة^(١). ومنذ ذلك الحين، استخدم الأمناء العامون المتعاقبون خدمات وسطاء رفيعي المستوى أو مبعوثين آخرين، إما بناء على طلب الجمعية العامة أو مجلس الأمن، أو في سياق ولاية المساعي الحميدة المنوطة بالأمين العام.

١٠ - وفي تلك المرحلة، صمّمت المنظمة أيضاً عدداً من البعثات الميدانية. وشملت تلك البعثات مكاتب سياسية صغيرة اضطلعت بمهام تيسيرية، مثل وجود الأمم المتحدة في الأردن، الذي أنشأته الجمعية العامة في عام ١٩٥٨. ووُصِف الغرض من هذا الوجود بأنه "مراقبة

(١) قرار الجمعية العامة ١٨٦ (د-٢) في ١٤ أيار/مايو ١٩٤٨.

التطورات الداخلية، وتحسس النبض وإحاطة المقر علما بالكامل بالتطورات في تلك المنطقة^(٢). وشهدت تلك العقود الباكورة أيضا نشر حالات وجود مدني أوسع دعما لعمليات الانتقال السياسي، خصوصا في سياق إنهاء الاستعمار وتقرير المصير. وعلى سبيل المثال، ففي عام ١٩٤٩ عيّنت الجمعية العامة مفوضاً للأمم المتحدة في ليبيا، كلف بمساعدة الشعب الليبي في صياغة دستور وإنشاء حكومة مستقلة^(٣).

١١ - ومنذ أواخر الستينات حتى نهاية الحرب الباردة، قيدت المنظمة تصميمها لبعثات سياسية جديدة. وإلى حد كبير، كان هذا نتيجة لانقسامات الحرب الباردة التي عرقلت صنع القرار في مجلس الأمن وكذلك في الجمعية العامة. وانخفض في هذه الفترة عدد البعثات التي حددت ولاياتها هاتان الهيئتان. وفي حين أن الأمناء العامين المتعاقبين واصلوا الاعتماد على المبعوثين الخاصين وبعثات المساعي الحميدة، فنادرا ما أوفدت بعثات ميدانية أوسع نطاقا.

١٢ - وتمثلت إحدى البعثات القليلة نسبيا التي أنشئت في تلك المرحلة في الممثل الخاص للشرق الأوسط، الذي أنيطت به ولاية إقليمية محدّدة وشكلت إيذانا بالدور الذي تقوم به المكاتب الإقليمية الحالية. وقد عُيّن الممثل الخاص في عام ١٩٦٧ بغرض الحفاظ على الاتصالات مع الدول الأعضاء في المنطقة من أجل التوصل إلى تسوية سلمية. وأنشأ مكثبا يضم مستشارين سياسيين وعسكريين، وخاض دبلوماسية مكوكية في السنوات اللاحقة في عواصم المنطقة وخارجها. وعمل المكتب حتى عام ١٩٧٣.

١٣ - وهيات نهاية الحرب الباردة إمكانيات جديدة للمجتمع الدولي للحفاظ، جماعيا، على أمنه المشترك. وفي الوقت نفسه، شهدت مرحلة ما بعد الحرب الباردة ظهور عدد من التهديدات الجديدة، من بينها الحروب الأهلية الجديدة في مناطق عدة. وأدت عمليات الانتقال السياسي في مرحلة ما بعد الحرب الباردة إلى تزايد طلبات الدعم المقدم من الأمم المتحدة، وبخاصة في مجالات من قبيل المساعدة الانتخابية، ووضع الدساتير، وسيادة القانون. ومن أمريكا الوسطى إلى أفريقيا، أنشئت بعثات جديدة لمساعدة الدول الأعضاء على تلبية تلك الطلبات. ولم تكن المفاهيم التي استندت إليها البعثات جديدة جذريا، لكنها كانت بمثابة إعادة اكتشاف لبعض النماذج التي نشرتها المنظمة في السنوات السابقة.

١٤ - وعوداً إلى المكاتب السياسية الأصغر المنشأة في الخمسينات، اعتمدت المنظمة في هذه المرحلة على عدة بعثات متماثلة. واشتمل ذلك على البعثة الخاصة في أفغانستان، التي أوفدها

(٢) رالف بانش، البيان الذي أدلى به أمام الدورة الحادية عشرة للجمعية العامة لمعهد الصحافة الدولي، طوكيو، ٢٥ آذار/مارس ١٩٦٠.

(٣) قرار الجمعية العامة ٢٨٩ (د-٤) المؤرخ ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٩.

الأمين العام في عام ١٩٩٣ بناء على طلب الجمعية العامة، والمكلفة بالاجتماع إلى قطاع عريض من زعماء أفغانستان التماساً لآرائهم حول الطرق التي يمكن بها للأمم المتحدة أن تدعم على أفضل وجه التقارب الوطني وتعمير البلد. وفي عام ١٩٩٣ أيضاً، أنشئ مكتب للأمم المتحدة في بوروندي لدعم مبادرات السلام والمصالحة في البلد. وفي عام ١٩٩٥، جرى تطبيق نموذج مماثل مع إنشاء مكتب الأمم المتحدة السياسي للصومال الرامي إلى مساعدة الصوماليين "على التلاقي في مصالحة وطنية"^(٤).

١٥ - وكان الدعم الانتخابي في صميم عمل بعض البعثات السياسية الموفدة في أواخر الثمانينات والتسعينات، مثل بعثة مراقبي الأمم المتحدة للتحقق من العملية الانتخابية في نيكاراغوا، وفريق مراقبي الأمم المتحدة للتحقق من الانتخابات في هايتي^(٥). وأصبح الاعتماد المتزايد على البعثات ذات الولايات المتعددة الأبعاد جلياً في تسعينات القرن الماضي وفي العقد الأول من القرن الحالي، من خلال ما تم القيام به، على سبيل المثال، من نشر البعثة المدنية الدولية في هايتي المشتركة بين الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية، وبعثة الأمم المتحدة للتحقق في غواتيمالا، ولاحقاً بعثة الأمم المتحدة في نيبال.

١٦ - ولا يعني تنوع نماذج البعثات المحرّبة في تلك الفترة أنها كانت كلها ناجحة. ففي بعض الحالات، كان للبعثات تأثير هامشي فقط على الحالة على الأرض، بسبب الديناميات السياسية، أو نقص الالتزام من قِبل الأطراف، أو ضعف قدرات البعثة نفسها. ومع ذلك فقد ساعدت النماذج المختلفة للبعثات السياسية التي ظهرت في هذه المرحلة، إلى حد كبير، في وضع إطار لأنواع البعثات السياسية الخاصة التي نشهدها اليوم.

١٧ - وفي الوقت نفسه، توجد اختلافات هامة بين البعثات السياسية الخاصة المعاصرة، خصوصاً من حيث نطاق الولايات والأنشطة المضطلع بها. والمشهد اليوم أكثر تنوعاً منه في أي وقت سابق، مع وجود نطاق عريض من هياكل ووظائف البعثات المنشورة في سياقات مختلفة. وأصبحت ولايات البعثات السياسية الخاصة أوسع نطاقاً وأكثر تعقيداً. ويناقش الفرع التالي الدور الحالي للبعثات السياسية الخاصة في أنشطة المنظمة، ويبين كيف أدى تطورها على مدى العقدين الأخيرين إلى النطاق العريض من البعثات الذي نشهده اليوم.

(٤) S/PRST/1995/15.

(٥) كانت اثنتان من عمليات حفظ السلام في نفس الفترة مكلفة بمهام دعم انتخابي في صميم ولاياتهما: فريق الأمم المتحدة للمساعدة في فترة الانتقال، الذي أنشأه مجلس الأمن من أجل كفالة الاستقلال المبكر لناميبيا عن طريق انتخابات حرة ونزيهة، وسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا.

ثالثاً - الدور الحالي للبعثات السياسية الخاصة في أنشطة السلام والأمن التي تضطلع بها المنظمة

المساعي الحميدة، ومنع نشوب النزاعات، وصنع السلام، وبناء السلام

١٨ - تتقاسم البعثات السياسية الخاصة مبرراً مشتركاً لوجودها: ألا وهو منع النزاعات وحلها، فضلاً عن مساعدة الدول الأعضاء وأطراف النزاع على إقامة سلام قابل للاستدامة. وهذه الوظيفة الأساسية هي التي تحدد هذه البعثات باعتبارها "سياسية".

