A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/50/571
17 October 1995
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH/RUSSIAN
SPANISH

الجمعية العامة

الدورة الخمسون
البند ١١٨ من جدول الأعمال

وحدة التفتيش المشتركة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "تقاسم المسؤوليات في مجال حفظ السلم: الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية" (JIU/REP/95/4).

161195 141195 141195 95-32177

تقرير عن
تقاسم المسؤوليات في مجال حفظ السلم:
الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية

من إعداد

فاتح ك. بوياد - آغا
بوريس ب. كراسولين

وحدة التفتيش المشتركة

المحتويات

		الفقـــرات	الصفحة
موجز تنفيذي واستنتاجات وتوصيات			٣
أولا-	مقدمة	١ - ٦	٧
ثانيا-	الأطر القانونية والسياسية للتعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية	٧ - ١٨	٨
ثالثا-	المنظمات الإقليمية: الآليات والأنشطة الجارية في مجال حفظ السلم	١٩ - ٥٤	١١
	ألف- الدور الفعلي والمحتمل للمنظمات الإقليمية في مجال حفظ السلم والأنشطة الأخرى المتصلة بالسلم	١٩ - ٢٤	١١
	باء- آليات وصكوك عدد مختار من المنظمات الإقليمية	٢٥ - ٣٦	١٢
	جيم- تعاون المنظمات الإقليمية في إطار عمليات الأمم المتحدة الأخيرة لحفظ السلم	٣٧ - ٥٤	١٧
رابعا-	تقاسم المسؤوليات في مجال حفظ السلم والأنشطة الأخرى المتصلة بالسلم	٥٥ - ٨٣	٢٢
	ألف- استعداد الأمم المتحدة لزيادة التعاون مع المنظمات الإقليمية	٥٦ - ٦٦	٢٢
	باء- المساعدة المقدمة من الأمم المتحدة	٦٧ - ٨٣	٢٥
الحواشي			٢٩
المرفقات			
الأول-	المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية والأقاليمية التي تتعاون مع الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأنشطة الأخرى المتصلة بالسلم		٣١
الثاني-	تعاون المنظمات الإقليمية في عمليات الأمم المتحدة الراهنة لحفظ السلم		٤٣

موجز تنفيذي واستنتاجات وتوصيات

شهد العالم في الأعوام الأخيرة تفجّر نزاعات كثيرة يزداد طابعها القومي أو الاثني أو الديني. وبالنظر إلى هذه الأخطار التي تهدد السلم الدولي، ازداد بشكل جذري عدد عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم. وكثير من هذه العمليات متعدد الوجوه. وبسبب التوسع في الحجم والولايات معا، حُمّلت الأمم المتحدة عبئا يفوق قدرتها على تنفيذ أنشطة حفظ السلم. وفي الوقت نفسه فإن النهج الشامل المطلوب لصون السلم والأمن الدوليين يؤثر حتما على الطريقة التي تنفّذ بها الأمم المتحدة مهامها بفعالية. إن ثمة حاجة الآن إلى تقاسم المسؤوليات في مجال الأمن الجماعي مع منظمات أخرى.

وفي ظل هذه الخلفية زاد الاهتمام بإشراك المنظمات الإقليمية في الأمن الجماعي في إطار الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة الذي يطلب إلى الدول الأعضاء بذل كل جهد لتحقيق التسوية السلمية للمنازعات المحلية عن طريق المنظمات الإقليمية قبل عرضها على مجلس الأمن. ويخلُص المفتشان إلى أن الإطار القانوني والإرادة السياسية يكفيان معا لتنفيذ أحكام الفصل الثامن؛ وأن المطلوب الآن هو بذل جهد لترجمةالنصوص إلى فعل.

وهناك أنشطة كثيرة متصلة بالسلم ما انفكت المنظمات الإقليمية تضطلع بها. ويركز كثير من هذه المنظمات جهده على الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم. وفي الوقت نفسه تشارك أيضا منظمات إقليمية معينة في مهام حفظ السلم أو تخطط لها. ولكي تشارك منظمات إقليمية أخرى بفعالية أكبر في حفظ السلم، هناك حاجة إلى تعزيز قدرتها على التخطيط للعمليات الميدانية والشروع فيها وإدارتها وتوفير الدعم الإداري واللوجستي لها. ولا يدخل في ولاية وحدة التفتيش المشتركة تقييم قدرة المنظمات الإقليمية على تنفيذ مهامها بفعالية في هذا الميدان. وعليه لن تبذل محاولة للقيام بذلك في هذا التقرير. إلا أن التقرير يعرض آراء الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية، على النحو الوارد في وثائق الأمم المتحدة ومواد أخرى، فضلا عن الآراء التي قدمت إلى المفتشين أثناء مشاوراتهما مع ممثلي الدول الأعضاء ومنظمات إقليمية بعينها. وبالنظر إلى صعوبة التفريق بدقة بين حفظ السلم والأنشطة الأخرى المتصلة بالسلم، فإن هذا التقرير يُعنى أيضا بهذه الأنشطة.

وتختلف المنظمات الإقليمية في الولاية والهيكل والقدرة والخبرة في تنفيذ أنشطة ترمي إلى صون السلم والأمن. ولذا ينبغي ألا تكون هناك صيغة صارمة لتقسيم العمل بينها وبين الأمم المتحدة. وبالنظر إلى أنه ما من نزاع يماثل نزاعا غيرة تدعو الحاجة إلى اتباع نهج مرن لانتقاء طريقة التعاون التي تناسب كل حالة من حالات النزاع. إن التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في حفظ السلم حديث نسبيا، ولا توجد بالتالي معلومات كافية لمعرفة فعالية كل طريقة. ولذا فمن اللازم إجراء تقييم لكل تجربة بالتعاون مع المنظمات الإقليمية وايجاد مصرف معرفي يتضمن النتائج، لكي يمكن أن تؤخذ الدروس المستقاة في الاعتبار عند التخطيط لأنشطة مماثلة مستقبلا.