١٩ - والدور الذي يقوم به المبعوثون الخاصون في منع نشوب النزاعات وفي الوساطة معلوم جيداً نسبياً. واعتمد المبعوثون تقليدياً على السبل الدبلوماسية لنزع فتيل التوترات وحل المنازعات - مثل المنازعات المتصلة بالحدود، والنزاعات الإقليمية، والمشاكل الدستورية، والأزمات الانتخابية، وطائفة أخرى من القضايا - ولدعم محادثات السلام، بالتعاون الوثيق مع الكيانات الأخرى للأمم المتحدة الموجودة في الميدان، بما في ذلك عمليات حفظ السلام. وفي أحيان كثيرة يقوم المبعوثون الخاصون بأدوار متعددة الجوانب، إذ قد يطلب إليهم دعم عمليات طويلة الأجل من قبيل الحوارات الوطنية وعمليات الانتقال السياسي. ففي اليمن حيث يَسِّرُ الأمم المتحدة إجراء مفاوضات مباشرة أفضت في عام ٢٠١١ إلى توقيع خريطة طريق للعملية الانتقالية تستغرق عامين، يقوم حالياً مستشاري الخاص بتقديم المساعدة المباشرة إلى أصحاب المصلحة اليمنيين في تنفيذ خريطة الطريق، التي يشكل أحد عناصرها المهمة الحوار الوطني الشامل الجاري حالياً، بمشاركة من المجموعات النسائية. وفي السودان وجنوب السودان، تعاون مبعوثي الخاص عن كثب مع فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ بشأن الجوانب المتعلقة من اتفاق السلام الشامل وللتغلب على حالات الجمود القائمة. وتقوم مبعوثي الخاصة المعينة حديثاً لمنطقة البحيرات الكبرى، وهي أول سيدة تعمل بوصفها كبير وسطاء الأمم المتحدة، بدور رئيسي، بالتعاون الوثيق مع بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، في دعم تنفيذ إطار السلام والأمن والتعاون لجمهورية الكونغو الديمقراطية والمنطقة، الذي وقَّعت عليه في شباط/فبراير ٢٠١٣ إحدى عشر دولة من دول المنطقة.

٢٠ - وهناك مهمة أخرى قد لا تكون معروفة بنفس الدرجة وإن كانت لا تقل أهمية، وهي العمل المتعلق بمنع نشوب النزاعات الذي تضطلع به المكاتب الإقليمية والبعثات السياسية المقيمة. فمكاتب الأمم المتحدة - في غرب أفريقيا، ووسط أفريقيا، وآسيا الوسطى - تعمل بمثابة منصات أمامية للمساعي الحميدة والدبلوماسية الوقائية، وتعمل مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، ومع الدول الأعضاء، والشركاء الآخرين، بغرض التعرف مبكراً على مكان

التهديد ونزع فتيل التوترات قبل استفحالتها. وفي غينيا، قام مكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا بدور رئيسي في تيسير انتقال البلد من الحكم العسكري إلى الحكم الدستوري خلال الفترة ٢٠٠٩ - ٢٠١٠، ويعمل في إطار شراكة مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والاتحاد لأفريقي. ووفر مركز الأمم المتحدة الإقليمي للدبلوماسية الوقائية لمنطقة آسيا الوسطى المساعي الحميدة والدعم العاجلين استجابة للأزمة في قيرغيزستان إثر اندلاع موجة العنف العرقي في عام ٢٠١٠. وقامت هذه المكاتب أيضا بدور رئيسي في تعزيز القدرات داخل الدول وفيما بينها في مواجهة التهديدات عبر الحدود الوطنية - من قبيل الاتجار بالمخدرات والجريمة المنظمة في غرب أفريقيا، أو مكافحة الأعمال التي يقوم بها جيش الرب للمقاومة في وسط أفريقيا - علاوة على تيسير المناقشات والتعاون على الصعيد الإقليمي حول أمور تشمل، على سبيل المثال، مسائل الطاقة في آسيا الوسطى.

٢١ - وجميع البعثات القطرية تواكبها عمليات معقدة سواء عمليات سياسية أو عمليات لتوطيد السلام، وتؤدي عادة دورا كبيرا في مجال المساعي الحميدة. وتشمل المهام السياسية لهذه البعثات، على وجه التحديد، مهام من قبيل (أ) تعزيز المصالحة، على سبيل المثال، في أفغانستان والعراق؛ (ب) القيام بمهام الوساطة والتيسير، على سبيل المثال، في الشرق الأوسط؛ (ج) الحفاظ على وجود حوار سياسي مستمر مع مختلف أصحاب المصلحة، على سبيل المثال، في لبنان والصومال؛ (د) تقديم المساعدة الانتخابية ودعم الجهود لمنع نشوب العنف المتصل بالانتخابات، على سبيل المثال، في ليبيا وسيراليون؛ (هـ) تنسيق المساعدة المقدمة من المانحين وتعبئة الموارد، على سبيل المثال، في أفغانستان وغينيا - بيساو والشرق الأوسط؛ (و) تعزيز القدرات الوطنية ودعم الأولويات الوطنية ذات الأهمية الحاسمة لنجاح عملية بناء السلام، مثل سيادة القانون، وإصلاح قطاع الأمن، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، والإجراءات المتعلقة بالألغام، على سبيل المثال، في بوروندي، وسيراليون، والصومال، وليبيا.

٢٢ - ومن الأمثلة الحديثة على المجموعة المعقدة من الولايات المسندة إلى البعثات السياسية الخاصة العمل الذي أنجزته على عدة جبهات بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق. فقد قامت البعثة بدور وقائي هام في ما يتعلق بالعملية المستمرة لنقل السكان من مخيم أشرف إلى مخيم الحرية، ثم إلى بلدان ثالثة؛ وقدمت المشورة التقنية لتنظيم الانتخابات المحلية والإقليمية لعام ٢٠١٣؛ وساعدت في حشد الموارد لتقديم المساعدة الإنسانية للاجئين السوريين؛ وساهمت في إنشاء المفوضية العراقية لحقوق الإنسان؛ واحتفظت بخطوط اتصال مفتوحة مع مختلف أصحاب المصلحة، والتي أثبتت أهميتها الحاسمة في الأوقات التي تزداد فيها حدة التوترات السياسية. كما استخدمت بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق دورها المتعلق ببذل المساعي

الحميدة لتيسير تطبيع العلاقات بين العراق والكويت ووفاء العراق بالتزاماته المعلقة في إطار الفصل السابع من الميثاق، مما جعل العراق أكثر قربا بصورة فعلية من استعادة المكانة الدولية التي كان يحظى بها قبل اندلاع حرب الخليج.

٢٣ - وفي ضوء المهام السياسية الخاصة المنوطة بالبعثات السياسية الخاصة والمطالب المطروحة في السياقات التي يتم فيها نشر هذه البعثات، فإنها أصبحت أهم أدوات الأمم المتحدة لبناء السلام. وهناك أربعة بلدان من أصل ستة بلدان مدرجة في جدول أعمال لجنة بناء السلام لديها بعثات سلام خاصة، وهي بوروندي، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وسيراليون، وغينيا - بيساو. وهناك شراكة مؤسسية هامة ومتطورة بين بعثات الأمم المتحدة ولجنة بناء السلام، ويعد نجاحها أساسيا لضمان إيلاء الاهتمام بصورة مطردة لتحقيق الانتعاش بعد انتهاء النزاع. وقد طلبت إلى ممثلي الخاصين العمل بصورة وثيقة مع رؤساء التشكيلات القطرية للجنة بناء السلام من أجل تعزيز الدعم الدولي لأهداف بناء السلام المتفق عليها، وتعبئة الموارد المالية اللازمة لتنفيذ هذا البرنامج، وذلك بالتعاون مع الأفرقة القطرية للأمم المتحدة والجهات الفاعلة الأخرى على أرض الواقع.

٢٤ - وبصرف النظر عن مهام البعثات السياسية الخاصة وتشكيلاتها، هناك خيط مشترك يربط بينها وهو يتمثل في تركيزها على تعزيز الملكية الوطنية في جميع مراحل تنفيذ الولاية. ويقوم عمل هذه البعثات على الاعتراف بأن العناصر الفاعلة الوطنية دون غيرها هي التي يمكنها في واقع الأمر، من خلال عمليات شاملة تشارك فيها المرأة مشاركة فعالة، تلبية احتياجات وأهداف مجتمعاتها بطريقة مستدامة. وبغية تعزيز الملكية الوطنية، تعمل هذه البعثات بصورة وثيقة مع النظراء الوطنيين لغرض تحديد الأولويات وتعزيز القدرات المحلية وتنفيذ جدول أعمال مشترك ومتفق عليه. ويوفر إنشاء بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا مثالا طيبا: فقد نشرت البعثة، بناء على طلب السلطات الليبية، لفترة أولية مدتها ثلاثة أشهر - مددت فيما بعد لفترة ثلاثة أشهر أخرى - تداولت فيها الأمم المتحدة والسلطات الانتقالية والمجتمع المدني بشأن النطاق والطابع المحددين للمساعدة التي يمكن للبعثة تقديمها. وشكلت المفاوضات في نهاية المطاف الأساس الذي قامت عليه ولاية البعثة التي اعتمدها مجلس الأمن في القرار ٢٠٤٠ (٢٠١٢). وفي نيبال، فإن توخي المرونة في تصميم ولاية بعثة الأمم المتحدة في نيبال وهيكلها أتاح للبعثة التجاوب مع تفضيل الحكومة لأن يكون القائمون على مهام رصد الأسلحة بموجب اتفاق السلام الشامل من المدنيين بدلا من العسكريين.

٢٥ - وعلى نحو متزايد، تؤدي بعثات السلام الخاصة أعمالها في بيئات تشكل فيها الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والاتجار بالمخدرات قوة دافعة رئيسية وراء عدم الاستقرار. وتمثل

دورات العنف السياسي والإجرامي المتكررة والتي تغذيها أنشطة الاتجار بالمخدرات والجريمة المنظمة تهديدا خطيرا بالنسبة إلى كثير من البلدان، كما أنها تقوض الجهود المبذولة من أجل بناء السلام. وفي بعض الحالات، مثل الصومال ومنطقة الساحل، نشهد تقاربا متزايدا بين أنشطة الجريمة المنظمة والجماعات الإرهابية. ويسعى العديد من البعثات السياسية الخاصة إلى وضع استجابات تساعد على التصدي لهذه التهديدات انطلاقا من الإدراك الكامل لما تتسم به المشكلة من طابع بالغ التعقيد. وعلى سبيل المثال، ففي غرب أفريقيا، قام مكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا، جنبا إلى جنب مع البعثات السياسية الخاصة وبعثات حفظ السلام الخمس الموجودة في المنطقة، وإدارة عمليات حفظ السلام، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)، بتقديم الدعم إلى مبادرة ساحل غرب أفريقيا، وهي شراكة قائمة بين الأمم المتحدة والمنظمة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا ترمي إلى تحسين قدرات الدول الأعضاء في المنطقة على كبح الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والاتجار غير المشروع.

٢٦ - كما يتمتع عدد من البعثات القطرية، في أفغانستان وسيراليون وغينيا - بيساو وليبيا، على سبيل المثال، بولايات للتصدي للجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية. بيد أن الكثير من بعثات الأمم المتحدة في حاجة إلى المزيد من الأدوات لتمكينها من القيام بدور في هذا المجال، من قبيل الخبرة التقنية، والتوجيه الاستراتيجي والتشغيلي، والقدرات التحليلية. وعلى الرغم من مشاركة البعثات السياسية الخاصة في دعم الشركاء الوطنيين في مكافحة الاتجار بالمخدرات والجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، فإن ضخامة السوق الناشئة عن هذه الأنشطة الإجرامية تتضاءل أمامها قدرات الحكومات المضيفة وبعثات الأمم المتحدة، حسبما يظهر في غينيا - بيساو.

٢٧ - وفي بعض الأحيان، يتم نشر البعثات السياسية الخاصة لمجابهة تحديات معقدة أو شبه مستعصية حينما لا تتمكن العناصر الفاعلة الأخرى من المشاركة أو حينما لا ترغب في ذلك. وهي بذلك تؤدي مهمة حيوية حتى لو لم يكن نجاحها مضمونا. وتعتمد فعالية البعثات على مجموعة من العوامل، بما في ذلك التزام الأطراف، وتوافر مجال سياسي يمكنها العمل في إطاره، ووجود حد أدنى من الأمن. وبدون ذلك، يتعذر على البعثات السياسية الخاصة أن تحقق جميع أهدافها. وفي الجمهورية العربية السورية، على سبيل المثال، فإن عدم وجود توافق دولي وإقليمي ومحلي في الآراء حتى الآن شكل عقبة على طريق التوصل إلى حل عن طريق التفاوض، وذلك على الرغم من الجهود المثلى التي بذلها الممثل الخاص المشترك بين الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية.

٢٨ - ومع ذلك، وحتى في الحالات التي تتدنّى فيها احتمالات النجاح، يكون من المهم مواصلة المشاركة السياسية من جانب الأمم المتحدة. ومن خلال الإبقاء على مشاركتنا، فإننا نتمكن أحياناً من الاستفادة حتى من أدق الفرص المتاحة. ويصدق ذلك على حالة الصومال، حيث أتيح للمنظمة، بفضل تحسن الحالة الأمنية وإنشاء حكومة اتحادية بدعم من الأمم المتحدة، أن تنقل مقر بعثتها من نيروبي إلى مقديشو لأول مرة منذ عام ١٩٩٥. ومع ذلك، لا تزال التهديدات الأمنية قائمة، بدليل الهجمات التي تعرضت لها الأمم المتحدة في ١٩ حزيران/يونيه ٢٠١٣.

المشهد الراهن للبعثات السياسية الخاصة

٢٩ - توجد الآن ٣٧ بعثة سياسية خاصة (للاطلاع على قائمة كاملة، انظر المرفق)، وهي مصنفة في ثلاث "مجموعات" رئيسية.

٣٠ - وتشير المجموعة الأولى إلى المبعوثين رفيعي المستوى للأمين العام المطلوب منهم أداء مهام في إطار بذل المساعي الحميدة والقيام بالوساطة. وهناك حالياً ١١ بعثة من هذا القبيل. ويعمل معظم هؤلاء المبعوثين من المقر، مثل المستشار الخاص المعني بميانمار، أو من المنزل، مثل المبعوثة الخاصة لمنطقة البحيرات الكبرى. وكثيرون منهم لهم مكاتب صغيرة في البلدان أو المناطق التي يعملون بها، مثل المستشار الخاص بشأن قبرص، والممثل الخاص المشترك بين الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية المعني بسوريا، والمستشار الخاص المعني باليمن.

٣١ - وتشير المجموعة الثانية إلى أفرقة رصد تنفيذ الجزاءات بمختلف أنواعها، ويوجد منها الآن ١١ فريقاً. ويتمركز خمسة من هذه الأفرقة في نيويورك، وأحدها في نيروبي، وتعمل خمسة أفرقة من المنزل. وتتكون أفرقة ومجموعات وهيئات رصد تنفيذ الجزاءات من خبراء تقنيين يقومون برصد تنفيذ قرارات مجلس الأمن ومتابعة تدابير الجزاءات التي يفرضها المجلس وتقديم تقارير عن ذلك، من قبيل تدابير حظر توريد الأسلحة، وتجميد الأرصاد، وحظر السفر، على سبيل المثال لا الحصر. وتشمل مجالات الخبرة في هذه الأفرقة والمجموعات وهيئات المكلفة برصد تنفيذ الجزاءات الأعمال المصرفية، والشؤون المالية، ونظم التحويلات المالية البديلة؛ والأسلحة التقليدية والجماعات المسلحة؛ والجمارك، ومراقبة الصادرات، وإنفاذ حظر السفر؛ وتحليل المعلومات ومكافحة الإرهاب؛ والنقل؛ والقانون الإنساني الدولي وحقوق الإنسان؛ والموارد الطبيعية، والتحليل السياسي، وعدم انتشار أسلحة الدمار الشامل ووسائل إيصالها. وتقوم هذه الأفرقة والمجموعات وهيئات بتقديم تقاريرها إلى مجلس الأمن من خلال اللجان المعنية (المشكلة من أعضاء مجلس الأمن)، في حين تقوم الأمانة العامة بتوفير الدعم الإداري والفني. وتتعاون كيانات المجموعة الثانية مع الدول الأعضاء وطائفة كبيرة من

أصحاب المصلحة، بما في ذلك البعثات المقيمة لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة.

٣٢ - أما المجموعة الثالثة، فهي تشير إلى البعثات السياسية الخاصة في الميدان، بما في ذلك المكاتب الإقليمية والبعثات القطرية. وتوجد حالياً ١٥ بعثة من هذا القبيل تنشط في جميع أنحاء العالم ولديها هياكل ووظائف مختلفة. وتوجد عشر بعثات منها في أفريقيا، وأربع بعثات في الشرق الأوسط، وبعثة واحدة في آسيا. وتتراوح أحجامها بين بعثات صغيرة مثل مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون ومكاتب إقليمية مثل مكتب الأمم المتحدة في وسط أفريقيا، وبعثات الأكبر حجماً لتقديم المساعدة والمؤفدة إلى البلدان التي توجد فيها قوات عسكرية دولية، مثل بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال.

٣٣ - وفي تموز/يوليه ٢٠١٣، كان متوسط مدة عمل أي بعثة سياسية خاصة عاملة في الميدان دون الست سنوات بقليل. إلا أن بعض هذه البعثات القائمة قد أنشئت لتحل محل بعثات سياسية خاصة أخرى، بعد إدخال تغيير على ولايتها^(٦). ومكتب الأمم المتحدة السياسي للصومال هو أطول البعثات السياسية الخاصة الميدانية أمداً حيث أنشئ في عام ١٩٩٥ وحلت مكانه بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال في ٣ حزيران/يونيه ٢٠١٣^(٧). ومن أصل البعثات العاملة حالياً والبالغ عددها ٣٧ بعثة، تعمل ٣٣ منها بموجب ولاية صادرة عن مجلس الأمن بينما تعمل ٤ بعثات بموجب ولاية صادرة عن الجمعية العامة^(٨).

(٦) على سبيل المثال، حلّ مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون مكان مكتب الأمم المتحدة المتكامل في سيراليون (٢٠٠٥-٢٠٠٨)؛ وحلّ مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى مكان مكتب الأمم المتحدة لدعم بناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى (٢٠٠٠-٢٠٠٩)؛ وحلّ مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في غينيا - بيساو مكان مكتب الأمم المتحدة لدعم بناء السلام في غينيا - بيساو (١٩٩٩-٢٠٠٩)؛ وحلّ مكتب الأمم المتحدة في بوروندي القائم حالياً مكان مكتب الأمم المتحدة المتكامل في بوروندي (٢٠٠٧-٢٠١٠).

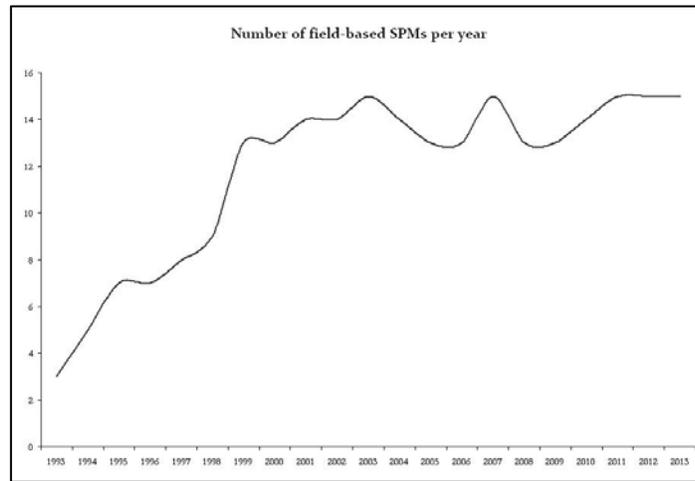
(٧) أنشأت الجمعية العامة مكتباً منسق الأمم المتحدة الخاص لعملية السلام في الشرق الأوسط في عام ١٩٩٤، وهو لا يزال قائماً.