وإذا كان المتوقع من المنظمات الإقليمية أن تشارك بنشاط أكبر في صون السلم والأمن، فإنه ينبغي منحها كل مساعدة ممكنة للقيام بذلك. لقد ساعدتها الأمم المتحدة بوسائل شتى مالية وتقنية معا. وبالنظر إلى قيود الموارد في الأمم المتحدة، ينبغي استحداث طرق جديدة لتقديم المساعدة من أجل تحقيق أقصى الفوائد من هذه المساعدة.

ولزيادة التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، من اللازم، كشرط مسبق، تعزيز التنسيق والتعاون فيما بين شتى كيانات الأمم المتحدة. كما أن النهج الشامل للسلم والأمن يتطلب زيادة التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة، إذ ان هذا النهج يدعو إلى مشاركة أنشط من جانب مؤسسات المنظومة التي تتركز ولاياتها أساسا في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية.

ورغم ما اتّخذ مؤخرا من قرارات تتعلق بمشاركة المنظمات الإقليمية بشكل أنشط في حفظ السلم والأنشطة الأخرى المتصلة بالسلم، يرى المفتشان أن ثمة حاجة إلى مزيد من الإجراءات الرامية إلى تعزيز التعاون في هذا الميدان بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية من أجل تحقيق اللامركزية لهذه الأنشطة.

التخطيط والإدارة في المقر وعلى الصعيد المشترك بين المنظمات وفي الميدان

في المقر:

التوصية ١

(أ) إعداد برنامج استراتيجي شامل للتعاون مع المنظمات الإقليمية في حفظ السلم والأنشطة الأخرى المتصلة بالسلم وعرضه على الجمعية العامة للنظر فيه. وينبغي أن يهدف هذا البرنامج إلى تحقيق اللامركزية في أنشطة صنع السلم وتعزيز دور المنظمات الإقليمية وفقا للفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، مع ضمان أن تظل المسؤولية الأساسية في هذه الأمور في يد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. وينبغي إنشاء فريق للمشاريع يشكل من ممثلي جميع الإدارات المعنية لبلورة هذا البرنامج. ولاينبغي أن يكون هذا البرنامج نموذجا عالميا للتعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية؛ بل ينبغي أن يعكس نهجا مرنا وعمليا يسمح بإجراء تعديلات، مع مراعاة الاحتياجات الخاصة للمنظمات الإقليمية وإمكاناتها. وبالنظر إلى أن هدف البرنامج هو النهوض بدور المنظمات الإقليمية، سيكون مفيدا إشراك بعضها في مرحلة ما من عمل الفريق المقترح.

(ب) لتنسيق التنفيذ العملي لهذا البرنامج، ينبغي إنشاء وحدة صغيرة لها مهمة غرفة المقاصة. وتعمل هذه الوحدة أيضا عمل جهة الوصل لبحث استفسارات الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والرد عليها.

(ج) ينبغي للإدارات الثلاث المشاركة بشكل مباشر في حفظ السلم (إدارة عمليات حفظ السلم، إدارة الشؤون السياسية، إدارة الشؤون الإنسانية) أن تستحدث آليات، مثل فريق مشاريع لكل منطقة نزاع، لزيادة التفاعل على المستوى العملي مع المنظمات الإقليمية. وينبغي استعراض عمل فرق المشاريع في اجتماعات المديرين المعنيين.

(د) ينبغي أن تشجع المنظومة الانمائية للأمم المتحدة بوجه عام، والمنظمات الإنسانية بوجه خاص من قبل هيئات إدارتها، على الإسهام في تعزيز ودعم السياسات والهياكل الوطنية للحكم السلمي كأمر مساعد لا غنى عنه في الترتيبات الإقليمية للسلم والأمن. وينبغي زيادة الاعتراف بإمكانات مساهمة منظمة اليونسكو وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في هذا المجال.

على الصعيد المشترك بين المنظمات:

التوصية ٢

(أ) عقد اتفاقات إطارية ثنائية بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية بشأن الجوانب العملية لحفظ السلم والأنشطة الأخرى المتصلة بالسلم.

(ب) ايجاد آلية للتعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية:

- إضفاء الطابع المؤسسي على الاجتماعات الدورية بين الأمين العام للأمم المتحدة ورؤساء المنظمات الإقليمية لاستعراض حالة التعاون واستكشاف خطوات جديدة لمواصلة التقدم في هذا الميدان؛

- مشاركة الوكالات المتخصصة في الاجتماعات المقترحة لمعالجة مجالات محددة للتعاون؛

- إنشاء فريق عامل دائم يتألف من ممثلي الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية من أجل التنفيذ العملي لتوصيات الاجتماعات رفيعة المستوى ولمعالجة القضايا الجارية.

في الميدان:

التوصية ٣

بما أن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تعهد إلى مجلس الأمن بالمسؤولية الأساسية عن صون السلم والأمن الدوليين، ينبغي إعطاء الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة مسؤولية التنسيق الشامل لعمليات حفظ السلم بمشاركة المنظمات الإقليمية.

الخدمات التدريبية والاستشارية

التوصية ٤

(أ) ينبغي أن تشمل أهلية الحصول على الخدمات التدريبية والاستشارية للأمم المتحدة المتصلة بحفظ السلم المنظمات الإقليمية. ويمكن أن يشمل ذلك، من جملة أمور، برنامج زمالات الأمم المتحدة لحفظ السلم (مثل زمالات نزع السلاح)، وبرنامج تدريب المدربين، والخدمات الاستشارية بشأن البنية الأساسية والإجراءات اللازمة، ومعايير ومبادئ تخطيط وإدارة عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم.