(٨) البعثات التي تعمل بموجب ولاية صادرة عن الجمعية العامة هي المستشار الخاص المعني ببياتمار، ومكتب المشمل الخاص المشترك بين الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية المعني بسوريا، ومكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي، ومكتب منسق الأمم المتحدة الخاص لعملية السلام في الشرق الأوسط. ولا تموّل البعثتان الأخيرتان من باب الميزانية العادية المخصّص للبعثات السياسية الخاصة، ولكن هاتين البعثتين تؤديان مهام مماثلة للمهام التي تقوم بها البعثات السياسية الخاصة الأخرى، وهما ممولّتان أيضاً، كلياً أو جزئياً، من الميزانية العادية.

الاتجاهات

٣٤ - اتسم تطور البعثات السياسية الخاصة في الميدان على مدى العقدين الماضيين بثلاثة اتجاهات ملحوظة، هي: الزيادة في عددها الإجمالي، وزيادة حجمها، وزيادة تعقيد الولايات المسندة إليها.

عدد البعثات السياسية الخاصة في الميدان في كل سنة



٣٥ - وقد ارتفع عدد البعثات السياسية الخاصة في الميدان بشكل مطرد على مدى العشرين سنة الماضية (انظر الشكل). ففي عام ١٩٩٣، لم يكن هناك سوى ثلاث بعثات سياسية في الميدان. وارتفع هذا العدد ليصل إلى ١٢ بعثة في عام ٢٠٠٠ و ١٥ بعثة في عام ٢٠١٣. وقد حدث هذا الارتفاع رغم تصفية أكثر من نصف البعثات السياسية الخاصة القطرية التي نُشرت منذ عام ١٩٩٣^(٩).

٣٦ - على أن الزيادة في عدد البعثات السياسية الخاصة لا تمثل سوى أحد جوانب هذا الموضوع. وبشكل فردي، أصبحت ولايات البعثات أكثر تعقيدا بكثير مما كانت إبان إنشائها عندما كانت مهامها تتمثل أساسا في الرصد والإبلاغ. وعلى مدى العقد الماضي، على وجه الخصوص، أصبحت البعثات السياسية الخاصة في الميدان بشكل واضح عمليات متعددة الأبعاد، بما يتواءم مع جدول الأعمال المعياري الآخذ في الاتساع، حيث أصبحت

(٩) علاوة على ذلك، تحولت ١١ بعثة إضافية إلى بعثات سياسية خاصة أخرى.

تجمع بين المهام السياسية ومجموعة أشمل من الولايات في مجالات مثل حقوق الإنسان، وسيادة القانون، والعنف الجنسي في حالات النزاع.

٣٧ - وهناك مجال شهد زيادة كبيرة في جدول الأعمال المعياري للبعثات السياسية الخاصة وهو دور المرأة في السلام والأمن، لا سيما منذ اتخاذ قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠). وقد أشركت العديد من البعثات السياسية الخاصة في الجهود الرامية إلى تعزيز مشاركة المرأة في تسوية النزاعات وعمليات السلام، وإلى إدماج المنظور الجنساني في أعمالها المتعلقة ببناء السلام عموماً.

٣٨ - وبينما كان متوسط مجالات الولايات الموكلة إلى البعثات في الميدان في عام ١٩٩٥ أقل من مجالين اثنين، ارتفع هذا العدد ليصل إلى ٣,٥ مجالات في عام ٢٠٠٠، وإلى حوالي ستة مجالات بحلول عام ٢٠١٣^(١٠). ومع مرور الوقت، ساد بدرجة أكبر تباين الولايات المواضيعية. فعلى سبيل المثال، ارتفعت النسبة المئوية للبعثات في الميدان التي لديها ولايات متصلة بإصلاح قطاع الأمن وسيادة القانون من صفر في عام ١٩٩٥ إلى ٣٠ في المائة في عام ٢٠٠٠ و ٦٠ في المائة في الوقت الحاضر. وسارت الولايات المتصلة بحقوق الإنسان في اتجاه مماثل: إذ أن ٢٨ في المائة من البعثات السياسية الخاصة في الميدان كانت لها ولايات متصلة بحقوق الإنسان في عام ١٩٩٥، وأصبحت هذه النسبة ٣٨ في المائة في عام ٢٠٠٠، و ٦٠ في المائة في الوقت الحاضر.

٣٩ - وبغية تنفيذ هذه الطائفة الواسعة من الولايات، تحتاج البعثات السياسية الخاصة الآن إلى خبرات متخصصة اكتسبتها مختلف فروع المنظمة. ونظراً إلى زيادة عدد المهام المتصلة بخدمات الشرطة وسيادة القانون وإصلاح قطاع الأمن، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، والإجراءات المتعلقة بالألغام - لدى تسع بعثات سياسية خاصة خبراء في هذه المجالات - يُعتبر مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية التابع لإدارة عمليات حفظ السلام، إلى جانب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أبرز مقدمين للخدمات في هذا المجال. وقد تعزز دورهما في الآونة الأخيرة بإنشاء ترتيب مركز التنسيق العالمي، مما يخول للبعثات التخاطب مع مركز اتصال جامع في المقر. وقد تم إعداد خطط الدعم القطري لليبيا ويجري حالياً إعداد خطط للصومال. وبالمثل، تعرض شعبة المساعدة الانتخابية، ووحدة دعم

(١٠) مجالات الولايات هي فئات واسعة النطاق (مثل حقوق الإنسان، وإصلاح القطاع الأمني) تتضمن عدداً من المهام الأكثر تحديداً التي صدر بها تكليف (مثل بناء القدرات في مجال حقوق الإنسان، والرصد، والدعم القانوني).

الوساطة التابعة لإدارة الشؤون السياسية، وكذلك مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، خبرات متخصصة في مجالات اختصاصها.

٤٠ - وفي مجال المساعدة الانتخابية، على سبيل المثال، هناك اعتراف متزايد بأن الانتخابات ليست أحداثاً تقنية منعزلة وإنما هي جزء من سلسلة مترابطة من الديناميات والعمليات السياسية. وبناء على ذلك، بُذلت جهود واعية لتصميم الدعم الانتخابي الذي تقدمه الأمم المتحدة في إطار نهج أوسع نطاقاً لتعزيز السلام والاستقرار، يكون مرتبطاً بالأنشطة الأخرى المضطلع بها دعماً لعمليات الانتقال السلمي، والحوكمة الرشيدة، وسيادة القانون، وحقوق الإنسان.

٤١ - وأصبحت البعثات السياسية الخاصة أكثر تعقيداً أيضاً من حيث هياكلها. وأصبحت بعض البعثات لا تُوفد إلى العواصم فحسب، بل أيضاً إلى المواقع الرئيسية الأخرى في البلد المعني لإتاحة الاتصال بطائفة أوسع من السكان. ويتعاون عدد من البعثات بشكل متزايد مع الأفراد المعارين من الجيش والشرطة الذين يقدمون المشورة الاستراتيجية والتقنية في مجالات خبرتهم، أو في إطار شراكات مع الجهات الفاعلة العسكرية غير التابعة للأمم المتحدة الموجودة في الميدان. ففي سيراليون، على سبيل المثال، اضطلعت شرطة الأمم المتحدة بدور هام على مستوى تقديم المشورة إلى القيادة الإقليمية للشرطة ولجان الأمن على مستوى المقاطعات والمناطق. وأصبحت البعثات السياسية الخاصة أكثر نشاطاً على الصعيد القطري، حيث أصبحت تنفذ المشاريع التي تدعم الأولويات الوطنية في مجال بناء السلام، وبدأت في الاستفادة من إمكانية الحصول على الدعم مباشرةً من صندوق بناء السلام.

٤٢ - وقد تزامن تزايد الاستعانة بالبعثات السياسية الخاصة بالتحويلات التي شهدتها المقر، ولا سيما في ضوء ما قرره الجمعية العامة بإنشاء إدارة الدعم الميداني ومكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية في عام ٢٠٠٧، وتعزيز إدارة الشؤون السياسية في عام ٢٠٠٨. وإدارة الشؤون السياسية هي الذراع التنفيذية الرئيسية للقيام بمساعي الحميدة، وهي تقدم الدعم الفني لمعظم البعثات السياسية الخاصة. ومن أجل دعم عمل تلك البعثات بشكل أفضل، قامت الإدارة، بدعم من الدول الأعضاء، بتعزيز قدرتها التحليلية وخبرتها التقنية في مجالات من قبيل الوساطة، والمساعدة الانتخابية، والدروس المستفادة، وأفضل الممارسات. وعملت الإدارة أيضاً على توطيد شراكاتها مع الجهات الفاعلة الأخرى العاملة في المجال السياسي في الميدان. ونتيجة لذلك، أصبح في وسع الإدارة تلبية احتياجات البعثات الميدانية بمزيد من السرعة والفعالية، والترويج لمشاركة الجهات الفاعلة في المجال السياسي على نحو أكثر اتساقاً.

رابعا - المسائل الرئيسية المتعلقة بالسياسات العامة والتحديات الماثلة

٤٣ - ينظر هذا الفرع في عدد من أهم المسائل المواضيعية والمسائل الشاملة لعدة قطاعات ذات الصلة بالنسبة للبعثات السياسية الخاصة في الوقت الحاضر. واستجابة للطلب الذي تضمنه القرار ١٢٣/٦٧، يجري التركيز على مسائل السياسات العامة. ومع أن البعثات السياسية الخاصة لا تزال تواجه تحديات هامة متصلة بالمسائل الإدارية ومسائل الميزانية، فإن تلك المسائل تقع ضمن نطاق اختصاص اللجنة الخامسة، وهي موضوع تقرير عن استعراض الترتيبات اللازمة لتمويل البعثات السياسية الخاصة ودعمها (A/66/340).

الشراكات مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية

٤٤ - تكتسي الشراكات أهمية بالغة لتنفيذ الولايات المسندة إلى البعثات السياسية الخاصة بنجاح. وفي إطار الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، تتعاون البعثات السياسية الخاصة عن كثب مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية للنهوض بالسلم والأمن الدوليين. وتقوم هذه الشراكة على الاعتراف بالأثر المضاعف الذي يمكن للأمم المتحدة والشركاء الإقليميين تحقيقه من خلال الاستفادة من المزايا النسبية لكل منهما. وتحظى المنظمات الإقليمية، بسبب قربها من الوضع على الميدان وبفضل الشبكات القوية التي تربطها بالجهات المعنية الوطنية، بالشرعية والتأثير اللذين يخولان لها الاضطلاع بدور حاسم لمنع نشوب النزاعات ودعم عمليات الانتقال السياسي.

٤٥ - ويمكن أن يتخذ التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية أشكالا عديدة من بينها: البعثات التي تعمل إلى جانب عمليات حفظ السلام تحت قيادة إقليمية، على غرار الوضع بالنسبة لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال؛ والمكاتب الإقليمية المكلفة بتعزيز القدرات الإقليمية من أجل منع نشوب النزاعات والوساطة، مثل مركز الأمم المتحدة الإقليمي للدبلوماسية الوقائية لمنطقة آسيا الوسطى، ومكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا، ومكتب الأمم المتحدة في وسط أفريقيا؛ والمبعوثون الخاصون المشتركين الذين يعينهم الأمين العام والشركاء الإقليميون، مثل الممثل الخاص المشترك بين الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية المعني بسوريا؛ والتعاون اليومي بين البعثات والمنظمات الإقليمية، على غرار ما هو قائم بين مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى والجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا.

٤٦ - وقد اتخذت الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في الآونة الأخيرة عددا من الإجراءات الهادفة إلى تقنين التعاون فيما بينها وتعزيزه. وقد أبرمت اتفاقات تعاون رسمية، وأُجريت

بعثات مشتركة، وعُقدت اجتماعات دورية بين المكاتب وأنشئت آليات أخرى من أجل تيسير إقامة علاقات عمل أكثر فعالية.

٤٧ - وقد أدى إنشاء مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي إلى تعزيز الشراكة بين المنظمة والاتحاد الأفريقي إلى حد كبير مما يتيح زيادة التنسيق والتعاون في مجال السلام والأمن. ويُقيم مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي اتصالات وثيقة مع البعثات السياسية الخاصة المعنية ببلدان محددة ومع عمليات حفظ السلام في أفريقيا، وساعد على تنسيق استجابات الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي إزاء المسائل موضع الاهتمام المشترك، وذلك بسبل تشمل عقد اجتماعات دورية بين أعضاء مجلس الأمن ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي.

٤٨ - وهذه الشراكات رغم أهميتها الحيوية لا تخلو من التحديات دائما. وفي بعض الحالات، تكون لدى الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية أولويات ونهج وجداول أعمال مختلفة. وإضافة إلى ذلك، ورغم أن عددا من المنظمات الإقليمية تشارك في أنشطة السلام والأمن، فليس لدى هذه المنظمات دائما القدرات أو الموارد الكافية للتصدي بشكل تام للتحديات الماثلة أمامها في نطاق مسؤوليتها. وفي حالات أخرى، قد لا تكون الأمم المتحدة الجهة الفاعلة الأفضل لقيادة جهود منع نشوب النزاعات وصنع السلام أو بناء السلام. وهذا يعني أنه ينبغي تقسيم الأدوار مع الشركاء الإقليميين بعناية. ويمكن أيضا تحسين تبادل أفضل الممارسات والدروس المستفادة، وكذلك الاشتراك في تطبيق هذه الدروس في سياقات جديدة. وبشكل خاص، يمكن تعزيز التعاون والتنسيق الاستراتيجي على مستوى الإنذار المبكر والتصدي المبكر للأزمات في العديد من أنحاء العالم.

الاتساق على نطاق المنظومة

٤٩ - تمثل الشراكات بين البعثات السياسية الخاصة ومنظومة الأمم المتحدة على نطاق أوسع عاملا حاسما لتنفيذ نهج شامل يربط الأمن بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية، لمعالجة العوامل الأساسية المحركة لكل نزاع، ولمساعدة البلدان الخارجة من النزاعات في بناء سلام مستدام. وبالنظر إلى تقسيم المسؤوليات داخل منظومة الأمم المتحدة، فإن تحقيق التكامل بين البعثة ومختلف الصناديق والوكالات والبرامج في البلد يتطلب تضافر الجهود لتعظيم المزايا النسبية للأجزاء المختلفة للمنظمة.

٥٠ - وفي عام ٢٠٠٨، أيدت سياسة على نطاق منظومة الأمم المتحدة بشأن تكامل البعثات الميدانية، تشدد على أهمية التعاون الاستراتيجي بين البعثات وأفرقة الأمم المتحدة القطرية وتحدد العناصر اللازمة لتنفيذ هذا التعاون، وهي على وجه التحديد، توافر أدوات

وموارد مشتركة للتقييم والتخطيط، وأفرقة عمل متكاملة توفر الدعم لهذه العمليات من المقرر. ويؤازر صندوق بناء السلام هذه الجهود، حيث قام بتخصيص ١٧٠ مليون دولار في البلدان التي توجد فيها بعثات سياسية خاصة، باستخدام آليات تعزز الاتساق على نطاق المنظومة.

٥١ - وفي عام ٢٠٠٨ أيضاً، واعترافاً بالأدوار الحاسمة والتكميلية التي تضطلع بها كل مؤسسة من مؤسساتنا لدعم التعافي من النزاع، وقّعت مع رئيس البنك الدولي آنذاك إطار الشراكة بين الأمم المتحدة والبنك الدولي لحالات الأزمات وما بعد الأزمات. وتهدف هذه الشراكة إلى تعزيز الحوار على المستوى الاستراتيجي بين المؤسستين وزيادة فعالية الاستجابات المشتركة في سياقات الأزمات وما بعد الأزمات. وفي كثير من الحالات، يكون البنك الدولي بالفعل محاوراً أساسياً وشريكاً رئيسياً للبعثات السياسية الخاصة المشاركة في طائفة من أنشطة بناء السلام. ففي اليمن، على سبيل المثال، عمل البنك بصورة وثيقة مع مستشاري الخاص لدعم عملية الحوار الوطني.

٥٢ - وفي أيار/مايو ٢٠١٣، قمت مع رئيس البنك الدولي بزيارة مشتركة تاريخية إلى منطقة البحيرات الكبرى، برفقة مبعوثي الخاصة للمنطقة، للتأكيد على أن تنفيذ الجوانب السياسية والأمنية من إطار السلام والأمن والتعاون يجب أن يترافق مع التنمية. وعلى الرغم من التقدم المهم المحرز حتى الآن، فإن ما قمنا به لا يعدو أن يكون مجرد بداية للاستفادة من الإمكانيات التي ينطوي عليها وجود شراكة قوية بين الأمم المتحدة والبنك الدولي. ويُتوقع أن تضطلع البعثات السياسية الخاصة، إلى جانب أفرقة الأمم المتحدة القطرية وعمليات حفظ السلام، بدور محوري في النهوض بهذا التعاون إلى المستوى التالي.

التعاون بين البعثات

٥٣ - تعمل البعثات السياسية الخاصة بصورة وثيقة مع بعثات الأمم المتحدة الأخرى في تنفيذ ولاياتها. وتوجد أهمية خاصة لثلاثة أنواع من العلاقات، على النحو التالي: (أ) العلاقة بين المبعوثين الخاصين وعمليات حفظ السلام؛ (ب) العلاقة بين المكاتب الإقليمية والبعثات الأخرى في منطقتها؛ (ج) العلاقة بين البعثات السياسية الخاصة القطرية وعمليات حفظ السلام.