(ب) ينبغي لهذه الأغراض الاستفادة من مرافق الأمم المتحدة التدريبية القائمة، مثل مركز التدريب الدولي لمنظمة العمل الدولية في تورينو.

(ج) قد ترغب الجمعية العامة في حضّ الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية على أن تضع تسهيلاتها ومواردها البشرية للتدريب العادي تحت تصرف الأمم المتحدة وسائر المنظمات الإقليمية والدول الأعضاء. ينبغي حضّها على عقد حلقات عمل ودورات تدريبية تعالج جوانب شتى من عمليات حفظ السلم وينبغي دعوة موظفي الأمم المتحدة المتخصصين لإلقاء محاضرات فيها.

التمويل:

التوصية ٥

(أ) قد ترغب الجمعية العامة في التوصية بإنشاء صناديق استئمانية طوعية في المنظمات الإقليمية لعملياتها في مجالات حفظ السلم والأنشطة الأخرى ذات الصلة، ودعوة الدول الأعضاء فضلا عن المنظمات غير الحكومية والمنظمات الخاصة والأفراد إلى التبرع لهذه الصناديق.

(ب) ولعل رغبة الجمعية العامة تتجه إلى إنشاء صندوق دائر للطوارئ لتمويل أنشطة المنظمات الإقليمية في مجالات صون السلم والأمن. إن تقرر ذلك، ينبغي للأمين العام تقديم دراسة جدوى إلى الجمعية العامة لإنشاء هذا الصندوق. وينبغي أن تشمل الدراسة كل الجوانب الهامة مثل حجم ونوع الأنشطة اللازم تمويلها، ومعايير تقرير أهلية الاقتراض من الصندوق، وأساليب التمويل، وإجراءات السداد وما إلى ذلك.

(ج) ولعل رغبة الجمعية العامة تتجه أيضا إلى إنشاء صندوق استئماني لتمويل برامج الأمم المتحدة للتدريب على عمليات حفظ السلم والأنشطة الأخرى المتصلة بالسلم. ويُقترح تمويل هذا الصندوق بتبرعات من منظمات أخرى (عامة وخاصة معا) ومن الدول الأعضاء. وينبغي استخدام الموارد من الصندوق المقترح، لأمور منها تمكين ممثلي المنظمات الإقليمية من المشاركة في برامج الأمم المتحدة.

أولا - مقدمـــة

١- ازداد عدد عمليات الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم ازديادا جذريا في الأعوام الأخيرة، متخذة أشكالا مختلفة لمواجهة عدد من الأزمات المختلفة: حروب على الأراضي بين الدول، وحروب أهلية داخل الدول، وتوترات اثنية واجتماعية. ونتيجة لذلك حُمِّلت الأمم المتحدة عبئا يفوق قدرتها على تنفيذ أنشطة السلم والأمن. وثمة حاجة إلى العثور على شركاء يشتركون في تحمل مسؤوليات الأمن الجماعي.

٢- ويعرض هذا التقرير نتائج وتوصيات دراسة أجرتها مؤخرا وحدة التفتيش المشتركة بشأن التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في مجال صون السلم والأمن. وهدف التقرير هو الإسهام في الجهود الجارية لزيادة مشاركة المنظمات الإقليمية في الأمن الجماعي، بأمل أن يؤدي ذلك إلى تخفيف العبء على الأمم المتحدة. ويعي المفتشان أنه لا يوجد تعريف متفق عليه "للمنظمات الإقليمية" وأن ميثاق الأمم المتحدة يستخدم عبارة "الترتيبات والتنظيمات الإقليمية". ومع ذلك، وتوخيا للتبسيط اللفظي، يشار إليها جماعيا باسم "المنظمات الإقليمية" في هذا التقرير.

٣- ويرى المفتشان أن المنظمات الإقليمية ينبغي أن تكون الملاذ الأول لمنع المنازعات المحلية وتسويتها سلميا، دون المساس بالمسؤولية العالمية لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة عن السلم والأمن الدوليين. وبالنظر إلى أن منازعات كثيرة يزداد طابعها المحلي أو المدني، فإن هناك توافقا متناميا في الرأي أن في الإمكان منعها بسهولة أكبر أو حلها بسرعة من خلال مبادرات ونهج إقليمية.

٤- إلا أن من رأي المفتشين أنه لا يوجد بديل خارجي عن المسؤولية الأساسية والرئيسية للدول الأعضاء في كل منطقة لبناء نظم شاملة للسلم والأمن المحليين تمشيا مع ميثاق الأمم المتحدة. إن الترتيبات الإقليمية لتعزيز السلم والأمن ستدين بنجاحها، في التحليل الأخير، للإجراءات الفعالة التي تتخذها الدول الأعضاء في المناطق المعنية لتدعيم سياساتها ومؤسساتها الوطنية للحكم في كنف السلم.

٥- وبما أن التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في مجال حفظ السلم والأنشطة الأخرى المتصلة بالسلم يمثل اتجاها جديدا نسبيا، يعتبر المفتشان أن هذا التقرير مؤقت في طابعه. ويمكن إجراء تقييم متعمق لهذا التعاون حين تكتسب الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية مزيدا من الخبرة في هذا المجال.