٥٤ - وقد جرى في بعض الحالات تعيين مبعوثين خاصين لتكميل الأعمال التي تضطلع بها عمليات حفظ السلام، لا سيما عندما تكون هناك ضرورة للتمييز بين واجبات حفظ السلام وواجبات المساعي الحميدة. ويرجع تاريخ هذه الممارسة إلى أولى البعثات التي نشرتها المنظمة؛ إذ كان الكونت فولك برنادوت يعمل بصورة وثيقة مع هيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة؛ وفي فترة لاحقة، في عام ١٩٦٤، أوصى مجلس الأمن بأن يقوم الأمين العام بتعيين

وسيط في نفس القرار الذي أنشأ بموجبه قوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص^(١١). ويوجد في الوقت الراهن خمسة مبعوثين خاصين يعملون إلى جانب عمليات حفظ السلام، وهم: المستشار الخاص بشأن قبرص، والمبعوث الشخصي للأمين العام للصحراء الغربية، والمبعوث الخاص للأمين العام لمنطقة البحيرات الكبرى، والمبعوث الخاص للأمين العام إلى منطقة الساحل، والمبعوث الخاص إلى السودان وجنوب السودان.

٥٥ - وتتعاون المكاتب الإقليمية للأمم المتحدة بصورة وثيقة مع البعثات المختلفة المنشورة في المنطقة، سواء كانت عمليات لحفظ السلام، أو بعثات سياسية خاصة. ففي غرب أفريقيا، يعمل مكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا مع البعثات في كوت ديفوار وغينيا - بيساو وليبيريا وسيراليون، من خلال آليات تشمل عقد مؤتمرات مشتركة بين البعثات يحضرها الموظفون المتخصصون وعقد اجتماعات دورية بين ممثلي الخاصين. وقد تمكن المكتب، باعتباره حلقة الوصل الرئيسية مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، من العمل كجسر بين البعثات القطرية وأبوجا. وفي وسط أفريقيا، يعمل مكتب الأمم المتحدة الإقليمي في وسط أفريقيا مع مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى، وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة في جمهورية جنوب السودان، ومع مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي والشركاء الإقليميين، على وضع استراتيجية إقليمية للمساعدة الدولية في مجالات العمل الإنساني والإغاثي وبناء السلام في المنطقة المتضررة من عمليات جيش الرب للمقاومة.

٥٦ - وبالمثل، تعمل البعثات السياسية الخاصة القطرية وعمليات حفظ السلام مع بعضها بعضاً. وغالبا ما يركز ذلك التعاون على المسائل العابرة للحدود. فعلى سبيل المثال، يشارك مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون ومكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في غينيا - بيساو وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا وعمليات الأمم المتحدة في كوت ديفوار ومكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا في تنفيذ مبادرة ساحل غرب أفريقيا، دعماً للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (انظر الفقرة ٢٥ أعلاه). وفي لبنان، يعمل مكتب منسق الأمم المتحدة الخاص لشؤون لبنان وقوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان معاً على تنفيذ قرار مجلس الأمن ١٧٠١ (٢٠٠٦)، مع وجود تواصل وثيق وتبادل للمعلومات وقنوات للتنسيق بين رئيسي البعثتين والأقسام الفنية. وهناك أيضاً أمثلة من الماضي القريب لبعثات سياسية خاصة وعمليات لحفظ السلام نشرت في وقت واحد في نفس البلد، مع التمييز بين الولايات

(١١) قرار مجلس الأمن ١٨٦ (١٩٦٤).

العسكرية والولايات المدنية (البعثة المشتركة بين الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية إلى هايتي، وبعثة الأمم المتحدة للتحقق من حالة حقوق الإنسان في غواتيمالا).

تنفيذ الولايات في بيئة أمنية متقلبة

٥٧ - ظلت البعثات السياسية الخاصة تعمل على مدى العقد الماضي في بيئات أمنية متقلبة بصورة متزايدة. ومنذ عام ٢٠٠٢ على وجه الخصوص، حين أنشئت بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان، أهيّبَ بالبعثات السياسية الخاصة أن تنفذ ولايات معقدة في حالات نزاع جارية، أو في سياقات ما بعد النزاع مباشرة. وفي الوقت الراهن، تعمل البعثات في جمهورية أفريقيا الوسطى والعراق وليبيا والصومال واليمن، إضافة إلى أفغانستان، في مناطق ذات بيئات أمنية هشة.

٥٨ - وتترتب على البيئة الأمنية آثار مباشرة على قدرة البعثة على تنفيذ ولايتها، حيث تؤثر سلباً على سلامة أفراد الأمم المتحدة وأمنهم في أدائهم لمهامهم. ونظراً لأن البعثات السياسية الخاصة تشدد على امتلاك العناصر الوطنية لزام الأمور، فإنه يتوقع أن تعمل هذه البعثات بصورة وثيقة مع نظراء وطنيين - حكوميين وغير حكوميين - في جميع جوانب تنفيذ الولاية. وعندما تتدهور الحالة الأمنية إلى حد تقيد فيه حركة الموظفين، تصبح تلك التفاعلات مقيدة، وخصوصاً على المستويات دون الإقليمية.

٥٩ - ففي العراق، في أعقاب تفجير فندق القناة في عام ٢٠٠٣، وضعت تدابير أمنية شديدة التقييد، مما حدّ بشدة من إمكانيات التواصل والحركة والتفاعل مع النظراء في الحكومة والمجتمع المدني. وعلى نحو مماثل في أفغانستان، فرضت قيود متزايدة على قدرة موظفي بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان على العمل مع المحاورين في الاضطلاع بالمهام والأنشطة المقررة في ولاياتهم في مناطق مختلفة من البلد بسبب المخاوف الأمنية. وفي ليبيا، أدى تدهور الحالة الأمنية في عام ٢٠١٢ إلى قيام بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا بنقل الموظفين من الجزء الشرقي من البلد، بما في ذلك مكتبها الفرعي في بنغازي، مما أعاق قدرة البعثة على العمل مع محاورها بشأن جوانب مهمة من ولايتها. وفي الصومال، يتطلب إنشاء البعثة السياسية الخاصة الجديدة للأمم المتحدة توافر مجموعة من الخيارات القوية والمرنة والتمايز في مجال إدارة الأمن تتيح تفصيل الترتيبات الأمنية بما يتلاءم خصيصاً مع كل مهمة وموقع على حدة. وقد بينّ الهجوم الإرهابي الذي وقع في ١٩ حزيران/يونيه ٢٠١٣ الأهمية البالغة لهذه الترتيبات.

٦٠ - وفي عام ٢٠٠٩، قام مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق، في إطار الاستعراض الشامل لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، باعتماد رؤية استراتيجية جديدة في إدارة الأمن.

وحولت هذه الرؤية نهج المنظمة من مفهوم "متى نغادر" إلى مفهوم "كيف نبقي"، الذي يهدف إلى دعم تنفيذ البرامج والأنشطة المقررة، حتى في الحالات التي تنطوي على تحديات جسيمة. ويستند هذا النهج الجديد إلى مبدأي "لا برنامج بدون أمن" و "لا أمن بدون موارد"^(١٢).

٦١ - وتحمل الحكومة المضيفة المسؤولية الرئيسية عن توفير الأمن والحماية لموظفي الأمم المتحدة. وحيثما تكون قدرة الحكومة ضعيفة أو غائبة، لا يكون لدى البعثات السياسية الخاصة سوى بضع آليات أمنية رهن تصرفها. وحتى في السياقات التي تعمل فيها البعثات السياسية الخاصة إلى جانب عمليات متعددة الجنسيات لحفظ السلام أو إنفاذ القانون، غالبا ما تكون لتلك القوات أولويات استراتيجية أخرى أو قدرة محدودة على حماية موظفي الأمم المتحدة. ويؤثر ذلك كله على قدرة بعثات الأمم المتحدة على إنجاز ولاياتها.

استراتيجيات الانتقال والخروج

٦٢ - يقصد بمفهوم عمليات الانتقال في الأمم المتحدة حدوث تغيير في شكل الوجود الميداني الفعلي للأمم المتحدة استجابة لتغير الاحتياجات والطلبات. ويمكن أن تحدث عمليات الانتقال في الأمم المتحدة في اتجاهات متعددة: من عملية لحفظ السلام إلى بعثة سياسية خاصة (بوروندي)؛ ومن بعثة سياسية خاصة إلى عملية لحفظ السلام (ليبيريا)؛ ومن عملية لحفظ السلام إلى فريق الأمم المتحدة القطري (تيمور - ليشتي)؛ ومن بعثة سياسية خاصة إلى فريق الأمم المتحدة القطري (نيبال). وعلى وجه العموم، يكون فريق الأمم المتحدة القطري موجودا قبل نشر البعثة السياسية الخاصة وأثناءه وبعده. وتتوقف استمرارية نجاح أي بعثة سياسية خاصة بدرجة كبيرة على مدى جودة إدارة الانتقال إلى أفرقة الأمم المتحدة القطرية.

٦٣ - وتفرض فترات الانتقال تحديات كبيرة على المنظمة، من حيث إنها تتطلب تخطيطا وتنسيقا مسبقين على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وقد وضعت سياسة على نطاق المنظومة بشأن عمليات الانتقال في سياق خفض البعثة وسحبها وذلك لتحديد المسؤوليات وخطوات صنع القرار.

٦٤ - وتؤكد عمليات الانتقال الطبيعة التكميلية لمختلف أنساق الأمم المتحدة. وفي نهاية الأمر، يستند اختيار نوع البعثة إلى الطلبات المحلية واحتياجات السلطات الوطنية وإلى تقييم الهيئة المنشئة للولاية. وتقدم حالتا سيراليون وليبيريا مثالين مفيدتين عن الطريقة التي تؤدي بها

(١٢) انظر التقرير الشامل للأمين العام عن إدارة شؤون السلامة والأمن (A/67/526).

القدرة على نشر أنواع مختلفة من أنساق الأمم المتحدة إلى تزويد المنظمة بالمرونة لوضع استجابات مفصلة لكل حالة على حدة.

٦٥ - ففي عام ١٩٩٩، أنشأ مجلس الأمن بعثة الأمم المتحدة في سيراليون، وهي عملية لحفظ السلام، بسبب تدهور الحالة الأمنية في البلد^(١٣). وقام مجلس الأمن لاحقاً بوضع أهداف معيارية لخفض وجود عنصر حفظ السلام ذلك، تتصل على وجه الخصوص باستعادة سلطة الدولة وتوطيد السلام. وفي عام ٢٠٠٥، لاحظ الأمين العام التقدم الكبير المحرز في تنفيذ هذه الأهداف المرجعية، وسلط الضوء على أن أفضل وسيلة للتصدي للتحديات التي لا تزال قائمة تكون بإنشاء نسق أصغر للأمم المتحدة يكون مفصلاً خصيصاً لبناء السلام بعد انتهاء النزاع. ومن ثم، جرى في عام ٢٠٠٥ نشر مكتب الأمم المتحدة المتكامل في سيراليون، وهو بعثة سياسية خاصة^(١٤). وفي عام ٢٠١٣، رحب مجلس الأمن بالتقدم الكبير الذي أحرزته الحكومة وقرر سحب البعثة بالكامل في موعد غايته ٣١ آذار/مارس ٢٠١٤، محولاً بذلك شكل وجود الأمم المتحدة في البلد إلى فريق قطري للأمم المتحدة.

٦٦ - وفي ليبيريا، شهدت المنظمة عدداً من التحولات في شكل وجودها القطري. فعقب اتفاق كوتونو، الذي أنهى الحرب الأهلية في عام ١٩٩٣، قامت الأمم المتحدة بنشر بعثة مراقبي الأمم المتحدة في ليبيريا، التي عملت جنباً إلى جنب مع فريق المراقبين التابع للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا على رصد تنفيذ الاتفاق من جانب جميع الأطراف. وعقب نجاح البعثة في تنفيذ مهمتها الرئيسية، وهي الإشراف على الانتخابات التي أجريت في تموز/يوليه ١٩٩٧، اعتبر أن ولاية البعثة قد أُنجزت. واستناداً إلى مشاورات أجريت مع حكومة ليبيريا ومجلس الأمن، أنشئ في عام ١٩٩٧ مكتب الأمم المتحدة لدعم بناء السلام في ليبيريا، وهو بعثة سياسية خاصة. وكان هذا النسق موجهاً لدعم مهام ما بعد انتهاء النزاع، بما في ذلك المصالحة الوطنية وتوطيد السلام. إلا أن البعثة لم تتمكن في نهاية المطاف من مساعدة أصحاب المصلحة المحليين على بلوغ هذه الأهداف. وفي عام ٢٠٠٣ شهدت الحالة الأمنية تدهوراً. وبالنظر إلى الطلب على المهام المتصلة بالأمن، قرر مجلس الأمن لاحقاً نشر عملية متعددة الأبعاد لحفظ السلام في البلد، هي بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا.

(١٣) قبل نشر بعثة الأمم المتحدة في سيراليون والبعثة السابقة لها، بعثة مراقبي الأمم المتحدة في سيراليون، كانت مشاركة الأمم المتحدة السياسية في سيراليون تتم من خلال المبعوث الخاص للأمين العام، وهو بعثة سياسية خاصة.

(١٤) قرار مجلس الأمن ١٦١٠ (٢٠٠٥).

٦٧ - ويتمثل أحد العناصر المهمة في دورة حياة البعثات السياسية الخاصة في استراتيجية خروجها، والتي ترتبط بنجاح تنفيذها لولايتها. وفي هذا الصدد، تقوم البعثات السياسية الخاصة بصفة دورية بتقييم التقدم المحرز في تنفيذ ولايتها، بما في ذلك في تقاريرها المقدمة إلى مجلس الأمن والجمعية العامة. وتوجد لدى أربع بعثات سياسية خاصة ميدانية - هي بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان، ومكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في غينيا - بيساو، ومكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون، ومكتب الأمم المتحدة في بوروندي - أهداف مرجعية اعتمدها مجلس الأمن، بالتشاور الوثيق مع الحكومات المضيفة. وفي نهاية الأمر، فإن البت في مسألة ما إذا كانت بعثة معينة قد نجحت في تنفيذ أهدافها وأصبحت جاهزة للمغادرة - بشكل يفضي إلى تحول إلى نسق آخر من أنساق الأمم المتحدة - يستند إلى تقييم الهيئة المنشئة للولاية والحكومة المضيفة.

إدارة المعارف واستخلاص الدروس

٦٨ - لقد تراكم فيضٌ وفير من الخبرات في سياق البعثات السياسية الخاصة - سواء من حيث النجاحات أو الإخفاقات. وأصبحت إدارة المعرفة، بالتالي، أداة هامة لتجميع تلك الخبرات وتطبيقها على العمليات الجارية والمقبلة. وخلال السنوات القليلة الماضية، قطعت المنظمة أشواطاً كبيرة في تحسين التعلّم المؤسسي لدعم البعثات السياسية الخاصة، وتحديد الدروس وتحليلها، ونشر الممارسات السليمة، ووضع الإرشادات، وتوفير التدريب. ورغم أنه لا يزال يتعين إنجاز المزيد، فالعمليات الموحدة من هذا النوع لم تكن موجودة قبل خمس سنوات.

٦٩ - وكان لإنشاء نظم إدارة المعرفة أهمية حاسمة في مساعدة ممثلي الأمين العام الخاصين على الوصول إلى مجموعة الممارسات السليمة التي طوّرت ضمن إطار منظومة الأمم المتحدة. فهم يتبادلون المعارف فيما بينهم في الوقت الحقيقي. وعلى سبيل المثال، نظّمت إدارة الشؤون السياسية، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، بمناسبة الذكرى السنوية الخامسة لإنشاء مركز الأمم المتحدة الإقليمي للدبلوماسية الوقائية لمنطقة آسيا الوسطى، عملية لاستخلاص الدروس شملت رؤساء المكاتب الإقليمية الثلاثة، وأتاحت لهم مقارنة ملاحظاتهم بشأن السبل الذين انتهجوه للمساعدة على معالجة القضايا المعقدة العابرة للحدود في منطقة كلٍّ منهم، فضلاً عن المساعي الحميدة التي اعتمدها وأدوات صنع السلام التي استخدموها. وبالمثل، نظّمت إدارة الشؤون السياسية ومركز التعاون الدولي، في عام ٢٠٠٩، ورشة عمل شاملة لاستعراض الدروس المستخلصة من تجربة بعثة الأمم المتحدة في نيبال.

٧٠ - وفي شهر آذار/مارس عام ٢٠١٣، أجرت إدارة الشؤون السياسية دراسة متعمّقة لاستجابتها للأزمة في جمهورية أفريقيا الوسطى، بهدف تحسين دعمها للبعثات الميدانية التي تواجه تحديات مماثلة. وأبرزت الأزمة بعض القيود التي تواجه البعثات السياسية الخاصة عند تدهور الوضع السياسي والأمني. وبينما اضطلع مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى بدور أساسي في دعم المفاوضات التي أفضت إلى توقيع اتفاقات ليرفيل، في كانون الثاني/يناير عام ٢٠١٣، عجزت البعثة - جنبا إلى جنب مع الجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا والاتحاد الأفريقي والدول الأعضاء المهتمة بالأمر - عن ضمان تنفيذها. وفي نهاية المطاف، أسفر ذلك عن استئناف المواجهات المسلحة بين الأطراف واستيلاء متمردي تحالف سيليكافا على بانغي. وقد طلبت من مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى ومكتب منسق برامج الأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية والاقتصادية المتصلة بأفغانستان العمل بشكل وثيق مع مختلف الشركاء، بما في ذلك من خلال مجموعة الاتصال الدولية لجمهورية أفريقيا الوسطى، لتطوير الدعم الإقليمي والدولي للعملية الانتقالية.

٧١ - ولا تخلو عملية بناء ثقافة التعلم المؤسسي من التحديات، لا سيما بالنظر إلى المتطلبات التشغيلية الهامة للمقاة على عاتق البعثات السياسية الخاصة والإدارات التي تساندها في المقر. وفي الوقت نفسه، كان وضع إرشادات داخلية خطوة هامة لضمان امتلاك الموظفين على المستوى التنفيذي إطار المعرفة اللازم لدعم البعثات السياسية الخاصة. ومن الأمثلة الحديثة على ذلك دليل بدء البعثات السياسية الخاصة الذي أُعدّ في عام ٢٠١٢، وهو بمثابة وثيقة مرجعية أساسية للموظفين العاملين في مجال نشر بعثات جديدة. وبالإضافة إلى ذلك، أُعدّ، في الآونة الأخيرة، عدد من السياسات على نطاق المنظومة، من قبيل السياسات بشأن التقييم والتخطيط المتكاملين، وبشأن عمليات الانتقال، وبشأن حقوق الإنسان في العمليات الميدانية، وبشأن بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان. وقد وضعت شعبة المساعدة الانتخابية أيضا سلسلة من السياسات الانتخابية لضمان الاتساق والتناسك في منظومة الأمم المتحدة ككلها.