٦- وأجرى المفتشان أثناء اضطلاعهما بهذه الدراسة سلسلة مناقشات مع موظفي الأمم المتحدة المسؤولين عن الأنشطة المتصلة بالسلم. كما تشاورا مع عدد من ممثلي الدول الأعضاء الذين شاركوا بنشاط في مناقشة القضايا المتصلة بالسلم والأمن. وزارا مقار رابطة أمم جنوب شرقي آسيا في جاكرتا، والاتحاد الأوروبي ومنظمة حلف شمال الأطلسي في بروكسل، ومنظمة الدول الأمريكية في واشنطن العاصمة، ومنظمة الوحدة الأفريقية في أديس أبابا، وناقشا الموضوع مع الأمين العام لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في فيينا. وبالنظر إلى الموارد المحدودة المتاحة لوحدة التفتيش المشتركة، فإنهما لم يتمكنا من زيارة منظمات أخرى. كما تبادلا الآراء مع مسؤولين بكومنولث الدول المستقلة كانوا في زيارة سويسرا. ويود المفتشان توجيه الشكر إليهم جميعا لإسهامهم بآرائهم وخبراتهم.

ثانيا - الأطر القانونية والسياسية للتعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية

٧- لكي تتقاسم الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية بنجاح المسؤوليات في مجال حفظ السلم والأنشطة الأخرى المتصلة بالسلم، من الأساسي وجود الأطر القانونية والسياسية التي تفضي إلى ذلك التقاسم.

ميثاق الأمم المتحدة

٨- يوفر ميثاق الأمم المتحدة، في فصله الثامن، إطارا قانونيا لتقاسم المسؤوليات في مجال صون السلم والأمن بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية. كما يدعو الفصل الثامن الدول الأعضاء إلى بذل كل جهد لتحقيق التسوية السلمية للمنازعات المحلية عن طريق المنظمات الإقليمية قبل عرضها على مجلس الأمن. ويطلب أيضا إلى مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحلول السلمية للمنازعات المحلية عن طريق المنظمات الإقليمية إما بمبادرة من الدول المعنية أو بالإحالة عليها من جانب مجلس الأمن. والاستعانة بالمنظمات الاقليمية، عند الاقتضاء، لإنفاذ إجراء تحت سلطته. وفضلا عن ذلك، يشير الفصل السادس من الميثاق إلى المنظمات الإقليمية باعتبارها وسيلة من وسائل التسوية السلمية للمنازعات. وهكذا يوفر الفصل الثامن من الميثاق ما يلزم لاتخاذ إجراءات اقليمية مناسبة.

الجمعية العامة

٩- طلبت الجمعية العامة، في قراراها ٥٨/٤٦ المؤرخ في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، إلى اللجنة الخاصة المعنية بميثاق الأمم المتحدة وبتعزيز دور المنظمة، أن تنظر في الاقتراح المتعلق بتعزيز التعاون بين الأمم المتحـــدة والمنظمات الإقليمية، فضـــلا عن المقترحات المحددة المتعلقة بصون السلم والأمن الدوليين (الفقرة ٤(أ)). وفي آذار/مارس ١٩٩٤، اعتمدت اللجنة الخاصة مشروع إعلان بشأن التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية في هذا الميدان، يعيد تأكيد دور المنظمات الإقليمية على النحو المتوخى في الفصل الثامن من الميثاق. وتم تقديم نص مشروع الإعلان إلى الجمعية العامة للنظر فيه واعتماده في دورتها التاسعة والأربعين[١]. وفي قراراها ٥٧/٤٩ المؤرخ في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، وافقت الجمعية العامة على الإعلان المتعلق بتعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والتنظيمات أو الوكالات الإقليمية في مجال صون السلم والأمن الدوليين.

مجلس الأمن

١٠- اجتمع مجلس الأمن في ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ على مستوى رؤساء الدول والحكومات. ودعا بيان رئيس المجلس الذي أدلى به في ختام الاجتماع الأمين العام إلى إعداد تحليله وتوصياته بشأن سبل تعزيز وزيادة قدرة الأمم المتحدة، في إطار أحكام الميثاق، على الاضطلاع بالدبلوماسية الوقائية وصنع السلم وصيانة السلم. كما أشار البيان إلى أن التحليل والتوصيات المقدمة من الأمين العام يمكن أن تشمل، من جملة أمور، "المساهمة التي تقدمها المنظمات الإقليمية في مساعدة المجلس على أداء أعماله وفقا للفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة" (S/23500 ص. ٤).

١١- وفي ٢٨ كانون الثاني/يناير ١٩٩٣، أدلى رئيس مجلس الأمن ببيان دعا فيه المنظمات الإقليمية، في إطار الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، إلى دراسة "سبل ووسائل تعزيز وظائفها لصون السلم والأمن الدوليين في نطاق مجالات اختصاصها، مع إيلاء الاعتبار الواجب لخصائص مناطقها كل على حدة". كما دعا المجلس المنظمات الإقليمية إلى دراسة "سبل ووسائل زيادة تحسين تنسيق جهودها مع جهود الأمم المتحدة" (S/25184، ص.٢).

١٢- وفي ٢٨ أيار/مايو ١٩٩٣، أصدر مجلس الأمن بيانا للرئيس أعاد فيه تأكيد الأهمية التي يعلقها على دور المنظمات الإقليمية وعلى التنسيق بين جهودها وجهود الأمم المتحدة في صون السلم والأمن الدوليين. وطلب المجلس، وهو يتصرف في إطار الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، إلى المنظمات الإقليمية من جديد أن "تنظر في سبل ووسائل تعزيز مساهماتها في صيانة السلم والأمن". ثم أعرب المجلس عن "استعداده للقيام، مراعيا الظروف الخاصة، بدعم وتيسير جهود حفظ السلم المبذولة في إطار المنظمات والترتيبات الإقليمية وفقا للفصل الثامن من الميثاق" (S/25859، ص.٣-٤).

١٣- وفي ٣ أيار/مايو ١٩٩٤، أعرب مجلس الأمن، في بيان للرئيس، عن رأيه بأن أحد العوامل التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عندما يكون إنشاء عمليات جديدة لحفظ السلم مطروحا للبحث هو وجود منظمات إقليمية أو دون إقليمية قائمة ومستعدة وقادرة على المساعدة في إيجاد حل للنزاع (S/PRST/1995/22، ص. ١-٢).

١٤- وفي ٢٢ شباط/فبراير ١٩٩٥، أدلى رئيس مجلس الأمن ببيان يتعلق بورقة الموقف المقدمة من الأمين العام والمعنونة "ملحق لخطة للسلام" (A/50/60-S/1995/1). وفي ذلك البيان المقدم من الرئيس (S/PRST/1995/9) أقر مجلس الأمن بتباين مسؤوليات وقدرات مختلف المنظمات الإقليمية، وكذلك استعدادها وكفاءتها للمشاركة في الجهود المبذولة لصون السلم والأمن الدوليين، كما يتجلى في مواثيقها وسائر وثائقها ذات الصلة. ورحب المجلس باستعداد الأمين العام لمساعدة المنظمات الإقليمية حسب الاقتضاء في تنمية القدرة على العمل الوقائي وصنع السلم، وحفظ السلم عند الاقتضاء. ثم استرعى الاهتمام بصفة خاصة في هذا الصدد إلى احتياجات أفريقيا.

اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلم

١٥- شجعت اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلم مرارا جميع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية على المشاركة في عمليات حفظ السلم في مجالات اختصاص وولايات كل منها، وفقا للفصل الثامن من الميثاق. كما أكدت اللجنة الحاجة إلى تعزيز التعاون بين المنظمات الإقليمية والأمم المتحدة، واقترحت عددا من الطرق لتعزيز هذا التعاون[٢]. وترد توصيات اللجنة الخاصة في قرارات الجمعية العامة المتعلقة بإجراء استعراض شامل لكامل مسألة عمليات حفظ السلم من جميع جوانبها. فمثلا أكدت الجمعية العامة، في الفقرة ٥٣ من قرارها ٧١/٤٧ المؤرخ في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ أن "أي وزع لعمليات حفظ السلم ينبغي أن يكون مقترنا، حسب الاقتضاء، بتكثيف للجهود السياسية المنسقة من جانب الدول المعنية، ومن جانب المنظمات الإقليمية والأمم المتحدة نفسها كجزء من العملية السياسية للتوصل إلى تسوية سلمية للحالة التي تشكل أزمة أو للصراع وفقا للفصلين السادس والثامن من الميثاق". وفي الفقرة ٦٥ من قرارها ٤٢/٤٨ المؤرخ في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، "وفقا للفصل الثامن من الميثاق،

أن ينظر في سبل إسداء المشورة وتقديم المساعدة، بأشكال شتى مثل الخدمات الاستشارية والحلقات الدراسية والمؤتمرات، إلى المنظمات والترتيبات الإقليمية في مجال اختصاص كل منها، لتعزيز قدرتها على التعاون مع الأمم المتحدة في عمليات حفظ السلم".

الأمين العام

١٦- أوصى الأمين العام في "خطة للسلام" التي وضعها بدور أكبر للمنظمات الإقليمية في الأنشطة المتصلة بالسلم:

"لكن تستطيع الترتيبات أو الوكالات الإقليمية، في هذا العصر الجديد الذي تتوفر فيه الفرص، إسداء خدمة جليلة إذا تم الاضطلاع بأنشطتها بما يتسق مع مقاصد ومبادئ الميثاق، وإن كان الفصل الثامن هو الذي ينظم علاقتها مع الأمم المتحدة ومع مجلس الأمن بصفة خاصة... وبموجب الميثاق، فإن مجلس الأمن مسؤول، وسيظل مسؤولا، مسؤولية رئيسية عن صون السلم والأمن الدوليين؛ ولكن العمل الإقليمي، من قبيل اللامركزية والتفويض للسلطة والتعاون مع جهود الأمم المتحدة، لا يمكن أن يخفف من أعباء المجلس فحسب، بل يستطيع أيضا المساهمة في زيادة تعميق الإحساس بالمشاركة وتوافق الآراء وإضفاء الطابع الديمقراطي في الشؤون الدولية... وإذا آثر مجلس الأمن أن يأذن على وجه التحديد لترتيب إقليمي أو منظمة إقليمية بالاضطلاع بالدور الرائد في معالجة أزمة داخل المنطقة التابعة لأي منهما، فإن ذلك قد يفيد في وضع ثقل الأمم المتحدة في جانب شرعية الجهود الإقليمية..." (A/47/277-S/24111، الفقرات ٦٣-٦٥).

١٧- وفي "ملحق لخطة للسلام"، ذكر الأمين العام انه لن يكون من المناسب محاولة إقامة نموذج عالمي للعلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية بالنظر إلى اختلاف قدرتها على صنع السلام وحفظ السلام اختلافا كبيرا. غير أن الأمين العام حدد مبادئ معينة ينبغي أن يقوم على أساسها هذا التعاون. وتشمل هذه المبادئ تلك المتعلقة بالحاجة إلى إنشاء آليات للتشاور متفق عليها، واحترام صدارة الأمم المتحدة كما هو منصوص عليها في الميثاق، وتقسيم العمل ومراعاة الاتساق من جانب أعضاء المنظمات الإقليمية التي هي أيضا أعضاء في الأمم المتحدة لدى تناول مشكلة تحظى بالاهتمام من كلتا المنظمتين (S/1995/1-A/50/60، الفقرتان ٨٧-٨٨).

١٨- كما توفر المواثيق والصكوك الأخرى لعدد من المنظمات الإقليمية أطراً قانونية وسياسية للتنسيق والتعاون بينها وبين الأمم المتحدة في المسائل المتصلة بالسلم والأمن (انظر ثالثا - باء من هذا التقرير).

ثالثا - المنظمات الإقليمية: الآليات والأنشطة الجارية في مجال حفظ السلم

ألف- الدور الفعلي والمحتمل للمنظمات الإقليمية في مجال حفظ السلم والأنشطة الأخرى المتصلة بالسلم

١٩- يشير الأمين العام، في الفصل السابع من "خطة للسلام" التي وضعها إلى أن ميثاق الأمم المتحدة يتعمد عدم إيراد أي تعريف دقيق للترتيبات والوكالات الإقليمية. وهذا يسمح "بالمرونة المفيدة لمحاولات تضطلع بها مجموعة من الدول لمعالجة أمر يكون العمل الإقليمي مناسبا فيه ويمكن أيضا أن يسهم في صون السلم والأمن الدوليين" من خلال المؤسسات أو الكيانات. ويمكن أن تضم هذه المؤسسات أو الكيانات منظمات قائمة على معاهدات، ومنظمات للأمن والدفاع، ومنظمات للتنمية الإقليمية العامة أو للتعاون الاقتصادي، ومجموعات تنشأ لمعالجة مسألة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية معينة. وبذلك يمكن للمنظمات الإقليمية ان تسهم في السلم والأمن الدوليين وفقا لولاياتها وقدراتها.

٢٠- وهناك ١٦ منظمة إقليمية تتعاون مع الأمم المتحدة أو تبدي الاهتمام بالتعاون معها في مجال حفظ السلم والأنشطة الأخرى المتصلة بالسلم. وقد استجاب معظمها للمذكرة الشفوية للأمين العام التي أحال فيها نص بيان رئيس مجلس الأمن المؤرخ في ٢٨ كانون الثاني/يناير ١٩٩٣ (انظر الفقرة ١١ أعلاه). ومن بين هذه المنظمات توجد ثلاث منظمات إقليمية، وثماني منظمات دون إقليمية، وأربع منظمات أقاليمية ومنظمة واحدة عالمية من حيث عضويتها. وتتمتع تسع منظمات بمركز المراقب لدى الجمعية العامة للأمم المتحدة. ولحوالي ثلثها آليات وطيدة للسلم والأمن، كثير منها مكرس للدبلوماسية الوقائية وصنع السلم. وفيما يتعلق بخصائصها، يمكن اعتبار تسع منها منظمات للأغراض العامة، وأربع منظمات اقتصادية، واثنتان تعنيان بالدفاع وواحدة تعنى بالمسائل القانونية. ويبدو أن اهتمامات تلك المنظمات التي تتركز أغراضها الأساسية في الميدان الاقتصادي أو القانوني تعكس اهتماما متناميا بالأخذ بنهج شامل لصون السلم والأمن. وهذا أيضا يوحي بالحاجة إلى قيام الأمم المتحدة بتعيين تلك المنظمات الإقليمية التي تعنى في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والإنسانية والتي تتوفر فيها إمكانات المساهمة في السلم والأمن الدوليين، والقيام بزيادة التعاون معها. (للاطلاع على معلومات أكثر تفصيلا، انظر المرفق الأول).

٢١- وتغطي منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومنظمة الدول الأمريكية ومنظمة الوحدة الأفريقية في الواقع وعمليا جميع البلدان الواقعة في المناطق التي تنتمي إليها هذه المنظمات (أي أوروبا والأمريكتان وأفريقيا). وتوجد ثغرة كبيرة في منطقة "آسيا والمحيط الهادئ". غير أن رابطة أمم جنوب شرقي آسيا تتسع لتشمل بلدانا غير أعضاء، من خلال إطار محفلها الإقليمي، لمناقشة قضايا السلم والأمن. وعقد أول محفل من هذا النوع في تموز/يوليه ١٩٩٤؛ وسيعقد محفل آخر في عام ١٩٩٥.

٢٢- ويعترف المفتشان بالمزايا التالية للمنظمات الإقليمية في تنفيذ الأنشطة في مجال صون السلم والأمن:

- القرب من موقع النزاع. وهذا يمكّن المنظمة الإقليمية من ان تكون على علم وثيق بحالة النزاع؛

- التجربة التاريخية المشتركة والثقافة المشتركة للدول الأعضاء فيها مما ييسر حل المشاكل الإقليمية؛

- النفقات الأقل المطلوبة للعمليات الميدانية للمنظمات الإقليمية في أقاليم معينة، شريطة ان تكون لتلك المنظمات الخبرة والقدرة على توفير الدعم السوقي بكفاءة[٣].

وفضلا عن ذلك فمن الأسهل أحيانا من الناحية الإجرائية الاستفادة من المنظمات الإقليمية، إذ إن لبعضها ولاية للتدخل سلميا في الشؤون الداخلية و/أو لديها أدوات فريدة لا تتوافر في مكان آخر[٤].

٢٣- إلا أن القرب الجغرافي والتجربة التاريخية المشتركة قد تكون لهما آثار سلبية على القدرة على الوساطة في بعض الحالات. وفضلا عن ذلك، ففي بعض الحالات قد ترى أطراف النزاع في بعثة الأمم المتحدة تعبيراً عن قلق المجتمع الدولي ككل وأنها توفر بالتالي دعما محايدا لحل النزاع. وفي ظل هذه الظروف، قد تفضل أطراف النزاع أن تمارس الأمم المتحدة، وليس المنظمة الإقليمية، دورا رائدا في حل النزاع، مثلما حدث في عدد من العمليات الأخيرة للأمم المتحدة.

٢٤- إن المفتشين يتفهمان تماما اتجاه المنظمات الإقليمية إلى التأكيد على الإنذار المبكر ومنع النزاع، ويشاركانها هذا الاتجاه. إذ إن الكثير منها ليس مجهزا، ماليا أو مؤسسيا، تجهيزا جيدا، لتنفيذ أنشطة واسعة النطاق في مجال حفظ السلم، وإن كانت تستطيع المشاركة بنشاط في الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم. غير أن من رأي المفتشين أن المنظمات الإقليمية تستطيع ان تمارس دورا أنشط في حفظ السلم، كما ظهر من منظمات مثل كومنولث الدول المستقلة، ومنظمة الوحدة الأفريقية، والاتحاد الاقتصادي لدول غربي أفريقيا. كما تقوم منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بتهيئة قدرات في مجال حفظ السلم. إن المنظمات المسؤولة عن الأمن والدفاع، مثل منظمة حلف شمال الأطلسي، هي قطعا أفضل استعدادا من الأمم المتحدة على شن عمليات لفرض السلم. وفضلا عن ذلك، يتزايد استخدام العسكريين في المساعدة الإنسانية. ولأن العمليات الأخيرة لحفظ السلم أصبحت عمليات متعددة الجوانب بصورة أكثر اطرادا، يتوقع أن تتزايد مشاركة تلك المنظمات المعنية بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية وبقضايا حقوق الإنسان. ولذلك فمن المهم توفير صيغة مرنة لتقسيم العمل بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية لأن هذه المنظمات الأخيرة تختلف كثيرا من حيث الولايات والهيكل والخبرة والموارد. وفي الوقت نفسه، يلاحظ المفتشان حرص المنظمات الإقليمية على ألا يقوم التعاون بينها وبين الأمم المتحدة على أساس علاقة هرمية الطابع. وعليه، يتفق المفتشان مع الرأي القائل بضرورة تقسيم العمل على نحو يحقق الاستفادة المثلى من المزايا النسبية للطرفين استنادا إلى التفاهم المتبادل والاتفاقات المتبادلة. إن الأخذ بنهج مرن وعملي هو أمر لازم لتلبية الاحتياجات الخاصة لكل حالة بعينها.

باء - آليات وصكوك عدد مختار من المنظمات الإقليمية

١- منظمة الوحدة الأفريقية

٢٥- أنشأت منظمة الوحدة الأفريقية آلية لمنع وإدارة وتسوية المنازعات بالإعلان الذي اعتمدته الدورة العادية التاسعة والعشرون لرؤساء الدول والحكومات المنعقدة في القاهرة في الفترة من ٢٨ إلى ٣٠

حزيران/يونيه ١٩٩٣. إن الهدف الأساسي للآلية هو التحسُّب للمنازعات واتقاؤها. ويذكر الإعلان (AHG/DECL.3(XXIX),Rev.1) أن "التركيز على تدابير التحسب والوقاية والعمل المتسق على صنع وتشييد السلام، سيمكّن من تفادي الحاجة إلى الاعتماد على عمليات حفظ السلام المعقدة والتي تتطلب من الموارد ما لا طاقة لدولنا بتمويله". ويحدد الإعلان الصلة بين آلية المنظمة وبين الأمم المتحدة كما يلي: "في حالات تصاعد النزاعات إلى حد اقتضاء تدخل دولي جماعي ومراقبة، يتعين السعي إلى الحصول على مساعدة منظمة الأمم المتحدة أو على خدماتها عند اللزوم وذلك وفقا للأحكام العامة الواردة في ميثاقها". وفي هذه الحالة، تقوم البلدان المعنية في منظمة الوحدة الأفريقية "باستكشاف الطرق والأساليب التي يمكن أن تقدم من خلالها مساهمة عملية لمثل هذا العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة وتشارك بصورة فعالة في عمليات حفظ السلام في أفريقيا".

٢٦- والآلية مبنية على أساس جهاز مركزي يتكون من الدول الأعضاء في مكتب مؤتمر رؤساء الدول والحكومات. ولمساعدة الجهاز المركزي، أنشئت شعبة لإدارة المنازعات في عام ١٩٩٣ داخل أمانة منظمة الوحدة الأفريقية. كما أنشأ إعلان القاهرة "صندوق السلام لمنظمة الوحدة الأفريقية" بغرض "توفير الموارد المالية اللازمة لدعم أنشطة منظمة الوحدة الأفريقية الخاصة بمنع وإدارة وتسوية النزاعات". ويمول الصندوق من الميزانية العادية لمنظمة الوحدة الأفريقية والمساهمات الطوعية من الدول الأعضاء فضلا عن مصادر أخرى داخل أفريقيا. وفي هذا السياق، وخلال مؤتمر القمة الأفريقي الثلاثين الذي عقد في تونس في حزيران/يونيه ١٩٩٤، اعلن نلسون مانديلا رئيس جنوب أفريقيا المساهمة بمبلغ ٠٠٠ ٣٠٠ دولار أمريكي في "صندوق السلام لمنظمة الوحدة الأفريقية"[٥]. كما يمكن قبول تبرعات من مصادر خارج أفريقيا بعد موافقة الجهاز المركزي. وفي أيلول/سبتمبر ١٩٩٤، أذن كونغرس الولايات المتحدة للرئيس الأمريكي بأن يقدم المساعدة من أجل تدعيم قدرة منظمة الوحدة الأفريقية على تسوية المنازعات وأن يخصص لهذه الأغراض ما لا يقل عن ٠٠٠ ٥٠٠ ١ دولار أمريكي في كل سنة من السنوات المالية ١٩٩٥ حتى ١٩٩٨. وهذا منطلقه الافتراض القائل بأن من الصالح الوطني للولايات المتحدة المساعدة على بناء القدرة الأفريقية لحل المنازعات لأن ذلك سيؤدي، في جملة أمور، إلى تقليل المعاناة البشرية الكبيرة التي تسببها الحروب في أفريقيا فضلا عن الحاجة إلى تدخل الأمم المتحدة مع قيام المؤسسات الأفريقية بتنمية قدرتها على حل المنازعات الأفريقية.

٢٧- وفيما يتعلق بالتعاون بين الأمم المتحدة ومنظمة الوحدة الأفريقية، تورد المادة الثانية من ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية من بين أهدافها تعزيز التعاون الدولي وفقا لميثاق الأمم المتحدة. ويورد إعلان القاهرة المذكور أعلاه ما يلي:

> "كما تتعاون منظمة الوحدة الأفريقية وتعمل بصورة وثيقة مع منظمة الأمم المتحدة، ليس فقط فيما يتعلق بقضايا صنع السلام، بل أيضا بالقضايا المرتبطة بحفظ السلام. وتلجأ منظمة الوحدة الأفريقية، إذا ما دعت الضرورة، إلى منظمة الأمم المتحدة للحصول على الدعم المالي واللوجستي والعسكري الضروري للأنشطة التي تنهض بها في مجال منع وإدارة وتسوية النزاعات في أفريقيا وذلك وفقا لأحكام الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة بشأن دور المنظمات الإقليمية في الحفاظ على السلام والأمن الدوليين" (AHG/DECL.3(XXIX),Rev.1، الفقرة ٢٥).

٢- منظمة الدول الأمريكية

٢٨- إن التعديلات التي أدخلت على ميثاق منظمة الدول الأمريكية، والتي اعتمدتها الجمعية العامة لهذه المنظمة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٥، قد منحت المجلس الدائم سلطات أكبر للوساطة بالسماح له "بحل النزاع الذي ينشب بين الأعضاء، سواء وافقت جميع الأطراف المعنية أم لم توافق (كما سبق بيانه) على عرض المسألة على منظمة الدول الأمريكية". كما زادت التعديلات من السلطات التنفيذية للأمين العام لمنظمة الدول الأمريكية بأن سمحت له "باتخاذ المبادرة بأن يعرض على المجلس الدائم المسائل التي من شأنها أن تهدد سلم وأمن نصف الكرة أو تنمية الدول الأعضاء، الأمر الذي لم يكن يُسمح به سابقا إلا للبلد العضو"(٦). وأوعزت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية، في قرارها AG/RES 1180(XXII-0/92) المؤرخ في ٢٣ أيار/مايو ١٩٩٢، الى المجلس الدائم إنشاء لجنة خاصة تُعنى بأمن نصف الكرة لمواصلة النظر في جدول الأعمال المتعلق بالتعاون على ضمان أمن نصف الكرة. كما أنشأ المجلس الدائم لجانا خاصة من شأنها أن تُسهم في صون السلم والأمن، مثل اللجنة الخاصة لرصد التقيُّد بالحظر التجاري المفروض على هايتي. وتعقد منظمة الدول الأمريكية اجتماعاً مخصصاً لوزراء الشؤون الخارجية حين تظهر الحاجة الى ذلك. وعُقد اجتماع من هذا القبيل في أيار/مايو ١٩٩٣ لمناقشة الحالة في غواتيمالا. وطُلب الى الأمين العام للمنظمة إيفاد بعثة لتقصي الحقائق. وتعقد منظمة الدول الأمريكية في عام ١٩٩٥ مؤتمراً اقليمياً يُعنى بتدابير بناء الثقة والأمن في المنطقة (AG/RES.1228(XXIV-0/94، الفقرة ٦).

٢٩- ويوفر ميثاق منظمة الدول الأمريكية إطاراً قانونياً للتعاون بين الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية بوجه عام. وديباجة ميثاق منظمة الدول الأمريكية "تُعيد التأكيد على مبادئ ومقاصد الأمم المتحدة. وتعرف المادة ١ منظمة الدول الأمريكية بأنها وكالة اقليمية. وتعلن المادة ٢ مقاصد المنظمة من أجل "وضع المبادئ التي أُسست عليها موضع التطبيق وللوفاء بالتزاماتها الاقليمية بموجب ميثاق الأمم المتحدة (S/25996، الصفحة ١٢). وتُعنى المادة ٥٣ بالتعاون بين الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية. وفيما يتعلق بالتعاون في مجالات السلم والأمن، اتخذت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية عدداً من القرارات. فمثلاً طلب القرار (AG/RES.1236(XXIII-0/93، المؤرخ في ١١ حزيران/يونيه ١٩٩٣، الى اللجنة الخاصة المعنية بأمن نصف الكرة إعطاء الأولوية في برنامج عملها، في جملة أمور، "للعلاقة بين منظمة الدول الأمريكية والأمم المتحدة في جميع المسائل المتصلة بالأمن الاقليمي في إطار الصكوك المعيارية لكل منهما". ورحبت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في قرارها ٥/٤٩ المؤرخ في ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤ " بالعرض المقدم من رئيس المجلس الدائم لمنظمة الدول الأمريكية الى رئيس مجلس الأمن بشأن استعداد منظمة الدول الأمريكية للتعاون مع الأمم المتحدة في جهودها الرامية الى تحسين تدابير منع الصراعات الاقليمية والدولية وإيجاد حلول سلمية لها" (الفقرة ٤). وطلبت الى الأمينين العامين (للأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية) أو ممثليهما مواصلة مشاوراتهما بهدف التوقيع خلال عام ١٩٩٥ على اتفاق للتعاون بين الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية (الفقرة ٧).

٣- منظمة الأمن والتعاون في أوروبا

٣٠- أفاد الأمين العام لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بأن التركيز الأكبر للمنظمة هو على الانذار المبكر ومنع المنازعات، إذ إن "الوقاية خير من العلاج"(٧). وتشمل آليات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا المستخدمة لتحقيق هذه الأغراض: آلية فيينا المعنية بالأنشطة العسكرية غير العادية التي أنشئت في ١٩٩٠؛