خامسا - عناصر النجاح وتوصيات لتحسين شفافية وفعالية البعثات السياسية الخاصة

٧٢ - أبرز رصيد الخبرات وأفضل الممارسات في ما يتعلق بالبعثات السياسية الخاصة في العقدين الماضيين عددا من عناصر النجاح الهامة. وتسهم هذه العوامل في إضفاء الشفافية والفعالية بوجه عام على البعثات، ولا سيما في ما يتعلق بقدرتها على تنفيذ ولايات معقدة، دعما لأصحاب المصلحة الوطنيين.

٧٣ - تولّي مقاليد الأمور على الصعيد الوطني - تعمل البعثات السياسية الخاصة من أجل دعم الجهود المحلية الرامية إلى حل النزاعات وبناء السلام المستدام. والجهات الفاعلة الوطنية هي وحدها القادرة على تلبية احتياجات مجتمعاتها المحلية وأهدافها بطريقة مستدامة. ويجب على البعثات السياسية الخاصة أن تواصل العمل بشكل وثيق مع أصحاب المصلحة الوطنيين لتحديد الأولويات، وبناء القدرات المحلية، وتنفيذ جدول أعمال مشترك.

٧٤ - المرونة - إن منع نشوب النزاعات وصنع السلام وحفظ السلام هي مهام متنوعة للغاية تتطلب دراسة كل حالة على حدة، تتسق جيّدا مع الديناميات والاحتياجات المحلية. ولن يؤدي اتباع "نهج واحد مناسب للجميع" في تصميم البعثات إلا إلى هياكل جامدة بشكل مفرط، بعيدة كل البعد عن المطالب على أرض الواقع. وينبغي أن تُصمّم البعثات السياسية الخاصة وفقا للسياقات والاحتياجات المحلية، وأن تكون مرنة بما فيه الكفاية لتتطور وفقا لتلك الاحتياجات.

٧٥ - الاستجابة السريعة - تتطلب بيئة مبادرات صنع السلام وبناء السلام السريعة الوتيرة أن تستجيب البعثات السياسية الخاصة بسرعة للتغيرات في الميدان. ففي أي عملية للسلام، قد يؤدي أي تأخير، وإن كان طفيفا، إلى ضياع فرصة فريدة للتوصل إلى تسوية. وفي حالات ما بعد انتهاء النزاع، سرعان ما تختفي الفرص السانحة. وينبغي أن تكون البعثات السياسية الخاصة قادرة على الإنجاز الفوري من أجل تحقيق مكاسب طويلة الأجل في توطيد السلام.

٧٦ - الاستفادة من المزايا النسبية - من الأهمية بمكان تفهم السياقات التي تناسب البعثات السياسية الخاصة، ومتى تكون أنساق أخرى، مثل عمليات حفظ السلام، أكثر ملاءمة. فالبعثات السياسية الخاصة لها قيودها، ولم تُصمّم للتعامل مع كل أنواع التهديدات التي يتعرض لها السلام والأمن الدوليين. وينبغي تقييم المزايا النسبية لمختلف تشكيلات الأمم المتحدة في ضوء الوضع على الأرض واحتياجات السلطات الوطنية.

٧٧ - الشراكات - تُعدّ الشراكات مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية أداة حاسمة لنجاح البعثات السياسية الخاصة. وسيظل تعزيز تلك الشراكات على رأس أولويات المنظمة، وأحد الشواغل الرئيسية لممثلي الأمين العام الخاصين في الميدان. وعند الطلب، ينبغي للأمم المتحدة أن تظل مستعدة لبناء القدرات وتوفير المساعدة التقنية لشركائها الإقليميين.

٧٨ - الاتساق على نطاق المنظومة - نظرا للطابع الشامل للولايات المعقدة الموكلة إلى البعثات السياسية الخاصة، تعتبر استجابة الأمم المتحدة المتكاملة والمتسقة، سواء في المقر

أو في الميدان، أمرا حاسما لنجاح البعثة. وينبغي أن نواصل تعزيز قدرة بعثات الأمم المتحدة على تقديم استجابة متكاملة ومشتركة، تربط العمل السياسي والأمني بمجدول أعمال التنمية الأطول أجلا.

٧٩ - الحوار مع الدول الأعضاء - نظرا لأهمية البعثات السياسية الخاصة في منع نشوب النزاعات وصنع السلام وبناء السلام، يعتبر الحوار مع الدول الأعضاء أمرا حاسما لنجاحها. وترد معلومات تفصيلية عن البعثات السياسية الخاصة في تقاريري المنتظمة إلى مجلس الأمن، وكذلك في التقارير التي قدمتها إلى اللجنة الخامسة التابعة للجمعية العامة. وينبغي لنا أن نكفل إجراء تبادلات منتظمة وشاملة وتفاعلية للآراء بشأن مسائل السياسات العامة المتعلقة بالبعثات السياسية الخاصة من أجل تعزيز التعاون الوثيق مع الدول الأعضاء، على النحو المطلوب في قرار الجمعية العامة ١٢٣/٦٧.

٨٠ - وختاما، فإن البعثات السياسية الخاصة غدت أداة لا غنى عنها لصون السلام والأمن الدوليين. وهي أيضا أكثر المظاهر وضوحا لمساعي الأمين العام الحميدة. وبما أنها تُنشر في بيئات معقدة بل ومتقلبة في بعض الأحيان، فغالبا ما يكون النجاح صعب المنال. ولكن سجل البعثات يتحدث عن نفسه: فقد أثبتت قدرتها على نزع فتيل التوتر، وعلى مساعدة البلدان في تجنب نشوب النزاع، ودعم الجهود الوطنية الرامية إلى بناء سلام مستدام.

٨١ - ونظرا لاتساع نطاق الخدمات المطلوبة من البعثات السياسية الخاصة وطابعها المعقد، يظل دعم الدول الأعضاء القوي عنصرا حاسما في فعاليتها.

٨٢ - وأود أن أشيد بممثلي الخاصين ومبعوثي الخاصين وكذلك بكل موظفي الأمم المتحدة المخلصين والشجعان الذين يخدمون في هذه البعثات، والذين يعملون، في أحيان كثيرة، في ظل ظروف صعبة دعما لتحقيق السلام والأمن والتنمية.

المرفق

البعثات السياسية الخاصة (حتى ١ تموز/ يوليه ٢٠١٣)

المبعوثون الخاصون

- ١ - المستشار الخاص للأمين العام بشأن قبرص
- ٢ - مكتب المبعوث الخاص للأمين العام إلى منطقة البحيرات الكبرى^(أ)
- ٣ - المستشار الخاص للأمين العام المعني بميانمار
- ٤ - المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية
- ٥ - مكتب المبعوث الخاص للأمين العام إلى منطقة الساحل
- ٦ - مكتب المبعوث الخاص للأمين العام إلى السودان وجنوب السودان
- ٧ - مكتب الممثل الخاص المشترك بين الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية المعني بسوريا
- ٨ - المبعوث الشخصي للأمين العام بشأن الصحراء الغربية
- ٩ - المستشار الخاص للأمين العام بشأن اليمن
- ١٠ - المبعوث الخاص للأمين العام بشأن تنفيذ قرار مجلس الأمن ١٥٥٩ (٢٠٠٤)
- ١١ - ممثل الأمم المتحدة في مباحثات جنيف الدولية

أفرقة الجزاءات وأفرقة الرصد

- ١ - فريق الرصد المعني بالصومال وإريتريا
- ٢ - فريق الخبراء المعني بكوت ديفوار
- ٣ - فريق الخبراء المعني بجمهورية الكونغو الديمقراطية
- ٤ - فريق الخبراء المعني بجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية
- ٥ - فريق الخبراء المعني بجمهورية إيران الإسلامية
- ٦ - فريق الخبراء المعني بليبيا

(أ) ممول من حساب "النفقات غير المنظورة" حتى تاريخ ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣.
 (ب) ممول من الميزانية العادية إلا أنه لا يدخل فعليا ضمن فئة البعثات السياسية الخاصة في الميزانية.

- ٧ - فريق الخبراء المعني بليبيا
- ٨ - فريق الخبراء المعني بالسودان
- ٩ - فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات المنشأ عملاً بقرار مجلس الأمن ١٥٢٦ (٢٠٠٤) بشأن تنظيم القاعدة وحركة طالبان وما يرتبط بهما من أفراد وكيانات
- ١٠ - المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب
- ١١ - دعم لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤) [بشأن عدم انتشار جميع أسلحة الدمار الشامل]

البعثات الميدانية

- ١ - مكتب منسق الأمم المتحدة الخاص لشؤون لبنان
- ٢ - مكتب منسق الأمم المتحدة الخاص لعملية السلام في الشرق الأوسط^(ب)
- ٣ - بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان
- ٤ - بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق
- ٥ - بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال
- ٦ - مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى
- ٧ - مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في غينيا - بيساو
- ٨ - مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون
- ٩ - مكتب الأمم المتحدة في بوروندي
- ١٠ - مكتب الأمم المتحدة الإقليمي لوسط أفريقيا
- ١١ - مكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا
- ١٢ - مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي^(ب)
- ١٣ - مركز الأمم المتحدة الإقليمي للدبلوماسية الوقائية لمنطقة وسط آسيا
- ١٤ - دعم الأمم المتحدة للجنة الكاميرون ونيجيريا المختلطة
- ١٥ - بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا