A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/50/853
22 December 1995
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الدورة الخمسون
البند ١١٨ من جدول الأعمال

وحدة التفتيش المشتركة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير لجنة التفتيش المشتركة المعنون "تعزيز قدرة منظومة الأمم المتحدة على منع وقوع الصراعات" (JIU/REP/95/13).

JIU/REP/95/13

مرفق

تعزيز قدرة منظومة الأمم المتحدة على منع وقوع الصراعات

إعداد

هـ. ل. هيرنانديز

س. كيواما

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف

١٩٩٥

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
موجز تنفيذي، استنتاجات وتوصيات		و
مقدمة	١ - ٩	١
أولا - التعامل مع الصراعات الراهنة : إجراءات الأمم المتحدة ومشكلاتها	١٠ - ٦٥	٣
ألف - الصراعات الجارية : السمات والعواقب الرئيسية؟	١٠ - ١٧	٣
باء - حفظ السلام : من النمو الأسّي إلى الاتجاه التنازلي	١٨ - ٢٦	٤
جيم - المساعدة الإنسانية	٢٧ - ٣٤	٧
دال - بناء السلم بعد انتهاء الصراع	٣٥ - ٤١	٩
هاء - الانتشار الوقائي	٤٢ - ٤٥	١١
واو - بعض الدروس المستفادة	٤٦ - ٥٦	١٢
ثانيا - الدبلوماسية الوقائية في الأمم المتحدة : المحاولات السابقة والمشكلات الحالية	٥٧ - ٩٨	١٥
ألف - نظرة عامة	٥٧ - ٦٢	١٥
باء - دورة الأجهزة الرئيسية	٦٣ - ٧٤	١٦
جيم - دور الأمين العام	٧٥ - ٧٩	١٩
دال - قدرة الأمانة العامة الحالية على الاضطلاع بالدبلوماسية الوقائية	٨٠ - ٩٨	٢١
(أ) إنشاء إدارة الشؤون السياسية وإعادة تنظيمها	٨٢ - ٨٥	٢١

المحتويات (تابع)

		الفقرات	الصفحة
	(ب) المهمة الحالية لإدارة الشؤون السياسية	٨٦ - ٨٧	٢٢
	(ج) موارد إدارة الشؤون السياسية	٨٨ - ٩٠	٢٣
	(د) أنشطة إدارة الشؤون السياسية	٩١	٢٥
	(هـ) التدابير الأخيرة الرامية إلى تعزيز القدرة على تحليل السياسات	٩٢ - ٩٨	٢٦
ثالثا -	نحو منع شامل لوقوع الصراعات	٩٩- ١٤٠	٢٨
	ألف - مفهوم المنع الشامل لوقوع الصراعات وعناصره	٩٩- ١٠٦	٢٨
	باء - الارتقاء بقدرة الأمم المتحدة في ميدان الدبلوماسية الوقائية	١٠٧-١١٧	٣٠
	(أ) التطوير الهيكلي/وحدة لمنع وقوع الصراعات	١١٣-١١٤	٣١
	(ب) فرق إقليمية لمنع وقوع الصراعات	١١٥	٣٢
	(ج) فرقة عمل لمنع وقوع الصراعات	١١٦	٣٢
	(د) فرقة الشخصيات الرفيعة المستوى	١١٧	٣٣
	جيم - الإنذار المبكر ومنع وقوع المنازعات	١١٨- ١٤٠	٣٣
	(أ) الإنذار المبكر وأغراضه	١١٨-١٢٦	٣٣
	(ب) من مشروع إرشادي إلى نظام كامل	١٢٧-١٣٧	٣٥
	(ج) من الإنذار المبكر إلى الإجراء المبكر	١٣٨-١٤٠	٣٧
	رابعا - معالجة الأسباب الجذرية للصراعات	١٤١-٢١٣	٣٩
	ألف - الأسباب الجذرية للصراعات	١٤١-١٤٧	٣٩

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
باء -	بناء السلم قبل وقوع الصراع : الاحتياجات والوسائل	١٤٨-١٥٥	٤٠
جيم -	الأمم المتحدة : التحديات والأنشطة	١٥٦-١٦٠	٤٢
دال -	أنشطة منظومة الأمم المتحدة لمنع وقوع الصراعات	١٦١-٢١٣	٤٤
	(أ) برامج الأمم المتحدة	١٦٢-١٩٠	٤٤
	(ب) وكالات الأمم المتحدة المتخصصة	١٩١-٢٠٩	٥٣
	(ج) المؤسسات المالية التعددة الأطراف	٢١٠-٢١٢	٥٨
هاء -	تمويل بناء السلم قبل وقوع الصراع	٢١٣	٥٩
خامسا -	نحو تعاون عالمي من أجل منع وقوع الصراعات	٢١٤-٢٦١	٦٠
ألف -	المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية	٢١٥-٢٤٢	٦٠
	(أ) القدرات والأنشطة	٢١٩-٢٣٤	٦١
	(ب) إنماء المزيد من التعاون	٢٣٥-٢٤٢	٦٦
باء -	المنظمات غير الحكومية	٢٤٣-٢٦١	٦٨
الحواشي			٧٤

موجز تنفيذي ، استنتاجات وتوصيات

شهدت الفترة ١٩٩٣ - ١٩٩٤ نحو ٥٠ صراعا جاريا وناشئا على صعيد العالم . ونشأ عن هذه الصراعات نحو ٢٦,٨ مليون لاجئ وأسفرت عن وقوع قرابة ٤ ملايين من الوفيات. وما زالت الخسائر الهائلة في الأرواح مستمرة، ويشكل المدنيون ما يصل إلى ٩٠ في المائة من الوفيات. ويعني ارتفاع احتمالات تصعيد الصراعات الجارية المنخفضة الشدة إلى صراعات أكثر خطورة وإلى حروب سافرة أن المجتمع الدولي سيكون ضالعا لا محالة في عدد متزايد منها.

ولا يمكن لأية دولة، مهما دعمت بالأمن عسكريا أو اقتصاديا، أن تعتبر نفسها محصّنة ضد الأوضاع المزعزعة للاستقرار في سائر أنحاء العالم. ولا يوجد اليوم بلد أو مجموعة من البلدان لديها الاستعداد والقدرة على التعامل بمفردها مع الاضطراب العالمي الجديد[١]. وما زالت الأمم المتحدة، على الرغم مما يوجه إليها من انتقادات كثيرة، هي السلطة الدولية البارزة في مجال التعامل مع الأخطار التي تتهدد الأمن الدولي والأزمات الداخلية.

غير أن التجارب الأخيرة أثبتت أنه ينبغي للأمم المتحدة، كيما تتسم بالفعالية والكفاءة، أن تصبح أكثر إيجابية في التعامل مع الصراعات، وأن تستحدث وتستخدم أدوات جديدة، ومفاهيم جديدة، واستجابات جديدة. ويدعو التوافق الناشئ في الآراء إلى المزيد من التأكيد على منع وقوع الصراعات. وينطوي ذلك، بوجه خاص، على استخدام الدبلوماسية الوقائية على نطاق أوسع، وعلى الاشتراك الأكثر فعالية في عملية البناء الوقائي (ما قبل نشوب الصراع) للسلام. والواقع أن هذه الأنشطة يمكن أن تشكل جوهر استراتيجية شاملة لمنع وقوع الصراعات.

ويتمثل الهدف الأساسي لتطبيق المنع الشامل في توفير أوضاع تقاوم وقوع الصراعات في البلدان أو المناطق التي يحتمل تعرضها لوقوعها. والأمم المتحدة مؤهلة على نحو فريد لطرح هذا المفهوم، وذلك لأنه يوجد تحت تصرف جميع منظماتها تقريبا وحدات تنفيذية متنوعة لديها القدرة على التعامل مع شتى العوامل التي تشكل مصادر الصراع. والأمم المتحدة هي وحدها القادرة على توفير نهج متكامل يستند إلى شبكتها العالمية وخبرتها التي لا نظير لها وشرعيتها العالمية[٢]. ومن ثم فهي في وضع فريد يتيح لها مساعدة البلدان على التوفيق بين الأهداف المشتركة للسلام والتنمية.

غير أن إمكانات الأمم المتحدة للاضطلاع بنهج متكامل لم يتم تطويرها بالكامل من الناحية العملية سواء داخل الأمم المتحدة ذاتها أو مع الوكالات المتخصصة. وفي رأي المفتشين أنه يلزم اتخاذ عدد من التدابير الفورية بغية وضع وتنفيذ استراتيجية شاملة لمنع وقوع الصراعات.

وينبغي أن تحتل الدبلوماسية الوقائية مكانة بارزة بدرجة أكبر في الأنشطة التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة. والواقع أن أهمية تعزيز الدبلوماسية الوقائية كانت أحد الموضوعين الرئيسيين اللذين تناولتها المناقشة العامة في الدورة الخمسين للجمعية العامة في أيلول/سبتمبر تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥[٣]. وفي هذا الصدد، تدعو الدول الأعضاء على وجه الخصوص إلى استخدام خبرة وإمكانيات أجهزة الأمم المتحدة الرئيسية بدرجة أكبر من الكفاءة والفعالية في مجال منع وقوع الصراعات، بما في ذلك إقامة رابطة وتعاون منتظمين فيما بينهما. ويرد أدناه عرض لبعض التدابير اللازمة لبلوغ هذا الهدف.

التوصية ١ - في إطار تعزيز وظائف أجهزة الأمم المتحدة الرئيسية في مجال منع وقوع الصراعات، قد ترغب الجمعية العامة في أن تنظر في أفكار مثل:

(أ) تحديد السبل والوسائل العملية لإشراك الجمعية العامة في الدبلوماسية الوقائية؛

(ب) تقرير عقد جلسات منتظمة لمجلس الأمن لاستعراض الحالات التي يحتمل أن تتحول إلى صراعات؛

(ج) تحديد الكيفية التي يمكن بها للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يسهم بشكل أفضل في توقع المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي من المرجح أن تسفر عن وقوع أزمة، ووضع استراتيجيات للتعامل مع الأسباب الاقتصادية والاجتماعية للصراعات؛

(د) إنشاء فريق عامل مخصص أو لجنة مصغرة بشأن منع وقوع الصراعات، يتألف من أعضاء مجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي بغية تسهيل معالجة الأزمات المحتملة بأسلوب شامل؛

(هـ) استخدام محكمة العدل الدولية في عمليات تسوية الصراعات بالطرق السلمية، بما في ذلك ما يعرف باختصاص "دوائر المحكمة" أو الوساطة غير الرسمية من جانب المحكمة.

ويرى المفتشان أن الأمر يتطلب نهجا لمنع وقوع الصراعات يتسم بقدر أكبر من الاحترافية والتركيز. وأنه يلزم تعزيز قدرة الأمانة العامة على دعم المهام التي تضطلع بها الهيئات التشريعية المختصة والأمين العام في مجال الدبلوماسية الوقائية. ولا يرصد للدبلوماسية الوقائية حاليا سوى ٠,٦٥ في المائة من الميزانية العادية للأمم المتحدة (هي وعملية صنع السلم). ويمكن للدبلوماسية الوقائية الفعالة أن تتلافى عمليات حفظ السلام، وبناء السلم بعد انتهاء الصراع، والمساعدات الإنسانية، والتعمير، وكلها أنشطة تتكلف قدرا أكبر بكثير. يضاف إلى ذلك أنه يمكن لهذه الدبلوماسية الوقائية أن تساعد في تجنب وقوع خسائر لا لزوم لها في الأرواح البشرية.

التوصية ٢ - قد ترغب الدول الأعضاء في النظر في إيلاء قدر أعلى من الأولوية للدبلوماسية الوقائية وتخصيص المزيد من الموارد لهذه المهمة، وذلك من خلال جملة أمور منها تحويل الموارد من مجالات ذات أولوية دنيا.

ويبدو أن الأمانة العامة بوضعها الراهن لا توفر قدرا كافيا من التركيز على الدبلوماسية الوقائية. وتتوزع المهام ذات الصلة بين شعب إقليمية في إدارة الشؤون السياسية. ويجري أيضا الاضطلاع ببعضها بواسطة إدارة عمليات حفظ السلام.

التوصية ٣ - لتوفير تركيز أكثر شدة على الدبلوماسية الوقائية، واضطلاع إدارة الشؤون السياسية بالمهام ذات الصلة بقدر أكبر من الفاعلية، ورهنا بزيادة موارد الإدارة كما هو مقترح في التوصية ٢ أعلاه، قد يرغب الأمين العام في إجراء التحسين الهيكلي اللازم للإدارة، بما في ذلك، كخيار متاح، إنشاء وحدة خاصة لمنع وقوع الصراعات، حسب الاقتضاء. وسوف تكون المهام الرئيسية لإدارة الشؤون السياسية في مجال الدبلوماسية الوقائية بعد تعزيزها على هذا النحو كما يلي:

(أ) إجراء تحليل عماي المنحى للحالات التي يحتمل أن تتطور إلى صراع، وذلك عن طريق توحيد المعلومات الداخلية والخارجية؛

(ب) اقتراح إجراءات مناسبة على الأمين العام مع توفر قناة انسيابية للاتصالات (الوصول) لتسهيل القيام بعمل مبكر؛

(ج) مساعدة الأمين العام في الاضطلاع بإجراءات تتعلق بالدبلوماسية الوقائية (مثل إيفاد بعثات لتقصي الحقائق والوساطة والمساعي الحميدة) يقررها بنفسه أو بتفويض من مجلس الأمن أو كلا الأمرين معا؛

(د) تزويد مجلس الأمن بخدمات أمانة بشأن قضايا الدبلوماسية الوقائية؛

(هـ) العمل "كنواة" لبعثات ميدانية صغيرة عندما يقتضي الأمر ذلك.

التوصية ٤ - استكمالا للتدابير المتخذة على صعيد المقر الرئيسي، قد يرغب الأمين العام في بحث تشكيل فرق صغيرة للدبلوماسية الوقائية في مراكز الأمم المتحدة الإقليمية (مقار اللجان الإقليمية) كلما كان ذلك ضروريا وممكنا؛ على أن تضطلع هذه الفرق بتقييم تطور الحالات التي يمكن أن تتحول إلى صراعات، وتوصي إدارة الشؤون السياسية باتخاذ تدابير مناسبة أو من خلالها. وتقوم حسب الاقتضاء ووفقا لتعليمات مقر الأمم المتحدة باتخاذ إجراءات مناسبة، بما في ذلك إقامة صلات مع الحكومات والأطراف والفئات والمجموعات

المعنية من أجل نزع فتيل الصراعات أو إخمادها. وينبغي أن تتلقى هذه الفرق مساعدة من الممثلين الخصوصيين للأمين العام (القضايا السياسية)، والمنسقين المقيمين للأمم المتحدة العاملين في بلدان المناطق المعنية (القضايا الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية)، ومن اللجان الإقليمية ومكاتب الأمم المتحدة الأخرى حسب الاقتضاء.

ومن شأن القدرة الفعالة على الإنذار المبكر أن تحدد، بدرجة كبيرة، نجاح إجراءات الدبلوماسية الوقائية. ويتوفر حاليا لدى بعض إدارات الأمم المتحدة ومؤسسات المنظومة كم كبير من المعلومات ولديها أشكال مختلفة من هذه القدرة. وعلى سبيل المثال، يتوفر لدى الأمم المتحدة ذاتها عدة آليات للإنذار المبكر أو ما يماثلها. وتتوفر أيضا قدرة مشتركة بين الوكالات فضلا عن "إطار للتنسيق" (فيما بين إدارة الشؤون الإنسانية وإدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام) يشمل عنصرا للتحليل المشترك لإشارات الإنذار المبكر. ويرى المفتشان أنه ليس من شأن العمليات المستقلة للتحليل/الإنذار المبكر، مهما كانت مفيدة لخدمة أغراضها الخاصة، تسهيل اتخاذ منظومة الأمم المتحدة لإجراءات وقائية متضافرة وفعالة على أساس الفهم المشترك للمشكلات. وبهذا المعنى يمكن اعتبار "إطار التنسيق" خطوة إيجابية نحو تحسين التنسيق فيما بين الإدارات المعنية. غير أن هذه الآلية، فيما يبدو، يعتورها في الواقع بعض نواحي الضعف، وخاصة في مجال التنسيق بين المقر والمكاتب الواقعة بعيدا عن نيويورك (بما في ذلك المفوض السامي لحقوق الإنسان/مركز حقوق الإنسان) والميدان. يضاف إلى ذلك أن نظام الإنذار المبكر الإنساني - وهو أكثر نظم الإنذار المبكر القائمة فائدة - ليس سوى مشروع تموله من خارج الميزانية دولة عضو واحدة.

ومن أجل إنشاء قدرة فعالة للانذار المبكر ضمن منظومة الأمم المتحدة، يلزم اتخاذ عدد من التدابير لتحسين إجراءات جمع المعلومات (الإبلاغ)، وتعزيز القدرات التحليلية لمختلف الإدارات والمكاتب والمؤسسات التابعة للمنظومة، وتوحيد ذلك في قدرة وآلية واحدة منتظمة وشاملة.

التوصية ٥ - من الممكن أن يشكل نظام الإنذار المبكر الإنساني لإدارة الشؤون الإنسانية أساس قدرة الأمم المتحدة الموحدة على الإنذار المبكر، التي ينبغي أن يقيمها الأمين العام في إدارة الشؤون السياسية بوصفها "نظاما تحليليا لدعم وتقييم" أنشطة الدبلوماسية الوقائية الوارد بيانها في التوصية ٣ . [ومن المفهوم أن نظام الإنذار المبكر الإنساني في الموقع الجديد يمكن أن يخدم أيضا أغراض الإنذار المبكر الإنساني التي ترد إشارة إليها في تقرير جديد لوحدة التفتيش المشتركة بشأن اشتراك منظومة الأمم المتحدة في توفير وتنسيق المساعدة الإنسانية[٤]]. وبعد نقل نظام الإنذار المبكر الإنساني إلى إدارة الشؤون السياسية، ينبغي النظر في إمكانية تمويل النظام من الميزانية العادية، مع أخذ التوصية ٢ في الاعتبار.

التوصية ٦ - ينبغي أن يكفل الأمين العام أن يتم تنظيم عمليات إبلاغ المقر بشأن حالة البلد (المشاكل المحتملة/الوشيكة) من جانب المكاتب الميدانية لوكالات الأمم المتحدة

التنفيذية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ... الخ)، وكذلك من جانب مراكز الأمم المتحدة للإعلام والبعثات الميدانية لإدارات/مكاتب الأمم المتحدة (إدارة الشؤون السياسية وإدارة الشؤون الإنسانية وإدارة عمليات حفظ السلام والمفوض السامي لحقوق الإنسان/مركز حقوق الإنسان) وأن يتم توجيه المعلومات والتحليلات ذات الصلة إلى إدارة الشؤون السياسية بانتظام. وفي هذا الصدد، من شأن توفر مرافق الحاسوب المباشرة مع الأجهزة والبرامج المناسبة فضلا عن الشكل الموحد للإبلاغ، تسريع عمليات التجهيز اللازمة. وفضلا عن ذلك، من المهم أن يتوفر تنسيق وتعاون وثيقان فيما بين الإدارات/الوكالات والانتهاء إلى أحكام مبدئية على الصعيد الميداني بشأن الحالات القائمة في بقعة معينة، وذلك من خلال الرصد المتواصل.

التوصية ٧ - ينبغي أيضا دعوة الدول الأعضاء ووكالات الأمم المتحدة المتخصصة والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية والمصادر الأخرى مثل المؤسسات الأكاديمية والبحثية لتقديم المعلومات والتحليلات ذات الصلة إلى إدارة الشؤون السياسية.

ويعلم المفتشان أن لدى بعض الدول الأعضاء تحفظات معينة بشأن إقامة نظام كامل للإنذار المبكر في الأمانة العامة للأمم المتحدة. وفي رأي المفتشين أن ذلك يمكن التغلب عليه عن طريق كفالة الشفافية للنظام، دون الإضرار بالسرية المنصوص عليها في قرار الجمعية العامة ٤٧/١٢٠. ويرى المفتشان أيضا أن من المستصوب توفر آلية للتغذية المرتدة لتسهيل تقاسم المعلومات من أجل ضمان قدر أفضل من التنسيق فيما يتعلق بالإجراءات المتضافرة.

ويود المفتشان أن يؤكدا على أن الإنذار المبكر ليس هدفا في ذاته، ولكنه أداة تنظيمية لمنع وقوع الصراعات. ويتبين بوضوح من خبرة الأمم المتحدة من اشتراكها مؤخرا في حالات الصراع أن كفالة الانتقال من الإنذار المبكر إلى الإجراء المبكر يمثل واحدة من المشكلات الرئيسية في هذا المجال.

وينبغي أن يشمل المنع الشامل لوقوع الصراعات، البناء الوقائي للسلم (قبل وقوع الصراع) بوصفه عنصرا لا غنى عنه. وتضطلع مؤسسات وبرامج منظومة الأمم المتحدة حاليا بأنشطة يمكن وصفها بأنها تعالج الأسباب الجذرية للصراعات. وعلى سبيل المثال، خصص المكتب التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي خمسة في المائة من الموارد الأساسية (نحو ٥٠ مليونا من دولارات الولايات المتحدة سنويا) للأنشطة الوقائية والعلاجية في "البلدان التي تنفرد بحالات استثنائية". وعلى الرغم من أن هذه خطوة إيجابية، فإن الاستراتيجية الشاملة لمنع وقوع الصراعات تتطلب المزيد من التأكيد على بناء السلم الوقائي (قبل وقوع الصراع).

التوصية ٨ - ينبغي إدراج/إدماج فكرة بناء السلم الوقائي (قبل وقوع الصراع)/ "التنمية الوقائية" بوضوح وبالكامل في البرامج الموضوعية والتنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة وذلك بوصفه استكمالا للدبلوماسية الوقائية. وفي هذا السياق، ينبغي لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، منفردة أو مجتمعة، أن تستعرض السياسات والبرامج وعمليات البرمجة القائمة، وأن تشدد التركيز على تخفيف حدة الأسباب الجذرية لوقوع الصراعات. ويتعين إيلاء اهتمام خاص إلى بناء القدرة المحلية (بما في ذلك قدرة النساء والشباب) على حل المشكلات/منع وقوع الصراعات من خلال تعزيز برامج التدريب في هذه المجالات. ويمكن أن يشمل ذلك لا مجرد إنشاء مراكز للتدريب/حل الصراعات على الصعيدين الوطني والمحلي لتوفير ساحات للتدريب، وإنما أيضا استحداث آليات لمنع وقوع الصراعات وذلك بالبدء، على سبيل المثال، في تنفيذ مشروع ريادي عالمي بشأن منع وقوع الصراعات عن طريق اجتذاب مشاركة واسعة للنساء والشباب في خطة السلام. وفضلا عن ذلك، ينبغي في سياق بناء القدرة، استهداف قطاعات معينة تشمل الهياكل والمؤسسات والأدوات القضائية والقانونية الرامية إلى حماية الأقليات وثقافات الأقليات والإذاعات الموجهة للخدمة العامة.

التوصية ٩ - قد ترغب مجالس إدارة منظومة الأمم المتحدة، وخاصة مجالس الوكالات الإنمائية، في بحث تعزيز برامج مؤسسة كل منها وأنشطتها التي تعالج الأسباب الجذرية للصراعات، ومن ثم زيادة دور هذه المؤسسات في منع وقوع الصراعات.

التوصية ١٠ - ينبغي إعداد بيانات مفصلة ودراسات حالة وتقارير تقييم بشأن سياسات منع وقوع الصراعات، وتجميع الدروس المستفادة/قصص النجاح ونشرها حسب الاقتضاء وبناء على الطلب على بلدان البرامج والوكالات المانحة ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمؤسسات المالية والمنظمات غير الحكومية والمجموعات البرلمانية والمؤسسات الأكاديمية لاستخدامها على نحو فعال ومن أجل التغذية المرتدة.

التوصية ١١ - بغية تعزيز أنشطة منظومة الأمم المتحدة التي تعالج الأسباب الجذرية لوقوع الصراعات، ينبغي أن تستخدم الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة على نحو أوسع متطوعي الأمم المتحدة والموظفين الوطنيين من ذوي الخبرة.

ويتميز التنسيق بين الأنشطة المتعلقة بمنع وقوع الصراعات بأهمية خاصة. ويتعين تعزيز آليات مناسبة للتنسيق على صعيد الميدان والمقر، لكفالة قيام مؤسسات منظومة الأمم المتحدة باتخاذ إجراءات متضافرة في مجال الدبلوماسية الوقائية وبناء السلم قبل وقوع الصراع.

التوصية ١٢ - ينبغي للأمين العام، بصفته رئيس لجنة التنسيق الإدارية أن يبادر بإجراء مناقشات مشتركة بين الوكالات وأن يتولى قيادتها بشأن موضوع منع وقوع الصراعات، وأن

يعمل على زيادة وتعزيز الأنشطة ذات الصلة لمنظومة الأمم المتحدة والتنسيق بينها.

التوصية ١٣ - يمكن على الصعيد الميداني الاستفادة على نحو فعال من إجراءات البرمجة القائمة، مثل "مذكرة الاستراتيجية القطرية" سواء بوصفها آلية لتحديد المشكلات الحرجة، بما في ذلك درجة تعرض القطر لاحتمالات الأزمة من منظور متوسط إلى طويل الأجل، أو بوصفها إطارا مرجعيا للتنسيق والتعاون الشاملين للمنظومة في معالجة المشكلات المحددة.

التوصية ١٤ - ينبغي كفالة تعاون أوثق بين الوكالات الإنمائية والوكالات الإنسانية ووكالات حقوق الإنسان سواء على صعيد الميدان أو المقر، من أجل التنسيق بين الأنشطة (البرامج) والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة لها.

وغني عن البيان أن التحدي الذي يواجه المجتمع الدولي اليوم على درجة هائلة من الضخامة بحيث لا يمكن للأمم المتحدة أن تعالجه بمفردها. ولا غنى عن التعاون العالمي الذي ينطوي على بذل جهود مشتركة من جانب الدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف والمنظمات الإقليمية والمنظمات الحكومية وغير الحكومية ومؤسسات البحث، على أن يقوم كل منها بدور جديد ومحدد استنادا إلى ميزاته النسبية. غير أنه ينبغي للأمم المتحدة أن تكون بمثابة كل من الحفاز على قيام هذا التعاون وأن تكون مركزه نظرا لولايتها وبوصفها المنظمة الوحيدة التي لديها القدرة على إدماج الأنشطة السياسية والإنسانية والعسكرية والاجتماعية والاقتصادية التي تتعلق بالسلم والتنمية.

التوصية ١٥ - تعزيزا للإجراءات المتضافرة التي يضطلع بها المجتمع العالمي - التي هي مطلب ضروري لكفالة الفعالية للجهود الوقائية على الأصعدة الدولية والإقليمية والوطنية والمحلية - ينبغي للأمم المتحدة أن تعمل كمركز للجهود المشتركة وكحفاز لها، لوضع تقسيم فعال للعمل بين جميع الفعاليات المشتركة في هذه الجهود (الوكالات المتخصصة والمنظمات الإقليمية والمؤسسات الوطنية والمنظمات غير الحكومية، فضلا عن المجموعات البرلمانية والمؤسسات الأكاديمية، ... الخ) مع مراعاة ما لديها من معرفة وخبرات وإمكانيات ومزايا نسبية.

وتتوقف قدرة الأمم المتحدة على مواجهة هذا التحدي، قبل كل شيء، على تصميم دولها الأعضاء على إعطاء المنظمة ما تتطلبه من دعم سياسي وأدبي ومادي لا غنى عنه.

وفي الذكرى السنوية الخمسين لتأسيس المنظمة، يوشك الأمل الذي تجدد إحياؤه بأنه يمكن للأمم المتحدة أن تكون بمثابة الضامن للتنمية السلمية وحقوق الإنسان والاستقرار أن ينطفئ مرة أخرى. ذلك أن المنظمة تعمل في بيئة يمكن وصفها بعبارة "الإعياء من الصراع" و "إعياء

المانحين" نظرا لأنها تمر بأسوأ أزمة مالية في تاريخها. وكما أشار الأمين العام مؤخرا، "تواجه الأمم المتحدة أزمة وشبكة تقترن بخطر انهيار هيكل السلام كله" الذي نعكف على بنائه منذ نصف قرن[٥]. وينبغي ألا يسمح لذلك بأن يحدث. إذ أن العالم يحتاج إلى أمم متحدة قوية وفعالة. وفي الإعلان الصادر بمناسبة الذكرى السنوية الخمسين لإنشاء الأمم المتحدة، تعهدت الدول الأعضاء والمراقبون في الأمم المتحدة، في جملة أمور، بأن "تهدي القرن الحادي والعشرين أمما متحدة لها من العدة والتمويل والبناء ما يجعلها قادرة على تقديم خدمة فعالة للشعوب التي باسمها أنشئت"[٦].

وفي الوقت الذي دعت فيه الدول الأعضاء لا إلى إصلاح الأمم المتحدة فحسب وإنما أيضا إلى إعادة اكتشافها لمواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين، يمكن أن تشكل فكرة تعزيز قدرة المنظمة على منع وقوع الصراعات من خلال تعزيز دبلوماسيتها الوقائية وبناء السلم قبل وقوع الصراع، قضية محورية. والواقع أن تنفيذ هذه الفكرة سيتيح للمنظمة أن : (أ) توجه مواردها المحدودة للأولوية العليا للعالم؛ (ب) تركز على مهام أقل وعلى الميزة النسبية الناجمة عن ولايتها العالمية لحفظ السلام والأمن الدوليين والجمع بين الخبرات الفنية في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإنسانية؛ (ج) توحد بين البرامج والوكالات ذات الوظائف المتداخلة؛ (د) تصبح نتيجة لذلك أداة أكثر فعالية وأكثر فائدة.

مقدمة

١ - أن العيد الخمسين للأمم المتحدة ليس مجرد مناسبة للاعتراف بإنجازاتها، وإنما هو أيضا فرصة تدعو إلى التفكير والتحليل الجديين بشأن دور المنظمة في المستقبل. وتواجه الأمم المتحدة، بعد خمسة عقود منذ ميلادها، بيئة دولية متغيرة على نطاق واسع.

٢ - وقد تغيرت أنشطة الأمم المتحدة بدرجة هائلة في السنوات العديدة الماضية، وذلك بصفة خاصة بسبب النمو الضخم في عمليات حفظ السلام. ففي عام ١٩٨٨، كانت الأمم المتحدة ضالعة في ٥ منازعات أو مواجهات. وفي عام ١٩٩٤، بلغ عددها ٢٧. وكان أكثر من ٠٠٠ ٧٠ من الموظفين العسكريين والمدنيين التابعين للأمم المتحدة يعملون في بعثات حفظ السلام والبعثات المرتبطة بها. وارتفعت الميزانية السنوية للأمم المتحدة لحفظ السلام في عام ١٩٩٤ ارتفاعا حادا لتبلغ ٣,٦ بليون من دولارات الولايات المتحدة وظلت عند المستوى نفسه تقريبا في عام ١٩٩٥[٧]. وأصبح حجم الطلب على نشاط الأمم المتحدة هذا، وعدد الموظفين، والميزانيات المتصلة بذلك أكبر بدرجة هائلة عما كان عليه في الماضي. وأدى هذا الازدياد في النشاط إلى إجهاد المنظمة بسبب التغييرات الكمية والنوعية معا. بل أن التغييرات الأخيرة كانت أكثر أهمية من التغييرات الأولى.

٣ - واليوم أصبحت العمليات أكثر تعقيدا وإلحافا بدرجة كبيرة. وتشمل بعض الأنشطة التي يضطلع بها الآن الإشراف على الانتخابات الديمقراطية، ورصد حقوق الإنسان، ومراقبة إعادة اللاجئين إلى أوطانهم، ونزع سلاح الفئات المتصارعة، وإعادة بناء الهياكل الأساسية التي دمرتها الحرب، وتقديم المساعدات الإنسانية. وفي حين كان من المعتاد أن تأتي عمليات حفظ السلام بعد مفاوضات مطولة مع الفعاليات المعترف بها والشرعية، لم تعد هذه هي الحالة دائما. فقد أصبحت الصراعات والمواجهات داخل حدود الدولة في السنوات الأخيرة هي السائدة بدرجة أكبر من الحروب بين الدول. وأحيانا لا توجد فعاليات يسهل التعرف عليها ويمكن إجراء محادثات معها. ومن التطورات الحديثة الأخرى انتشار قوات حفظ السلام والموظفين المدنيين في بيئة معادية.

٤ - ونظرا لعدم الاستعداد لمواجهة الزيادة الهائلة في عمليات حفظ السلام، وتحول طبيعتها، والظروف الصعبة التي يتم في ظلها الاضطلاع بهذه العمليات في أغلب الأحيان، كانت هناك جوانب نجاح وفشل على السواء. وإن كانت جوانب الفشل تعزى إلى الأطراف المتورطة في الصراعات بدرجة أكبر مما تعزى إلى عدم كفاءة المنظمة. ولكن الانتقادات توجه في معظمها إلى المنظمة بشكل لا مبرر له. غير أن تجربة رواندا، على سبيل المثال، وخاصة تجربة يوغوسلافيا السابقة والصومال، قد أثارت مناقشة دولية مكثفة حول كيفية التعامل مع عدد متزايد من الصراعات. وقد كشفت بوجه خاص في الأمم المتحدة عن الخلافات فيما بين الدول الأعضاء حول طريقة العمل بالنسبة لهذه الصراعات.

٥ - ويدعو عدد كبير من الدول الأعضاء إلى العودة إلى الشكل التقليدي لحفظ السلام وإلى الحذر المعتاد الذي أنشئت في إطاره هذه العمليات، في حين تؤيد بعض الدول الأخرى الأساليب الراهنة.

٦ - وقد أبرزت هذه المناقشة، بالإضافة إلى ذلك، الخلافات فيما يتعلق بأولويات العمل بالنسبة للأمم المتحدة. وتريد كثير من البلدان، صراحة أو ضمنا، تكريس اهتمام متواصل وموارد مستمرة لأنشطة حفظ السلام، في حين تود بلدان كثيرة أخرى، وخاصة من العالم النامي، التركيز بدرجة أكبر على برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية. غير أن هذه المناقشة أسفرت عن نتيجة هامة هي: الاعتراف بقدر أكبر بضرورة زيادة التأكيد بدرجة كبيرة على منع وقوع الصراعات.

٧ - ومنع الوقوع هو السبيل الأكثر كفاءة وفعالية من حيث التكلفة للتعامل مع الصراعات. وقد أثبتت التجربة أن تكاليف السلبية وعدم التدخل في الصراعات بطريقة وقائية هي الملايين من الخسائر في الأرواح أثناء الصراعات والبلايين من دولارات الولايات المتحدة التي تنفق على تعمير البلدان بعد الدمار. ويثور السؤال حتما عما إذا كان بوسع المجتمع الدولي أن يتحمل ذلك طويلا. والجواب بالنفي قطعا.

٨ - ويقصد من هذا التقرير الإسهام في البحث عن سبل لتعزيز قدرة منظومة الأمم المتحدة على منع وقوع الصراعات. وهدفه الرئيسي هو طرح مفهوم شامل لمنع وقوع الصراعات. ويقدم المفتشان الأساس المنطقي لهذا المفهوم ومحتواه وطرائق التنفيذ. ومن المفهوم بصفة عامة أن "منع وقوع الصراعات" ينطوي على جانبين : الأول هو الجهود المبذولة لمنع نشوء حالة من المرجح أن تؤدي إلى معاناة بشرية واسعة النطاق، والثاني هو الجهود المبذولة لمنع المزيد من التدهور في هذه الحالة بعد أن تنشأ. غير أن المفتشين، لأغراض هذا التقرير، يركزان على تدابير منع وقوع الصراعات في حالات ما قبل وقوعها.

٩ - ويأمل المفتشان في أن تثبت آراؤهم أنها مفيدة لا لمنظومة الأمم المتحدة فحسب، وإنما أيضا للمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية وغير الحكومية، وكذلك للبلدان المانحة والمستفيدة.

أولا - التعامل مع الصراعات الراهنة : إجراءات الأمم المتحدة ومشكلاتها

ألف - الصراعات الجارية : السمات والعواقب الرئيسية

١٠ - أحصى مركز دراسة الصراعات الاجتماعية بجامعة ليدن، في دراسته الاستقصائية لعام ١٩٩٢، ١٦٠ صراعا محليا ودوليا عنيفا أو ينطوي على احتمالات للعنف. ومن بين هذه الصراعات ٣٢ صنفت على أنها "حروب سافرة" حدثت خلالها ما لا يقل عن ألف من الوفيات المرتبطة بالمعارك في السنة، و ٦٩ أخرى صنفت على أنها صراعات متدنية الشدة "كان العنف فيها أكثر تفرقا وأقل شدة"، و ٥٩ على أنها منازعات خطيرة "كان أحد الأطراف فيها يهدد باستعمال العنف أو ينشر قوات عسكرية أو يجري استعراضا للقوة"[٨].

١١ - ومعظم صراعات اليوم داخلية أكثر من كونها بين دول، مع عدم وجود خطوط قاطعة للمعارك. ويفيد تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤ الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن ثلاثة فقط من ٨٢ نزاعا مسلحا في الفترة ١٩٨٩ - ١٩٩٢ حدثت بين دول[٩].

١٢ - وكانت عواقب المنازعات الجارية عميقة. وتعزى أكثر من ٤ ملايين حادث وفاة للصراعات الأخيرة ويشكل المدنيون ما يصل إلى ٩٠ في المائة من الخسائر في الأرواح[١٠]. وأفادت التقارير مؤخرا أن ٢٠ مليون نسمة كانوا عرضة لخطر المجاعة في تسعة بلدان افريقية، من بينهم أكثر من ٦ ملايين في رواندا والسودان والصومال التي تمزقها الحروب[١١].

١٣ - ولم يكن لدى بعض البلدان اقتصادات منهارة وهياكل ونظم معطلة فحسب، وإنما أيضا تدمير فعلي للأصول الإنتاجية والمرافق الأساسية العمرانية. وتقدم أنغولا والصومال وليبيريا أبلغ مثل في هذا الشأن. وكانت موزامبيق، على سبيل المثال، أقل عرضة للتدمير، ومن المأمول أن يكون قد تم الاتفاق الآن على إقرار سلام دائم، ولكن خمس مرافق الرعاية الصحية وأكثر من ثلث المدارس الأولية سوف يتعين إعادة بنائها بالكامل.

١٤ - وأدت الصراعات الداخلية إلى أكبر تحركات اضطرارية للسكان منذ نهاية الحرب العالمية الثانية. ويوجد اليوم قرابة ٢٠ مليون لاجئ على صعيد العالم، مع تشرد داخلي لأعداد إضافية تصل إلى ٢٤ مليون نسمة، مقابل ٨ ملايين منذ ١٠ سنوات. وتعادل هذه الأرقام قرابة تشرد شخص واحد من كل ١٣٠، من بينهم ٧٠ - ٨٠ في المائة من النساء والأطفال[١٢]. وتفيد التقديرات أن هذا المجموع قد يرتفع ليصل إلى ما مقداره ١٠٠ مليون نسمة بحلول عام ٢٠٠٠.

١٥ - وتؤدي الصراعات الجارية إلى حالات إساءة جسيمة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني. وفي كثير من الحالات، لا تمثل المعاناة التي يتعرض لها المدنيون عنصرا عارضا للاستراتيجيات السياسية والعسكرية وإنما تشكل هدفا رئيسيا لها[١٣]. وبالإضافة إلى الإساءة المادية والحرمان، يتم ترويع الضحايا بشدة في أغلب الأحيان وكثيرا ما تحدث حالات اغتصاب واعتداءات جنسية. وفي بعض الحالات، مثلما في حالة رواندا، اقترنت الصراعات داخل الدول بإبادة للأجناس.

١٦ - وتستهلك الصراعات والحروب موارد كان يمكن إنفاقها بدلا من ذلك على التعليم والصحة والإسكان ومجالات التنمية الأخرى. بل أن بعضا من أفقر البلدان تنفق على ميزانياتها العسكرية أكثر مما تنفقه على تعليم وصحة شعوبها[١٤]. وبلغت الميزانية العسكرية في أحد البلدان الافريقية خمسة أضعاف ميزانية الصحة والتعليم.

١٧ - وقد أثرت الصراعات داخل الدول تأثيرا خطيرا على حجم وفحوى ثلاثة أنواع من أنشطة الأمم المتحدة، وهي : عمليات حفظ السلام، والمساعدات الإنسانية، وبناء السلم بعد انتهاء الصراع. وأصبحت الدبلوماسية الوقائية أكثر نشاطا أيضا ولكن بدرجة أقل بكثير.

باء - حفظ السلام: من النمو الأسّي إلى الاتجاه التنازلي؟

١٨ - يمثل حفظ السلام مجرد وسيلة من مجموعة الوسائل التي تستخدمها المنظمة لصون السلم والأمن الدوليين. غير أن هذه المهمة أصبحت أبرز المهام في أنشطة الأمم المتحدة، وذلك للأسباب التي تناولها النقاش أعلاه. كما أنها تعرضت لتغيرات نظرية وعملية ملحوظة. وتزايد اتجاه حفظ السلام نحو الابتعاد عن نطاق مهامه التقليدية المتمثلة في رصد حالات وقف إطلاق النار ومراقبتها والإبلاغ عنها والإشراف عليها. وقد تحولت الآن، كما أوضح الأمين العام في "ورقة الموقف المقدمة بمناسبة الاحتفال بالذكرى السنوية الخمسين لإنشاء الأمم المتحدة"، إلى عمليات متكاملة ومتعددة المهام. وهي تتولى التحقق من اتفاقات السلام وحالات وقف إطلاق النار وقد تضطلع بسلطة الإنفاذ. وغالبا ما تتولى المكونات العسكرية رصد حالات نزع السلاح وتسريح القوات مع دعمها للمكونات الأخرى المسؤولة عن التطور السياسي والمصالحة. والآن كثيرا ما تشكل الإدارة المدنية، بما في ذلك مراقبة الانتخابات والاستفتاءات والتحقق من احترام حقوق الإنسان ودعم قوات الشرطة والتعاون مع الخدمات الميدانية والخبرة الإنسانية والمفاوضات والوساطة السياسية، أو مجموعة هذه الأنشطة، العناصر القياسية لحفظ السلام الدولي.

١٩ - وقد فرض حفظ السلام ضغطا هائلا على الموارد المالية والبشرية للأمم المتحدة. وشوه أيضا، على حد اعتراف الأمين العام، صورة الأمم المتحدة.

٢٠ - وكما تبين في الفقرة ٢ أعلاه، بلغت عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام الذروة في عام ١٩٩٤. وفي أوائل عام ١٩٩٥، مال الاتجاه نحو الهبوط إلى حد ما، ثم انعكس في فترة لاحقة من العام. وقد يعزى انعكاس الاتجاه إلى العمليات في يوغوسلافيا السابقة. والواقع أنه في حين تناقص عدد عمليات حفظ السلام إلى ١٦، فلم ينخفض عدد قوات حفظ السلام إلا إلى ٦٧٠٠٠. لذلك من المرجح أن تظل ميزانية حفظ السلام لعام ١٩٩٥ عند المستوى نفسه تقريبا الذي كانت عليه في عام ١٩٩٤، أي ٣,٦ بليون من دولارات الولايات المتحدة[١٥]. وتعتبر عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في الصومال ويوغوسلافيا السابقة هي الأكثر تكلفة. وعندما وصلت العملية إلى قمتها في الصومال، بلغت تكاليف حفظ السلام قرابة ٣ ملايين من دولارات الولايات المتحدة في اليوم، في حين أن التكاليف اليومية للعملية في يوغوسلافيا السابقة تبلغ حاليا نحو ٥ ملايين من دولارات الولايات المتحدة.

٢١ - ولما كانت عمليات حفظ السلام تنطلق بشكل متزايد بسبب الصراعات داخل الدول، فقد أصبحت أكثر تعقيدا ومحفوفة بالمخاطر في طبيعتها الأساسية. وازداد عدد الخسائر في الأرواح في قوات حفظ السلام من واحد كل اسبوعين في المتوسط خلال الفترة السابقة لحرب الخليج، إلى واحد كل يومين في الوقت الراهن. وقد وقعت منذ عام ١٩٤٨ خسائر في الأرواح بلغت نحو ١ ١٧٠ في صفوف قوات حفظ السلام، منها ٧٢٥، أي أكثر من ٦٠ في المائة، في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام التي تجري حاليا[١٦]. وتضطر الأمم المتحدة في الصراعات داخل الدول إلى التعامل مع عديد من الفعاليات التي غالبا ما يكون وضعها غير محدد ولديها سلطة وإشراف غير واضحين على العناصر المسلحة في الميدان. ففي السلفادور وكمبوديا ورواندا وأنغولا واثيوبيا وموزامبيق والبوسنة والهرسك - كان من المطلوب من الأمم المتحدة في هذه الحالات جميعا نشر قوات بغية الإسهام في إنهاء صراع داخلي أو حرب أهلية.

٢٢ - وبدأ مؤخرا عدد من العوامل في التأثير على عمليات حفظ السلام. وأول هذه العوامل هو "الإعياء من الصراع" الذي يمكن أن يعزى بدوره إلى نتائج بعض بعثات الأمم المتحدة. والواقع أن ٢١ عملية من عمليات حفظ السلام التي بدأتها الأمم المتحدة منذ عام ١٩٨٨، كانت خليطا من النجاح والإنجاز المشوب بمشاعر الإحباط والمآسي[١٧]. وينظر في أغلب الأحيان إلى إخفاق بعثة الأمم المتحدة لحفظ السلام في الصومال في بناء دولة جديدة في ذلك البلد الذي مزقته الحرب على أنه درس حرج بشأن المشكلات المرتبطة بمحاولات المجتمع الدولي حل الصراعات الجارية. وأدت حوادث القتل التي صاحبتها حملة دعاية واسعة في صفوف قوات حفظ السلام على أيدي العسكريين الصوماليين إلى التشدد في مواقف مقرري السياسات والجمهور بشأن فعالية وتكاليف التدخل العسكري فضلا عن نواحي القصور في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. كذلك أثارت العمليات في يوغوسلافيا السابقة انتقادات خطيرة تجاه عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام.

٢٣ - وثمة عامل آخر يتمثل في عدم القدرة على الإسراع بنشر القوات عندما تنشأ أزمة ما. وذلك ينطبق على عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام سواء كانت عمليات لحفظ السلام أو عمليات مرتبطة بها بموجب الفصل السادس من الميثاق أو عمليات لإنفاذ السلام بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وعلى سبيل المثال، استغرقت الأمم المتحدة أكثر من ستة أشهر لنشر سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا بعد أن أقرها مجلس الأمن. كما أن ردود الفعل تجاه أزمة رواندا كانت بطيئة للغاية. وجدير بالذكر في هذا الصدد، أنه يجري حاليا مناقشة عدة اقتراحات تهدف إلى تسريع نشر بعثات الأمم المتحدة للسلام. وتشمل هذه الاقتراحات "فرقة للأمم المتحدة لضرب النار" و "نحو قدرة للأمم المتحدة على رد الفعل السريع"(١٨).

٢٤ - غير أنه لدى تقييم أداء الأمم المتحدة في حفظ السلام، يولى اهتمام في معظم الأحوال إلى تجربة التسعينات التي كان لها أوجه إخفاق نسبي (الصومال والبوسنة وأنغولا) وأوجه نجاح (قبرص والسلفادور وهايتي وناميبيا وكمبوديا وجورجيا وموزامبيق). ومن المؤكد أن المنظمة تستحق التقدير لقدرتها، على مدى فترة قصيرة من الزمن، على مواجهة الزيادة الهائلة في عدد وحجم ما حدث من أزمات. ومن ناحية أخرى، لا تقدم الأمم المتحدة دائما الاستجابة الكاملة للصراعات، ولا أيضا حلف شمال الأطلسي أو أي عمل انفرادي أو الوقوف موقفا سلبيا. ويشارك المفتشان الرأي القائل بأن "العلاج الصحيح لمثالب عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام هو جعل هذه الأداة مفيدة وفعالة بقدر الإمكان"(١٩). وعلى الرغم من الانتقادات الموجهة إلى عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، فقد صادفت هذه العمليات بصفة عامة قدرا من النجاح أكبر مما كان متوقعا. فقد أثبتت، رغم كل ما اعتورها من نواحي قصور، قدرتها في الظروف المناسبة على الفصل بين الخصوم والحفاظ على وقف إطلاق النار وتسهيل تسليم مواد الإغاثة الإنسانية وتمكين اللاجئين والمشردين من العودة إلى ديارهم وتسريح المقاتلين وتهيئة الظروف التي يمكن في ظلها تحقيق المصالحة السياسية وإجراء الانتخابات الحرة(٢٠).

٢٥ - وما من قضية أخرى سيطرت بهذا القدر على الأمم المتحدة في السنوات الماضية مثل تحديد الدور الصحيح لعمليات حفظ السلام وفعاليتها. وطرحت الكثير من الأسئلة الصعبة في مجلس الأمن ومحافل أخرى حول أهداف بعثات حفظ السلام وتكاليفها ونطاقها وولايتها ومخاطرها ومدتها. وفي كثير من المناسبات، أكدت الدول الأعضاء وجوب أن تكون لعمليات حفظ السلام أهداف واضحة وواقعية، وأن يتم تجهيزها على النحو الصحيح، وعدم تبديد الأموال، وتحديد موعد للإنجاز. وكانت نتيجة هذه العملية التحليلية القيام بعدد أقل وأصغر حجما من العمليات الجديدة وتحسين إدارة العمليات القائمة.

٢٦ - وبينما بدأت الأمم المتحدة في إعادة التفكير في القواعد الإجرائية لحفظ السلام، عملت على زيادة فعاليتها التنفيذية. فقد تم خلال السنتين الماضيتين تعزيز موظفي المقر، وإنشاء مركز

للعمليات على مدار الساعة، ووحدة للتدريب، ووحدة للسياسات والتحليلات، وإقامة قاعدة سوقيات متقدمة ومستودع للتخزين.

جيم - المساعدة الإنسانية

٢٧ - أسفر العدد المتزايد من الأزمات التي تحولت إلى صراعات عنيفة عن زيادة هائلة في عدد الأشخاص الذين يحتاجون إلى مساعدة إنسانية. وفيما بين عامي ١٩٨٩ و ١٩٩٤، تضاعفت الموارد السنوية المنفقة على البرامج الإنسانية لوكالات منظومة الأمم المتحدة أكثر من ثلاث مرات من ٨٤٥ مليونا إلى ٣ بلايين من دولارات الولايات المتحدة[٢١]. وأغلب الظن أن الوكالات الإنسانية سوف تنفق في عام ١٩٩٥ أكثر من ٤ ملايين من دولارات الولايات المتحدة استجابة لحالات الطوارئ.

٢٨ - ولما كانت حالات الطوارئ والصراعات ما زالت تصيب العالم النامي، فقد استجابت البلدان المتقدمة النمو بتمويل حجم متزايد من المعونة الإنسانية الثنائية من ميزانيات للمعونة آخذة في التقلص. وإذا اعتبرنا أن هذه المعونة تشمل تقديم المساعدة في حالات الطوارئ والإغاثة في حالات الكوارث، وبشكل منفصل الإغاثة بالمعونة الغذائية والإنفاق على اللاجئين، فقد ارتفع مجموع المعونة الإنسانية المقدمة على صعيد ثنائي من جانب أعضاء لجنة المعونة الإنمائية من بليون دولار في منتصف الثمانينات إلى ٢,٨ بليون دولار في عام ١٩٩١. وبلغت ٣,٦ بليون دولار في عام ١٩٩٣، أي ١١ في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية، مقابل ثلاثة في المائة فقط في الثمانينات. وتفيد التقديرات أن ٤٠ في المائة تقريبا من المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من خلال منظومة الأمم المتحدة موجهة لحالات الطوارئ الإنسانية. وازدادت المساعدة في حالات الطوارئ من ٢٠ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٢٥ في المائة في عام ١٩٩٤ من حيث الإنفاق على الأنشطة التنفيذية، وقد حدثت الزيادة الرئيسية في افريقيا.

٢٩ - وعليه، فقد تغير دور وهيكل تدخلات الأمم المتحدة في حالات الطوارئ تغيرا كبيرا. وكمثال على عمليات الأمم المتحدة الإنسانية، يمكن القول إنه تم في إطار عملية الأمم المتحدة في موزامبيق إعادة ١,٥ مليون لاجئ من ستة بلدان مجاورة إلى وطنهم في موزامبيق. وعمدت وكالات الأمم المتحدة الرئيسية المعنية بعمليات الإغاثة - مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأغذية العالمي - إلى توسيع نطاق حصتها في نفقات الأمم المتحدة على مدى السنوات العديدة الماضية. وفضلا عن ذلك، ارتفعت أيضا حصة الميزانية المنفردة لكل وكالة والمخصصة لأنشطة الإغاثة. ففي برنامج الأغذية العالمي، على سبيل المثال، تم توجيه ٢٥-٤٠ في المائة من المساعدة إلى أنشطة الإغاثة في كل من السنوات ١٩٨٤ - ١٩٨٩، ولكنها ارتفعت ارتفاعا كبيرا ابتداء من عام ١٩٩٠ وما بعده. وبلغت أكثر من ٦٠ في المائة في كل من عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٣، ووصلت إلى ٧٠ في المائة في عام ١٩٩٤[٢٢].

٣٠ - وبالنسبة للأوضاع الراهنة لإيصال المساعدة الإنسانية، تضطر الوكالات الإنسانية إلى العمل في مجتمعات تمزقها الحروب في عدد متزايد من الحالات. وقد أبرزت تجربة الصومال كلا من الصعوبات المقترنة بتقديم العمل الإنساني وسط حالة من الفوضى الكاملة، فضلا عن حدود العمل الإنساني عندما يتم اللجوء إلى إنفاذ السلام (الفصل السابع من الميثاق). ومن المحتم أن يؤثر استعمال القوة ضد أحد الأطراف على النزاهة والحيدة اللتين من المتصور أن تتميز بهما الأمم المتحدة، ويؤثر ضمنا أيضا على منظمات الأمم المتحدة الإنسانية المرتبطة بالعملية.

٣١ - وينطوي إغفال المعايير الإنسانية على آثار كبيرة بالنسبة للأثر الإجمالي للعمل الإنساني وفعاليته ورفاهية الذين يستهدف عملهم. وما حالة يوغوسلافيا سوى مثل واحد على الطريقة التي يتم بها تقييد النشاط الإنساني وتحويل وجهة الإمدادات واستغلالها لتحقيق أهداف تتعارض أساسا مع الأهداف الإنسانية. وحدث في ميادين أخرى للنزاع أن تعطل الوصول إلى المساعدة الإنسانية بوصفها حقا عاجلا وغير قابل للتصرف ونكران هذا الحق لغرض تحقيق أهداف سياسية.

٣٢ - وتتضح الوسائل المحدودة للوكالات الإنسانية لتوفير الحماية بصفة خاصة في أماكن الصراع والحالات التي تتميز بانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان. وتوضح تجربة رواندا كيف تتقوض قدرة الأمم المتحدة على توفير الحماية والمساعدة عندما تستخدم المدخلات وآليات التوزيع لأغراض مناوئة للأهداف الإنسانية. ويمثل الاهتداء إلى وسيلة للوصول إلى المحتاجين دون تحصين سلطة العناصر المفسدة واحدا من أصعب التحديات التي تواجه المجتمع الإنساني في العهود الأخيرة.

٣٣ - وتحاول إدارة الشؤون الإنسانية التنسيق بين مجموعة أنشطة الطوارئ التي توسعت كثيرا. وتتعقد مهمتها نتيجة لما يطلب من الأمم المتحدة من تدخل أكثر فعالية واتساعا في عملياتها لحفظ السلام. ويبدو أن التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة، على الرغم من الجهود الجارية التي تضطلع بها إدارة الشؤون الإنسانية[٢٣]، يمثل تحديا كبيرا نظرا للاختلافات الطويلة العهد في المنهج والرأي فيما بين شعب السياسات وحفظ السلام وإيصال الإمدادات والتعبئة العامة في مختلف هيئات الأمم المتحدة.

٣٤ - وأدت الزيادة في تواتر وشدة عمليات التدخل الإنسانية إلى تفكير جديد في كيفية منع حدوث حالات الطوارئ أو التخفيف من حدتها في المستقبل مهما كانت أسبابها. وباعتبار طبيعة المشكلة، ازداد اعتراف الوكالات الإنسانية بأهمية استثمار الموارد في الدبلوماسية الوقائية وتسوية الصراعات. غير أن هذا الإدراك المتزايد لم يترجم إلى مبادئ توجيهية عملية وإلى إجراءات. ويبدو أن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بما لديها من استراتيجية لمنع وقوع

الصراعات وسياسة لتنفيذها تمثل واحدة من الاستثناءات القليلة جدا فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

دال - بناء السلم بعد انتهاء الصراع

٣٥ - حتى يمكن لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام أن تنجح حقا، غالبا ما يعقبها بذل جهود لتوطيد السلام، وهو ما يعرف عادة باسم بناء السلم بعد انتهاء الصراع. وهذه التدابير الهادفة إلى معالجة الأسباب الجذرية للصراع، لا تشمل فحسب النهوض بالتنمية أو تقديم المساعدات الإنسانية، وإنما تنطوي أيضا على تدابير ترمي إلى إعادة بناء أو تعزيز الهياكل السياسية والإدارية[٢٤]. وهي تشمل بوجه خاص ما يلي:

(أ) تقديم المساعدات الإنسانية في حالات الطوارئ (مثل المعونة الغذائية والإنعاش القصير الأجل، ... الخ)؛

(ب) تسريح المحاربين السابقين وغيرهم من المجموعات الدخيلة وإعادة إدماجهم في الحياة المدنية والإنتاجية في البلد (مثلما في السلفادور ونيكاراغوا)، الأمر الذي يشمل توفير برامج قصيرة الأجل في حالات الطوارئ لتلبية حاجاتهم المباشرة من حيث الغذاء والتدريب وفرص العمل، ... الخ؛

(ج) إنهاء الطابع العسكري للشرطة واستحداث قوات شرطة مدنية؛

(د) بناء أو تعزيز المؤسسات القضائية والمؤسسات العامة الأخرى والنهوض بحقوق الإنسان؛

(هـ) إعادة بناء المرافق الأساسية العمرانية، بما في ذلك الجسور والطرق والسكك الحديدية ومرافق القوى الكهربائية المعطلة، وتنمية الموارد البشرية وفرص العمالة؛

(و) تدابير بناء الثقة وتحقيق المصالحة بين الخصوم السابقين بهدف منع تكرار وقوع الحرب.

٣٦ - ولدى بعض برامج الأمم المتحدة ووكالاتها، ومنها على سبيل المثال، منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسكو والبنك الدولي، القدرة التقنية على القيام بدور قيادي في شتى جوانب عملية بناء السلم بعد انتهاء الصراع، وعلى سبيل المثال، واصلت الأمم المتحدة، بعد انتهاء مرحلة حفظ السلام من مراحل تسوية الصراع العسكري في السلفادور، القيام بدور مركزي في تنفيذ الإصلاحات المقترحة في اتفاقات السلام المتعلقة

بالسلفادور، وهي مهمة طموحة بكل المعايير ويمكن وصفها بالتالي بأنها "ثورة عن طريق التفاوض". وشمل ذلك، بصفة خاصة، إنشاء قوات شرطة مدنية وطنية، مستقلة ومتميزة عن القوات المسلحة، ونقل الأرض إلى المحاربين السابقين وأنصار المغاورين الذين احتلوا الأرض على مدى سنوات ومبادلة الأرض بالسلاح.

٣٧ - وجدير بالذكر أيضا في هذا الشأن، أن منظمة العمل الدولية ظلت لبضع سنوات تدعم الجهود الوطنية لتوفير فرص العمالة وفرص توليد الدخل من خلال التدريب المهني والتأهيل المهني للجنود السابقين والمعاقين نتيجة للحرب، في عدة بلدان مثل كمبوديا وموزامبيق وناميبيا. وبناء على الخبرة المكتسبة حتى الآن، يشمل البرنامج والميزانية المعتمدان لمنظمة العمل الدولية للفترة ٩٦-١٩٩٧ "برنامج عمل" للأنشطة الشاملة لعدة إدارات في المستقبل بشأن تنمية المهارات المتعلقة بتنظيم المشاريع بالنسبة للبلدان التي تنهض من بين أنقاض النزاع المسلح.

٣٨ - غير أن الموارد المالية والبشرية اللازمة لهذه العمليات المتعددة الأوجه والواسعة النطاق غير متوفرة دائما. وعلى سبيل المثال، لم يحقق التمويل الأجنبي التوقعات في حالة السلفادور بسبب ضغط الميزانيات في البلدان المانحة. وتعمد البلدان المانحة حاليا إلى إعادة النظر في سياساتها المتعلقة بالمعونة وتمتنع عن تمويل أنواع معينة من المشاريع على الرغم من أهميتها بالنسبة لاتفاقات السلام[٢٥]. وتتفاقم المشكلة نظرا لأن السلفادور تضطلع بعملية موازية تتعلق بتنفيذ برنامج صارم لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والتكيف الهيكلي، وهو البرنامج الذي يرعاه صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. ولأن السلفادور تعاني نقصا في التمويل المحلي فهي تواجه مأزقا حقيقيا: هل تضحي باستقرارها الاقتصادي للإنطلاق في تنفيذ اتفاقات السلام أم تلتزم التزاما صارما ببرنامجها لتحقيق الاستقرار والتكيف الهيكلي، الأمر الذي ربما يهدد السلام؟[٢٦] وإلى جانب مشكلة نقص الأموال، يكشف المثال السابق عن قدر من الانفصال بين العمليتين، وانعدام الشفافية بين أعمال مختلف الأطراف المشاركة.

٣٩ - ومن المؤكد أن حل هذه المشكلات يتم من خلال: (أ) التبادل الدوري والمنتظم للمعلومات على المستويات المناسبة، (ب) زيادة التنسيق بين المنظمات والوكالات المشاركة في الأنشطة المتعلقة بالسلام تحت إشراف الأمم المتحدة، فضلا عن التكامل بين أهدافها. وللأسف، تعمل هيئات التنسيق القائمة والمشتركة بين الوكالات كمحافل للنقاش العام أكثر من كونها آليات للتنسيق الموضوعي. ويذكر في هذا الصدد أن رؤساء دول وحكومات الدول الصناعية السبع الكبرى ورئيس اللجنة الأوروبية صرحوا مؤخرا في هاليفاكس بأنهم سيطلبون من "مؤسسات بريتون وودز والأمم المتحدة أن تضع إجراء جديدا للتنسيق تدعمه الموارد القائمة حسب الضرورة، وذلك لتيسير الانتقال السلس من مرحلة الطوارئ إلى مرحلة الإنعاش أثناء الأزمة، والتعاون بقدر أكبر من الفعالية مع البلدان المانحة"[٢٧].

٤٠ - وباعتبار تنوع المشكلات وتعقدها في البلدان التي تنهض من الصراعات المسلحة أو حالات الاضطراب الاجتماعي والسياسي البالغ الشدة، يجري الاضطلاع بأنشطة بناء السلم بعد انتهاء الصراع، بوصفها مكملة فحسب للجهود الوطنية، في ظروف بالغة الصعوبة. وكما ورد ذكره أعلاه، فإن اقتصادات هذه البلدان بصفة عامة خربة أو شديدة التشوه على الأقل. وكثيرا ما تواجه اختيارات صعبة نظرا لتعارض ضرورات توطيد السلام مع الضرورات التقليدية للتنمية، الأمر الذي يفرض ضغوطا هائلة على القرارات المتعلقة بالسياسة العامة وعلى اعتمادات الميزانية بصفة خاصة. لذلك فإن للأمم المتحدة دورا تقوم به في مساعدة البلدان في حالات بناء السلم بعد انتهاء الصراع على الاختيار بين استراتيجيات التنمية، خاصة عندما تؤثر على توطيد السلام. ولكي تتمكن الأمم المتحدة من القيام بذلك، فهي تحتاج إلى تعزيز قدراتها التحليلية والتنفيذية لمساعدة البلدان في وضع سياسات مرسومة بعناية، وتتميز بالشفافية والموثوقية، وقابلة للتنفيذ من الناحيتين السياسية والاجتماعية - الاقتصادية[٢٨]. وتضطلع اليونسكو على سبيل المثال بمساعدة البلدان التي تنهض من آثار الحروب لضمان إدراج مكونات بناء السلم في المشاريع الإنمائية.

٤١ - ولا شك أن أنشطة بناء السلم بعد انتهاء الصراع تساعد على تجنب تكرار حدوث أزمات أو حالات عنف شديدة. غير أنه نظرا لتكاليف الجهود المبذولة في إطار بناء السلم بعد انتهاء الصراع، فلابد من أن يطرح سؤال عما إذا لم يكن من الأصوب ومن الأوفر مساعدة هذه البلدان في حالات ما قبل وقوع الصراع - عندما لا يزال يوجد نوع من الاقتصاد والهياكل الأساسية - بدلا من ترميم اقتصاد دمرته الحرب. ويمكن تشبيه العمل في حالات ما بعد انتهاء الصراع، إلى حد ما، "بإغلاق بوابة الحظيرة بعد أن يكون الفرس قد رحل".

هاء - الانتشار الوقائي

٤٢ - أشار الأمين العام في تقريره المعنون "خطة للسلام" إلى الانتشار الوقائي من خلال وجود الأمم المتحدة في حالات يشعر فيها بلد ما أنه مهدد أو في ظروف أزمة داخلية، بناء على طلب من البلدان ودون المساس بمبدأ احترام سيادة الدولة. وهو بذلك يحاول تصنيف الانتشار الوقائي بشكل مستقل عن حفظ السلام. غير أنه يمكن القول أن كثيرا مما يسمى بعمليات حفظ السلام التقليدية تتميز بطابع الانتشار الوقائي أو الاحتواء بما في ذلك عمليات حفظ السلام في قبرص والهند - باكستان والشرق الأوسط.

٤٣ - وقد تم في عام ١٩٩٣ الاضطلاع بأول عملية "للانتشار الوقائي" تعد بمثابة سابقة هامة. فقد تم، وفقا لقرار مجلس الأمن الصادر في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢، إرسال قوات إلى جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وكان الهدف من ذلك هو منع امتداد العنف في البوسنة حتى لا يتسبب في نشوب "حرب أوروبية أوسع". ويعمل هناك الآن نحو ١٠٠ ١من قوات الأمم المتحدة. وفي عام ١٩٩٣ أيضا، قرر مجلس الأمن توسيع ولاية بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في العراق

والكويت، المنتشرة على الحدود بين العراق والكويت، من بعثة لمراقبة الحدود إلى بعثة لردع أية غزوات محتملة.

٤٤ - ويمكن وصف الانتشار الوقائي بأنه ناجح حتى الآن ومثل يحتذى في مناطق الصراعات المحتملة الأخرى. غير أنه يتعرض للإعاقة بسبب نقص الموارد والمقاومة التي تبديها من آن لآخر البلدان المعرضة لوقوع صراعات، تجاه تدخل الأمم المتحدة أو التدخل الدولي.

٤٥ - وتناقش الجمعية العامة حاليا اقتراحا بإنشاء فرقة للانتشار السريع تابعة للأمم المتحدة وتحت إشراف مجلس الأمن. وتضطلع بمهامها المحتملة في الأغلب في ميدان الانتشار الوقائي عندما تكون الأزمات وشيكة الحدوث، وفي حفظ السلام خلال الفترة الزمنية بين قرار صادر عن مجلس الأمن وبين وصول القوة الدولية لحفظ السلام، فضلا عن الانتشار في حالات الطوارئ الإنسانية[٢٩]. ويقصد بإنشاء فرقة تابعة للأمم المتحدة أن تكون مكملة للأدوات القائمة لعمليات حفظ السلام وغيرها من المبادرات في ميدان إدارة الأزمات، مثل تعزيز الأمانة العامة للأمم المتحدة وإدارتها الخاصة بعمليات حفظ السلام، وزيادة تطوير نظام للأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية، ووضع ترتيبات إقليمية لحفظ السلام. ووفقا للاقتراح المذكور أعلاه، تتمثل القيمة المضافة لفرقة الأمم المتحدة في قدرتها على أن تعمل كتدبير مناسب لسد الفجوة عندما يصبح وقوع أزمة أمرا وشيكا ويطلب نشر قوات دولية خلال مهلة قصيرة للغاية. ويمكن تقدير تكاليف الفرقة السنوية بالتقريب، حسب الطرائق المختارة لتمويلها، بين ٢٥٠ و ٣٠٠ مليون من دولارات الولايات المتحدة[٣٠].

واو - بعض الدروس المستفادة

٤٦ - تتصارع الأمم المتحدة مع الأزمات الجارية عن طريق تطبيق أساليب تقليدية، وتحاول في الوقت نفسه إجراء التعديلات اللازمة لجعل عملياتها أكثر فعالية. وهي تسعى أيضا إلى التطلع إلى المستقبل، واستخلاص ما تستطيع من دروس من كل من التجارب الماضية الإيجابية (مثل كمبوديا وناميبيا وموزامبيق والسلفادور) والسلبية (مثل البوسنة والصومال ورواندا).

٤٧ - ودون المساس بالجهود الجارية لتعزيز وتجديد عمليات حفظ السلام (مثل إنشاء فرقة للانتشار السريع تابعة للأمم المتحدة) يمكن القول أن الأمم المتحدة لا يمكنها خوض حروب. وعلى أية حال، فإن أول وأهم درس مستفاد من عمليات حفظ السلام الأخيرة هو أن حفظ السلام لا يمثل الطريقة الأكثر كفاءة وفعالية من حيث التكاليف في التعامل مع الصراعات. وفي كثير من الأحيان، أكدت الدول الأعضاء أنه لا يمكن لحفظ السلام أن يكون بديلا للتسوية السياسية للمنازعات. لذلك، تدعو هذه الدول بشكل متزايد إلى وجوب أن ينصب التأكيد في أنشطة الأمم المتحدة على منع وقوع الصراعات، وهو الأمر الذي يعد سبب وجود الأمم المتحدة ذاتها.

٤٨ - إن عدد الصراعات المسلحة الداخلية، والدمار الاقتصادي والاجتماعي الناجم عنها، والزيادة الضخمة في تدفقات اللاجئين التي تتسبب فيها، كل ذلك يؤدي إلى نتيجة مفادها أن الأساليب التقليدية للتعامل مع الصراعات هي أساليب فاشلة. والأمر يتطلب رؤية استراتيجية جديدة إذا كان للمجتمع الدولي أن يتعلم كيف يمنع وقوع الحروب. وتؤكد الدول الأعضاء، بصفة خاصة، أن مما يتسم بالقدر ذاته من الأهمية معالجة الأسباب الجذرية للصراع، وخاصة في مجالات التنمية الاجتماعية والاقتصادية[٣١].

٤٩ - غير أن الأمم المتحدة، على الرغم من إمكانياتها الكبيرة من حيث ولايتها وخبرتها في منع وقوع الصراعات، لا تزال على نحو ما غير صالحة لهذه المهمة. وثمة توافق واسع في الآراء أن منع وقوع الصراعات أو إدارتها أو حسمها يتطلب أن يكون المواطنون أنفسهم في البلدان التي في حالة صراع بمثابة الدفة التي توجه عمليات السلام قدما وأن يعملوا مع المتنازعين المحليين لتحقيق المصالحة. ويمكن للأطراف الخارجية، بما في ذلك الأمم المتحدة، أن يسهموا عن طريق تقديم الدعم لدفع عملية السعي إلى السلام قدما، ولكن السلام لا يمكن فرضه من الخارج.

٥٠ - وثمة درس آخر يستفاد من التجربة الأخيرة وهو أنه من الأسهل الحفاظ على الاستقلالية والنزاهة والحيدة في عمليات حفظ السلام حيثما تكون الأهداف السياسية للانتشار واضحة ومقبولة لدى الأطراف، مثلما في كمبوديا أو موزامبيق أو عمليات حفظ السلام "التوافقية" التقليدية. وعندما تكون الأهداف السياسية غير واضحة وتنطلق عملية حفظ السلام وسط صراع، مثلما في الصومال أو يوغوسلافيا السابقة، يمكن للتوترات أن تنشأ بل هي تنشأ بالفعل بين العناصر السياسية والعسكرية والإنسانية.

٥١ - وفيما يتعلق بالعنصر الإنساني في عمليات الأمم المتحدة، سيبدو أنه من الضروري للمنظمات الإنسانية، مهما كان نوع العملية، أن تحافظ على ما لولايتها من طابع غير سياسي وحيادي ونزيه على نحو صارم[٣٢]. وقد كشفت عمليات "الجيل الثاني"، بوجه خاص، عن مدى تشابك العلاقة بين الأنشطة السياسية والإنسانية. ذلك أن الأهداف السياسية والإنسانية لا تتطابق دائما، بل قد تتناقض بعضها مع البعض أحيانا. كما أن الوسائل السياسية والعسكرية لا تتفق مع المبادئ الإنسانية الأساسية. وقد يتطلب تحقيق الأهداف السياسية استعمال القوة ضد طرف أو آخر، في حين يفترض في العمل الإنساني أن يستند إلى مبادئ النزاهة والحيدة. ومعنى النزاهة تقديم المساعدة إلى جميع أطراف النزاع. والحيدة معناها أكثر من مجرد الانصاف، بل أنها تعني التجرد من الأهداف والاعتبارات السياسية. وينبغي ألا يرتبط تقديم المساعدة الإنسانية بل ولا بد ألا يصبح مرتبطا بمدى التقدم في المفاوضات السياسية أو بأهداف سياسية أخرى.

٥٢ - ويمكن للصورة الحيادية والنزيهة للعمل الإنساني أن تتعرض للخطر في سياق ما يفرضه الفصل السابع من استعمال للقوة، التي لابد بمقتضى تعريفها أن تستخدم ضد طرف أو أكثر من الأطراف. وعندما تقرر الأمم المتحدة استعمال القوة العسكرية ضد طرف من أطراف النزاع، قد يصبح من الضروري للمنظمات الإنسانية أن تنأى بنفسها عن ذلك إذا كان لها أن تضطلع بولاياتها على نحو فعال.

٥٣ - وثمة درس هام آخر هو أن المساعدة الإنسانية القصيرة الأجل لا يمكن أبدا أن تحل محل الدعم الإنمائي الطويل الأجل. وقد كشف النطاق الموسع للأنشطة المتعلقة بالصراع وعيوب طريقة العمل التقليدية في التعامل معها عن عدد غير قليل من المثالب في منظومة الأمم المتحدة. ولعل أخطرها هو عدم كفاية التنسيق بين مختلف هيئات المنظمة، وعدم قدرتها على معالجة المشكلات المرتبطة بالسلام والتنمية بطرق تتسم بالدقة البالغة والتكامل والشفافية والتماسك والاتساق. "والأمر ببساطة أن الأطراف السياسية والاقتصادية في الدار يتحدثون بالكاد الواحد مع الآخر؛ ولا يتحدث صانعو السلام والاقتصاديون بلغة واحدة ومن ثم يصعب أن يكون بينهم تواصل"[٣٣].

٥٤ - وقد أثبت المثل المتعلق بالسلفادور والمشار إليه فيه الفقرة ٣٨ أعلاه وجود أوجه قصور أساسية في آليات المجتمع الدولي للتعامل مع الحالات المعقدة للبلدان عندما تنهض من حرب أهلية أو من أزمة وطنية حادة. والدرس المستفاد هو أنه عندما تنخرط الأمم المتحدة في عمليات للدبلوماسية الوقائية أو لصنع السلم، لا بد من استشارة الوكالات الإنمائية. وينبغي للوكالات الإنمائية استخدام نفس النهج إزاء الأمم المتحدة عندما تعتزم الاشتراك في أنشطة تعالج الأسباب الجذرية للصراع. والأمر الأكثر أهمية هو أن يتم تنفيذ عمليات التسوية السلمية والتنمية بطريقة متكاملة.

٥٥ - ولأن كل صراع فريد في ذاته، فمن غير الممكن استخدام أساليب موحدة في التعامل مع الصراعات. ويلزم في كل حالة توفر مفهوم استراتيجي يستند إلى تقييم موضوعي لحالة الصراع. ونطاق ومدى تعقد المشكلات المواجهة في التعامل مع الصراعات هما من نوع يجعلان النهج الواقعي الوحيد هو الإجراء المتضافر الذي يشمل جميع مستويات المجتمع الدولي (المجتمع غير الحكومي، وصانعو السلام المحليون، والمنظمات الدولية، والدارسون، والحكومات) فضلا عن التعاون داخل مكونات ذلك المجتمع لتعظيم الأثر المتعلق بقوة كل منها[٣٤].

٥٦ - وأخيرا، يتمثل أحد المبادئ الرئيسية لمنع وقوع الصراعات في التعامل مع الصراعات عند أدنى مستوى ممكن لمنع حدوث سلسلة من التصعيد. ومن الأمور الأقل تكلفة والأكثر إنسانية مواجهة الأخطار التي تتهدد الأمن الإنساني وهي في بداياتها وليس عند اشتدادها وفي وقت مبكر وليس في وقت متأخر.

"وتبقى حقيقة أن الدبلوماسية الوقائية الفعالة مازالت في طفولتها فيما يتعلق بالأمم المتحدة"[٣٥].

ثانيا - الدبلوماسية الوقائية في الأمم المتحدة: المحاولات السابقة والمشكلات الحالية

ألف - نظرة عامة

٥٧ - يتمثل أول المقاصد الرئيسية الأربعة للأمم المتحدة والمنصوص عليها في ميثاقها في حفظ السلم والأمن الدولي. وينص الفصل السادس المعنون "في حل الصراعات حلا سلميا" في الفقرة ١ من المادة الثالثة والثلاثين على أنه "يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر أن يلتمسوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية، أو أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها". ويمكن للأساليب القديرة والمدروسة بعناية أن تحول دون تصاعد الصراع إلى نقطة يلزم عندها القيام بعمل من أعمال التدخل.

٥٨ - ويضع الميثاق أيضا إطار الحل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية، وهو "التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم ولإزالتها، وقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم، والتذرع بالوسائل السلمية، وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولي، لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها"[٣٦]. ومن ثم ينظر الميثاق إلى الدبلوماسية الوقائية باعتبارها أداة لكفالة السلم والأمن الدوليين.

٥٩ - وتحقق الدبلوماسية الوقائية أكبر نجاح عندما يتم طبيقها في وقت مبكر، وقبل احتمال وقوع الصراع المسلح بوقت كاف. ولكن مما يؤسف له أنه كثيرا ما حدث في منظومة الأمم المتحدة أن الجهود التي بذلت لاستخدام الدبلوماسية الوقائية جاءت متأخرة جدا وفي وقت كان فيه التصعيد قد بلغ مرحلة متقدمة إلى الدرجة التي بات عندها الانزلاق إلى أعمال القتال أمرا يكاد يكون محتوما[٣٧]. وتعتبر الجمعية العامة أن الأخذ بالدبلوماسية الوقائية في الوقت المناسب هو أكثر الوسائل استصوابا وفعالية لتخفيف التوتر قبل أن يؤدي إلى نشوب صراع[٣٨].

٦٠ - وبينما يمثل حفظ السلام أكثر جوانب أنشطة الأمم المتحدة ظهورا للعيان، كانت الدبلوماسية الوقائية حتى وقت قريب أقلها من حيث إمكانية تتبعها. وصحيح أن الدبلوماسية الوقائية هي مجال حساس للغاية من الناحية السياسية ويتطلب في الأغلب قدرا كبيرا من الكتمان والسرية، وهي لذلك تجري في معظم الأحيان من وراء ستار. وتفتقر إلى الأثر الإعلامي الواضح الذي

تتميز به عمليات حفظ السلام ناهيك عن خوض الحرب وإنفاذ السلم على نطاق كامل[٣٩]. لذلك، من الصعب في كثير من الحالات تحديد ما إذا كانت جهود الدبلوماسية الوقائية تحول دون تدهور وضع ما أو ما إذا كان هذا الوضع قد انتهى بنفسه دون تدخل الأمم المتحدة. وفي مقابل ذلك، من السهل بيان متى تفشل الدبلوماسية الوقائية.

٦١ - وفي التقرير التطلعي "خطة للسلام" ، الذي أعد استجابة لاجتماع القمة لمجلس الأمن، وضع الأمين العام تعريفا للدبلوماسية الوقائية بأنها "العمل الرامي إلى منع نشوب منازعات بين الأطراف، ومنع تصاعد النزاعات القائمة وتحولها إلى صراعات، ووقف انتشار هذه الصراعات عند وقوعها"[٤٠]. وفي حين يرى بعض المحللين أن هذا التعريف لم يميز بوضوح بين الصراعات، بمعنى نشوب نزاع بين الأطراف، وبين الصراع المسلح، فقد أشارت إليه الجمعية العامة في قرارها ١٢٠/٤٧. وقد سلّم هذا القرار ذاته، بأن "الدبلوماسية الوقائية قد تتطلب تدابير مثل بناء الثقة والإنذار المبكر وتقصي الحقائق وغير ذلك من التدابير التي ينبغي الجمع فيها، حسب الاقتضاء، بين المشاورات مع الدول الأعضاء وحسن التقدير والسرية والموضوعية والوضوح"[٤١].

٦٢ - ومن ثم، فإن الدبلوماسية الوقائية ليست مقبولة بوصفها مفهوما فحسب، وإنما يسلّم بها الآن بوصفها أداة فعالة محتملة للعمل. غير أنه ينبغي الاستفادة بالكامل من الآليات القائمة والآليات التي يتم إنشاؤها، وكذلك الترتيبات المخصصة، في أية حالة يحتاج فيها الأمر إلى منع وقوع الصراعات. وفي إطار هذه الآليات أو الترتيبات، ينبغي إيلاء الأولوية للحاجة إلى العمل المنسق ولابد من إدماج الدبلوماسية الوقائية بالكامل في منظومة الأمم المتحدة[٤٢].

باء - دورة الأجهزة الرئيسية

٦٣ - نظرا لحجم اشتراك الأمم المتحدة في صراعات مختلفة في أنحاء العالم، تؤيد الدول الأعضاء قيام أجهزة الأمم المتحدة الرئيسية بدور أكبر في منع وقوع الصراعات. وقد أكدت في قرار الجمعية العامة، في جملة أمور، "ضرورة قيام جميع أجهزة الأمم المتحدة وهيئاتها، حسب الاقتضاء، بتكثيف جهودها لتعزيز دور المنظمة في مجال الدبلوماسية الوقائية".

٦٤ - وتنص المواد ١١ و ١٢ و ٣٥ و ٣٦ من الميثاق على دور واختصاصات الجمعية العامة في حفظ السلم والأمن الدوليين، بما في ذلك دورها المتمثل في "استرعاء نظر مجلس الأمن إلى الأحوال التي يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر"[٤٣]. غير أن عددا من الدول الأعضاء طلبت مؤخرا من الجمعية العامة، آخذة في اعتبارها أن الصراعات مازالت تحدث بصفة غالبة في مناطق من العالم النامي، أن تقوم بدور أكبر في منع وقوع الصراعات. وتساءل بعضها عما إذا كان يمكن توقع وجود مناخ دولي من الآراء التي تؤيد الدبلوماسية الوقائية دون بذل مجهود من جانب مختلف أجهزة الأمم المتحدة، وخاصة الجمعية العامة. وقد أعلن رئيس الدورة التاسعة والأربعين

للجمعية العامة في بيانه الختامي أن "الجمعية العامة، بالنظر إلى طابعها العالمي، هي أصلح جهاز في الأمم المتحدة للحوار ومنع وقوع الصراعات"[٤٤].

٦٥ - وفي الفرع سابعا ("دور الجمعية العامة في ميدان الدبلوماسية الوقائية") من القرار ٤٧/ ١٢٠، أكدت الجمعية العامة أن عليها، هي ومجلس الأمن والأمين العام، دورا هاما في ميدان الدبلوماسية الوقائية [و] عليها أن تعمل في تعاون وتنسيق وثيقين مع مجلس الأمن والأمين العام وفقا لميثاق الأمم المتحدة وتمشيا مع ولايات ومسؤوليات كل منهما"[٤٥]. وقررت الجمعية العامة، في القرار نفسه استكشاف الطرق والوسائل اللازمة لمساندة توصيات الأمين العام الواردة في تقريره المعنون "خطة للسلام" من أجل تشجيع الاستفادة من الجمعية العامة، وفقا لأحكام ميثاق الأمم المتحدة ذات الصلة، من قبل الدول الأعضاء حتى تحقق مزيدا من التأثير فيما يتعلق بإجهاض أو احتواء أي حالة قد تنطوي على مخاطر أو قد تؤدي إلى حدوث احتكاك أو نزاع على الصعيد الدولي.

٦٦ - وقد أعطى الفصل السادس (المادة ٣٣) من الميثاق مجلس الأمن مسؤولية أولى في الأمور المتعلقة بالدبلوماسية الوقائية. ويمكن للمجلس أن يتخذ مجموعة متنوعة من مبادرات منع وقوع الصراعات وإدارتها وتسويتها، بما في ذلك تقصي الحقائق والمراقبة وفرض الجزاءات وإرسال بعثات لحفظ السلام وإنفاذ السلام. ويمكن للمجلس أيضا أن يتابع مبادرات الأمين العام، وخاصة بالإذن بإيفاد بعثات موسعة، يحصل بعضها على تمويل مستقل بوصفها من عمليات حفظ السلام. وحتى وقت قريب، كان اشتراك مجلس الأمن الذي ازداد حجم أعماله من حيث الجلسات والقرارات المتخذة[٤٦] بدرجة هائلة، هامشيا فحسب في ميدان الدبلوماسية الوقائية. وخلال عام ١٩٩٤، أوفد المجلس عددا من البعثات لا سابقة له، واتجهت كلها إلى افريقيا: بوروندي (مرتان)، رواندا، الصحراء الغربية، الصومال، موزامبيق. وقد أثبتت هذه البعثات بجلاء أنه يمكن لمجلس الأمن أن يقوم بدور أكثر فعالية بدرجة كبيرة في ميدان الدبلوماسية الوقائية. وقد أتاحت أيضا قيام نوع جديد من الشراكة التعاونية لهذا الغرض مع الأمانة العامة في كل من المقر والميدان.

٦٧ - وتمثل بعثات مجلس الأمن وسيلة واحدة فقط من وسائل مشاركته الأكثر فعالية في ميدان الدبلوماسية الوقائية. ويمثل إنشاء لجنة أو فريق عامل مخصص ومعني بمنع وقوع الصراعات إمكانية أخرى. ويمكن لهذا الكيان أن يقيم اتصالا منتظما مع الأمين العام وإدارة الشؤون السياسية بشأن قضايا الدبلوماسية الوقائية وأن ينظر في توصيات الأمين العام بشأن الإجراءات الوقائية. ويذكر في هذا الصدد، أن الجمعية العامة شجعت "الأمين العام ومجلس الأمن على إجراء مشاورات مكثفة ومستمرة في مرحلة مبكرة، بغية وضع استراتيجية مناسبة، لكل حالة على حدة، لتسوية الصراعات المحددة بالوسائل السلمية، تشمل اشتراك الأجهزة والمؤسسات والوكالات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة، وكذلك الترتيبات والمنظمات الإقليمية، حسب الاقتضاء"[٤٧].

٦٨ - وفي منتصف آيار/مايو ١٩٩٥، لفت الأمين العام نظر رئيسي إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية إلى رغبته في ألا تشمل التقارير المرفوعة في المستقبل إلى مجلس الأمن بشأن أنشطة حفظ السلام وصنع السلم هذه الأنشطة فحسب وإنما تشمل أيضا النطاق الكامل من الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة في البلد أو الإقليم المعني. وأكد الأمين العام رغبته في أن يكون هذا الجزء من التقارير إحصائيا وأن يدرج لكل نشاط النفقات التقريبية للمنظمة المعنية خلال الفترة المشمولة بالتقارير.

٦٩ - وقد ساعد على تحقيق رغبة الأمين العام اشتراك مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في اجتماعات فرقة العمل المؤلفة من كبار الموظفين والمعنية بعمليات الأمم المتحدة، المشار إليها في الفقرة ١١٦. ومدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الذي عهد إليه الأمين العام بمهمة تعزيز نظام المنسقين المقيمين، مسؤول عن ضمان أن يقدم المنسقون المقيمون إسهاما عن أنشطة الأمم المتحدة في القطاعين الاجتماعي والاقتصادي لإدراجه في تقرير الأمين العام إلى مجلس الأمن. وهذا مثال يوضح التعاون الذي تحقق من أجل تحسين كامل منظومة الأمم المتحدة عن طريق الجمع المنتظم بين عناصر المنظومة السياسية والاجتماعية والاقتصادية الرئيسية بغية وضع وتنفيذ استراتيجية شاملة لمنع وقوع الصراعات.

٧٠ - ويثني المفتشان على مبادرة الأمين العام المشار إليها أعلاه، والتي يعتقدان أنها ستتيح لمجلس الأمن أن تتكون لديه نظرة شاملة لأنشطة المنظمة المتعلقة بالصراع. كما توضح جهود الأمين العام لزيادة تعزيز العلاقات بين الأمانة العامة ومجلس الأمن.

٧١ - وهناك رأي عام يدعو إلى وجوب تنشيط دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي. ويمكن للمجلس أن يكون بمثابة محفل للقيام باستعراض حقيقي لتماسك السياسات في المنظومة ككل، مما يكفل، للعمل الموضوعي للصناديق والبرامج والوكالات أن ينتظم في دائرة متجانسة، وأن تكمل المسؤوليات السياسية الاستشارية لإدارات المقر وتدعم أنشطة هذه الهيئات، وتربط المتابعة الحكومية الدولية لبرامج العمل المستمدة من مؤتمرات الأمم المتحدة الرئيسية بتنفيذ أهداف المؤتمرات داخل الأقطار من ناحية، وتربط الإغاثة بالتنمية من ناحية أخرى. وإن كانت الجمعية العامة لم تبد رأيها بشأن المسؤوليات المحتملة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في إجراءات منع وقوع الصراعات، فمن المؤكد أن له دورا في هذا المجال. واقترحت بعض الدول الأعضاء في هذا الشأن استكشاف آلية يمكن للمجلس الاقتصادي والاجتماعي بموجبها أن يعمل بالمشاركة مع مجلس الأمن على تحسين مهمة تحديد ومعالجة التوترات الاقتصادية والاجتماعية قبل نشوب الصراع. وقد أوصى الأمين العام، في تقريره عن أعمال المنظمة لعام ١٩٩٢، بأن يدعو مجلس الأمن المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى أن "يقدم تقارير وفقا للمادة ٦٥ من الميثاق بشأن التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي قد تهدد، ما لم تخفف، السلم والأمن الدوليين"[٤٨].

٧٢ - وترى بعض الدول الأعضاء ألا يقتصر المجلس الاقتصادي والاجتماعي على مساعدة مجلس الأمن والجمعية العامة والأمين العام على تحسين توقع المشاكل التي من المرجح أن تسفر عن وقوع صراعات، بل وأن يضع أيضا استراتيجيات للتعامل مع أسبابها الاقتصادية والاجتماعية.

٧٣ - ويعتقد المفتشان أنه ريثما تنظر الجمعية العامة في إمكان مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تحسين توقع المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي من المرجح أن تسفر عن أزمة ووضع استراتيجيات للأمم المتحدة للتعامل مع الأسباب الاقتصادية والاجتماعية للصراعات، من الممكن اتخاذ بعض التدابير الوسيطة لضمان اشتراك المجلس الاقتصادي والاجتماعي بدرجة أكبر في منع وقوع الصراعات. وقد يشمل ذلك، في رأي المفتشين، إنشاء فريق عامل مخصص أو لجنة مصغرة تتألف من أعضاء مجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وذلك لتسهيل معالجة الأزمات المحتملة بأسلوب متكامل.

٧٤ - ولمحكمة العدل الدولية أيضا دور تقوم به في منع وقوع الصراعات. وجدير بالذكر أن الآليات القانونية الدولية لتسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية كانت قائمة لعدة عقود، ولكنها ظلت غير مستخدمة استخداما كاملا وذلك يرجع بدرجة كبيرة إلى عدم استعداد[٤٩] الدول لأن تسلّم سلطانها القضائي على شؤونها السيادية لمحكمة دولية. غير أن الاتفاق الأخير بين هنغاريا وسلوفاكيا للجوء إلى المحكمة لكي تصدر قرارا بشأن أحقية استغلال مشروع غابشيكوفو ناغيماروس الكهرومائي يمثل تطورا له مغزاه. ودعا الأمين العام، في تقريره "خطة للسلام" إلى اللجوء بدرجة أكبر إلى محكمة العدل الدولية في تسوية الصراعات بالوسائل السلمية، بما في ذلك استخدام ما يسمى باختصاص دوائر المحكمة أو الوساطة غير الرسمية من جانب المحكمة. ويذكر في هذا الصدد أنه كان معروضا على المحكمة في ١٩٩٤ - ١٩٩٥ سجل يتألف من ١٣ دعوى.

جيم - دور الأمين العام

٧٥ - لا يوجد ذكر في الميثاق، بخلاف المادة ٩٩، لدور الأمين العام في ميدان الدبلوماسية الوقائية. وكما ورد ذكره في الفقرة ٦٦ أعلاه، يعطي الميثاق المسؤولية الأولى لمجلس الأمن في هذا المجال. غير أن مهمة الدبلوماسية الوقائية كان يتم الاضطلاع بها حتى عهد قريب بواسطة الأمناء العامين في الأغلب من خلال بعثاتهم للمساعي الحميدة. وقد قدم الأمناء العامون المتعاقبون إسهامات كبيرة في ميدان الدبلوماسية الوقائية، غطّت إلى حد ما على دور مجلس الأمن في هذا الميدان. وإذا قبلت هذه المساعي الحميدة، فمن الممكن أن تمثل عنصرا هاما في مجال منع وقوع الصراعات. ومن المعتقد أن هذا الدور الذي يضطلع به الأمين العام والمتعلق بالوساطة ينبغي أن يحظى بالاعتراف الكامل بوصفه آلية لمنع وقوع الصراعات. ويمكن إيلاء اعتبار لإمكانية وضع تعريف محدد لهذا الدور في قرار للجمعية العامة للأمم المتحدة مع الإشارة بصفة خاصة للجانب

المتعلق بمنع وقوع الصراعات من جوانب هذا الدور، بوصفه متميزا عن جهود الوساطة الموجهة نحو التوصل إلى حل سياسي نهائي لحالة من حالات الصراع[٥٠].

٧٦ - ومع ازدياد الأعباء التي يضطلع بها الأمين العام وتكاثر عدد الصراعات المدرجة على جدول أعمال الأمم المتحدة، أصبح من غير الواقعي بشكل متزايد أن ينتظر من الأمين العام أن يقوم شخصيا بالمساعي الحميدة والوساطة في جميع الحالات الطارئة، مع اضطلاعه في الوقت نفسه بالمهام والواجبات الأخرى العديدة والمطلوبة منه. وخلال الفترة ١٩٩٠- ١٩٩١، تم الاضطلاع بإحدى عشرة بعثة مخصصة بمقتضى المساعي الحميدة للأمين العام. وفي عام ١٩٩٤، بلغ عدد هذه البعثات ١٨ .

٧٧ - لذلك، وعلى مر الزمن وبحكم الضرورة، بدأ الأمناء العامون في تكليف كبار الموظفين أو الدبلوماسيين كممثلين خاصين، أو ممثلين شخصيين، أو موفدين، أو موفودين للمساعدة في متابعة حالات خاصة وتقديم المساعي الحميدة والوساطة. وكانت هذه التكليفات مخصصة في الماضي، وكان اختيار الموظفين يقتصر عادة على عدد صغير جدا من الأفراد الموثوق بهم. ومع الزيادة الهائلة في بعثات حفظ السلام والبعثات المرتبطة بها، ازدادت الحاجة إلى هؤلاء المسؤولين زيادة كبيرة.

٧٨ - وأبلغ الأمين العام الجمعية العامة في تقريره إلى الدورة التاسعة والأربعين، أنه في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤، كان هناك ٤٤ ممثلا خاصا أو مبعوثا. ومن مجموع هؤلاء ٢٣ كلفوا ببعثات لحفظ السلام (ثمانية برتبة وكيل الأمين العام و ١٥ برتبة الأمين العام المساعد)؛ وتم تعيين ١٦ لمساعدة الأمين العام في الاضطلاع بمساعيه الحميدة وما يتصل بها من مهام (١٢ برتبة وكيل الأمين العام، وثلاثة برتبة الأمين العام المساعد، وواحد برتبة مد - ٢)؛ وخمسة آخرين يشغلون مناصب خاصة رفيعة المستوى، بما في ذلك مستشارون خاصون للأمين العام (أربعة برتبة وكيل الأمين العام وواحد برتبة مد - ٢). وأبلغ الجمعية العامة أيضا عن وظائف وألقاب شاغلي المناصب المذكورة أعلاه ونوع تمويل هذه المناصب فضلا عن أنواع عقود شاغليها[٥١]. وفي الوقت نفسه، شجع رئيس مجلس الأمن، في بيانه المؤرخ ٢٢ شباط/فبراير ١٩٩٥، الدول الأعضاء التي لم تفعل ذلك أن تزود الأمين العام بأسماء الأشخاص الذين يمكن بحث أمر تعيينهم في منصب مبعوث خاص أو ممثل خاص للأمين العام، على أن يشفع ذلك بموارد أخرى بشرية ومادية على السواء يمكن أن تفيد البعثات التي يترأسها هذه الشخصيات[٥٢].

٧٩ - وضاعف من الصعوبات المواجهة في ممارسة مهمة الدبلوماسية الوقائية عدم وجود نهج منتظم ومؤسسي للمنع المبكر لوقوع الصراعات. وحتى وقت قريب جدا، لم تكن هناك آلية أمانة لمساعدة الدول الأعضاء في تنفيذ التزاماتها بموجب الفصل السادس من الميثاق. وقد يكون

الافتقار إلى هذه الآلية أيضا هو السبب الذي من أجله لم يلجأ الأمين العام بشكل أكثر فاعلية إلى استخدام سلطاته، بموجب المادة ٩٩ من الميثاق، لتنبيه مجلس الأمن إلى أية مسألة يرى أنها قد تهدد السلم والأمن الدوليين.

دال - قدرة الأمانة العامة الحالية على الاضطلاع بالدبلوماسية الوقائية

٨٠ - يتم الاضطلاع بالدبلوماسية الوقائية هي والمساعي الحميدة وصنع السلم وحفظ السلام والأبحاث وجمع المعلومات وتحليلها بموجب البرنامج ١ من البرنامج الرئيسي "حفظ السلام والأمن ونزع السلاح وإنهاء الاستعمار" من الخطة المتوسطة الأجل للفترة ١٩٩٢ - ١٩٩٧. وباستثناء أنشطة حفظ السلام، تمول هذه الأنشطة بموجب الباب ٢ من الميزانية البرنامجية وتضطلع بها إدارة الشؤون السياسية. وتوصف الأنشطة الواردة تحت البرنامج الفرعي ١ (المساعي الحميدة والدبلوماسية الوقائية وصنع السلم) بأنها ذات أولوية عالية.

٨١ - والسند التشريعي الرئيسي للبرنامج الفرعي هو ميثاق الأمم المتحدة، بما في ذلك المادة ٩٩ منه. ويفوض القيام بهذه الأنشطة أيضا بموجب قرارات مجلس الأمن، مثل القرار ٢٤٢ (١٩٦٧) المؤرخ ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٧ والقرار ٦٨١ (١٩٩٠) المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، وقرارات الجمعية العامة وأحدثها القرار ٤٧/١٢٠ ألف المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ و٤٧/١٢٠ باء المؤرخ ٢٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣.

(أ) إنشاء إدارة الشؤون السياسية وإعادة تنظيمها

٨٢ - تقع المسؤولية الأولى عن العمل الوقائي على عاتق إدارة الشؤون السياسية. ويذكر أن الأمين العام أنشأ هذه الإدارة في آذار/مارس ١٩٩٢. وكان الدافع وراء هذا القرار بيان مجلس الأمن المعتمد في الجلسة التي عقدت على مستوى رؤساء الدول والحكومات في ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ (S/23500)[٥٣]، ويهدف إلى زيادة قدرة المنظمة على الاضطلاع بالمساعي الحميدة والدبلوماسية الوقائية وصنع السلم، وجمع وتحليل المعلومات ذات الصلة بغية تنبيه الأجهزة الحكومية الدولية المختصة إلى الأزمات الوشيكة، وتنفيذ الولايات التي تقررها الجمعية العامة ومجلس الأمن والأجهزة المختصة الأخرى.

٨٣ - وكان يترأس الإدارة في البداية اثنان من وكلاء الأمين العام، تحدد مسؤوليات ومهام كل منهما تحديدا جغرافيا[٥٤]، وتضم معظم وفي بعض الحالات جميع الأنشطة التي كانت تقوم بها الإدارات والمكاتب السابقة التالية: مكتب الشؤون السياسية وشؤون الجمعية العامة وخدمات الأمانة العامة، مكتب البحوث وجمع المعلومات، إدارة الشؤون السياسية وشؤون مجلس الأمن، إدارة المسائل السياسية الخاصة والتعاون الإقليمي وانهاء الاستعمار والوصاية، إدارة شؤون نزع السلاح.

٨٤ - وفي آذار/مارس ١٩٩٣، اتخذت خطوات لإعادة تنظيم الجزء الأول من إدارة الشؤون السياسية بغية تعزيز قدرته في ميادين الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم التي قصد بها أن تكون المحور الأول لأعماله. وقد عبر هذا القرار عن النهج المبين في "خطة للسلام" إزاء صون السلم والأمن الدوليين[٥٥]، فضلا عن القرارات المتخذة بشأنها من جانب أجهزة الأمم المتحدة الرئيسية، ولا سيما قرار الجمعية العامة ٤٧/ ١٢٠ ألف المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ ومجموعة البيانات الصادرة عن رئيس مجلس الأمن (S/24728، و S/24872، و S/25036، و S/25184، و S/25344، و S/25493، و S/25696).

٨٥ - وفي آذار/مارس ١٩٩٤، أدمجت الإدارة تحت توجيه وكيل واحد للأمين العام يدعمه اثنان من الأمناء العامين المساعدين لكل منهما مسؤوليات وظيفية وجغرافية محددة بوضوح: الأمين العام المساعد الأول مسؤول عن الأنشطة المتعلقة بالجمعية العامة وأجهزتها الفرعية والدبلوماسية الوقائية وصنع السلم في الأمريكتين وشرق آسيا وأوروبا، والأمين العام المساعد الثاني مسؤول عن مجلس الأمن والدبلوماسية الوقائية وصنع السلم في افريقيا وغرب آسيا.

(ب) المهمة الحالية لإدارة الشؤون السياسية

٨٦ - رسمت مهمة إدارة الشؤون السياسية بعد إعادة تشكيلها لكي تسدي إلى الأمين العام المشورة والدعم بشأن جميع الشؤون السياسية في ممارسته لمسؤولياته العالمية بموجب الميثاق فيما يتعلق بصون السلم والأمن الدوليين. وبعبارة أخرى، تصبح إدارة الشؤون السياسية، بموجب تعريفها، المصدر الرئيسي لإسداء المشورة السياسية إلى الأمين العام. وفيما يتعلق بالدبلوماسية الوقائية وما يتصل بها من أنشطة، يعهد إلى إدارة الشؤون السياسية بما يلي: (أ) رصد وتحليل وتقييم التطورات السياسية في أنحاء العالم؛ (ب) تحديد الصراع المحتمل أو الفعلي الذي يمكن للأمم المتحدة أن تقوم بدور مفيد في السيطرة عليه وحله؛ (ج) تقديم توصيات إلى الأمين العام بشأن الإجراءات المناسبة في هذه الحالات وتنفيذ السياسة المعتمدة؛ (د) مساعدة الأمين العام في الاضطلاع بالأنشطة السياسية التي يقررها أو التي تفوضه الجمعية العامة ومجلس الأمن في القيام بها أو كلا الأمرين معا؛ (هـ) توفير مواد إعلامية للأمين العام وتقديم الدعم إليه في الجوانب السياسية لعلاقاته مع الدول الأعضاء.

٨٧ - ويضطلع بمهمة الدبلوماسية الوقائية، بما في ذلك رصد وإقامة تعاون وثيق مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية ست شعب إقليمية تابعة لإدارة الشؤون السياسية. غير أنه بالنظر إلى أن الدبلوماسية الوقائية يرد ذكرها مع صنع السلم، فمن الصعب تحديد مدى ثقل الدبلوماسية الوقائية في البرنامج الجاري لإدارة الشؤون السياسية. ويوضح الأمين العام في تقريره عن أعمال المنظمة أنه "في الميدان الوقائي يتمثل دورها في تحديد الإجراءات المطلوبة وتكليف الإدارة

المختصة أو أي وكالة معنية أخرى بتنفيذها. أما دورها في ميدان صنع السلم، فيشمل عادة الجانب التنفيذي أيضا"[٥٦].

(ج) موارد إدارة الشؤون السياسية

الجدول ١

الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم
(مخصصات الميزانية بالآلاف من دولارات الولايات المتحدة)

	١٩٩٢ - ١٩٩٣ النفقات	١٩٩٤ - ١٩٩٥ الاعتمادات	١٩٩٦ - ١٩٩٧ التقديرات
الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم	٥ ٥٧٣,٤	٨ ٣٥٧,٣	١٧,٣٩٠
الأبحاث وجمع المعلومات	٦٧٦,٤	١ ٠٧٠,٢	
المساعي الحميدة، [الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم]	١٦٧,٣	٩٧١,١	
المجموع	٦ ٤١٧,١	١٠ ٣٩٨,٦	١٧,٣٩٠

المصدر: الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ١٩٩٦ - ١٩٩٧ (A/50/6 (الباب ٢)، ١٢ آيار/مايو ١٩٩٥).

الجدول ٢

الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم
(الموارد البشرية)

الفئة الفنية وما فوقها	١٩٩٣ - ١٩٩٢	١٩٩٥ - ١٩٩٤	١٩٩٧ - ١٩٩٦
مد - ٢	٤	٤	٦
مد - ١	٤	٤	٧
ف - ٥	٦	٨	١٥(٢)
ف - ٤/٣	٦	١٤	٢٦(١)
ف - ٢/١	٨	٢	٥
المجموع	٢٨	٣٢	٥٩(٣)
فئة الخدمات العامة			
الرتب الرئيسية	-	-	
الرتب الأخرى	١٢	١٤	٣٢
المجموع	١٢	١٤	٣٢
المجموع الكلي	٤٠	٤٦	٩١(٣)

ملحوظة: الأرقام الواردة بين قوسين تدل على الوظائف المؤقتة.

٨٨ - يعكس الجدولان ١ و ٢ الزيادة التصاعدية في الموارد المتاحة للدبلوماسية الوقائية وصنع السلم. ويتبين من الجدول ١ بصفة خاصة أن ١٣,٨ في المائة من الميزانية العادية لإدارة الشؤون السياسية للفترة ١٩٩٤- ١٩٩٥ كانت مخصصة للمساعي الحميدة والدبلوماسية الوقائية وصنع السلم، وأن ١,٥ في المائة كانت مخصصة للأبحاث وجمع المعلومات، في حين أن ٢٩,٣ في المائة من الميزانية المقترحة لإدارة الشؤون السياسية في الفترة ١٩٩٦ - ١٩٩٧ خصصت لبرنامج عملها المتعلق بالدبلوماسية الوقائية وصنع السلم، بما في ذلك جمع وتحليل البيانات. وتم الحصول على هذه الزيادة من خلال إعادة توزيع الموارد داخل الإدارة التي ينتظر أن تتناقص مواردها الاجمالية للفترة ١٩٩٦ - ١٩٩٧ بنسبة ٢,٥ في المائة[٥٧].

٨٩ - غير أنه من الجدير بالذكر أن الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم، بسبب الزيادة الكبيرة الأخيرة في الموارد المخصصة لها، أصبحت أهم عنصر في برنامج عمل إدارة الشؤون السياسية،

يليها نزع السلاح (٢٣,٣ في المائة). وسوف تنفق المنظمة على الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم ٠,٦٥ في المائة فقط من ميزانيتها العادية، وبالمقارنة بمبلغ ٣,٦ بليون من دولارات الولايات المتحدة و ٤ بلايين من دولارات الولايات المتحدة يجري إنفاقها حاليا على عمليات حفظ السلام والمساعدة الإنسانية على التوالي، تكشف الموارد المخصصة للدبلوماسية الوقائية عما تمثله من مقدار بسيط (٠,٠٦٨ في المائة) في جهود الأمم المتحدة الإجمالية، باستبعاد بناء السلم بعد انتهاء الصراع، الرامية إلى التعامل مع الصراعات الجارية وما يتصل بها من حالات طوارئ إنسانية.

٩٠ - وعلى الرغم من أهمية الدبلوماسية الوقائية وفعالية تكلفتها يتوفر حاليا ٣٢ موظفا من الفئة الفنية و ١٤ موظفا من فئة الخدمات العامة فقط أسندت إليهم مهام تتعلق بهذه الدبلوماسية (هي وصنع السلم)، "مقابل نحو ٦٠ ٠٠٠ من قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام في الوقت الراهن - وقرابة ٣٠ مليونا من العاملين في مجال الخدمة المسلحة على صعيد العالم"[٥٨]. ويخلص المفتشان إلى أن الأمم المتحدة مازالت تعاني نقصا خطيرا في التمويل وفي الموظفين في مجال الدبلوماسية الوقائية. وعلى الأمم المتحدة أن ترقى بقدرتها إلى الحد الذي يمكنها أن تعرض على أعضائها خدمة فعالة لحل المنازعات وذلك بأن تقدم بوصفها طرفا ثالثا مساعدة تتميز بالهدوء والمهارة من خلال المساعي الحميدة والوساطة وما شابه[٥٩].

(د) أنشطة إدارة الشؤون السياسية

٩١ - منذ أن أعيد تشكيل إدارة الشؤون السياسية في آذار/مارس ١٩٩٤ وأصبحت على شكلها الحالي وهي تشترك بنشاط في عمليات الدبلوماسية الوقائية أو صنع السلم في نحو ٣٠ نزاعا أو صراعا وشاركت في قرابة ٤٥ بعثة للاستكشاف وتقصي الحقائق والمساعي الحميدة. وتضطلع الشعب الإقليمية الست بمسؤولية التوجيه السياسي لعدد من البعثات الميدانية المشتركة في عمليات الدبلوماسية الوقائية أو صنع السلم أو رصد حقوق الإنسان، بما في ذلك البعثات العاملة في أفغانستان وبوروندي والسلفادور وسيراليون والصومال (الموجودة حاليا في نيروبي) وغواتيمالا وكمبوديا. وتوجه بالمثل أنشطة الرئيس المشارك من الأمم المتحدة للمؤتمر الدولي المعني بيوغوسلافيا السابقة والمبعوثين الخاصين للأمين العام العاملين في ميدان أنشطة صنع السلم على أساس دوام جزئي، بمن فيهم المبعوثون الخاصون العاملون بشأن جورجيا وطاجيكستان. وهي مسؤولة أيضا عن عناصر سياسية معينة تعمل في ميدان عمليات حفظ السلام وعن عدد من بعثات الأمين العام للمساعي الحميدة، بما في ذلك البعثات المتعلقة بتيمور الشرقية وقبرص وميانمار. وهي تدعم وكيل الأمين العام في الاضطلاع بمسؤوليته عن وضع اللمسات النهائية لجميع تقارير الأمين العام عن عمليات حفظ السلام توطئة لتقديمها إليه. وتقوم الإدارة أيضا بإعداد خطة تنظيمية لفترة ستة أشهر. وهي تضع معالم الأهداف الرئيسية التي يتعين تحقيقها والإجراءات التي تتخذ لمتابعة هذه الأهداف.

(هـ) التدابير الأخيرة الرامية إلى تعزيز القدرة على تحليل السياسات

٩٢ - يلاحظ المفتشان أنه، حتى عهد قريب، لم يكن لإدارة الشؤون السياسية سوى قدرة محدودة على تحليل السياسات والإنذار المبكر. وكان الموظفون المكتبيون غارقون في الأعمال الروتينية مثل إعداد مواد الموجزات الإعلامية وصياغة البيانات الصحفية ورفع التقارير إلى مجلس الأمن، ... الخ. وبغية تعزيز قدرة إدارة الشؤون السياسية المتعلقة بالدبلوماسية الوقائية، تم في آذار/مارس ١٩٩٥ إنشاء فريق لتحليل السياسات يتألف من موظف من كل من الشعب الإقليمية الست ومركز شؤون نزع السلاح وشعبة المساعدة الانتخابية، وكان المقصود من تشكيله الاضطلاع بمهام تحليل السياسات.

٩٣ - والمهمة الأولى لهذا الفريق هي تحديد حالات الصراع المحتمل أو الفعلي أو كليهما، والتي يمكن للأمم المتحدة أن تقوم بدور مفيد للوهلة الأولى في السيطرة عليها أو حلها، ووضع الاختيارات المتعلقة بالسياسات لكي ينظر فيها كبار موظفي الإدارة. ويعمل محللو السياسات تحت إشراف مديري الشعب لكل منهم وبالتشاور الوثيق مع جميع الموظفين المكتبيين في شعب كل منهم، ويساعدون على تحديد حالات الصراع المحتمل أو الفعلي أو كليهما. ويقدم كل محلل للسياسات إلى الفريق ككل اقتراحات بشأن قضايا محددة لينظر فيها الفريق ويناقشها. ويجتمع الفريق بانتظام مرة كل اسبوعين. وقد وجدت إدارة الشؤون السياسية أنه من الأفضل تشكيل فريق لتحليل السياسات بدلا من إنشاء وحدة متميزة لتحليل السياسات.

٩٤ - وجدير بالذكر في هذا الصدد أنه تم أيضا إنشاء وحدة للسياسات والتحليلات في مكتب وكيل الأمين العام لإدارة عمليات حفظ السلام. ووفقا لدليل المنظمة تقوم الوحدة، على الرغم من أن مهامها تقتصر على الحالات التي تتواجد بها عملية لحفظ السلام، بتوفير البحوث والتحليلات المتعمقة للمسائل الناشئة فيما يتعلق بالسياسات العامة وجمع المعلومات عن الأنشطة ذات الصلة التي تضطلع بها المنظمات الحكومية الدولية والإقليمية وغير الحكومية، فضلا عن مؤسسات البحث، وتتولى مساعدة الوحدات التنظيمية الأخرى بالإدارة والتنسيق معها في وضع السياسات والإجراءات. والوحدة مسؤولة أيضا عن إعداد الوثائق السابقة لانعقاد الدورات من أجل اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام وتوفير الخدمات التقنية والفنية للجنة، وتوفير الخدمات ذات الصلة أثناء دورات لجنة المسائل السياسية الخاصة التابعة للجمعية العامة وكذلك لمختلف اللجان الحكومية الدولية المخصصة الأخرى المعنية بمسائل حفظ السلام(٦٠).

٩٥ - ويمكن القول، على سبيل الاستنتاج، أن الدبلوماسية الوقائية، على الرغم من أهميتها المنصوص عليها في الميثاق، لم تحتل على مر السنين المكانة البارزة في أنشطة الأمم المتحدة، وظلت - كما وصفها بعض المحللين - نوعا من "الحسناء النائمة" التي لم توقظ من سبات عميق إلا مؤخرا. وعلى الرغم من التأكيد الذي أبداه اجتماع قمة مجلس الأمن، والتدابير العملية التي اتخذها

الأمين العام لتعزيز هذه المهمة من خلال إنشاء إدارة الشؤون السياسية وإعادة تنظيمها، فقد ظلت غير متناسبة مع التحديات المتمثلة في نزع فتيل الصراعات قبل وقوعها. والحجم الإجمالي للموارد المخصصة للدبلوماسية الوقائية - على نحو ما تبين من الفقرة ٨٩ أعلاه - لا يذكر، فضلا عن أن عدد الموظفين في إدارة الشؤون السياسية، ومعظمهم قد عهد إليهم بمهمة الدبلوماسية الوقائية بصفة جزئية فقط، هو من الصغر بحيث لا يكفي لتقديم الخدمة الضرورية.

٩٦ - وتكمن الصعوبة الثانية في تعزيز أنشطة الأمم المتحدة المتعلقة بالدبلوماسية الوقائية في الوصول المحدود إلى المعلومات المتاحة، وذلك يرجع في جانب منه إلى نقص الأموال وعدم كفاية القدرة التحليلية المتوفرة في الإدارة. ويعد إنشاء فريق تحليل السياسات محاولة لسد هذه الفجوة. غير أنها محاولة متواضعة للغاية بالمقارنة بالتحديات المذكورة أعلاه. وفضلا عن ذلك، لا يتوفر بعد لدى القائمين بالتحليل في الشعب وسائل التكنولوجيا الالكترونية اللازمة لمساعدتهم في القيام بتحليلاتهم. وحسب التخطيط الذي وضعته إدارة الشؤون السياسية، يطلب من القائمين بالتحليل في الشعب أن يكون تركيزهم، لفترة معينة، على قضيتين أو ثلاث تبدو للمحلل وكذلك لمدير الشعبة والأمين العام المساعد أنها أخطر حالة في مجال مسؤولية الشعبة أو أنها الحالة التي تتيح أفضل الاحتمالات للقيام بعمل فعال من جانب الأمم المتحدة.

٩٧ - وتتمثل القضية الثالثة في الحاجة إلى تعزيز الاحترافية لدى موظفي الإدارة. والواقع أنه تم في عام ١٩٩٤ تنفيذ عدد من البرامج التدريبية (برنامج التنمية الإدارية للمستوى الرفيع، وبرنامج التنمية الإدارية للمستوى المتوسط، وحلقات التدريب على تكنولوجيا المعلومات والصياغة وتحليل السياسات). غير أنه مازال يتعين إعداد المواد المنهجية والكتيبات المتعلقة بمنع وقوع/حل الصراعات، بما في ذلك القيام ببعثات لتقصي الحقائق، ... الخ.

٩٨ - وفضلا عن ذلك، يبدو أن هناك مشكلة تتعلق بالتغذية المرتدة من مكتب الأمين العام، على سبيل المثال، بشأن الموجزات الإعلامية والمواد الأخرى التي تقوم إدارة الشؤون السياسية بإعدادها للأمين العام. وعلى الرغم من أنه قد يبدو على السطح أنها مشكلة تتعلق بالبيئة التنظيمية، إلا أن التغذية المرتدة غير الكافية قد تؤثر على كفاءة الإدارة وعلى أعمالها الفنية.

"يتطلب السلام مسعى شاملا عبر طائفة متنوعة من
الإجراءات وعلى مر الزمن"
(ب. بطرس غالي)[٦١]

ثالثا - نحو منع شامل لوقوع الصراعات

ألف - مفهوم المنع الشامل لوقوع الصراعات وعناصره

٩٩ - تستلزم الزيادة في الآثار المدمرة للصراعات الداخلية العنيفة منذ نهاية الحرب الباردة، وقصور عمليات حفظ السلام كما ثبت أخيرا في يوغوسلافيا السابقة والصومال وبلدان أخرى، وكذلك التكاليف الهائلة التي ينطوي عليها بناء السلم بعد انتهاء الصراع والمساعدات الإنسانية في حالات ما بعد انتهاء الصراع، نهجا وقائيا بصفة متزايدة لمنع وقوع الصراعات. وقد أوضحت الصراعات الأخيرة بجلاء أن الأمن الذي تسعى إليه الدول في عالم اليوم لا يمكن الحصول عليه دون مواجهة الحاجة إلى العمل قبل نشوب الصراعات، وقبل انحلال الدول، وقبل فرار أعداد هائلة من الأشخاص عبر الحدود في أعقاب نشوب العنف. وأفضل حل للأزمات المتعلقة بالأمن هو القضاء على العوامل التي تتسبب في لجوء الأشخاص والجماعات والحكومات إلى العنف أو التخفيف من حدة هذه العوامل. وما أن ينشب العنف، تكون قدرة المجتمع الدولي على العمل محدودة.

١٠٠ - وفضلا عن ذلك، من شأن التأكيد على التدابير التوفيقية والوقائية والإجراءات المتضافرة، وخاصة في عمليات بناء السلم وصنع السلم قبل وقوع الصراع، أن تتجنب الحاجة إلى اللجوء إلى العمليات المعقدة والمكلفة من حيث الموارد والمتعلقة بحفظ السلام وبناء السلم بعد انتهاء الصراع، والتي تجد الدول الأعضاء أن من العسير تمويلها. وليس من الأوفر فقط وإنما من الأحكم والأكثر إنسانية أيضا اللجوء إلى منع وقوع الصراعات بدلا من القيام بجهود سياسية وعسكرية ضخمة لحل الصراعات. والواقع أنه من الممكن تلافي التكاليف المتعلقة، على سبيل المثال، بإزالة الألغام والإصلاح القصير المدى (إصلاح الطرق والجسور والمدارس) وتحسين الخدمات الصحية، وإعادة تنشيط الإنتاج الزراعي).

١٠١ - وقد أكدت الجمعية العامة في قرارها ٤٧/١٢٠، أنه "يجب النظر إلى السلم والأمن الدوليين بوصفهما كلا متكاملا وأن جهود المنظمة الرامية إلى بناء السلم والعدل والاستقرار والأمن يجب ألا تقتصر على المسائل العسكرية، بل يجب أن تشتمل أيضا، من خلال أجهزتها المختلفة كل في مجال اختصاصه، على الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية والإنمائية ذات الصلة"[٦٢]. والواقع أن الأمر يحتاج إلى استراتيجية وقائية شاملة. وينبغي أن تركز في المقام الأول على الأسباب السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية الكامنة وراء الصراعات. ويمثل تخفيف حدة هذه الأسباب على المدى الطويل أكثر الطرق فعالية لمنع وقوع الصراع. وفي هذا الصدد، يمكن أن

يضاف إلى ذلك أن التمييز بين السلم والأمن وبين التنمية كان في أغلب الأحيان أمرا يدخل في باب المناقشات العقيمة، مع ما ينطوي عليه من محاولات بمبادلة الواحد بالآخر. غير أنه ينبغي لأي مفهوم واقعي حديث للسلم الدولي، ناهيك عن السلم داخل الدول، أن يعترف بالارتباط الذي لاينفصم بين الاثنين.

١٠٢ - غر أن صانعي السلم ورجال الاقتصاد لا يختلطون بشكل طبيعي وأنه لم يجر سوى قدر ضئيل جدا من التفكير النظري بشأن العلاقة بين هذين الأمرين. وكانت الإجراءات في الميدان منككة ومخصصة في معظم الأحيان استجابة لحالات أو مشكلات معينة. ولم تكن هناك استراتيجية شاملة إزاء المشكلات في بلد ما، استراتيجية تشمل كل المتغيرات التي تجمع بين شتى الفعاليات الكثيرة بطريقة متكاملة ومتماسكة، وتربط بين الجوانب المتعلقة بالتنمية بالدرجة الأولى وبين الجوانب المتعلقة في المقام الأول بتوطيد السلم. وفضلا عن ذلك، ليس من الواضح أين تكمن المسؤولية عن وضع هذه الاستراتيجية الشاملة(٦٣).

١٠٣ - وتتطلب الحقائق السياسية والاقتصادية اليوم ما أشار إليه الأمين العام في تقريره "خطة للسلام" من "نهج متكامل إزاء أمن الإنسانية"(٦٤) (التشديد أضيف إلى النص). وبموجب هذا النهج ينبغي التعامل مع المشكلات الإنسانية والسياسية والعسكرية والاجتماعية والاقتصادية على نحو مشترك وليس منفصلا كما كان عليه الحال في أغلب الأحيان(٦٥). والنهج المتكامل هو وحده القادر على تلافي الصدام السياسي بين الاختصاصات وإهدار الموارد الذي يحدث عندما تضطلع مؤسسات مختلفة بولايات معينة على نحو مستقل وبدون غرض مشترك. وقد يكون النهج المتكامل إزاء بناء السلم قبل وقوع الصراع هو الوسيلة الممكنة الوحيدة للتعامل مع مصادر الصراع، ومن ثم تفادي وقوع أزمة كبيرة أو عنف شديد. وتتطلب حاجة الأمم المتحدة لأن تصبح أكثر انشغالا بالجوانب المتعددة التخصصات لعملية بناء السلم قبل وقوع الصراع إعادة التفكير بشكل رئيسي وإعادة تحديد العلاقة بين جميع الفعاليات المعنية ومزاياها النسبية بشكل تحليلي وتنفيذي.

١٠٤ - ويمكن من خلال النهج المتكامل فقط أن تتعزز القدرة المشتركة للتعامل مع الأخطار التي تتهدد السلم والأمن. لذلك، يتطلب النهج المتكامل إزاء منع وقوع الصراع ليس فقط إشراك منظومة الأمم المتحدة كلها وإنما أيضا إشراك المجتمع الدولي بأسره.

١٠٥ - وعليه، يعتقد المفتشان أن الأمم المتحدة تتطلب استراتيجية شاملة لمنع وقوع الصراعات، ينبغي أن تشمل العناصر الرئيسية التالية: (أ) الدبلوماسية الوقائية بوصفها برنامجا فرعيا معينا ومحددا تحديدا جيدا، (ب) بناء السلم قبل وقوع الصراع أو الأنشطة التي تعالج الأسباب الجذرية للصراعات في حالات ما قبل وقوع الصراع. وينبغي الاضطلاع بكلا الفرعين من الأنشطة بطريقة متكاملة. وبغية اتباع نهج متكامل حقا، من الضروري أولا بناء جسور داخلية بين الجهات السياسية

والاقتصادية في الأمانة العامة للأمم المتحدة، بما في ذلك اللجان الاقتصادية. وما أن يتأصل هذا النهج المشترك، ينبغي للأمم المتحدة أن تعمل بشكل وثيق بدرجة أكبر مع جميع برامجها ووكالاتها، وخاصة مؤسسات بريتون وودز، والمصارف الإنمائية الإقليمية، مما يتيح لها الاستفادة من الموارد البشرية والمالية في جميع شؤون السلم والأمن[٦٦].

١٠٦ - ويتضمن تنفيذ هذه الاستراتيجية، أولا، توفر آلية بنيوية لمنع وقوع الصراعات، وتقترن بنظام كاف للإنذار المبكر بوصفها أداة لإدارة مهمة منع وقوع الصراعات، وثانيا، الاشتراك النشط لجميع الفعاليات (الحكومات ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية ومؤسسات البحث والمؤسسات الأكاديمية، ...الخ) للاضطلاع بإجراء متضافر.

باء - الارتقاء بقدرة الأمم المتحدة في ميدان الدبلوماسية الوقائية

١٠٧ - تبين بوضوح من الفصول السابقة أن الأمم المتحدة، لكي تحقق السلم والأمن الدوليين، تستخدم جميع الوسائل المتوفرة لديها: الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم، وحفظ السلام، وبناء السلم، وإنفاذ السلام. كما تعكس التوافق الناشئ في الآراء من أنه يمكن بل وينبغي القيام بما هو أكثر من ذلك لمنع تصعيد المنازعات إلى صراعات مسلحة وذلك بإيلاء المزيد من الاهتمام للدبلوماسية الوقائية. وهناك فهم عام بأن حل الصراعات يتطلب دبلوماسية تتميز بالصبر وإقامة عملية سياسية تتيح بناء الثقة والحلول القائمة على التفاوض للخلافات الطويلة العهد.

١٠٨ - ومن المبادئ الجوهرية والمقبولة للدبلوماسية الوقائية احترام المبادئ المتعلقة بسيادة الدول وسلامتها الإقليمية واستقلالها. ويمكن للإجراء الوقائي أن يأخذ كثيرا من الأشكال بما في ذلك المساعي الحميدة التي يضطلع بها الأمين العام للأمم المتحدة، واستعمال المبعوثين الخاصين، والاتصالات المباشرة بين كبار الشخصيات السياسية، والبعثات الميدانية الصغيرة للدبلوماسية الوقائية وصنع السلم (أو حتى عمليات الانتشار الوقائي للوحدات العسكرية أو وحدات الشرطة المدنية.) ومن مزايا الدبلوماسية الوقائية أنها تنطوي على عنصر سياسي غلاب، يتعين أن يحافظ على مكانته المركزية حتى عندما تتأكد ضرورة اللجوء إلى أدوات أخرى. وهي بطبيعتها لا تقحم نفسها ولا إكراه فيها.

١٠٩ - وكما سبق ذكره، فإن نصيب الدبلوماسية الوقائية من الحجم الإجمالي لموارد الأمم المتحدة المنفقة على التعامل مع المنازعات الجارية لا يذكر. وليس من الممكن توقع أن تكفل إدارة الشؤون السياسية بوضعها الحالي وباشتراك موظفيها الفنيين بصفة جزئية فقط في ميدان الدبلوماسية الوقائية، توفير خدمة معززة تتعلق بالدبلوماسية الوقائية.

١١٠ - ومن النهج الواعدة إلى أقصى حد للارتقاء بمستوى الدبلوماسية الوقائية التي تضطلع بها الأمم المتحدة، تزويد المنظمة بقدرة على توفير خدمة لأعضائها تتعلق بحل المنازعات، وذلك بقيامها بوصفها طرفا ثالثا بتقديم مساعدة تتسم بالمهارة من خلال المساعي الحميدة والوساطة. ويشمل ذلك كل تشجيع للجهود المحلية التي تبذل لتعزيز التوصل إلى تسوية سلمية للصراعات قبل أن تتدخل الأمم المتحدة أو قبل تحريك تدابير قسرية بموجب الفصل السابع من الميثاق[٦٧].

١١١ - وحتى تتمكن الأمم المتحدة من الاضطلاع بهذه المهمة، من الضروري أن يتوفر لديها فهم واضح ودقيق للتعقيدات التي تنطوي عليها أية حالة تفكر في الاشتراك أو التدخل فيها. ويلزم توفر قدرة تحليلية لتحديد الأسباب الجذرية للصراع تحديدا موضوعيا، وكذلك الفعاليات المشاركة في أي صراع وخططهم الفعلية. وعلى سبيل المثال، فإن الوصف العام لصراع ما بأنه "إثني" لا يفسر في كثير من الحالات أسبابه الحقيقية. وكما لاحظ أحد أعضاء مجلس الأمن، فإن هذا الوصف جاء غالبا نتيجة ملاءمة سياسية أو كسل عقلي أو نزوع لقبول حالة ما على أنها تستعصي على الحل.

١١٢ - ويعتقد المفتشان أنه إذا ما تم تزويد إدارة الشؤون السياسية بالموارد وتم تطويرها على نحو مناسب، فإنها تبشر بأمل كبير في تعزيز قدرة الأمانة العامة على الاضطلاع بالدبلوماسية الوقائية.

(أ) التطوير الهيكلي/وحدة لمنع وقوع الصراعات

١١٣ - وعليه، يقترح المفتشون لا مجرد إعطاء أولوية أعلى للدبلوماسية الوقائية وإنما أيضا تخصيص مزيد من الموارد لإدارة الشؤون السياسية للقيام بهذه المهمة، وذلك من خلال جملة أمور من بينها تحويل موارد من مجالات ذات أولوية متدنية. وما أن يتم زيادة موارد الإدارة والتوسع في عدد الموظفين من خلال إعادة توزيع الموظفين العاملين في الأنشطة ذات الصلة داخل إدارة الشؤون السياسية وخارجها، ومن خلال تعيين أشخاص ذوي معرفة وخبرة في مجال منع وقوع المنازعات وحل الصراعات، ينبغي للأمين العام أن يضطلع بعملية التطوير الهيكلي اللازم للإدارة. وينبغي أن يشمل ذلك، في رأي المفتشين، على سبيل الخيار، إنشاء وحدة معينة لمنع وقوع الصراعات. وسوف تشمل المهام الرئيسية لإدارة الشؤون السياسية بعد تعزيزها على هذا النحو في مجال الدبلوماسية الوقائية ما يلي:

(أ) إجراء تحليل عملي المنحى للحالات التي يحتمل أن تنتهي إلى صراع، وذلك عن طريق توحيد المعلومات الداخلية والخارجية؛

(ب) اقتراح إجراءات مناسبة على الأمين العام مع توفير قناة إنسيابية للاتصالات (الوصول) لتسهيل اتخاذ إجراء مبكر؛

(ج) مساعدة الأمين العام في الاضطلاع بإجراءات تتعلق بالدبلوماسية الوقائية (مثل بعثات تقصي الحقائق والوساطة والمساعي الحميدة) يقررها بنفسه أو بتفويض من مجلس الأمن أو كلا الأمرين معا؛

(د) تقديم خدمات أمانة لمجلس الأمن بشأن قضايا الدبلوماسية الوقائية؛

(هـ) العمل بمثابة "نواة" لبعثات ميدانية صغيرة إذا اقتضى الأمر.

١١٤ - ويعتقد المفتشان أن التطوير الهيكلي (بما في ذلك الخيار المتعلق بإنشاء وحدة لمنع وقوع الصراعات) الذي من شأنه أن يوفر تركيزا حادا على الدبلوماسية الوقائية سوف يمثل خطوة من الخطوات الرئيسية للإرتقاء بمهمة الأمم المتحدة لمنع وقوع الصراعات.

(ب) فرق إقليمية لمنع وقوع الصراعات

١١٥ - استكمالا للتدابير التي تتخذ على نحو ما ورد بيانه أعلاه (الفقرتان ١١٣ و ١١٤)، يمكن النظر في القيام، إذا لزم الأمر وكان ذلك ممكنا، بإنشاء فرق معنية بالدبلوماسية الوقائية في مراكز الأمم المتحدة الإقليمية (مقار اللجان الإقليمية) تضطلع بتقييم تطور الحالات التي يحتمل أن تتحول إلى صراعات، وتوصي إدارة الشؤون السياسية باتخاذ تدابير مناسبة أو من خلالها. ويمكنها، حسب الاقتضاء ووفقا لتعليمات مقر الأمم المتحدة، أن تضطلع بإجراءات مناسبة، بما في ذلك إقامة روابط مع الحكومات والأطراف والطوائف والفئات المعنية بغية نزع فتيل الصراعات أو إزالتها. وينبغي، عند الاقتضاء، أن تتلقى مساعدة من الممثلين الخاصين للأمين العام (القضايا السياسية) والمنسقين المقيمين للأمم المتحدة (القضايا الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية) العاملين (المتمركزين) في بلدان منطقة كل منهم. كذلك ينبغي توخي إمكانية إشراك ممثلي المنظمات الإقليمية/دون الإقليمية واللجان الإقليمية ومكاتب الأمم المتحدة الأخرى فضلا عن المنظمات غير الحكومية في أعمال هذه الفرق.

(ج) فرقة عمل لمنع وقوع الصراعات

١١٦ - أنشأ الأمين العام فرقة العمل الأقدم المعنية بعمليات الأمم المتحدة والتي تضم إدارة الشؤون الإنسانية وإدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام بالإضافة إلى المستشارين الخاصين للأمين العام والمستشار القانوني ووكيل الأمين العام لشؤون الإدارة والتنظيم. ويشترك فيها أيضا مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منذ أوائل عام ١٩٩٥. غير أنه لم يتوفر شيء من هذا القبيل

فيما يتعلق بمنع وقوع الصراعات. ويعتقد المفتشان أنه يمكن أيضا إنشاء فرقة عمل كهذه لتسهيل الاضطلاع، على أساس التوصيات المقدمة من إدارة الشؤون السياسية، بنهج للأمم المتحدة منسق ومتعدد المهام إزاء منع وقوع الصراعات. وينبغي أن تضم فرقة العمل هذه بصفة خاصة، بالإضافة إلى إدارة الشؤون السياسية، إدارة الشؤون الإنسانية وإدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة خدمات الدعم والإدارة من أجل التنمية، وإدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات، وإدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والمفوض السامي لحقوق الإنسان/مركز حقوق الإنسان.

(د) فرقة الشخصيات الرفيعة المستوى

١١٧ - ليس ثمة مغالاة في التأكيد على عمل الممثلين الخاصين للأمين العام ومبعوثيه بالنسبة لمنع وقوع الصراعات. لذلك، لا غرابة في أن أعضاء مجلس الأمن ظلوا يطرحون قضية الاهتداء إلى حلول لتوسيع نطاق "فرقة" الشخصيات الرفيعة المستوى هذه. وقدمت بالفعل بعض الدول الأعضاء إلى الأمين العام قائمة بأسماء مرشحيها وعرضت تمويل خدماتها. ويعتقد المفتشان أن هذه بداية طيبة من شأنها تسهيل تنفيذ عنصر هام آخر من عناصر الدبلوماسية الوقائية النشطة، وهو إنشاء بعثات ميدانية مصغرة.

جيم - الإنذار المبكر ومنع وقوع الصراعات

(أ) الإنذار المبكر وأغراضه

١١٨ - تم التأكيد مرارا وتكرارا على أهمية الإنذار المبكر بوصفه، وسيلة لتحديد وجود عوامل من المرجح أن تؤدي إلى نشوب حالة من الصراع تستدعي اتخاذ إجراء وقائي. ويعد الإنذار المبكر خطوة هامة نحو الدبلوماسية الوقائية وينظر إليه بوصفه جزءا من آلية الدبلوماسية الوقائية[٦٨].

١١٩ - ويمثل الإنذار المبكر بالأزمات المحتمل وقوعها، بما في ذلك الكوارث الإنسانية، أداة رئيسية في الإجراءات الوقائية الناجحة. وقد أكدت قرارات الجمعية العامة أنه ينبغي للأمم المتحدة أن تتعامل في توقيت مناسب مع الأخطار الكامنة و/أو الفعلية التي تتهدد السلام. ويتطلب ذلك نظاما موثوقا به ومنظما تنظيما جيدا لجمع وتحليل المعلومات من شأنه إطلاق "إنذار مبكر" لتنبيه المجتمع الدولي[٦٩].

١٢٠ - ولا بد من تحسين قدرة الأمم المتحدة على اكتشاف الأزمات الناشئة في مرحلة مبكرة، وهو ما يعرف "بقدرتها على الإنذار المبكر". ولا غنى عن توفر المعلومات في التوقيت المناسب من أجل وضع تخطيط توقعي. واستنادا إلى "الإنذار المبكر" سيتعين على الأمم المتحدة وضع خطط للتعامل مع الأزمات الناشئة.

١٢١ - ولا يفتقر غالبا إلى معلومات عن هذه الأزمات، ولكن نظرا لاختلاف جذور المنازعات وتشابكها في بعض الأحيان، من الضروري الاستفادة من جميع المصادر المتوفرة وتنظيم تقاسم هذه المعلومات فيما بين جميع القادرين على القيام بدور نشط في القضاء على الأزمات التي تتفجر لتصبح صراعا سافرا. وغالبا ما تكون المعلومات متناثرة، وثمة حاجة إلى تحسين التنسيق بين المعلومات المتوفرة، بما في ذلك المعلومات الواردة من وكالات الأمم المتحدة المتخصصة والمنظمات الإقليمية وأن يتم ذلك بطريقة أكثر انتظاما.

١٢٢ - وقد أشار الأمين العام أيضا، في تقريره "خطة للسلام"، إلى نظم الإنذار المبكر التي استحدثت في الأمم المتحدة فيما يتعلق بالأخطار البيئية، وخطر وقوع حادثة نووية، والكوارث الطبيعية، وتحركات السكان الضخمة، وخطر حدوث المجاعات، وانتشار الأمراض. ويمكن الجمع بين هذه الآليات وبين المؤشرات السياسية لتقييم ما إذا كان يوجد خطر يتهدد السلام وتحليل ما يمكن استخدامه من إجراء من جانب الأمم المتحدة للتخفيف من حدته. وتتطلب هذه العملية تعاونا وثيقا مع مختلف الوكالات المتخصصة وأجهزة الأمم المتحدة وغير ذلك من الترتيبات والمنظمات الإقليمية الأخرى.

١٢٣ - ومن الواضح أن ثمة حاجة إلى تكامل جهود شتى عناصر منظومة الأمم المتحدة، على أن يشمل ذلك المنظمات الإقليمية عند الاقتضاء، بغية الاضطلاع في مرحلة مبكرة بتحديد الحالات التي قد تتطور إلى صراعات واتخاذ ما يلزم من تدابير لمنع وقوع هذه الصراعات. وينبغي في هذا الصدد النظر في إنشاء قاعدة للبيانات(٧٠).

١٢٤ - وينبغي النظر إلى الإنذار المبكر باعتباره أداة تنظيمية مفيدة وعملية المنحى (على الرغم من أنها تتطلب أعمال بحث واسعة) فضلا عن كونه عملية تعلم جارية للحالات الآخذة في التطور. وينبغي أن يشكل العنصر المتعلق بالإنذار المبكر جزءا من سلسلة تنظيمية تتألف من الإنذار المبكر والتأهب واتخاذ الإجراءات وتقييم مرحلة ما بعد اتخاذ الإجراءات. وينبغي معالجة جميع هذه العمليات بطريقة منتظمة.

١٢٥ - والإنذار المبكر عبارة عن مهمة تتعلق بالتنبيه، وليس مجرد عملية للتنبؤ أو التوقع. وينبغي أن تحدد الإنذارات المخاطر وأن تقدم سيناريوهات محتملة للحالات الآخذة في التطور. ولما كان لكل حدث أو حالة ناشئة سبب، فسوف تعالج ممارسات الإنذار المبكر "الأسباب الجذرية" بالضرورة.

١٢٦ - ولا يمكن النظر إلى الإنذار المبكر، بوصفه مهمة، وإن كانت مهمة داعمة، بمعزل عن غيره. ومن شأن محاولة التعامل مع قضايا الإنذار المبكر بدون إدراجها في إطار سياسات واستراتيجيات

أوسع للأمم المتحدة أن تؤدي إلى وقوع مشاكل. وإلى جانب ذلك، من شأن عدم إدراج أنشطة الإنذار المبكر في إطار الاستراتيجية الكبرى للأمم المتحدة أن يؤدي إلى نشوء صعوبات أو حالات إحباط في أداء نظم الإنذار المبكر والنظم الوقائية"[٧١].

(ب) من مشروع إرشادي إلى نظام كامل

١٢٧ - بذلت أول محاولة لإنشاء آلية للإنذار المبكر في الأمانة العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٨٧ مع إنشاء إدارة البحوث وجمع المعلومات. وعلى الرغم من أن ذلك كان بمثابة بداية مشجعة، فقد حدث عدد من المشكلات، بما في ذلك مشكلات تتعلق بعدم وجود هيكل أساسي مناسب فضلا عن قضايا الموظفين، مما أدى إلى عجز الإدارة عن أداء أعمالها على النحو الأمثل وأسفر بالتالي عن إلغائها.

١٢٨ - ويتضمن التقرير الأخير لوحدة التفتيش المشتركة "اشتراك منظومة الأمم المتحدة في تقديم وتنسيق المساعدة الإنسانية"[٧٢] تحليلا تفصيليا لآليات مختلفة للإنذار المبكر تم استحداثها في منظومة الأمم المتحدة على مستوى المنظمات منفردة وعلى مستوى مشترك بين الوكالات. ومن النظم الموحدة إلى أكبر حد من بين النظم الوارد وصفها في التقرير هو بلا شك النظام الإنساني للإنذار المبكر الذي تديره إدارة الشؤون الإنسانية بوصفه مشروعا خارجا عن الميزانية وتموله دولة عضو واحدة. والهدف من هذا النظام هو تجميع معلومات من وكالات الأمم المتحدة ومكاتبها الميدانية، ومن الدول الأعضاء، والمنظمات غير الحكومية ووسائط الإعلام، بغرض تحديد ما قد ينشأ من أزمات لها آثار إنسانية. وتم حتى الآن، استحداث نموذج أولي قائم على سلسلة زمنية من البيانات.

١٢٩ - وعندما يكتمل النظام سوف يتولد عنه: (أ) تقارير عامة اسبوعية تجمل الحالة في جميع البلدان التي تبعث حالتها على الانشغال إلى حد ما؛ (ب) إشارات الإنذار المبكر لرصد وتحديد الحالات التي تستوجب مستوى أعلى من الانشغال؛ (ج) تقارير متابعة تتضمن معلومات جديدة من المكاتب الميدانية فضلا عن التغييرات في مؤشرات النظام؛ (د) تقارير قطرية تتألف من مجموعة كاملة من المعلومات المتعلقة بالمؤشرات بما في ذلك التقييم والاتجاهات الحالية وخرائط تفصيلية يمكن استعمالها في تخطيط البعثات والبرامج فضلا عن العروض والموجزات الإعلامية.

١٣٠ - وبعد أن وقف المفتشان على النظام الإنساني للإنذار المبكر، ففي رأيهما أن نطاقه يتجاوز بدرجة بعيدة مجرد دعم برامج المساعدة الإنسانية، وأنه يمكن في نهاية الأمر أن يشكل جوهر نظام موحد للإنذار المبكر من أجل دعم مهمة الأمم المتحدة المتعلقة بمنع وقوع الصراعات. لذلك يرى المفتشان أنه من المفيد بدرجة أكبر نقل النظام الإنساني للإنذار المبكر إلى إدارة الشؤون السياسية ليعمل بوصفه "نظاما للدعم والتقييم التحليلي" لأنشطة منع وقوع الصراعات.

١٣١ - وفي الوقت نفسه، وتسهيلا لإجراء تحليل موحد وعملي المنحى، ينبغي الانتظام في عمليات إبلاغ المقر عن الحالة في البلدان (المشكلات المحتملة أو الوشيكة الوقوع) من جانب المكاتب الميدانية لوكالات الأمم المتحدة التنفيذية (مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة) فضلا عن مراكز الأمم المتحدة للإعلام والبعثات الميدانية لإدارات/مكاتب الأمم المتحدة (إدارة الشؤون الإنسانية وإدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام والمفوض السامي لحقوق الإنسان/مركز حقوق الإنسان)، وهي العمليات التي ينبغي توجيهها بانتظام إلى إدارة الشؤون السياسية مع ما يتصل بها من تحليلات. وفي هذا الشأن، ينبغي الاستفادة بقدر أكبر من الفعالية من نظام الأمم المتحدة للمنسقين المقيمين.

١٣٢ - ومما يذكر أن منسق الأمم المتحدة المقيم يطلب منه على الصعيد القطري أن يضطلع بقيادة الفريق فيما بين ممثلي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ووكالاتها. ويشرف منسق الأمم المتحدة المقيم الذي يمثل عادة الأمين العام على الصعيد القطري، على التنسيق فيما بين الوكالات، والتركيز على المجالات الاجتماعية والاقتصادية في مساعدات الأمم المتحدة التي تقدمها المؤسسات منفردة عملا بولاية كل منها. كما يطلب من المنسق المقيم أن يقدم بشكل روتيني تقارير إلى مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن الأوضاع التي تؤثر أو التي يحتمل أن تؤثر سلبا على الأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية. ويمكن لهذه التقارير التي تحاول الكشف عن نواحي القصور في التنمية، أن توفر المؤشرات المبكرة التي تكمن في صميم حالات الطوارئ المعقدة على الصعيد المحلي.

١٣٣ - وحسبما تقتضي الحالة، يعمل منسق الأمم المتحدة المقيم أيضا على ضمان تقديم المعلومات الوثيقة الصلة والمستمدة من جميع مصادر الأمم المتحدة في البلد إلى منظومة الأمم المتحدة. ويلازم ذلك أنه من المتوقع من منظومة الأمم المتحدة أن تكفل تدفقا منتظما للمعلومات إلى المنسق المقيم، وإبلاغه بإشارات الإنذار المبكر التي تم الحصول عليها من المصادر الأخرى. ومما يدخل ضمن مهمة منسق الأمم المتحدة المقيم، القيام بعمليات رصد روتينية للحالات القائمة في البلدان من خلال المشاركة المنتظمة في المعلومات من جانب مؤسسات الأمم المتحدة ووكالاتها.

١٣٤ - وفيما يتعلق بعمليات الإبلاغ، من الضروري توفر تسهيلات مباشرة للحاسوب ذات معدات وبرامج متجانسة فضلا عن استعمال نموذج موحد، وذلك للتعجيل بعمليات التجهيز اللازمة. كذلك من المهم أن يتوفر تنسيق وتعاون وثيقان فيما بين الإدارات/الوكالات والخلوص إلى أحكام أولية على الصعيد الميداني، عن الحالة في بقعة معينة، من خلال عملية رصد متواصلة.

١٣٥ - ويعتقد المفتشان أيضا أنه ينبغي دعوة الدول الأعضاء والأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية فضلا عن مصادر أخرى مثل معاهد البحوث والمعاهد الأكاديمية، إلى تقديم معلومات وتحليلات ذات صلة إلى إدارة الشؤون السياسية.

وينبغي تحسين استخدام نظام الإنذار المبكر القائم وزيادة تطوير القدرة على الإنذار المبكر. وفي هذا الصدد، أوضح المشتركون في قمة هاليفاكس أنه "للمساعدة في منع وتخفيف حدة الأزمات الناشئة، بما في ذلك الأزمات ذات الأبعاد المتصلة بحقوق الإنسان واللاجئين، سوف تطلب من الأمين العام للأمم المتحدة استطلاع الوسائل الكفيلة بتحسين تحليل واستخدام معلومات الإنذار المبكر المتصلة بالكوارث والصراعات، وبوجه خاص من المفوض السامي لحقوق الإنسان والمفوضة السامية لشؤون اللاجئين"(٧٣).

١٣٦ - وتبعا لذلك، يدرك المفتشان مدى الصعوبات الكامنة في إنشاء نظام كامل للإنذار المبكر. ومن المؤكد أن من بينها توفر الموارد اللازمة، وتتمثل الصعوبة الثانية في أن لدى بعض الدول الأعضاء تحفظات معينة إزاء تشكيل قدرة كاملة على الإنذار المبكر في الأمانة العامة للأمم المتحدة. ويرى المفتشان أنه يمكن التغلب على الصعوبة الأخيرة بواسطة كفالة نوع من الشفافية في المنظومة ليس من شأنه الإضرار بالسرية.

١٣٧ - ويشير المفتشان إلى أن الإنذار المبكر هو عنصر من العناصر، وأن نظام الإنذار المبكر هو مجرد أداة تنظيمية للدبلوماسية الوقائية. لذلك، فإن المطلب الذي سلّمت به الجمعية العامة في قرارها ٤٧/١٢٠ بشأن "الجمع، حسب الاقتضاء، بين السرية والشفافية"، ينطبق على الدبلوماسية الوقائية بوجه عام وعلى الإنذار المبكر بوجه خاص.

(ج) من الإنذار المبكر إلى الإجراء المبكر

١٣٨ - يود المفتشان أن يؤكدا على أن "الإنذار المبكر" ليس هدفا في ذاته، ولكنه أداة تنظيمية لمنع نشوب الصراعات. وبعبارة أخرى، لا معنى لتعزيز نظام للإنذار المبكر ما لم ينتج عنه إجراء مبكر. والواقع أن التحدي الأكبر في هذا المجال هو ضمان الانتقال من الإنذار المبكر إلى الإجراء المبكر. ويرى المفتشان بعد دراسة متأنية أن نقل الدبلوماسية الوقائية والإنذار المبكر إلى ميدان العمل مسألة تتعلق أساسا بالإرادة السياسية.

١٣٩ - وقد كانت الأزمات المتعلقة بالبوسنة والصومال ورواندا موضع عمليات للإنذار المبكر، وجميعها أمثلة على التنبؤ الجيد بوقوع وفيات. غير أن كلا من المؤسسات الوطنية والمجتمع الدولي فشل في اتخاذ إجراءات حاسمة عندما أخذت الصراعات في التصاعد. وقد جاء رد الفعل متأخرا جدا في رواندا وشهد المجتمع الدولي بمشاعر من النزع تردي الصراع السياسي إلى أعمال وحشية من التدمير وإبادة الأجناس. ومن ثم، فإن المشكلة الحقيقية ليست في مجرد الإنذار المبكر، بل في ترجمة المعرفة بوجود أزمة وشيكة إلى إجراء وقائي. وثمة سؤال يتعلق بذلك وهو من الذي ينبغي أن يستجيب للصراع في شتى مراحل تصعيده؟

١٤٠ - وتتمثل إحدى الإجابات على هذا السؤال في فكرة "الاستجابات المتعددة الدرجات". ذلك أنه مع التصاعد في الأزمة، تستجيب المنظمات المحلية أولا، تليها المنظمات دون الإقليمية والإقليمية، وأخيرا المجتمع الدولي. وقد يكون في مقدور الفعاليات المحلية مثل الدول أو المنظمات غير الحكومية أو المنظمات الإقليمية، التعامل مع أزمات صغيرة بمساعدة عن طريق الوساطة أو التوفيق أو التفاوض، خاصة عندما تلقى دعما من جانب دول أكبر في المجتمع الدولي. ويمكن للأطراف الخارجية أن تدعم التدخل لإنهاء الصراع في شتى حالات تطوره. ولا ينبغي النظر في تدخل المجتمع الدولي إلا في الحالات التي تتجاوز فيها الأزمة قدرات المؤسسات المحلية ودون الإقليمية والإقليمية على الاستجابة. ومن المطلوب، قبل كل شيء، أن يحدث تنسيق وثيق فيما بين شتى الفعاليات في جميع المراحل من أجل تحقيق استجابة ناجحة للصراع. وجدير بالذكر في هذا الصدد، أنه من الضروري فيما يتعلق بالأمم المتحدة، أن يتوفر تعاون وثيق وعملي بين الأمانة العامة والهيئات الحكومية الدولية.

"من الأفضل إرساء التنمية اليوم
بدلا من إنزال القوات غدا"[٧٤]
(جيمس جوستاف اسبيث)

رابعا - معالجة الأسباب الجذرية للصراعات

ألف - الأسباب الجذرية للصراعات

١٤١ - يتبين من التجربة أن الصراعات تأتي نتيجة لمجموعة متنوعة من العوامل. ذلك أن الأثر المتفاوت وغير المنصف في أغلب الأحيان للتغييرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية على مختلف قطاعات السكان، يسفر غالبا عن صراعات عنيفة. وفي معظم البلدان النامية، وخاصة في افريقيا، يمكن أن تعزى الصراعات السياسية والمدنية المحلية بطريق مباشر أو غير مباشر إلى ما يقترن بالتحولات الوطنية الاجتماعية - الاقتصادية والثقافية من آلام يصعب إدارتها على المستوى السياسي الاستراتيجي ومن ثم تتجه نحو سحق نظم الحكم الضعيفة عامة في هذه البلدان. وكانت النتيجة في بعض الحالات انهيارا كاملا أو شبه كامل للحكومة أو السلطة المركزية. وفي بلدان أوروبا الشرقية، تولدت الصراعات عن تحولات منتظمة يضاعف منها التوترات الإثنية والدينية الطويلة العهد.

١٤٢ - وهناك عدد من الصراعات يرجع أصلها إلى المنازعات حول الموارد الطبيعية. وعلى سبيل المثال، تأتي الصعوبات الراهنة في عملية السلام في الشرق الأوسط نتيجة لاعتبارات استراتيجية، فيما يتعلق بموارد المياه، فضلا عن العوامل التاريخية - السياسية المعروفة. ويمكن للتقاسم غير الملائم لموارد المياه المشتركة بين البلدان المتجاورة، أو المشاريع المائية الكبيرة التي تؤثر على توفر المياه في البلدان الأخرى، أن تؤدي إلى منازعات بل وإلى صراع خطير. والصلة بين الحروب والمجاعات أمر لا جدال فيها. وليس من قبيل الصدفة أن كل مجاعة كبيرة في السنوات الأخيرة حدثت في منطقة حرب. وفي افريقيا وحدها، تمثل أنغولا والصومال آخر بلدين في قائمة طويلة تشمل اثيوبيا والسودان وليبيريا وموزامبيق. كذلك يمكن لتدفقات اللاجئين والمهاجرين، وهي نتيجة كثير من الصراعات، أن تكون مصدرا للتوتر في البلدان المضيفة، أو بين البلد المضيف وبلد المنشأ. وتمثل عمليات التشريد الواسعة النطاق للسكان في بعض الأحيان، مثلما في يوغوسلافيا السابقة، هدفا للصراع ذاته.

١٤٣ - وتوجد روابط قوية بين الصراعات والنفقات العسكرية. ويفيد تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المشار إليه في الفقرة ١٢ أعلاه، أن البلدان النامية ما زالت تنفق ٢٠,٤ بليون من دولارات الولايات المتحدة على استيراد الأسلحة من البلدان المتقدمة النمو في عام ١٩٩٣ (ولا يشمل هذا الرقم الأموال المنفقة على إنتاج الأسلحة المحلية أو على الأسلحة المستوردة من البلدان النامية).

١٤٤ - غير أن الفقر والتخلف هما أقوى الأسباب الجذرية لكثير من الصراعات، على الرغم من أن "حالات الفشل في التنمية لا تؤدي جميعها إلى نشوب أزمات تتعلق بالأمن"(٧٥). فمن مجموع ٨٩ بلدا ذكرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها شهدت صراعات وعنفا سياسيا كبيرا، تنتمي ٦٥ إلى العالم النامي. ويزداد عدد البلدان التي تشهد أو توشك أن تشهد أزمة. وقد يكون من المفيد في هذا الصدد، أن نتذكر أن نحو ١,٥ بليون نسمة في العالم اليوم يعيشون في فقر مدقع. وأن أوضاع المعيشة بالنسبة لضعف هذا العدد أمر يؤسف له. ويولد نحو ٦٧ ٠٠٠ طفل كل يوم لدى عائلات يقل كسبها عن ٧ من دولارات الولايات المتحدة في الأسبوع. وأسوأ البلدان هي البلدان الـ٤٧ المعروفة بأقل البلدان نموا. ومع أنها تشكل نسبة ١٠ في المائة من مجموع سكان العالم إلا أنها لا تحصل إلا على ٠,١ في المائة من الدخل العالمي. وظل دخلها الفردي ينخفض في المتوسط على مدى أكثر من عامين. ويبلغ حاليا ٣٥٠ من دولارات الولايات المتحدة في السنة. وانخفض نصيبها من التجارة العالمية من ٠,٦ في المائة في عام ١٩٨٠ إلى ٠,٢ في المائة في عام ١٩٩٢(٧٦).

١٤٥ - ومازال عبء الدين الذي يواجه العالم النامي آخذا في التصاعد، وبلغ الآن ١,٩ تريليون من دولارات الولايات المتحدة. وعلى سبيل المثال، تزيد مدفوعات الديون في افريقيا جنوبي الصحراء الكبرى عما تنفقه المنطقة من أموال على الصحة والتعليم. وما لم يتم حل مشكلة الديون في كثير من البلدان النامية، ستظل احتمالات نموها الاقتصادي وتنميتها ضربا من الوهم.

١٤٦ - وقد حدثت زيادة هائلة في عدم المساواة. ففي العقود الثلاثة الماضية، تضاعفت الفجوة بين أغنى السكان في العالم وأفقرهم الذين تبلغ نسبتهم ٢٠ في المائة، من ٣٠ مرة إلى ٦٠ مرة(٧٧).

١٤٧ - ولعلاج هذه الحالة، ينبغي أن تهدف سياسات المساعدة الدولية والثنائية، فضلا عن سياسات المجتمع المدني بصفة عامة، إلى التصدي لتخفيف حدة هذه الأسباب الجذرية للعنف. وعندما يستجيب المجتمع الدولي لعلاج الأزمة، فإنه لا يكفل إمكانية التوسع في الناتج الاقتصادي العالمي فحسب، وإنما يكفل أيضا أمنه الذاتي. وأي عمل بخلاف ذلك، أو عدم القيام بأي عمل، سوف يكفل بالتساوي نقل الفقر والتخلف من العالم الثالث إلى البلدان المتقدمة النمو في شكل أجانب غير شرعيين ولاجئين ومخدرات وجرائم، ... الخ. ومهما اتسعت الحدود، ومهما ازدادت قوة الجيوش، فلن تكفي لقمع غريزة البقاء لدى الإنسان(٧٨).

باء - بناء السلم قبل وقوع الصراع: الاحتياجات والوسائل

١٤٨ - مع اقتراب القرن من نهايته، أخذت الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والسياسية التي تواجه كثيرا من البلدان النامية، طابعا ملحا وحجما لا مثيل لهما في التاريخ. ونظرا لأنه تكمن وراء صراعات العالم وحالاته الطارئة الكثيرة، أزمة تخلف صامتة، فقد أصبح من الواضح بشكل متزايد أن تقديم الإغاثة في حالات الطوارئ أو التدخل المناسب على صعيد السياسات، لا يشكل

أي منهما مفتاحا لتلافي وقوع الصراعات، بل هي عملية هادئة وطويلة من التنمية البشرية المستدامة: عملية لا يتولد عنها نمو اقتصادي فحسب، بل توزع أيضا فوائده توزيعا منصفا؛ عملية تؤدي إلى توليد البيئة لا إلى تدميرها؛ وتسفر عن تمكين الشعوب بدلا من تهميشهم. إنها التنمية التي تعطي الأولوية للفقراء، وتوسع نطاق اختياراتهم وفرصهم، وتكفل مشاركتهم في اتخاذ القرارات التي تؤثر على معيشتهم[٧٩].

١٤٩ - ومفهوم بناء السلم كما عرض لأول مرة في "خطة للسلام" بدا ضيقا فيما بعد. ولم يعد ينظر إليه على أنه جهود ترمي إلى تهيئة السلام في أعقاب أعمال القتال. بل إن له الآن تعريفا أوسع بكثير، وهو: تهيئة الأوضاع التي تكفل قيام سلم دائم. غير أنه ينبغي الاعتراف بأن الحاجة إلى نهج متكامل للأمن الإنساني، وهو الفكرة المحورية في "خطة للسلام"، قد تم إغفاله حتى الآن إلى حد بعيد.

١٥٠ - ويزداد الآن الإدراك بأن تقديم المساعدة الدولية إلى البلدان النامية هو من التكاليف الأساسية للاستقرار العالمي. ولكن "البلدان الأكثر فقرا" لا تحتاج إلى مزيد من "المعونة الأجنبية" من النوع الذي كان قائما أثناء الحرب الباردة، بل هي تحتاج بالفعل إلى المساعدة وإلى المزيد من المساعدة التي تكفل تنمية مستدامة محورها الشعوب"[٨٠]. إن هذا النوع من المساعدة هو استثمار حيوي في المستقبل.

١٥١ - وفي إطار بناء السلم قبل وقوع الصراع، ينبغي للأمم المتحدة أن تستعد للقيام بدور أكثر فعالية وإيجابية في مساعدة البلدان في حالات ما قبل وقوع الصراع من أجل اختيار استراتيجيات ملائمة للتنمية. وينبغي للأمم المتحدة أن تعزز قدرتها التحليلية والتنفيذية لمساعدة هذه البلدان على وضع سياسات مرسومة بعناية، سياسات واضحة وموثوق بها وقابلة للتنفيذ من وجهتي النظر السياسية والاجتماعية - الاقتصادية[٨١].

١٥٢ - وعلى الرغم من محورية التنمية بالنسبة لشواغل السلم والأمن الدوليين، يتعرض الدعم الدولي من أجل التنمية للهجوم والتهديد، ربما على نحو لم يحدث من قبل. وتأتي التهديدات من مصادر كثيرة، بما في ذلك الكلل من المعونة، والأولويات المحلية المنافسة، والاقتصادات الراكدة، وانعدام الفهم العام. وقد أرغمت الضائقة المالية كثيرا من البلدان على مراجعة التزاماتها بتقديم المساعدة الإنمائية الدولية. وانخفضت الآن المساعدة الإنمائية المقدمة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لعامين على التوالي[٨٢].

١٥٣ - والواقع أن المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية قد هبطت من ٦٠,٨ بليون من دولارات الولايات المتحدة في ١٩٩٢ إلى ٥٦ بليونا من دولارات الولايات

المتحدة في عام ١٩٩٣. وأعلنت عدة بلدان عن إجراء تخفيضات في الميزانية، وتباطأت الالتزامات، وانتقل وعاء دورة التغذية المتعددة الأطراف إلى نظام السنتين. وبالإضافة إلى ذلك، أدت الأوضاع في عدد من البلدان المستفيدة إلى إعاقة بعض التدفقات التي كان يمكن أن تحدث لولا ذلك[٨٣]. وأدى الانخفاض بنسبة ثمانية في المائة بالأسعار الجارية للدولار، وهو ما يعادل ستة في المائة بالأسعار الحقيقية، إلى خفض المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من الأعضاء كحصة من ناتجها القومي الإجمالي من ٠,٣٣ في المائة في عام ١٩٩٢ إلى ٠,٣٠ في المائة، وهو أدنى مستوى تم تسجيله على مدى عامين.

١٥٤ - وبالتناسب، انخفضت مساهمات المانحين في المؤسسات المتعددة الأطراف (١٣ في المائة بالقيمة الحقيقية) بشكل أكثر حدة من الانخفاض في برامجها الثنائية (٦ في المائة)، الأمر الذي كان له آثار خطيرة على نظام الأمم المتحدة الإنمائي. والواقع أنه على الرغم من تزايد الطلب بصورة هائلة على المساعدة الإنمائية المقدمة من منظومة الأمم المتحدة من جهة، فإن الأموال القابلة للبرمجة والمتاحة لدعم أنشطة التعاون الإنمائي قد شهدت انخفاضا لا سيما فيما يتعلق بالتعاون التقني من جهة أخرى. وحسبما ورد في تقرير الأمين العام عن تمويل الأنشطة التنفيذية (A/48/940)، فإن المساهمات الأساسية المقدمة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على مدى العشرين عاما الماضية ظلت ثابتة من حيث القيمة الحقيقية. ومؤخرا دعا مجلس الإدارة في مقرره ٣٤/٩٠ إلى زيادة التبرعات المقدمة للموارد الأساسية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالنسبة للفترة ١٩٩٢ ١٩٩٦. وعلى الرغم من أن هذا الهدف قد تحقق تقريبا في ١٩٩٢، فإن السنوات التالية قد شهدت انخفاضات كبيرة في الموارد المعلن عنها. ونتيجة لذلك، أصبح لزاما خفض مخصصات البرامج لدورة ١٩٩٢ - ١٩٩٦ بنسبة ٣٠ في المائة، من ٤١٦٣ مليونا من دولارات الولايات المتحدة إلى ٩٧٢ ٢ مليونا من دولارات الولايات المتحدة[٨٤].

١٥٥ - ونظرا للدور المركزي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في التمويل من مصادر خارجة عن الميزانية، فقد شمل الأثر السلبي للانخفاض في موارده الأساسية الوكالات المتخصصة التي تستمد نحو ٤٠ في المائة من مواردها التشغيلية من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بصفة رئيسية. وقد كان للانخفاض في التمويل المقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مقترنا بالزيادة في تنفيذ المشاريع الوطنية، أثر كبير على ما تضطلع به الوكالات المتخصصة من أنشطة تتعلق بالتعاون التقني، بلغ في بعض الحالات انخفاضا يصل إلى قرابة ٥٠ في المائة في السنوات الأخيرة[٨٥].

جيم - الأمم المتحدة: التحديات والأنشطة

١٥٦ - يتمثل التحدي الذي يواجه الأمم المتحدة اليوم في كيفية تحديد الأسباب الجذرية لحالات الصراع في أي بلد وتحليلها ومعالجتها على نحو فعّال دون المساس بسيادته. ولا توجد حاجة أكبر لمعالجة هذه الأسباب الأساسية (الجذرية) للصراعات فحسب، ولكن نظرا للترابط القائم في كثير

من الحالات بين شتى العوامل، هناك أيضا حاجة إلى اتخاذ نهج إزاءها يتسم باسلوب شامل ويكفل التنسيق المناسب بين مختلف العوامل.

١٥٧ - وقد صرح رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي مؤخرا بأن "السبب الجذري الذي يكمن وراء عجز المجتمع الدولي عن تحقيق السلم الدولي هو فشله في الآونة الأخيرة في أن يتصدى على نحو فعّال لمعالجة العوامل الاجتماعية - الاقتصادية التي تؤدي إلى الصراع"(٨٦). وقال إن مما ينطوي على نفس القدر من الأهمية أن "المجتمع الدولي لم يستحدث آليات تترجم بشكل فعّال التوافق العالمي القائم في الآراء بشأن السياسات العريضة إلى برامج عملية لتخفيف حدة الضغط الاجتماعي - الاقتصادي"(٨٧). وواقع الأمر أنه بينما يتوفر لكل وكالة متخصصة من وكالات الأمم المتحدة الآن دور جديد تقوم به أو تعمل على انسياب وإعادة توجيه أنشطتها بحيث يتم التأكيد بدرجة أكبر على معالجة الأسباب الرئيسية للصراعات،" ... فقد يتطلب الأمر في الأجل الطويل وضع برامج منسقة تكفل إزالة الأسباب الأصلية للحرب ..."(٨٨).

١٥٨ - ومن الأمور الأساسية للغاية أنه لا بد لأي إطار جديد للتعاون الإنمائي أن يعمل على توطيد المفهوم الناشئ المتعلق بالتنمية المستدامة التي محورها الشعوب. وقد تطور الفكر الإنمائي من مفهوم أحادي البعد مع التركيز شبه الحصري على الأداء الاقتصادي الإجمالي إلى مفهوم أكثر ثراء ومتعدد الأبعاد ومحوره الشعوب. ولم تمثل الشعوب الأهداف السائدة لسياسة التنمية في الماضي، أو حتى للمساعدة الإنمائية، وهذا هو أحد الأسباب التي من أجلها يعاني عالم اليوم الكثير من الاضطرابات(٨٩).

١٥٩ - وفي تقريره "خطة للتنمية: توصيات"، طلب الأمين العام من المنظمة توفير القيادة في ميدان التنمية الوقائية والعلاجية. وفي رأيه أنه ينبغي أن تكون الأنشطة ذات الصلة مكملة لأنشطة حفظ السلام وتقديم المساعدة إلى اللاجئين وغير ذلك من أنشطة الإغاثة الإنسانية. وينظر إلى التنمية العلاجية على أنها أنشطة تهدف إلى مداواة الجراح في المجتمع وإعادة إدماج اللاجئين والمشردين داخليا، والتعمير والإصلاح. وهي بذلك مساوية لبناء السلم بعد انتهاء الصراع.

١٦٠ - ومن ناحية أخرى، ينظر إلى التنمية الوقائية على أنها عنصر مكمل ضروري للدبلوماسية الوقائية، وأنه ينبغي (للأمم المتحدة) "أن تمتلك أحدث القدرات على العمل بصورة وقائية من أجل التنمية، بحيث تتوقع الأزمات وتستجيب لها قبل أن تحدث، سواء كانت أزمات طبيعية أو من صنع الإنسان". وفي هذا المسعى، ينبغي أن تتركز الجهود على قدرة الدول ذاتها على حل الصراعات الداخلية. ويتعين توجيه قطاعات معينة نحو بناء القدرة، بما في ذلك الهياكل القضائية والقانونية، والمؤسسات والأدوات الرامية إلى حماية الأقليات وثقافات الأقليات ومحطات الإذاعة الموجهة للخدمة العامة.

دال - أنشطة منظومة الأمم المتحدة لمنع وقوع الصراعات

١٦١ - تتناول الفقرات أدناه أنشطة مختارة تضطلع بها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وبرامجها التي يمكن وصفها بأنها أنشطة تتعلق بالتنمية الوقائية.

(أ) برامج الأمم المتحدة

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

١٦٢ - يسعى مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية بوصفه مؤسسة ذات رسالة إنمائية قوية، ضمن الإطار الواسع للعلاقة بين الاستقرار السياسي والتنمية الاقتصادية، إلى تقديم مساهمة في إطار ولايته. ولدى قيامه بتنفيذ أنشطته التي تتألف من التحليل وبناء توافق الآراء المؤدي إلى إجراءات تتعلق بالسياسات على كل من الصعيدين الوطني والدولي، يعالج مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية طائفة واسعة من القضايا بما في ذلك القضايا الناشئة عن الترابط المتزايد بين البلدان والقطاعات مثلما في ميدان النقد والمال والتجارة والتكنولوجيا المتعلقة بالسلع الأساسية والاستثمار والخدمات. ويمكن لأنشطة المؤتمر، وبصفة رئيسية الأنشطة الرامية إلى النمو والتنمية، وخاصة لدى البلدان النامية، أن تقدم إسهاما في ميدان الرفاه الاجتماعي والتنمية ومن ثم في الاستقرار السياسي والاقتصادي.

١٦٣ - ويتعلق البعد الثاني لأنشطة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية على النحو ذاته بالاستجابة للشواغل المتعلقة بدعم الديمقراطيات الجديدة والديمقراطيات المستعادة. وتتسم الديمقراطيات الجديدة، وأنسب مثال لها بلدان أوروبا الوسطى والشرقية، ليس فقط بالأخذ بأشكال ديمقراطية للحكم وإنما أيضا بتغييرات مؤسسية بعيدة المدى وتحركات سريعة نحو النظم الاقتصادية القائمة على السوق ونحو الاندماج بقدر أكبر في الاقتصاد العالمي. وبالتالي، ينبغي أن يتجاوز الدعم المقرر تقديمه إلى هذه البلدان مجرد تقديم المساعدة للعملية الديمقراطية على الصعيد السياسي وأن يشمل تدابير للتصدي للتحديات المتعلقة بإجراء إصلاح اقتصادي معقد وإصلاح مؤسسي يرتبط بالاقتصاد.

١٦٤ - ويقدم مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية المشورة على صعيد السياسة العامة ويضطلع بتنفيذ مشاريع التعاون التقني الرامية إلى إنشاء أطر مؤسسية جديدة في مجالات مثل السياسة التجارية والخدمات والتأمين والجمارك والنقل البحري والممارسات التجارية التقييدية والخصخصة والاستثمار الأجنبي المباشر. ويتم استكمال ذلك بدراسات تحليلية تعدها الأمانة للاجتماعات الحكومية الدولية للهيئات الفرعية لمجلس التجارة والتنمية التابع لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، كما تعدها الحكومات أنفسها في إطار تبادل الخبرات الوطنية.

١٦٥ - ويقصد من المساعدة التي يقدمها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية في مجالات واسعة النطاق (وخاصة في التجارة وإدارة الديون والكفاءة التجارية) مساعدة هذه البلدان في التغلب على مشاكل معينة وزيادة القدرة التنافسية لاقتصادياتها بدلا من التركيز على بناء المؤسسات، نظرا لأن معظم هذه المؤسسات قائم بالفعل.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

١' النهج العام

١٦٦ - اعترافا من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأن عمليات التنمية في الماضي والحاضر والمستقبل ترتبط بالحاضر بسلسلة لا تنفصم من أحداث يعقب أحدها الآخر، فإنه يعكف بنشاط على أن يضع موضع التنفيذ البديهية القائلة بأن "التنمية الوقائية هي مكمل ضروري للدبلوماسية الوقائية". وعملا بإطار العمل التنظيمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لكفالة التنمية الوقائية والعلاجية واتساقا مع المقرر الذي اتخذه مجلس الإدارة بشأن ترتيبات البرمجة اللاحقة والمعتمدة في عام ١٩٩٥، خصص المجلس التنفيذي خمسة في المائة من الموارد الأساسية (قرابة ٥٠ مليونا من دولارات الولايات المتحدة سنويا) للأنشطة الوقائية والعلاجية في "البلدان التي تمر بحالات خاصة". ويعمل الآن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على إعداد مبادئ توجيهية لاستخدام الموارد المخصصة للبلدان في أوضاع ما قبل وقوع الأزمة وأثناء وقوعها وبعد انتهاء وقوعها، مع التأكيد بصفة خاصة على توفير دعم مباشر لآليات التنسيق داخل البلد والعاملة في إطار نظام الأمم المتحدة للمنسقين المقيمين، وزيادة تنسيق المعونات، وجهود الشركاء الوطنيين والدوليين لبناء قدرة على إدارة الأزمة.

١٦٧ - وعلى الرغم من أن أنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تعنى تقليديا بتوفير المساعدة من أجل التنمية، إلا أنها تستند بشكل متزايد إلى العمليات الرامية إلى تنسيق الانتقال من الإغاثة إلى التنمية المتحققة من خلال التنسيق بين عمليات التدخل من جانب منظومة الأمم المتحدة ككل على الصعيد القطري. ويقيم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بوصفه الكيان المركزي للتمويل والتنسيق في منظومة الأمم المتحدة، علاقة وثيقة مع البلدان المانحة الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والوزارات الأساسية في حكومات البلدان النامية، مع الاضطلاع بمسؤوليات مساعدة الدول الأعضاء في جهودها لإدماج برامج بناء السلم في استراتيجياتها الإنمائية الوطنية.

٢' استراتيجية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لمنع حالات الطوارئ

١٦٨ - يضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لدى رسمه لسياسة تنفيذية لمواجهة الكوارث وحالات الطوارئ التي من صنع الإنسان، تمييزا بين الأوضاع العامة للفقر وعدم المساواة والتدهور البيئي التي قد تؤدي إلى عدم الاستقرار في الأجل الطويل، وبين الأوضاع التي ينبغي معالجتها كجزء من

مجهود أكبر لتعزيز التنمية البشرية المستدامة، وسياسات التنمية المعينة أو المساوئ التي قد تعجل بوقوع الكوارث وحالات الطوارئ وتؤدي إلى صراعات وأعمال عنف متفرقة أو مطردة.

١٦٩- ويلتزم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بقوة، بوصفه مدير وممول نظام الأمم المتحدة للمنسقين المقيمين، بتسهيل التنسيق على كل من الصعيد القطري وصعيد المقر بغية تقديم أقصى دعم لقدرة المنسق المقيم على تنسيق كامل عملية ما قبل وقوع الأزمة وأثناء وقوعها وبعد انتهاء وقوعها. ولتوجيه أعمال المنسقين المقيمين، وضع البرنامج إطارا تنظيميا للعمل يكفل التنمية الوقائية والعلاجية. وفي هذا الإطار الذي يشمل أدوار منسق الأمم المتحدة المقيم والمكتب القطري للبرنامج ومقر البرنامج، تقع مسؤولية التنسيق بين أنشطة منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري على عاتق منسق الأمم المتحدة المقيم الذي يقوم بما يلي:

- تشجيع السلطات الوطنية على استخدام مذكرة الاستراتيجية القطرية وتعليمات البرمجة الأخرى لتحديد مستوى تعرض البلد لكوارث من صنع الإنسان، والمبادرة بالاشتراك مع فريق الأمم المتحدة لإدارة الكوارث - المؤلف من رؤساء وكالات منظومة الأمم المتحدة في البلد - ومع السلطات الوطنية، لمنع وقوع الكوارث والتخفيف من حدتها والتأهب لمواجهتها؛

- استجابة منه لتوجيهات ومبادرات إدارة الشؤون السياسية وإدارة الشؤون الإنسانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبالتعاون مع فريق الأمم المتحدة لإدارة الكوارث في البلد، يقوم بوضع نظم للإنذار المبكر والحفاظ على هذه النظم التي من شأنها زيادة استعداد الحكومة والمجتمع الدولي على الاستجابة؛

- يضطلع بالتعاون مع إدارة الشؤون الإنسانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتنظيم برنامج للتدريب على إدارة الكوارث ودعم ما تقوم به الحكومة من أنشطة متابعة في بناء القدرات الوطنية على منع وقوع الكوارث والتأهب لمواجهتها والتخفيف من حدتها؛

- يعمل في البلدان التي لديها مستويات عالية من الضعف واحتمالات لوقوع الأزمة، على استكمال الدبلوماسية الوقائية التي تقودها إدارة الشؤون السياسية، بمشاريع وبرامج إنمائية خاصة يضطلع بوضعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو وكالات الأمم المتحدة الأخرى، حسب الاقتضاء، والتنسيق بين المبادرات الرامية إلى وقف شبح الكارثة؛

- يقوم في البلدان التي لديها احتمال كبير لوقوع أزمة أو حالة طارئة وبالتعاون الكامل مع السلطات الوطنية، بتنظيم تعبئة دولية للموارد دعما لمبادرات الأمم المتحدة للتنمية الوقائية. وينبغي من أجل هذا الغرض تنظيم "مشاورات خاصة" مع المانحين أو عقد اجتماعات مائدة مستديرة بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو عقد مؤتمرات منفصلة للحكومات/الجهات المانحة/الأمم المتحدة.

١٧٠ - وسوف تضطلع المكاتب القطرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المسؤولة عن توفير بناء القدرة الوطنية في مجالات منع وقوع الكوارث والتخفيف من حدتها وإدارتها، بما يلي:

- دعم ومساعدة منسق الأمم المتحدة المقيم فيما يقوم به من أنشطة تنظيمية وتنسيقية تتعلق بمنع وقوع الكوارث والتأهب لمواجهتها والتخفيف من حدتها وتعبئة الموارد؛

- استخدام عملية البرمجة القطرية ونهج التنمية البشرية المستدامة في التصدي للمواقع التي يحتمل أن تتفجر في النظام الاجتماعي - السياسي والاقتصادي للبلد، والإسهام في منع وقوع الأزمات والكوارث المحتملة والتخفيف من حدتها؛

- مساعدة الحكومات في وضع البرامج والمشاريع الفردية التي تندرج ضمن فئة التنمية الوقائية (تحسين نظام الحكم، وإصلاح الخدمة المدنية، والمصالحة الإثنية، والتحول السياسي والاقتصادي السلمي، ومساعدة الفئات التي تعيش في فقر مدقع؛ وإعادة توطين وإدماج السكان المقتلعين من جذورهم، وإصلاح الهياكل الأساسية العمرانية، وإعادة بناء نظم الإنتاج، والإصلاح الزراعي أو تنظيم حيازة الأراضي، وإعادة التأهيل من خلال التنمية المجتمعية أو تنمية المناطق، .. الخ)؛

- التقدم في مجال تعبئة الموارد اللازمة للتنمية الوقائية للأمم المتحدة، باقتراحات تتعلق بالأنشطة البرنامجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي التي ستشكل سمة رئيسية في هذه العملية؛

- الاشتراك النشط في عمليات نظام الإنذار المبكر للبلد، وحلقات العمل لبرنامج التدريب على إدارة الكوارث ومتابعته واستخدام موارد البرنامج الخاص في أنشطة منع وقوع الكوارث والتخفيف من حدتها.

١٧١ - ويقوم مقر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لدى تقديم الدعم التنفيذي على صعيد السياسة العامة إلى منسق الأمم المتحدة المقيم ومكاتبه القطرية، بما يلي:

- التعاون الوثيق مع إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون الإنسانية، والإسهام في إجراءات الأمم المتحدة السياسية والدبلوماسية وغيرها والاستفادة من هذه الإجراءات التي ينبغي أن تسهم، مع المبادرات الانمائية الخاصة في منع وقوع كارثة أو حالة طوارئ؛

- مواصلة تطوير وتدعيم وترشيد قدرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على مساعدة البلدان والمجتمعات التي تمر بأزمة في منع وقوع حالات طوارئ أو التخفيف من حدتها وتعبئة الموارد اللازمة لأنشطة التنمية الوقائية؛

- مواصلة تطوير مفهوم الضعف الاجتماعي إزاء الكوارث التي من صنع الإنسان ومنهجية قياسها؛

- التعاون مع إدارة الشؤون الإنسانية في مواصلة تطوير برنامج التدريب على إدارة الكوارث، مع التأكيد بشكل خاص على البناء المستمر للقدرة الوطنية ومشاركة وكالات الأمم المتحدة المتعددة؛

- تنظيم حلقات عمل خاصة وتدريب أثناء العمل في مجال التنمية الوقائية والعلاجية ودعم عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ وذلك من أجل موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على جميع المستويات بما في ذلك الموظفون الوطنيون؛

- استخدام وسائل الإنذار المبكر وغيرها من المعلومات، وتوقع حالات الطوارئ ووضع منسقين مقيمين أكفاء تحسبا لوقوع حالات طوارئ وأزمات أخرى معقدة، ومساعدة مكاتبه القطرية على تهيئة أنفسها للاستجابة إلى أقصى حد لحالات الكوارث الناشئة؛

- القيام، بالتعاون مع الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ومؤسسات بريتون وودز وشركاء التنمية الآخرين، بإعداد مشاريع مبادئ توجيهية للاضطلاع بإجراءات وقائية متكاملة لرفعها إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للنظر.

٣ الأنشطة التنفيذية: حالة البرنامج الإنمائي للنازحين واللاجئين والعائدين في أمريكا الوسطى

١٧٢ - يلتزم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتمويل عمليات التقييم القصيرة الأجل للقدرات المؤسسية والحاجة إلى الارتقاء بمستوى المعرفة والمهارات القائمة. وسوف يؤكد التدريب الموجه إلى الإدارات الحكومية والمنظمات غير الحكومية وقادة المجتمعات المحلية وموظفي منظومة الأمم المتحدة، على جهود التنمية التي يمكن أن تسهم في تلافي وقوع الصراعات والتخفيف من حدة الكوارث الطبيعية، وتقليل فترة وقوع الأزمات، والإسهام في عملية إنعاش وتعمير سريعة تفضي إلى تنمية بشرية مستدامة.

١٧٣ - ومن الأمثلة على جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الرامية إلى تحقيق التنمية البشرية المستدامة في الحالات المعرضة لوقوع الأزمات أو بعد انتهاء الأزمات (التعمير)، "البرنامج الإنمائي للنازحين واللاجئين والعائدين في أمريكا الوسطى" الذي يموله برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فضلا عن دولة عضو واحدة. والواقع أن البرنامج يمثل مصدرا للخبرة والتعلم يمكن تطبيقه، بعد إجراء التغييرات الضرورية، على مناطق أخرى في العالم لدى معالجة الأسباب الجذرية للصراعات. ويعمل نموذج "التنمية البشرية" الذي يطبقه البرنامج على الصعيد المحلي على الدمج بين الجوانب المتعلقة بحقوق الإنسان وتحسين فرص الوصول إلى التعليم والخدمات الصحية فضلا عن نظام الإنتاج، الأمر الذي يجعل من البرنامج اسلوبا قيّما لمنع وقوع الصراعات. فهو لا يتصدى فحسب للأسباب الاجتماعية والاقتصادية للعنف والصراع، وإنما يضطلع أيضا بتدريب السكان وتوعيتهم بحقوقهم وبالوسائل السلمية التي تتوفر لديهم من أجل حل المنازعات.

١٧٤ - ومن المعروف أن للحرب وأعمال الكبت في عدة بلدان أثرا تدميريا مرتفعا على الهياكل المحلية لاتخاذ القرارات. وقد أكد البرنامج في هذا الصدد على إنشاء وتعزيز هيئات مشاركة في اتخاذ القرارات على صعيد المجتمعات المحلية والأقاليم الصغيرة والمجالس البلدية والإدارات. وهذا النهج عظيم القيمة بالنسبة للتنمية الديمقراطية اللاحقة للمجتمعات المعنية. فهو يبدأ في توليد التنظيم والقيادة اللازمين للمؤسسات المشاركة ويخطط لكي تؤدي الهياكل وظائفها.

١٧٥ - إن إسهام البرنامج في قضية حقوق الإنسان في منطقة أمريكا الوسطى يبرر بذاته سبب وجوده. وقد حل تدريجيا محل الرعب الذي زرع في نفوس السكان نتيجة لتاريخ من أعمال الكبت والتحلل السياسي، مناخ من الثقة الملائمة لقيام سيادة حقيقية للقانون في المناطق التي طبق فيها البرنامج. ولكن أهم أثر أثبت أنه أحدث تغييرا شاملا هو الاتجاهات العقلية في هذه المجتمعات بالنسبة لحقوق الإنسان. ففي كثير من الحالات، أدى وجود البرنامج إلى تحطيم الاحتكار المؤسسي للقوى المتحاربة وأسهم في جعل حقوق الإنسان اهتماما واحتياجا شعر بهما السكان جميعا.

١٧٦ - ومن الجوانب الأكثر نجاحا لاستراتيجية البرنامج هو نهجها المتكامل والإقليمي الذي تؤخذ فيه الخصائص الوطنية والمحلية بعين الاعتبار. وأتاح هذا النهج - على أساس غير تمييزي - فرصا للمشاركة فضلا عن فوائد أخرى للسكان في المناطق التي كان يقيم فيها مجموعات من اللاجئين والعائدين والنازحين. وقد أسهمت هذه الصبغة غير التمييزية في تعزيز عمليات المصالحة.

١٧٧ - وباعتبار طابعه الريادي والبياني، فضلا عن قصور موارده بالمقارنة بالأعداد الكبيرة من المقتلعين من جذورهم في المنطقة، فإن برنامجا كهذا لا يمكن أن يتطلع إلى أن يشملهم جميعا. وأدى ذلك منطقيا إلى تركيز أنشطة البرنامج على مجالات محددة تحديدا واضحا. ولكن مما يبرر ذلك أن تكثيف الموارد جعل من الممكن التركيز بقدر أكبر من العمق على أشد الفئات والأفراد احتياجا. ومن الواضح أن توفر قدر أكبر من الموارد البشرية والمادية كان سيتيح تغطية أوسع. ويفيد ذلك أنه بالنسبة لبرامج المستقبل يمكن بذل الجهود من أجل الجمع بين مساهمات مجموعة متنوعة من المانحين ومن ثم تجاوز نواحي القصور في البرنامج الريادي.

برنامج الأمم المتحدة للبيئة

١٧٨ - تفيد الفلسفة العامة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة أن التنافس المنعدم الناتج حول الموارد الطبيعية يمكن تلافيه باستخدام آليات غير قضائية لحل المنازعات البيئية، وأنه إذا استندت هذه الآليات إلى مفاهيم "النفع العام"، أي البيئة التي هي تراث الأجيال الحاضرة والقادمة، سوف تتوفر فرصة أفضل للتوصل إلى حل وسط يقوم على توافق الآراء ويحقق المنفعة للجميع. وتحقيقا لذلك، يعكف برنامج الأمم المتحدة للبيئة على تسهيل التوصل إلى توافق الآراء هذا استنادا إلى طائفة واسعة من القضايا. وتشمل هذه المسار المتعدد الأطراف لعملية السلام في الشرق الأوسط، وشتى المياه الدولية البحرية والعذبة على السواء، وفيما يتعلق بعدد من الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية التي ينتسب إليها برنامج الأمم المتحدة للبيئة بشكل وثيق. وهذا العمل يتشابك مع عمل برنامج القانون البيئي والمؤسسات الذي يتناول العملية التكميلية لتدوين اتفاقات التعاون بين الحكومات وإضفاء الطابع الرسمي عليها، الأمر الذي يعمل بمثابة رادع يحول دون وقوع الصراعات في المستقبل نظرا لأن معظم الاتفاقات تتضمن آليات لحل المنازعات والتحكيم.

١٧٩ - ويضطلع برنامج الأمم المتحدة للبيئة، بالاشتراك مع مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) بمجموعة من عمليات التدخل ضمن شعار "تقديم الإغاثة للتواصل الإنمائي". وفي حين تدعم معظم عمليات التدخل هذه وتكمل أنشطة وكالات الإغاثة في حالات الكوارث (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي وإدارة الشؤون الإنسانية، ...الخ)، فإنه كثيرا ما يطلب من برنامج الأمم المتحدة للبيئة أن يعالج الأسباب الجذرية لحالات الطوارئ عندما تتوفر صلة بيئية.

١٨٠ - ويرتبط بما ورد أعلاه ارتباطا وثيقا العمل الذي يدعمه برنامج الأمم المتحدة للبيئة بشأن "اللاجئين البيئيين"، وهي مشكلة معقدة وآخذة في النمو بالنسبة للمجتمع الدولي. ويقوم برنامج الأمم المتحدة للبيئة حاليا بتمويل جزئي لإعداد تقرير رئيسي يصدر عن معهد المناخ في واشنطن العاصمة وكلية غرين بجامعة أكسفورد تحت عنوان "الخروج البيئي: أزمة طارئة في الساحة العالمية". ويضطلع برنامج التصحر التابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة أيضا، باستكمال دراسة عن اللاجئين البيئيين ويقوم مركز الإعلام التابع للبرنامج بإصدار "دليل مرجعي دولي لمخيمات اللاجئين والبيئة" من المقرر نشره في أوائل عام ١٩٩٦.

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

١٨١ - كانت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تضطلع بأنشطتها تقليديا في بيئة سلمية نسبيا. وقد تغير هذا الوضع الآن بدرجة كبيرة في عدد متزايد من الساحات مع انتشار الصراعات الداخلية والتصاعد في التحركات السكانية، وازدياد الرغبة لدى المجتمع الدولي في معالجة هذه المشاكل ضمن الحدود.

١٨٢ - وقد اعتمدت المفوضية استراتيجية ثلاثية الأبعاد في ميدان إدارة الصراع، أي (أ) الإنذار المبكر بوقوع الصراع، (ب) التداخل بين حفظ السلام والعمل الإنساني، (ج) إدارة العمل بعد انتهاء الصراع. ولأغراض هذه الدراسة يحظى البعد الأول باهتمام خاص. ومما يذكر في هذا الصدد أن معظم أنشطة الإنذار المبكر تجري في إقليم الاتحاد السوفياتي السابق، وذلك بسبب عدم الاستقرار الكامن ووجود صراعات عديدة ونقاط ملتهبة في هذا الإقليم المترامي الأطراف. ويهتم المكتب الإقليمي لأوروبا والمكتب الإقليمي لجنوب غرب آسيا وشمال افريقيا والشرق الأوسط بزيادة تطوير النظم القائمة بالفعل لرصد الحالة في جميع مناطق الاتحاد السوفياتي السابق من أجل الاكتشاف المبكر للصراعات المحتملة والنزوح السكاني الواسع النطاق وتسهيل اتخاذ إجراء وقائي مبكر. وتسعى وحدة المفوضية لإسداء المشورة في مجال السياسات المتعلقة بكومنولث الدول المستقلة ودول البلطيق ومركز توثيق اللاجئين إلى تسهيل هذا العمل بوصفه جزءا من عملهما لتوفير تغطية شاملة وتحليل للتطورات في المنطقة.

١٨٣ - ونظرا لأن منظمات أخرى سبق لها أن أنشأت أو تود إنشاء شبكات للرصد الشامل في حينه للصراعات والتوترات في كومنولث الدول المستقلة ودول البلطيق، فمن شأن المبادرات التعاونية في هذا الشأن أن تتيح مزايا محتملة لتلافي الازدواجية وتقاسم التكاليف. لذلك، استفادت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وشتى المنظمات الأخرى، من جملة معلومات منها المواد التي توفرت عن طريق شبكة الرصد الاثنولوجي والإنذار المبكر للصراع، وهي أكبر شبكة عاملة من نوعها تتعامل في مجال الإنذار المبكر مع هذا الجزء من العالم.

١٨٤ - وفي ربيع عام ١٩٩٥، تولت المفوضية زمام القيادة في عقد اجتماع في موسكو لمناقشة أعمال الإنذار المبكر والأعمال الوقائية التي تشمل بلدان الاتحاد السوفياتي السابق. وجمع المحفل لأول مرة بين معظم المنظمات الرئيسية سواء الحكومية الدولية أو غير الحكومية التي تعمل في هذا النوع من النشاط أو تهتم به.

١٨٥ - ومن بين التوصيات والقرارات الصادرة عن المشتركين في الاجتماع بشأن أعمال الإنذار المبكر والأعمال الوقائية، إنشاء فرقة عمل للتنسيق بين الجهود المحلية والدولية في هذا المجال. وتأمل المفوضية من خلال هذا الاجتماع ونتائجه، أن تكون قد قدمت إسهاما كبيرا آخر في الجهود الرامية إلى منع وقوع الصراعات وإدارتها وحلها في منطقة الاتحاد السوفياتي السابق. ومع ذلك تبقى المفوضية على وعي بأنه مازال يتعين ترجمة الاهتمام النظري بأعمال الإنذار المبكر إلى دعم مالي.

١٨٦ - وتولت المفوضية زمام القيادة، كمهمة جديدة لها وبناء على طلب الجمعية العامة، بالاشتراك مع المنظمة الدولية للهجرة ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، في تنظيم مؤتمر إقليمي بشأن مشكلات اللاجئين والمشردين والأشكال الأخرى للنزوح الاضطراري والعائدين في بلدان كومنولث الدول المستقلة والدول المجاورة ذات الصلة. ومن خلال سلسلة من الاجتماعات في منطقة كومنولث الدول المستقلة وفي جنيف، يجري وضع استراتيجية شاملة تساعد البلدان المتأثرة على معالجة مختلف أنواع عمليات النزوح الاضطراري القائمة بين السكان، مهما كانت أسبابها، والعمل بنشاط من أجل منع حدوث أي تحركات أخرى للسكان من هذا القبيل. لذلك تتميز العملية بأنها موجهة نحو الاهتداء إلى حلول وبأنها وقائية. ويتابعها ويؤيدها عدد كبير من المهتمين بالأمر من الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية، بما فيها المنظمات الإقليمية، فضلا عن المنظمات غير الحكومية والفعاليات المستقلة.

١٨٧ - ومن المتوقع أن يعقد المؤتمر في عام ١٩٩٦ وأن يعتمد برنامجا للعمل يشمل جميع مجموعات البلدان والمنظمات في إطار استراتيجية مبدئية ومتعددة السنوات لتثبيت التحركات السكانية الاضطرارية، ومعالجة الأسباب الجذرية المحتملة من منظور غير سياسي كلما أمكن ذلك. ونظرا لطابعها غير المسبوق، تشكل العملية المؤدية إلى عقد هذا المؤتمر المتعلق بكومنولث الدول المستقلة، اختبارا لقدرة الأمم المتحدة وخاصة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على أن تضع بالاشتراك مع منظمات أخرى، استراتيجيات للإحتواء والتثبيت والوقاية من خلال زاوية إنسانية ولكن مع الدعم السياسي والإنمائي الكافي. ويمكنها أن تضع نموذجا لأعمال مماثلة في المستقبل تتعلق بالدبلوماسية الوقائية الإنسانية الإقليمية.

برنامج الأغذية العالمي

١٨٨ - تفيد تقارير برنامج الأغذية العالمي أنه يقدم إسهاما هاما في منع احتمال وقوع الصراعات في المستقبل. ولأن الفرضية الأساسية تفيد بأن الصراع ينشأ نتيجة لعدم الإنصاف في الوصول إلى الموجودات والثروة وتوزيعها فيما بين سكان العالم ، فمن الممكن من خلال تقديم الدعم إلى الفئات الفقيرة والمحرومة من السكان، تصحيح أوجه التفاوت هذه والقضاء على أسباب الصراع.

١٨٩ - وإلى جانب ذلك، يسهم برنامج الأغذية العالمي في منظومة الأمم المتحدة من خلال الأجهزة التي أنشئت خصيصا للتعامل مع هذه القضايا، وهي في المقام الأول إدارة الشؤون الإنسانية ومن خلال إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية حسب الاقتضاء. ونتيجة لذلك، يشارك برنامج الأغذية العالمي في المبادرات المشتركة للإنذار المبكر في منظومة الأمم المتحدة مثل المشاورة المشتركة بين الوكالات المعنية بالإنذار المبكر والتدفقات الصافية للاجئين والمشردين والتابعة للجنة التنسيق الإدارية، واجتماعات النظام الإنساني للإنذار المبكر التابع لإدارة الشؤون الإنسانية. ومازالت كل من هاتين المبادرتين في طور الإنماء. وفضلا عن ذلك، يسهم المدير التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي وموظفوه، عن طريق اشتراك البرنامج في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وفريقها العامل، وكل منهما تحت توجيه إدارة الشؤون الإنسانية، في المناقشات التي يمكن تصنيفها على أنها دبلوماسية وقائية عندما يتم استعراض حالات الأزمة الناشئة والبت في الإجراء الواجب اتخاذه. وبرنامج الأغذية العالمي بوصفه برنامجا في وضع ملائم لإسداء المشورة وتقديم المعلومات من خلال شبكة رسائله الأسبوعية بالتليكس في حالات الطوارئ، ويسهم من خلال نظام المنسقين المقيمين في تبادل المعلومات التي تتيح تحديد الأزمات وحلولها الممكنة.

١٩٠ - ولبرنامج الأغذية العالمي خبرة كبيرة في تقديم المعونة الغذائية في حالات الصراع وبعد انتهاء الصراع. وينبغي في سياق الأعمال الوقائية أو بناء السلم قبل وقوع الصراع تشجيع الانتقال من المعونة الغذائية إلى الاعتماد على الإنتاج الغذائي المحلي. ويمكن بل وينبغي تشجيع هذا الانتقال من خلال توفير ما يلي: (أ) المساعدة الغذائية خلال فترة مؤقتة بين انتهاء الصراع واستئناف الإنتاج الزراعي/تحقيق الاكتفاء الذاتي في مجال السلع الغذائية الأساسية؛ (ب) المستلزمات الأساسية مثل التقاوي والأسمدة ومبيدات الآفات؛ (ج) المساعدة التقنية والائتمان. ويمكن لمنظومة الأمم المتحدة، وبصفة رئيسية منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، أن تقوم بدور هام في توفير وتسهيل كل منهما.

(ب) وكالات الأمم المتحدة المتخصصة

منظمة الأغذية والزراعة

١٩١ - تتمثل مساهمة منظمة الأغذية والزراعة في منع وقوع الصراعات بصفة رئيسية في ميدان الإنذار المبكر. وتقوم المنظمة باستمرار عن طريق نظامها العالمي للمعلومات والإنذار المبكر برصد

حالة المحاصيل والإمدادات الغذائية وتنبه المجتمع الدولي إلى احتمال وقوع أزمة بسبب نقص الأغذية. كذلك تشترك منظمة الأغذية والزراعة بنشاط في الفريق الذي أنشأته لجنة التنسيق الإدارية والمعني بالمشاورات المتعلقة بالإنذار المبكر بحدوث تدفقات جديدة من اللاجئين والمشردين، وفي اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعنية بالمساعدة الإنسانية.

١٩٢ - وترى منظمة الأغذية والزراعة أن تعزيز القدرات الوطنية من خلال التعاون التقني ودعم برامج التنمية الوطنية والإقليمية هي أيضا متطلبات أساسية لمنع وقوع الصراعات والتخفيف من حدتها. ولما كانت كثير من الصراعات، سواء داخل البلدان أو فيما بينها، تعكس أزمة كامنة في التنمية تواجه كثيرا من البلدان النامية، فإن المشورة والمساعدة الإنمائية التي تقدمها المنظمة من خلال الميزانية العادية أو من خلال موارد من خارج الميزانية، تسهم في معالجة الأسباب الجذرية للصراعات ومن ثم تخفيف خطر وقوعها.

الوكالة الدولية للطاقة الذرية

١٩٣ - تقوم الوكالة الدولية للطاقة الذرية، في مجال منع وقوع الصراعات وإدارتها، بدور هام في التحقق من امتثال الدول لالتزاماتها المتعلقة بعدم الانتشار. وتعتمد حاليا الدول التي هي طرف في اتفاقات الضمانات الشاملة مع الوكالة على الضمانات المؤكدة لامتثال الدول الأخرى بالتزاماتها المتعلقة بعدم الانتشار. وأهداف الضمانات الشاملة هي: (أ) طمأنة المجتمع الدولي بأن دولة طرفا في اتفاقات الضمانات الشاملة تمتثل لتعهداتها بالاستخدام في الأغراض السلمية؛ (ب) ردع التحول عن استخدام (أو إساءة استعمال) المواد والمرافق النووية في الأغراض السلمية من خلال المخاطرة بالاكتشاف المبكر. ويتطلع المجتمع الدولي إلى الضمانات للتأكد من الالتزام بهذه الأهداف فيما يتعلق بالمرافق النووية المعلن عنها، والتأكد من عدم وجود أنشطة نووية غير معلن عنها.

١٩٤ - وسوف تتطلب معاهدة للحظر الشامل للتجارب النووية، واتفاق بشأن تخفيض الأسلحة النووية وغير ذلك من الاتفاقات المرتقبة لتحديد الأسلحة النووية ونزع السلاح، نظما فعّالة وموثوقا بها للتحقق. وكلما زاد تخفيض الأسلحة النووية، سوف تحتاج الدول إلى الوثوق بأن الالتزامات يجري مراعاتها واحترامها. ومن ثم، سيظل التحقق الفعّال وسيلة حيوية لمواصلة بناء الثقة التي تسهم بدورها في منع وقوع الصراعات وإدارتها. وتعمل الوكالة الدولية للطاقة الذرية بالفعل على تطبيق الضمانات على كميات كبيرة من المواد النووية التي اعتبرت فائضة عن برامج الأسلحة في دول أعضاء معينة، وتقف على استعداد للقيام بعمليات تحقق مماثلة في دول أخرى حائزة للأسلحة النووية. والواقع أن مؤتمر استعراض وتمديد معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية قد أوصى بأن تخضع المواد النووية المحررة من الاستخدام في الأغراض العسكرية لضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية حالما يكون ذلك عمليا.

١٩٥ - وعلى أية حال، سوف تتوقف قدرة الوكالة الدولية للطاقة الذرية على الارتفاع إلى مستوى التوقعات المعقودة على نظام ضماناتها كوسيلة لزيادة الثقة والإسهام في منع وقوع الصراعات وإدارتها، على مدى استعداد الدول الأعضاء لمنحها ما يلزم من سلطة وموارد ودعم سياسي.

المنظمة البحرية الدولية

١٩٦ - تفيد تقارير المنظمة البحرية الدولية أيضا أن أنشطة المنظمة تسهم في منع وقوع الصراعات وذلك بتسهيل وتعزيز إنشاء مرافق للنقل البحري والموانئ تكون مأمونة وسليمة من الناحية البيئية، وهو الأمر الذي يعد شرطا أساسيا للتنمية الاقتصادية المستقرة.

منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)

١٩٧ - تقع التربية في صميم أي استراتيجية لبناء السلام. والتربية هي الوسيلة التي يمكن من خلالها، وعلى أوسع نطاق، نشر القيم والمهارات والمعارف التي ترسي أسس احترام حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية، ورفض العنف، وروح التسامح، والتفاهم والتقدير المتبادل فيما بين الأفراد والجماعات والأمم.

١٩٨ - وخلال السنتين الأخيرتين، أقام المجتمع الدولي لنفسه إطارا مرجعيا كاملا للعمل تسترشد به اليونسكو في نشاطها خلال الفترة التي تشملها الاستراتيجية المتوسطة الأجل بأكملها، ويشتمل على ما يلي: خطة العمل العالمية للتربية في مجال حقوق الإنسان والديمقراطية (مونتريال، ١٩٩٣)؛ وإعلان وبرنامج عمل المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان (فيينا، ١٩٩٣)، الذي يشير إلى خطة عمل مونتريال؛ والإعلان الذي اعتمده المؤتمر الدولي للتربية (جنيف، ١٩٩٤) وإطار العمل المتكامل بشأن التربية من أجل السلام وحقوق الإنسان والديمقراطية، ثم خطة العمل لعقد الأمم المتحدة لتعليم حقوق الإنسان (١٩٩٥ - ٢٠٠٥) التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها التاسعة والأربعين. وقد حرصت الجمعية العامة على إبراز المسؤولية الخاصة الملقاة على عاتق منظمة اليونسكو في تنفيذ هذه الخطة، مع الاعتراف للمنظمة، بالاشتراك مع المفوض السامي لحقوق الإنسان ومركز حقوق الإنسان، بدور هام في وضع مشروعات الخطة وتنفيذها وتقييمها.

١٩٩ - وتركز الخطة المتوسطة الأجل لليونسكو للفترة ١٩٩٦ - ٢٠٠١ على مجموعتين من الاستراتيجيات : مجموعة تسهم في التنمية وأخرى تسهم في بناء السلم وتعزيز قضية السلام. وعن طريق الاستراتيجيات المتعلقة ببناء السلام، سوف تكرس اليونسكو أعمالها في مجال بناء السلام للتربية من أجل السلام وفي مجالات حقوق الإنسان والديمقراطية والتسامح والتفاهم الدولي، فضلا عن تعزيز مكافحة التمييز وتوطيد العمليات والممارسات الديمقراطية وحرية تدفق المعلومات والتعددية الثقافية وتعزيز الحوار فيما بين الثقافات.

٢٠٠ - وسوف تشكل الإجراءات التربوية التي تسهم في منع وقوع الصراعات وتسوية الصراعات بالطرق السلمية جزءا لا يتجزأ من استراتيجيات اليونسكو التي سيتم وضعها خلال فترة السنتين ١٩٩٦ - ١٩٩٧ وفقا للخطوط الرئيسية التالية: (أ) تعزيز السياسات والخطط والبرامج التعليمية بشأن التربية من أجل السلام وحقوق الإنسان والديمقراطية؛ (ب) إعداد مراجع وكتب مدرسية ومعينات تعليمية، وخاصة بشأن منع وقوع الصراعات وعدم العنف وتسوية الصراعات بالوسائل السلمية؛ (ج) دعم شبكات المؤسسات النشطة في مجال التربية من أجل السلام وحقوق الإنسان والديمقراطية، ولا سيما عن طريق التوسع في مشروع شبكة المدارس المنتسبة، وتوسيع نطاق شبكة الكراسي الجامعية لليونسكو، وزيادة إسهام المنظمة في تعزيز التسامح وعدم العنف وتسوية الصراعات بالوسائل السلمية من خلال التربية.

٢٠١ - ويتمثل الهدف الذي وضعته اليونسكو نصب عينيها في الأجل الطويل في إعداد نظام شامل للتربية والتدريب في مجال السلام وحقوق الإنسان والديمقراطية، موجه إلى جميع فئات السكان ويشمل جميع مراحل التعليم سواء كان نظاميا أو غير نظامي. وسوف تتمثل استراتيجية المنظمة في تعبئة الأفراد والمؤسسات على السواء (من حكومات ومربين ووسائل إعلام وأسر وبرلمانات ومنشآت اقتصادية ونقابات ومنظمات غير حكومية، ... الخ). وسوف تعزز اليونسكو نضالها ضد انتهاكات حقوق الإنسان والحريات الأساسية للمثقفين والكتاب والمربين والصحفيين والعلماء والفنانين، ... الخ. وسوف تجمع المنظمة، بالتعاون مع شركائها، معلومات بهدف حشد الرأي العام العالمي وراء هذه الأمور من أجل حماية المثقفين من الاعتداء على حياتهم، ومن أجل الكرامة وحرية التعبير.

٢٠٢ - وتضطلع اليونسكو بتنفيذ برنامج ثقافة السلم الذي يمثل طريقة المنظمة لتنسيق استجابتها، ضمن ميادين اختصاصها، لتحديات خطة السلام. وقد أنشئ هذا البرنامج رسميا في شباط/فبراير ١٩٩٤ وأنيطت به المسؤوليات التالية: (أ) التنسيق بين أنشطة اليونسكو الكثيرة في مجالات التربية والثقافة والعلم والاتصال والعلوم الاجتماعية وبرامج الشباب والمرأة التي تسهم في نشر ثقافة للسلم؛ (ب) إنشاء برنامج وطني لثقافة السلم في البلدان التي تنهض من حالة صراع وكذلك في البلدان التي يكون فيها احتمال حقيقي لوقوع صراع؛ (ج) استحداث شبكة ونظام للمعلومات للربط بين المنظمات الأخرى الكثيرة التي تضطلع بجهود مماثلة.

٢٠٣ - ويدخل في صميم برنامج ثقافة السلم إقامة الشبكات والتدفق الثنائي الاتجاه للمعلومات بين جميع شركاء البرنامج - الحاليين والمحتملين. وإلى جانب ذلك، تعمل اليونسكو بالفعل على الصعيد الميداني بفضل برامجها الوطنية. والهدف الأول للبرامج الوطنية هو تهيئة وضع يتيح للفعاليات من جميع أطراف النزاع أن يجلسوا حول طاولة واحدة لوضع مشاريع للتنمية البشرية يستفيد منها الناس

جميعا في البلد - والمنطقة. ويجري تنفيذ البرامج بالتعاون مع المكاتب الميدانية لليونسكو ولجانها الوطنية والمنظمات غير الحكومية وأعضاء آخرين في أسرة الأمم المتحدة.

٢٠٤ - وفي جميع الحالات توضع البرامج الوطنية بدعوة من البلد المضيف، وتستند الأنشطة إلى المبادرات القائمة بالفعل. وتشكل لجان تتألف من ممثلين رسميين فضلا عن أعضاء آخرين في المجتمع المدني. ويساعد برنامج ثقافة السلم في وضع البرنامج ويعمل على تسهيل اشتراك جميع الأطراف. ويجري حتى الآن إنشاء برامج وطنية في السلفادور وموزامبيق، ويجري التخطيط لإنشاء برامج أخرى في بوروندي والكونغو. وفي الفلبين، تتعاون اليونسكو مع برنامج لثقافة السلم أقيم بالفعل. وتلقى البرنامج طلبات من كثير من البلدان الأخرى من بينها غواتيمالا وديكاراغوا.

٢٠٥ - وخلال فترة الخطة المتوسطة الأجل القادمة، وخاصة فترة السنتين ١٩٩٦ - ١٩٩٧، سوف تهدف استراتيجيات المنظمة، في جملة أمور، إلى تنفيذ الإعلان وإطار العمل المتكامل بشأن التربية من أجل السلام وحقوق الإنسان والديمقراطية. وقد تعهد وزراء التربية في الإعلان الصادر عنهم في المؤتمر الدولي للتربية لعام ١٩٩٤، بصفة خاصة، بأن يعملوا بحزم من أجل "إيلاء عناية خاصة لتنشئة مواطنين متضامنين ومسؤولين، منفتحين على الثقافات الأخرى، ويقدرون قيمة الحرية، ويحترمون كرامة الإنسان واختلاف البشر، وبوسعهم درء الصراعات أو العمل على حلها بوسائل لا عنف فيها"[٩٠]. كما ترمي الأهداف والاستراتيجيات ومبادئ العمل لبرنامج العمل المتكامل بشأن التربية من أجل السلام وحقوق الإنسان والديمقراطية، إلى إنماء القدرات والقيم والمعارف وأنماط السلوك التي توفر، من خلال التربية، الأساس اللازم لمنع وقوع الصراعات وحلها بالوسائل السلمية[٩١].

منظمة الصحة العالمية

٢٠٦ - تعترف منظمة الصحة العالمية بأن الأسباب الجذرية للصراعات الداخلية وعبر الحدود اليوم ترتبط ارتباطا وثيقا بإخفاق العملية الإنمائية العالمية؛ وإن من شأن عدم المساواة والتوزيع غير المنصف للموارد سواء داخل البلدان أو فيما بينها، استفحال التوترات الإثنية والدينية والثقافية التي غالبا ما تؤدي إلى صراع مكشوف. ويلقي "تقرير الصحة العالمية لعام ١٩٩٥ - سد الثغرات" الصادر عن المنظمة الضوء على الترابط الفعلي القائم بين تخفيف حدة الفقر وتحسين الحالة الصحية. ومن هذا المنظور الواسع، فإن مجموعة أنشطة منظمة الصحة العالمية التي تنطوي على قيمة لمنع وقوع الصراعات واسعة إلى حد بعيد.

٢٠٧ - وعلى سبيل المثال، فإن أنشطة شعبة الأسرة بشأن النساء والأطفال في حالات وقوع الصراع وما قبل وقوعه فضلا عن تعاون منظمة الصحة العالمية مع أنشطة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وإسهامها في هذه الأنشطة في رواندا والبوسنة، ... الخ، على صلة وثيقة بهذه الأنشطة.

وتدعم منظمة الصحة العالمية استراتيجية الأمم المتحدة من أجل التنمية البشرية المستدامة التي تركز على تخفيف حدة الفقر والإدماج الكامل للفئات المستبعدة اجتماعيا في العملية الاجتماعية الاقتصادية، والاستخدام الرشيد لموارد البيئة، وحماية حقوق الإنسان التي تشمل الحق في الصحة. وبالنسبة للحاجة إلى منع عودة الصراعات بعد انتهاء الحرب، قدمت شعبة الطوارئ والعمل الإنساني الكثير من المساهمات المتعلقة بذلك البعد من أبعاد المشكلة. وتشتمل كثير من الأنشطة القطرية للمنظمة على قيمة داخلها لتخفيف حدة الصراعات. وهي لا تؤكد فحسب على العودة إلى الحالة الطبيعية، وإنما تعمل أيضا على تسهيل الاتصالات بين الفئات المتحاربة بشأن القضايا الحيادية للصحة، ومن ثم إقامة جسور أولية دقيقة نحو السلام.

منظمة الأرصاد العالمية

٢٠٨ - مع وجود روابط بين الصراع والمجاعة، وبين الصراع والتقاسم الكافي لمورد مشترك من المياه (الفقرة ١٤٢)، تقوم منظمة الأرصاد العالمية بدور هام نحو تخفيف حدة الأثر عن طريق توفير إنذار مبكر من خلال تنبؤاتها الموسمية والسنوية الطويلة المدى بأوضاع الجفاف التي لها تأثير على كلتا الحالتين. وعلى سبيل المثال، بوسع العلماء الآن التنبؤ لسنة مقدما بأوضاع الجفاف في افريقيا أو آسيا نتيجة لوجود أوضاع خاصة في المحيط الهادئ المداري والمعروف باسم "النينو"، ومن ثم تهيئة الفرصة أمام البلدان المعنية لتخطيط اتخاذ تدابير مناسبة لتخفيف حدة الأثر وتفادي وقوع الصراع.

٢٠٩ - وتقدم منظمة الأرصاد العالمية الدعم للاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر مما سيكون له أثر على قضايا حرجة مثل إمدادات الأغذية والمياه، وعلى الهجرة عبر الحدود. وفيما يتعلق بإمدادات المياه، وضعت المنظمة بدعم من البنك الدولي، النظام العالمي لمراقبة الدورة الهيدرولوجية لمعالجة الشواغل المتزايدة بشأن نقص المعلومات التي يمكن الوصول إليها حول ندرة موارد المياه العذبة واستدامتها في كثير من أجزاء الكرة الأرضية.

(ج) المؤسسات المالية المتعددة الأطراف

٢١٠ - يلاحظ دور المؤسسات المالية المتعددة الأطراف في منع وقوع الصراعات وتخفيف نتائجها، في المقام الأول، من خلال تحسين نظم الإنذار المبكر حتى يمكن للمجتمع الدولي أن يتصرف بسرعة لمنع الصدمات المالية أو معالجتها. ويرى المشتركون في قمة هاليفاكس أنه ينبغي أن يشمل هذا النظام تحسين المراقبة الفعّالة للسياسات الاقتصادية الوطنية وتطورات الأسواق المالية، والكشف بشكل أوفى عن هذه المعلومات للمشاركين في السوق.

٢١١ - وفي المقام الثاني، يرى هؤلاء أن لمؤسسات بريتون وودز دورا خاصا في تعزيز استقرار الاقتصاد الكلي، ودعم الأوضاع الملائمة للتنمية المستدامة، وتعبئة وتحويل الموارد من أجل التنمية. ومن التطورات الهامة في هذا الشأن، الاتجاه الذي أكدت أهميته كل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، نحو تعزيز التعاون بين مؤسسات بريتون وودز ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى، في مجالات التنمية الاجتماعية والبيئة والقضاء على الفقر. وقد ازداد الآن تركيز الأنشطة التنفيذية للبنك الدولي على استئصال الفقر وزيادة الإقراض للقطاعات الاجتماعية. ويتعاون برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق النقد الدولي في مجال بناء القدرات[٩٢]. ويمكن أيضا أن يضاف إلى ذلك أن مشاركة البنك الدولي في أنشطة التعاون التقني قد ازدادت باطراد على مر السنين، وبلغت في عام ١٩٩٣ ما مجموعه ٣,١ بليون من دولارات الولايات المتحدة منها قروض غير مشروطة بلغت قيمتها ٦٤٦ مليونا من دولارات الولايات المتحدة بعد أن كانت ٢٢ مليونا من دولارات الولايات المتحدة في عام ١٩٨٩. وازدادت المساعدة التقنية الممولة بواسطة الميزانية الإدارية من ٤٧ مليونا من دولارات الولايات المتحدة إلى ٦٦ مليونا من دولارات الولايات المتحدة في عام ١٩٩٣. وزادت المساعدة التقنية المدعومة من البنك الدولي، بوصفه وكالة تنفيذية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، من ٥٦ مليونا من دولارات الولايات المتحدة في عام ١٩٨٩ إلى ٦٤ مليونا من دولارات الولايات المتحدة في عام ١٩٩٣[٩٣].

٢١٢ - وفي هاليفاكس، تعهدت بلدان مجموعة الـ ٧، بالعمل مع المنظمات وجميع أعضائها لضمان أن تجعل المؤسسات المتعددة الأطراف ذات الصلة من التنمية المستدامة هدفا محوريا لسياساتها وبرامجها.

هاء - تمويل بناء السلم قبل وقوع الصراع

٢١٣ - لاجدال في أن التمويل هو أهم عنصر في عملية بناء السلم قبل وقوع الصراع ويشكل قيدا على هذه العملية. ومن بين التحديات في هذا الشأن حمل المجتمع الدولي على تقديم مساهمات في تمويل هذا النشاط عندما لا يتبين بعد الخطر المباشر لكارثة إنسانية معقدة. ويذكر في هذا الصدد أن معدل الاستجابة إلى ١٤ نداء إنسانيا موحدا ومشتركا بين الوكالات بلغ ٧٧ في المائة من الاحتياجات في عام ١٩٩٤. وكما ذكر في مواضع أخرى من هذا التقرير، ينبغي للمجتمع الدولي أن يدرك أن تكاليف بناء السلم قبل وقوع الصراع لا تمثل سوى كسر مما قد يشكل مجموع النفقات في المستقبل على عمليات حفظ السلام، وعلى بناء السلم بعد انتهاء الصراع في نهاية المطاف. ويمكن للأمم المتحدة أن تقوم بدور حفاز في اقناع المانحين بالأهمية البالغة لبناء السلم قبل وقوع الصراع من أجل حماية السلم والأمن الدوليين.

خامسا - نحو تعاون عالمي من أجل منع وقوع الصراعات

٢١٤ - ينبغي أن يستند تعزيز القدرة على اتخاذ إجراءات فعّالة لمنع وقوع الأزمات إلى الأدوار التكاملية والتعاونية لجميع الفعاليات، بما في ذلك الأمم المتحدة، بوصفها عاملا حفازا، والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية والمنظمات، غير الحكومية. ولجميع هذه المنظمات التي لديها قدرات متفاوتة على اتخاذ إجراءات وقائية، أدوار هامة تقوم بها. وفي هذا الصدد، يمكن لعملية الأمم المتحدة في موزامبيق أن تصلح مثالا على ما حققه هذا التعاون من نتائج طيبة وإن كان ذلك قد حدث في سياق مختلف. ذلك أن ممثلا خاصا للأمين العام، على جانب فائق من الاقتدار والنشاط، قد حظي بدعم من مجتمع من المانحين يتميز بحسن التنظيم ودقة التنسيق وعلى استعداد لممارسة نفوذ في المواضع الرئيسية، فضلا عن الدعم المتمثل في النشاط الدبلوماسي المكثف الذي اضطلع به على المسرح عدد من البلدان النافذة ذات العلاقة الطويلة العهد مع الأطراف، إلى جانب الدعم المقدم من مجتمع قوي ومساند من المنظمات غير الحكومية.

ألف - المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية

٢١٥ - عمد المجتمع الدولي في الآونة الأخيرة إلى نقل قدر أكبر من المسؤولية عن منع وقوع الصراعات وصنع السلم وحفظ السلام، إلى المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية. وأخذت الأمم المتحدة، بدعم من مجلس الأمن والجمعية العامة، تباشر تعاونا أكثر فعالية مع المنظمات الإقليمية وفقا للمفاهيم الواردة في الفصل الثامن من الميثاق. وقد أقر مجلس الأمن بما لدى المنظمات والترتيبات الإقليمية المختلفة من مسؤوليات وقدرات متباينة، فضلا عما لدى المنظمات والترتيبات الإقليمية من استعداد وصلاحيات، على نحو ما يتجلى في مواثيقها ووثائقها الأخرى ذات الصلة، للمشاركة في الجهود الرامية إلى صون السلم والأمن الدوليين.

٢١٦ - وقد عرض الأمين العام، في ورقة الموقف المعنونة "ملحق لخطة السلام"، مساعدة هذه المنظمات والترتيبات في إنماء القدرة على العمل الوقائي وصنع السلم، وحفظ السلام عند الاقتضاء. وقد رحب مجلس الأمن في بيان أصدره استجابة لذلك في ٢٢ شباط/فبراير ١٩٩٥، بهذا العرض ودعا إلى إيلاء اهتمام خاص لاحتياجات افريقيا. وشجع المجلس قيام تعاون وتنسيق عمليين بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية. وكان من رأي بعض الدول الأعضاء أن الحاجة تقضي بالتأكيد من جديد على التكامل بين أدوار كل من الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في إدارة الصراعات وحلها. وأنه ينبغي توجيه قوة الدفع التي لدى المنظمات الإقليمية نحو الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم، على أن تظل الأمم المتحدة هي المسؤولة الأولى عن عمليات حفظ السلام وإنفاذ السلام.

٢١٧ - وفي السنتين أو الثلاث الأخيرة، أعلنت بعض المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية عن التزامها بأن تبذل ما هو أكثر من أجل التصدي للصراعات الدائرة فوق قاراتها وأقامت آليات مؤسسية جديدة لتعزيز المصالحة والتفاوض. وتأتي هذه المبادرات مكملة للجهود العالمية المبذولة في ميدان منع وقوع الصراعات وتبشر بالخير بالنسبة لمستقبل التعاون بين هذه المنظمات وسائر المجتمع الدولي.

٢١٨ - وبعض آليات التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية قائمة بالفعل. ولدى عدد من المنظمات الإقليمية، ومن بينها منظمة الدول الأمريكية ومنظمة الوحدة الإفريقية ومنظمة المؤتمر الإسلامي والمنظومة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية وجامعة الدول العربية، دعوات دائمة للمشاركة بصفة مراقب في دورات الجمعية العامة وأعمالها. ولدى معظم هذه المنظمات اتفاقيات إطارية رسمية للتعاون مع الأمم المتحدة، على الرغم من أن هذه الاتفاقات الإطارية وإن كانت تحدد مبادئ للتعاون إلا أنها لا توفر دائما آليات عملية لتحقيقه. وثمة استثناء واحد من ذلك هو مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (الذي أعيد تسميته إلى منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤)، الذي أعلن عن نفسه في تموز/يوليه ١٩٩٢ أنه تنظيم إقليمي بالمعنى الوارد في الفصل الثامن. وعلى الرغم من هذه الاتفاقات، فلا توجد سوى أمثلة قليلة على التعاون العملي على أرض الواقع بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في النهج الوقائية. والنقطة البالغة الأهمية هي أن أي ترتيب تعاوني بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ينبغي أن يُكيَّف بدرجة كافية ليستجيب لكل حالة عندما تنشأ[٩٤].

(أ) القدرات والأنشطة

٢١٩ - في أوروبا، أصبحت مساهمة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في مجال منع وقوع الصراعات وإدارة الأزمات، جزءا لا يتجزأ من عملية إعادة تعريف وظيفة المنظمة وتطويرها مؤسسيا. ومع القرار الصادر في عام ١٩٩٠ الذي يمثل علامة فارقة والمعنون "ميثاق باريس" ووثيقة هلسنكي لعام ١٩٩٢، كان على المنظمة أن تسرع في الانتقال من دورها كمحفل للتفاوض والحوار إلى دور التشكيل التنفيذي الفعّال. وأصبح الإنذار المبكر ومنع وقوع الصراعات وإدارة الأزمات سمات رئيسية في المنظمة الجديدة للأمن والتعاون في أوروبا، ولكن التأكيد الأكبر كان على الإنذار المبكر ومنع وقوع الصراعات.

٢٢٠ - ومن بين الأدوات المتوفرة بالفعل للإنذار المبكر، والتي كانت مرتقبة في وثيقة هلسنكي لعام ١٩٩٢، هو الاستخدام المكثف للمشاورات السياسية المنتظمة والمتعمقة ضمن هيكل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومؤسساتها. وقد توسعت إمكانياتها بدرجة كبيرة مع إنشاء هيئة جديدة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ - هي اللجنة الدائمة. ويمكن للحوار المفتوح في اللجنة أن يساعد على تخفيف حدة التوترات الناشئة، وتوضيح حالات سوء الفهم، والحفز على اتباع نهج أكثر تيسيرا.

ومثال ذلك هو التبادل المنتظم للآراء بشأن الحالة في دول البلطيق. وثمة أداة أخرى للإنذار المبكر يمكن ملاحظتها في المناقشات المنتظمة المتعلقة بالتنفيذ في إطار منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. إذ تقوم الدول المشاركة بشكل جماعي ببحث الكيفية التي يجري بها تنفيذ المبادئ والمعايير والالتزامات المتفق عليها في الممارسات اليومية. وغالبا ما تكون الانتهاكات الجارية للالتزامات علامة على أن صراعا يوشك أن يقع. وتضطلع المنظمة بهذا النوع من البحث الشامل مرة كل سنتين.

٢٢١ - والأداة الثالثة هي البعثات الطويلة الأجل. وتقوم هذه البعثات، بالإضافة إلى تشجيع الحوار بين السلطات والمجتمعات المحلية وتعزيز بناء الثقة على الصعيد المحلي، برصد التطورات التي يحتمل أن تنطوي على آثار خطيرة. وترى المنظمة أنها قد أسهمت إسهاما فعليا في تهدئة الحالة في الأماكن التي نشطت فيها البعثات التابعة لها، وأنها قد ساعدت بالتأكيد على نزع فتيل التوترات في منطقة البلطيق.

٢٢٢ - ويمكن لتدابير بناء الثقة والأمن التي استحدثتها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أن تصلح كمؤشر للإنذار المبكر. وكان عدم قيام يوغوسلافيا بتقديم بياناتها العسكرية في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، بمثابة إشارة تفيد بوجود عملية إعادة تجميع خطيرة للقوات من أجل أغراض عدوانية محتملة. وفضلا عن ذلك، يمكن لعمليات الاستعراض السنوية لتنفيذ تدابير بناء الثقة والأمن، أن تتيح فرصة لمناقشة ما يترتب على التطورات العسكرية في الدول المشاركة من آثار تنطوي على احتمال وقوع أزمة. وتخضع تدابير بناء الثقة والأمن لتحسين مستمر بغية زيادة خاصيتها المتعلقة بالإنذار المبكر، وخاصة إمكانية انطباقها على الصراعات بين الدول.

٢٢٣ - وللمفوض السامي للمنظمة المعني بالأقليات القومية مهمة محددة وصريحة تتعلق بالإنذار المبكر. ووفقا لولايته، يقوم "بتوفير إنذار مبكر في أقرب مرحلة ممكنة بالنسبة للتوترات التي تنطوي على مسائل تتعلق بالأقليات القومية والتي لا تكون قد تجاوزت مرحلة الإنذار المبكر، ولكنها قد تتطور، في رأي المفوض السامي إلى نزاع داخل منطقة المنظمة يكون من شأنه التأثير على السلام أو الاستقرار أو العلاقات بين الدول المشاركة"(٩٥).

٢٢٤ - وبالإضافة إلى الآليات والقرارات السياسية المشتركة والإجراءات المستقلة المتخذة من جانب المسؤولين في إطار منع وقوع الصراعات، استحدثت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عدة أدوات أخرى لتسوية المنازعات بالوسائل السلمية مثل اتفاقية المصالحة والتحكيم، وإجراءات المصالحة الموجهة التي يمكن بموجبها لمجلس أو لجنة كبار المسؤولين توجيه دولتين مشاركتين نحو التماس المصالحة. غير أنه لم يتم حتى الآن استخدام أي من هذه الإجراءات من جانب الدول المشاركة.

٢٢٥ - وقد عقدت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا العزم على استحداث إمكانية خاصة بها لمنع وقوع الصراعات، وهي سياسة ساندها الوزراء في اجتماع مجلس المنظمة في روما في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣. وفضلا عن ذلك، لا شك أن الدعم الذي حظيت به المنظمة في اجتماع قمة حلف شمال الأطلسي في كانون الثاني/يناير ١٩٩٤، يقدم دفعة سياسية جديدة للتطور الديناميكي لقدرات المنظمة. وكما ورد في إعلان الحلفاء في حلف شمال الأطلسي فإنهم "يظلون ملتزمين التزاما عميقا بمواصلة تعزيز منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، التي هي المنظمة الوحيدة التي تضم جميع بلدان أوروبا وأمريكا الشمالية، بوصفها أداة للدبلوماسية الوقائية ومنع وقوع الصراعات والأمن التعاوني والنهوض بالديمقراطية وحقوق الإنسان". وهم "يؤيدون الجهود الرامية إلى زيادة القدرات التنفيذية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في مجال الإنذار المبكر ومنع وقوع الصراعات وإدارة الأزمات".

٢٢٦ - وفي افريقيا، اتخذت بعض المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية مؤخرا سلسلة من المبادرات لحل الصراعات في القارة ومن ثم معاونة أنشطة الأمم المتحدة لتعزيز السلام. وتعاونت منظمة الوحدة الإفريقية و جامعة الدول العربية و منظمة المؤتمر الإسلامي تعاونا مباشرا مع الأمم المتحدة في المفاوضات مع الأطراف الصومالية وفي إقامة عملية الأمم المتحدة في الصومال. وأوفدت منظمة الوحدة الإفريقية التي يجري بالفعل تعزيز دورها في إدارة الصراعات، بعثات مراقبين إلى جنوب افريقيا أثناء انتقالها إلى الديمقراطية (بالاشتراك مع فرق من الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي والكومنولث) ولديها الآن بعثات منتشرة في موزامبيق وبوروندي.

٢٢٧ - وتعد آلية منظمة الوحدة الإفريقية لمنع وقوع الصراعات وإدارتها وحسمها، التي أنشئت بعد مؤتمر قمة القاهرة في عام ١٩٩٤، مثالا على الجهود الرامية إلى إنشاء مؤسسات جديدة لتعزيز القدرات الإقليمية[٩٦]. وسوف تسترشد بأهداف ميثاق منظمة الوحدة الافريقية ومبادئه، وخاصة التساوي في السيادة بين الدول، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، واحترام سيادة الدول الأعضاء وسلامتها الإقليمية، وحقها غير القابل للتصرف في الوجود المستقل، وتسوية المنازعات بالوسائل السلمية، وعدم المساس بحدود الدول الافريقية الموروثة عن الاستعمار. والهدف الأول للآلية الافريقية هو توقع الصراعات ومنع تكرارها في الظروف التي وقعت فيها الصراعات. وسوف يكون من مسؤوليتها الاضطلاع بمهام صنع السلم وبناء السلم من أجل تسهيل حسم هذه الصراعات. ويمكن في هذا الصدد إرسال ونشر بعثات مدنية وعسكرية للمراقبة والرصد على أن تكون محدودة من حيث النطاق والمدة. ومن شأن الإجراءات السريعة والحاسمة في هذه المجالات أن تساعد على منع ظهور الصراعات، والعمل في حالة وقوعها المحتوم على وقف تدهورها إلى صراعات عنيفة أو عامة. ومن شأن التأكيد على التدابير التوقعية والوقائية والإجراءات المتضافرة في مجال صنع السلم وبناء السلم، تلافي الحاجة إلى اللجوء إلى عمليات حفظ السلام المعقدة والمكلفة من حيث الموارد.

٢٢٨ - ويتميز التعاون الوثيق بين الأمم المتحدة ومنظمة الوحدة الافريقية بأهمية خاصة، ويمكن اتخاذ خطوات لتعزيز تلك العلاقة وتحسين الاتصالات بين المنظمتين على جميع المستويات. وفي أعقاب اعتماد منظمة الوحدة الافريقية لآلية منع وقوع الصراعات في عام ١٩٩٣، تتواصل المناقشات في كل من نيويورك وافريقيا حول طرق ووسائل تحسين التعاون والتنسيق العمليين بين الأمم المتحدة والمنظمات والترتيبات الإقليمية، ولا سيما في افريقيا. ويذكر في هذا الصدد أن منظمة الوحدة الافريقية التي لديها ولاية من أعضائها للعمل على منع وقوع الصراعات والإنذار المبكر والوساطة ومراقبة ورصد حالات الصراع ووقف إطلاق النار بتكاليف منخفضة، قد أنشأت صندوقا للسلم لتمويل التحسينات في مجالات تدخلها من أجل تسوية الصراعات وإدارتها. واقترح الأمين العام في تقريره إلى الجزء الرفيع المستوى من المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تموز/يوليه ١٩٩٥ والمعنون "مبادرة خاصة من أجل افريقيا" إنشاء صندوق استئماني يديره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لجمع الموارد اللازمة لدعم جهود منظمة الوحدة الافريقية. وتبلغ التقديرات الأولية للموارد العملية ١٠٠ مليون من دولارات الولايات المتحدة يتم الإسهام بها على فترة خمس سنوات.

٢٢٩ - ويفيد النهج المتنوع الدرجات أن اللجوء إلى منظمة إقليمية لا يمثل بالضرورة خطوة أولى أو مثلى. وعلى سبيل المثال، كان الاتحاد الاقتصادي لدول غربي افريقيا هو الذي نشر بعثة لحفظ السلام من أجل استعادة النظام وتشجيع المفاوضات في ليبيريا. وبالمثل، تعد الأنشطة التي اضطلعت بها الهيئة الحكومية الدولية لمكافحة الجفاف وتحقيق التنمية من أجل تعزيز السلام بين اثيوبيا والصومال وفيما بين الفئات المتحاربة في السودان، مثالا على الميزة النسبية للمنظمات دون الإقليمية. ويمكن للجنة التنمية للجنوب الإفريقي أن تقوم بدور مماثل بالنسبة للصراعات في تلك المنطقة الفرعية.

٢٣٠ - وفي آسيا، عملت رابطة أمم جنوب شرقي آسيا ودول منفردة من عدة مناطق أخرى مع الأطراف الأربعة في كمبوديا للتوصل إلى اتفاق حول كيفية تسوية الحرب الأهلية في كمبوديا. وانتهت المفاوضات إلى توقيع اتفاق للسلام في باريس في عام ١٩٩١ أعطى الأمم المتحدة تفويضا بمراقبة إجراء انتخابات حرة ونزيهة. وفي حين أسهمت الحكومات من كل منطقة بموظفين لسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، اضطلعت دول رابطة أمم جنوب شرقي آسيا والدول المجاورة بالجزء الأكبر من المسؤولية لتوفير ما يلزم من ذوي الخوذ الزرق وعددهم ١٦٠٠٠ والشرطة المدنية وعددهم ٣٦٠٠.

٢٣١ - وفي المحفل الإقليمي لرابطة أمم جنوب شرقي آسيا، المعقود في بانكوك في ٢٦ تموز/يوليه ١٩٩٤، تم التوصل إلى اتفاق لدراسة مجموعة من المقترحات المتعلقة بتدابير الأمن التعاوني وبناء الثقة تطبيقا لمبدأ "الشفافية" وجميعها موضوع على نحو يلائم الاحتياجات

الإقليمية المعنية الخاصة بتلك المنطقة الفرعية. وتعتبر هذه المقترحات بمثابة وسائل للإنذار المبكر وبناء الثقة في إطار منع وقوع الصراعات.

٢٣٢ - وفي أمريكا اللاتينية، تضطلع منظمتان إقليميتان - هما منظمة الدول الأمريكية والمنظومة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية - بتعزيز قدراتهما لمنع وقوع الصراعات. وقد منحت التعديلات التي أدخلت على ميثاق منظمة الدول الأمريكية والتي اعتمدتها الجمعية العامة لهذه المنظمة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٥، سلطات أكبر للمجلس الدائم فيما يتعلق بالوساطة وذلك بأن أتاحت له العمل على "حل نزاع من المنازعات بين الأعضاء سواء وافقت جميع الأطراف المعنية أو لم توافق (كما سبق بيانه) على عرض الأمر على منظمة الدول الأمريكية". وفي إعلانات سنتياغو الصادرة عن منظمة الدول الأمريكية في عام ١٩٩١، أعلنت المنظمة أن انتهاكات المعايير الديمقراطية الأساسية، مثل القيام بإنقلاب عسكري، تؤثر على الاستقرار الإقليمي وتؤدي إلى اتخاذ رد جماعي إذا رأت الدول الأعضاء أن المشكلة خطيرة بدرجة كافية. ونصت التعديلات أيضا على زيادة 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 تهدد تنمية الدول الأعضاء، الأمر الذي لم يكن يسمح به في السابق إلا للبلد العضو"[٩٧].

٢٣٣ - وأوعزت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية، في قرارها AG/RES 1180 (XXII-0/92) المؤرخ ٢٣ آيار/مايو ١٩٩٢، إلى المجلس الدائم إنشاء لجنة خاصة تعنى بأمن نصف الكرة لمواصلة النظر في جدول الأعمال المتعلق بالتعاون على ضمان أمن نصف الكرة. كما أنشأ المجلس الدائم لجانا خاصة من شأنها أن تسهم في صون السلم والأمن، مثل اللجنة الخاصة لرصد التقيد بالحظر التجاري المفروض على هايتي. وتعقد منظمة الدول الأمريكية اجتماعا مخصصا لوزراء الشؤون الخارجية كلما دعت الضرورة إلى ذلك. وقد عقد اجتماع من هذا القبيل في آيار/مايو ١٩٩٣ لمناقشة الحالة في غواتيمالا، وطلب إلى الأمين العام للمنظمة إيفاد بعثة لتقصي الحقائق[٩٨].

٢٣٤ - وقد أنشئت المنظومة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية في عام ١٩٧٥ نتيجة لوجود فراغ في هيكل العلاقات الداخلية في منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي حيث لا توجد أي منظمات إقليمية تتيح لجميع بلدان المنطقة أن تناقش وأن تتخذ قرارات بالتضافر فيما بينها دفاعا عن المصالح الاقتصادية والاجتماعية للبلدان المعنية. وقد أصبحت هذه المنظومة على مدى السنوات الأخيرة أكثر اهتماما بالأمور المتعلقة بكفالة السلام والاستقرار في المنطقة. وفي عام ١٩٨٦، عمدت المنظومة استجابة للاحتياجات الجماعية لمنطقة تتوق إلى اكتشاف هويتها، إلى توسيع ولايتها بقرار من أعضائها بإدراج المسائل السياسية، مما هيأ لجميع بلدان المنطقة محفلا لمناقشة وحل المشاكل التي قد تتردى إل صراع خطير. وقد ظل التعاون مع المنظومة الاقتصادية لأمريكا

اللاتينية التي تتمتع بمركز المراقب الدائم لدى الأمم المتحدة منذ إنشائها، بندا مدرجا على جدول أعمال الجمعية العامة لعدد من السنين.

(ب) إنماء المزيد من التعاون

٢٣٥ - من الأمور الجوهرية تحسين التنسيق بين جهود الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية. وهذا التنسيق يتم في الغالب بشكل مخصص حتى الآن. وسوف يتحقق قدر أكبر من التنسيق والتشاور بصفة جزئية من خلال زيادة الاتصالات بين المنظمات سواء بين ممثليها في الميدان وخاصة على المستوى العملي أو بين مقارها. وتتمثل الخطوة الأولى في أن تلتقي الأمانات العامة للمنظمات وتجدد أولوياتها فيما يتعلق بالتعاون. ومن الممكن إنشاء برنامج لتبادل الموظفين أو حتى مكاتب اتصال في مقار المنظمات. ويمكن النظر في قيام الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية بجهود دبلوماسية مشتركة، بما في ذلك البعثات المشتركة.

٢٣٦ - ومن الممكن أن يتخذ التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية مجموعة متنوعة من الأشكال. وعلى سبيل المثال، وتوخيا لقيام تنسيق وتعاون، قامت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بالفعل بإبلاغ الأمم المتحدة عن جميع ما تضطلع بـه مـن أنشطة، وخاصـة ما توفره من بعثات. وغالبا ما يحضر ممثلو الأمم المتحدة اجتماعات المنظمات الإقليمية (منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، منظمة الوحدة الإفريقية ...) التي تناقش فيها حالات الصراع. وبعثات المنظمات الإقليمية في نيويورك على صلة دائمة بالأمين العام للأمم المتحدة وبمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة.

٢٣٧ - ويمكن للمنظمات الإقليمية والأمم المتحدة أن يتقاسما المزيد مما لديهما من معلومات تتعلق بالإنذار المبكر - سواء على أرض الواقع بين ممثليهما الميدانيين أو بين مقارهما. كذلك تحتاج المنظمات المعنية إلى تدفق المزيد من المعلومات ذات الصلة من أعضائها عندما تطفو المشاكل على السطح ثم تشتد حدتها. ويمكن النظر في وسائل القيام بذلك الكترونيا.

٢٣٨ - ويمكن للأمم المتحدة أيضا أن يكون بمقدورها تقديم مساعدة تقنية، بما في ذلك تبادل الموظفين، إلى المنظمات الإقليمية. وعلى سبيل المثال، فإن منظمة الوحدة الإفريقية بحاجة ماسة إلى مساعدة من أجل تدريب الموظفين وإلى مرافق أساسية لتتوفر لديها قدرة جارية على سرعة التصرف في حالات الإنذار أو الأزمات. وباستطاعة الأمم المتحدة، من خلال الدعم المباشر وعن طريق حشد الدعم من المانحين المحتملين الآخرين، أن تساعد في إضفاء الطابع المؤسسي على مبادرة منظمة الوحدة الإفريقية. ويمكن لصندوق السلام من أجل جمع المساهمات لمبادرة منظمة الوحدة الإفريقية أن يثبت أنه أداة مناسبة ومبتكرة لتجميع الموارد من مختلف المساهمين. ومن شأن التمويل من الدول المانحة أن يكون مصدرا مفيدا آخر لتقديم المساعدة.

٢٣٩ - وفي مجال الدبلوماسية الوقائية، تمثل المشاركة المختلفة في البعثات، وخاصة تلك التي طابعها تقصي الحقائق، وكذلك المشاركة المتبادلة في الاجتماعات والحلقات الدراسية المتعلقة بالجوانب النظرية والعملية لإدارة الصراع، شكلا عمليا للغاية من أشكال التعاون ويمارس عمليا في أغلب الأحيان. فقد تعاونت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على هذا النحو مع مجلس أوروبا ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وبدأ التعاون مع المفوضية بإيفاد بعثات إلى أرمينيا/أذربيجان في عام ١٩٩٢، وشمل من جملة أمور دور مراقب للمنظمة (١٩٩٤) في إطار المفاوضات المتعلقة بأبخازيا (جورجيا)، فضلا عن الاتصالات الجارية مع مفوض المنظمة السامي المعني بالأقليات القومية. غير أنه من الضروري قيام تنسيق وتعاون أفضل تنظيما وأكثر فعالية بين المنظمات الدولية إذا أريد إعادة بناء المصداقية للعمل الدولي.

٢٤٠ - ومن الناحية الفعلية، ينبغي الاعتراف بأن خبرة المنظمات الإقليمية في مجال منع وقوع الصراعات مازالت محدودة، وإن كانت بعض المزايا النسبية بدأت تتجلى. ولدى منظمة الوحدة الإفريقية ميزة نسبية معينة في مجال الدبلوماسية الوقائية تستند إلى آلية منع وقوع الصراعات. غير أن هذه الآلية مازالت تنقصها الموارد، وتتمثل إحدى الأولويات في النظر في كيفية العمل على زيادة تعزيزها بمساعدة تقدم من داخل افريقيا وخارجها حسب الاقتضاء. ويمكن أيضا تشجيع الدول الإفريقية على إيضاح استعدادها لاستخدام العمل الوقائي على أتم وجه، وفقا للمبادئ التي اقترحها رئيس مجلس الأمن في ٢٢ شباط/فبراير ١٩٩٥.

٢٤١ - وتتمثل الميزة النسبية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في أن بوسعها أن تضفي الشرعية بالمعنى السياسي على التدابير والإجراءات الدولية. وجميع الدول في المنطقة من فانكوفر إلى فلاديفوستوك هي دول مشاركة على أساس المساواة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وتتعزز القيمة السياسية لقرارات المنظمة بموجب قاعدة التوافق في الآراء التي تضفي الشرعية على القرارات حالما تتخذ. وفضلا عن ذلك، واستنادا إلى مفهوم شامل للأمن يربط صراحة بين صون الأمن والاستقرار وبين مراعاة حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، يمكن للمنظمة أن تصل إلى الأسباب الجذرية للتوتر وأن تطبق علاجا شاملا في مرحلة مبكرة. وفضلا عن ذلك، فإن للمنظمة ولاية واضحة في التعامل مع الأزمات داخل الدول.

٢٤٢ - وخلاصة القول أنه ينبغي التأكيد على وجوب أن يتيح التعاون المتبادل لكل من المنظمات الدولية أن تبقي على مجال عمل ومسؤولية كل منها مع تفادي الازدواجية في العمل، وبالتالي توفير الموارد وضمان فعالية أفضل للتكاليف.

باء - المنظمات غير الحكومية

٢٤٣ - شهدت التسعينات لا مجرد نمو سريع في عدد المنظمات غير الحكومية في أنحاء العالم وإنما أيضا زيادة في اشتراكها النشط في الشؤون الدولية. ويمثل مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية حدثا فاصلا لأنه أضفى الشرعية على المنظمات غير الحكومية بوصفها فعاليات حيوية في الحوار المتعلق بالبيئة والتنمية، وكان بمثابة نقطة تحول في جهودها لكي تصبح جزءا من عملية وضع السياسات الدولية. وتعتقد كثير من المنظمات غير الحكومية أنه تم الاعتراف أخيرا بحركتها "الدولية" وأن المنظمات غير الحكومية قد هبطت مباشرة إلى ساحة الملعب السياسي[٩٩]. واستمر هذا الاتجاه في المؤتمر الدولي للسكان والتنمية المعقود في القاهرة في أيلول/سبتمبر ١٩٩٤، ومؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية المعقود في كوبنهاغن في آذار/مارس ١٩٩٥، والمؤتمر العالمي المعني بالمرأة المعقود في بيجين في أيلول/سبتمبر ١٩٩٥. ولا تشمل أنشطة المنظمات غير الحكومية النهوض بحقوق الإنسان والمعونة الإنمائية والإجراءات البيئية فحسب وإنما أيضا التعاون في مختلف مراحل عملية السلام، من إنذار مبكر وصنع للسلم وحفظ للسلام وبناء للسلم.

٢٤٤ - والمزايا النسبية للمنظمات غير الحكومية معروفة جيدا. فهي أولا، تمتلك خبرة كبيرة اكتسبتها بمشقة في الاضطلاع بالاستراتيجيات والبرامج والمشاريع، وخاصة على مستوى القاعدة. ثانيا، لديها أيضا خبرة فنية هائلة في تنظيم وتنفيذ عمليات الإغاثة الإنسانية التي شاركت فيها، وإن تم ذلك بشكل متفرق، لأكثر من ٢٠٠ سنة. ويمكن أن يضاف إلى ذلك أيضا أن المنظمات غير الحكومية شاركت بدرجة كبيرة، وأحيانا في ظل خطر كبير يحيق بها، في وضع المعايير المتعلقة بحقوق الإنسان والنهوض بهياكلها الأساسية وحمايتها وتعليمها والمساعدة على تعزيزها في أنحاء العالم. ثالثا، بمقدور المنظمات غير الحكومية أن تعبر الحدود التقليدية السياسية والدينية والثقافية. رابعا، يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تقدم استجابة سريعة ومرنة.

٢٤٥ - ولأن المنظمات غير الحكومية تتسم بالابتكار والريادة، فإن معرفتها على مستوى القاعدة للأبعاد السيكلوجية للصراعات يمكن أن تجعلها قادرة على القيام بدور هام للغاية في القضاء على الصراعات. ويبرهن التعاون المتنامي من المنظمات غير الحكومية التي لديها الدراية الفنية اللازمة لحسم الصراعات استنادا إلى الثقافة والحكمة التقليدية، أنه مفيد للغاية في مجال الوساطة والمصالحة. ويمكن للمجتمع الأكاديمي ومعاهد البحث وخزائن الفكر أن تقدم إنذارا مبكرا يستند إلى دراسات تجريبية وأبحاث مستنبلية عن الحالات المتطورة.

٢٤٦ - وعلى الرغم من اشتراك المنظمات غير الحكومية على نحو هامشي فقط في بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، فقد ساعد ممثلوها في الأنشطة المتعلقة بالمراقبة الخاصة والانتخابات والاستفتاءات والرصد والدعم. ودعا الأمين العام، في بيانه أمام الاجتماع المشترك بين الوكالات

والمعقود في ١٠ نيسان/أبريل ١٩٩٣ في بانكوك، إلى مزيد من التعاون مع المنظمات غير الحكومية. وأقر أيضا بأنها قامت بدور هام للغاية في بعض المناطق. وقال إنها (المنظمات غير الحكومية) كانت أكثر أهمية في الصومال من وكالات الأمم المتحدة. وعندما كانت وكالات الأمم المتحدة متهيبة من الحالة، كانت المنظمات غير الحكومية تباشر نشاطها بالفعل على أرض الواقع وحققت عملا رائعا"(١٠٠).

٢٤٧ - وفي خطابها الرئيسي أمام المؤتمر العالمي للشراكة في العمل المعقود في أوسلو في حزيران/يونيه ١٩٩٤، أكدت مفوضة الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين أهمية العمل الذي تضطلع به المنظمات غير الحكومية في مجال منع وقوع الصراعات. كما أكدت أهمية التشاور بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمات غير الحكومية فيما يتعلق بالاستجابة لحالات الطوارئ، وكانت مسألة منع وقوع الصراعات أيضا موضوع فرع خاص من فروع خطة العمل التي اعتمدها مؤتمر أوسلو.

٢٤٨ - وقد نصت التوصية ٣٣ الصادرة عن المؤتمر والمعتمدة تحت عنوان "المنع" على ما يلي:

"ينبغي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمات غير الحكومية أن تقيم نظما فعّالة للإنذار المبكر يمكنها من خلالها أن تتقاسم المعلومات الأساسية عن الأسباب الجذرية تدفقات اللاجئين والمناطق المتوقعة لحدوث هذه التدفقات، وذلك كوسيلة للإسهام في الحسم المبكر للصراعات وتعزيز جهود حفظ السلام وبناء السلم. وينبغي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن تزود المنظمات غير الحكومية وخصوصا المحلية منها، بمعلومات عن قواعد البيانات ونظم المعلومات القائمة مثل الشبكة الالكترونية الدولية لشؤون اللاجئين. وينبغي تدريب المنظمات غير الحكومية على جمع المعلومات المتعلقة بالإنذار المبكر وتحليلها ونشرها وعلى استخدام النظم الشبكية هذه، بغية تحسين آليات الإنذار المبكر. وينبغي أن تتقاسم المنظمات غير الحكومية المعلومات المتعلقة بالإنذار المبكر مباشرة مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لتلافي الإضرار بأنشطتها في مجالات التحركات المتوقعة للاجئين ولضمان السرية".

٢٤٩ - وليس ثمة مغالاة في تأكيد دور المنظمات غير الحكومية في منع وقوع الصراعات. والواقع أنه "بالإضافة إلى المنظمات التقليدية غير الحكومية المرتبطة بعملية السلم، مثل الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر*، يوجد في العالم اليوم عدد كبير من المنظمات غير الحكومية العاملة

---

* على الرغم من أن الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر لا تنتمي بدقة إلى فئة المنظمات غير الحكومية، بسبب نظامها الأساسي، فإنها مدرجة هنا لأسباب عملية.

من أجل منع وقوع الصراعات وتخنيف حدتها وحسمها، بما في ذلك منظمة التنبيه الدولي، والأطباء من أجل المسؤولية الاجتماعية، والمؤسسة عبر الوطنية من أجل أبحاث السلم والمستقبل، وأطباء بلا حدود"[١٠١]. ومن المؤكد أنها مفيدة للغاية كمصدر للمعلومات يعطي إشارة بالإنذار المبكر. ولكن الأهم من ذلك أن قدرتها على اجتياز الحدود التقليدية السياسية والدينية والثقافية تجعلها شريكة لا غنى عنها في التعامل مع الصراعات داخل الدول في شتى مراحلها. ويمكن للمنظمات غير الحكومية أيضا أن تقوم بدور هام في التدخل الفعلي في حالات الصراع، على مستوى غير رسمي في أغلب الأحيان، من أجل تخفيف حدة التوترات أو الاضطلاع بمهام الوساطة وتقديم التسهيلات.

٢٥٠ - وفضلا عن ذلك، يمكن للمنظمات غير الحكومية، على سبيل المثال، أن تساعد الأمم المتحدة في تلافي النفقات غير الضرورية المتعلقة بنشر البعثات. ويمكن أن تكون مفيدة للغاية (بناء على الطلب)، وخاصة في تحديد السوانيات اللازمة في البلدان المعنية. ولأن المنظمات غير الحكومية على اتصال وثيق بالسكان المحليين وتوفر قناة فعّالة للاتصال بهم ولديها معرفة مباشرة بحالة الأمن في البلدان المعنية، فمن الممكن إشراكها في التخطيط للأعمال المتعلقة بمشاركة الأمم المتحدة.

٢٥١ - ويتبين من مثل الحركة الدولية للصليب الأحمر/الهلال الأحمر، التي عملت على مر السنين على تطوير نظرة أكثر فعالية لدورها في منع وقوع الصراعات، ما الذي يمكن لمنظمات غير حكومية معينة أن تفعله في هذا المجال. وبينما يكون الصراع مازال في مرحلة سياسية أو في مراحله الأولى، يمكن لجمعية الصليب الأحمر أو الهلال الأحمر الوطنية أن تعرض الاضطلاع بدور الوسيط الحيادي في وقت السلم، أو تستدعي فريقا مشكلا خصيصا من الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر لمحاولة التوسط في عملية لمنع وقوع الصراع وحسمه[١٠٢]. وللجمعيات الوطنية للصليب الأحمر بالفعل أدوار أخرى محتملة ومباشرة بدرجة أقل في منع وقوع الصراعات. ويمكنها أن تعمل من أجل ممارسة نفوذ شخصي لدى قادة الفئات التي قد تؤدي خلافاتها إلى نشوب صراع من أجل أن تعمل على حل خلافاتها بالوسائل السلمية لصالح رفاهية الشعب والصحة الاقتصادية والاجتماعية الطويلة الأجل للبلد.

٢٥٢ - وكانت الحركة الدولية للصليب الأحمر/الهلال الأحمر على مدى فترة طويلة من تاريخها المبكر تعتبر أن منع وقوع الصراعات إلى حد بعيد من شواغل الدول والشعوب، التي استطاعت الحركة من خلال ما تضطلع به من أنشطة وخدمات تراحمية، أن تسهم فيها على المدى الطويل عن طريق نشر اتجاهات السلام والتعاون الدولي. ثم أخذت نظرة أكثر فعالية لدور الصليب الأحمر/الهلال الأحمر تتعزز تدريجيا خلال هذا القرن، وخاصة منذ منتصفه عندما أصبح السلام موضوعا رئيسيا في جداول أعمال مؤتمرات الحركة وحواراتها[١٠٣].

٢٥٣ - ويمكن للجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، بوصف ذلك جزءا من الأنشطة العادية في أوقات السلم، أن تستحدث وتمارس أنشطة تتجه نحو الحد من الصراع الاجتماعي ومنع وقوعه. وبوسعها وضع وتشغيل برنامج لتعليم المهارات للأفراد والجماعات في ميدان منع وقوع الصراعات والوساطة بشأنها وحلها. ويمكنها بوجه خاص وضع برامج خدمات وتعليم تنحو نحو تحسين حالة الأقليات فيما بين سكان البلد. ذلك أن المشكلات المحيطة بالأقليات تمثل مصدرا شائعا للتوتر المدني، وكثيرا ما تكون الأقليات من السكان أنفسهم هم أفقر الناس وأكثرهم ضعفا، وهذا في ذاته مصدر من مصادر التوتر الاجتماعي.

٢٥٤ - وثمة مبادرة أخرى من مبادرات الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر في مجال منع وقوع الصراعات، هي العمل بوصفها اتحادا لعرض الآراء المعززة للسلم على حكومات العالم وهيئاته الحكومية الدولية. ويمكن تعزيز قدرة الاتحاد المحدودة على إدراج آرائها وخبراتها في الحوار والعمليات التي يضطلع بها المجتمع الحكومي الدولي، بدرجة كبيرة، عن طريق إعارة ممثلين دبلوماسيين وحكوميين دوليين من ذوي المهارة من الجمعيات الوطنية إلى الاتحاد.

٢٥٥ - وبالنسبة لمنظمة التنبيه الدولية، ترجع أصول إنشائها في عام ١٩٨٥ إلى الاعتراف بما ينطوي عليه النظام الدولي من ثغرات تحول دون التصدي للأسباب الجذرية للعنف الداخلي ومكافحة عواقبه. وبوصفها وكالة صغيرة، فقد انصب تركيزها على الحاجة إلى الإنذار المبكر ومنع وقوع الصراعات، وعملت بالمشاركة مع آخرين على التصدي للصراعات في بلدان وحالات معينة. وتعكف منظمة التنبيه الدولية بنشاط على وضع برامج تدريب لتمكين الأفراد وتزويدهم بالمهارات في مجال تحويل الصراعات. وهي نشطة أيضا في كثير من المناطق والبلدان التي تشمل أجزاء من افريقيا، ودول وجمهوريات الاتحاد السوفياتي السابق، ووسط وشرق أوروبا، وأمريكا اللاتينية، وآسيا وجنوب المحيط الهادئ. وتضطلع أيضا ببرامج موضوعية تعالج قضايا مثل حقوق الأقليات وإنشاء شبكات لصنع السلم أساسها المواطنون في أنحاء العالم، وذلك بالإضافة إلى قضايا الإنذار المبكر والدبلوماسية الوقائية. ومن سياستها أن تتعاون مع المنظمات المحلية والإقليمية وتسعى إلى تمكين هؤلاء الشركاء من خلال مبادراتها الموضوعية والقطرية.

٢٥٦ - وتقدم المنظمات غير الحكومية في جنوب افريقيا مثالا آخر في هذا الشأن. فقد نشطت هذه المنظمات في مجال حل الصراعات خلال فترة التحول المضطربة في ذلك البلد. وباعتبار ما لديها من خبرات، فقد اقترح البعض إمكان استخدام فائض القدرة لدى محترفي حل الصراعات في جنوب افريقيا في المساعدة على تقليص الصراعات في أجزاء أخرى من افريقيا.

٢٥٧ - وينبغي تعزيز قدرة الاتحادات العمالية ورابطات الأعمال والجامعات وخزائن الفكر وهيئات التنمية وغيرها من قطاعات المجتمع المدني، بغية تطوير هذه المنظمات لتصبح فعاليات محتملة

لحل الصراعات. ولا جدال في ضرورة إجراء تغييرات في أساليب وأشكال العلاقة بين المنظمات غير الحكومية والأمم المتحدة في المستقبل.

٢٥٨ - وقد أشار تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ١٩٩٣ بشأن العمل الذي تضطلع به منظومة الأمم المتحدة مع المنظمات غير الحكومية على مستوى القاعدة الشعبية والمستوى الوطني[١٠٤]، إلى وجود كثير من أنماط التفاعل والتعاون التي تتطور عالميا بين مؤسسات المنظومة والمنظمات غير الحكومية في البرامج التنفيذية، والفوائد التي يمكن أن يوفرها هذا التعاون من أجل الاضطلاع بأنشطة تنفيذية أكثر فعالية وكفاءة لأغراض التنمية. كما أشار إلى أنه بينما عملت الكثير من وكالات المنظومة ومؤسساتها على توسيع نطاق أعمالها التعاونية مع المنظمات غير الحكومية في السنوات الأخيرة، لم تقم الأمم المتحدة بعد - بوصفها المنظمة التي لديها أوسع المجالات نطاقا للتفاعل مع المنظمات غير الحكومية - بحصر وتنظيم أعمالها الجماعية. لذلك أوصت وحدة التفتيش المشتركة بأن "ينبغي للأمين العام ... أن يضع سياسة شاملة وإطار عمل لبرامج الأمم المتحدة العديدة التي تعمل مع المنظمات غير الحكومية" (التوصية ٦).

٢٥٩ - وكما ورد في دراسة أخيرة لوحدة التفتيش المشتركة بشأن النهوض بالمرأة[١٠٥]، لم يتخذ أي إجراء علاجي في الأمانة العامة للأمم المتحدة بالنسبة لتعزيز التعاون مع المنظمات غير الحكومية. لذلك، كررت وحدة التفتيش المشتركة في التقرير ذاته تأكيد ضرورة وضع سياسة شاملة وإطارا عاما للعمل مع المنظمات غير الحكومية يستند إلى مبادئ تفريع المسؤوليات وتقسيم العمل والشراكة الحقة. وينبغي أن يكون اشتراك المنظمات غير الحكومية في أنشطة الأمم المتحدة المتعلقة بمنع وقوع الصراعات جزءا لا يتجزأ منها.

٢٦٠ - ويعتقد المفتشان أنه يمكن تحسين أعمال المنظمات غير الحكومية في التدخل لحل المنازعات، وأنه ينبغي الترحيب بإنماء قدراتها على توفير معلومات وتحليلات تتعلق بالسياسات. وينبغي إيلاء كل تشجيع لزيادة المشاركة من جانب المنظمات غير الحكومية وفقا للمبدأين ذواتي الصلة وهما المبدأ الفرعي الذي يقضي بأن تعالج المشكلة على أنسب مستوى ومبدأ تقسيم العمل على أساس الميزة النسبية[١٠٦].

٢٦١ - ومن المستصوب، بصفة خاصة، بالنسبة للمنظمات غير الحكومية النشطة في بلد معين - أو التي لديها خبرة خاصة بالمشاكل القائمة في بلد معين أو منطقة معينة - أن تدرج في الترتيبات الاستشارية المتعلقة بالأعمال الوقائية المنسقة التي تضطلع بها الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية أو دون الإقليمية والفعاليات الأخرى. ومن المهم أيضا وضع ترتيبات استشارية مناسبة فيما بين المنظمات غير الحكومية العاملة في بلد معين أو منطقة معينة. وقد أثبتت التجربة في الواقع أن

التواجد المتعدد للوكالات غير الحكومية وأعمالها غير المنسقة من شأنها أن تؤدي إلى الارتباك وما يترتب على ذلك من نتائج غير فعّالة.

الحواشي

(١) "الأمم المتحدة: دروس السنوات الخمسين". بيان إلى الدورة الخمسين للجمعية العامة للأمم المتحدة من صاحب السعادة الرايت أونرابل مالكولم ريفكند، عضو البرلمان ووزير الدولة للشؤون الخارجية وشؤون الكومنولث بالمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ... تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥.

(٢) بطرس بطرس غالي، بيان بمناسبة اليوم الدولي للسلم. DH/1981، المؤرخ ١٩٩٥/٩/١٩.

(٣) البيان الختامي لرئيس الدورة الخمسين للجمعية العامة في المناقشة العامة.

(٤) انظر: "اشتراك منظومة الأمم المتحدة في توفير وتنسيق المساعدة الإنسانية". (JIU/REP/95/9).

(٥) خطاب الأمين العام حول الأمم المتحدة والصراعات الدولية الجديدة أمام معهد الدراسات الدولية العليا في جنيف. SG/SM/95/47، المؤرخ ٣ تموز/يوليه ١٩٩٥، ص ٧ من النص الانكليزي.

(٦) تقرير اللجنة التحضيرية للاحتفال بالذكرى السنوية الخمسين لإنشاء الأمم المتحدة، الوثيقة A/50/48 المؤرخة، ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥، ص ٢.

(٧) "تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة"، الوثيقة A/50/1، المؤرخة ٢٢ آب/أغسطس ١٩٩٥، ص ٥.

(٨) "Conflict prevention- The Humanitarian perspective". Papers presented at the XIX-th Round Table on current problems of International Humanitarian Law,p. 55.

(٩) تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت - لبنان، ١٩٩٤، ص ٤٧.

(١٠) المرجع نفسه.

(١١) International Herald Tribune, June 1, 1994.

(١٢) Daily Bulletin, United States Mission at Geneva, July 11, 1995/No. 125.

(١٣) "تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية والمساعدة الغوثية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الكوارث، بما في ذلك المساعدة الاقتصادية الخاصة: تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ: تقرير الأمين العام"، الوثيقة A/50/203 و E/1995/79، المؤرخة ١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٥، ص ٦.

(١٤) تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤، المرجع نفسه ، ص ٥١.

(١٥) الوثيقة A/50/1، المرجع نفسه، ص ٩١.

(١٦) فرقة للانتشار السريع تابعة للأمم المتحدة. اقتراح مقدم من هولندا.

(١٧) Spiegel, Daniel L. "The United Nations at 50: a vision of the future". Keynote Address at the Leangkollen seminar, Nobel Institute, Oslo, Norway. February 6, 1995.

(١٨) Report of the Government of Candda. September 1995.

(١٩) Talbot, Strobe. "American Eagle or Ostrich?: The Case for the US in the UN. Address to the Denver World Affairs Council, 28 February 1995.

(٢٠) "What's the UN doing for US? Plenty, says Albright". Diplomatic World Bulletin, February 20-24, 1995.

(٢١) Ibid., p. 8.

(٢٢) الوثيقة A/50/203 و E/1995/79، المرجع نفسه، ص ٥٧.

(٢٣) استقصاء العلاقة بين عمليات المساعدة الإنسانية وعمليات حفظ السلم، (JIU/REP/95/6، A/50/572، المؤرخة ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥)، ص ٧.

(٢٤) تقرير اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام، الوثيقة A/50/230، المؤرخة ٢٢ حزيران/يونيه ١٩٩٥، الفقرة ١٩، ص ٥.

(٢٥) De Soto, Alvaro and Del Castillo, Graciana "Obstacles to peacebuilding" in Foreign .Policy", number 94, Spring 1994, p. 71

(٢٦) .Ibid

(٢٧) بلاغ صادر عن مؤتمر قمة هاليفاكس، ١٥ - ١٧ حزيران/يونيه، ١٩٩٥. انظر المرفق الأول، الوثيقة A/50/254، S/1995/501، ص ١١.

(٢٨) del Castillo, Graciana, "Post-conflict peace-building: The challenge to the UN". .CEPAL Review, 55 April 1995

(٢٩) فرقة للانتشار السريع تابعة للأمم المتحدة، المرجع نفسه.

(٣٠) المرجع السابق.

(٣١) الوثيقة A/50/230، المرجع نفسه، الفقرة ١٣، ص ٤.

(٣٢) JIU/REP/95/6، A/50/572، المرجع نفسه، ص ٥.

(٣٣) .Del Castillo, Graciana, op. cit., p. 3

(٣٤) "تدرج برامج اليونسكو الوطنية لبناء السلم بعد إنهاء الصراع في صميم مشاريعها، التضافر وإدارة الخلافات والصراعات بالوسائل السلمية. ذلك أنه ابتداء من تصميم ووضع المشروع حتى مراحل تنفيذه، لا بد من اتخاذ قرار بتوافق الآراء بين الأعداء السابقين. وإذا كانت إدارة الصراعات عنيفة أثناء الحرب، يتمثل التحدي بعد انتهاء الحرب في تعلم الحوار والتفاوض من جديد ومعالجة الصراعات بطريقة بنّاءة".

(٣٥) .Spiegel, Daniel L., Op. cit

(٣٦) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ١ - ١.

(٣٧) Evans, Gareth. "The Future of the United Nations: an Australian perspective". Address to the Women's International Forum, New York, 25 October 1995.

(٣٨) "خطة للسلام: الدبلوماسية الوقائية والمسائل ذات الصلة"، قرار الجمعية العامة ٤٧/ ١٢٠ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢.

(٣٩) Evans, Gareth, Op, cit.

(٤٠) "خطة للسلام"، ص ١١.

(٤١) القرار ٤٧/ ١٢٠، المرجع نفسه، فقرة من الديباجة.

(٤٢) Spiegel, Daniel, Op, cit.

(٤٣) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ١ - ١.

(٤٤) البيان الختامي لرئيس الدورة التاسعة والأربعين للجمعية العامة.

(٤٥) القرار ٤٧/ ١٢٠، سابعا، فقرة من الديباجة.

(٤٦) أكثر من ٤٠٠ من قرارات مجلس الأمن التي تزيد على ١٠٠٠ قرار اتخذها المجلس منذ عام ١٩٨٩.

(٤٧) القرار ٤٧/ ١٢٠، أولا، الفقرة ٤.

(٤٨) تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة، الجمعية العامة، الوثائق الرسمية، الدورة السابعة والأربعون، الملحق رقم ١ (A/47/1)، ص ١٦، الفقرة ٨٢.

(٤٩) Findley, Trevor "Multilateral conflict prevention, management and resolution" in SIPRI, Yearbook 1994, Stockholm International Research Institute, Oxford University Press, 1994, p. 25.

(٥٠) "Conflict Prevention - The Humanitarian Perspective" Background document submitted by the International Institute of Humanitarian Law. XIXth Round Table on Current Problems of International Humanitrian Law, 29 August - 2 September 1994, San Remo, Italy, p. 10.

(٥١) الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ١٩٩٤ - ١٩٩٥. الجوانب الإدارية والمتعلقة بالميزانية لتمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم: مناصب الممثلين الخاصين والمبعوثين والمناصب ذات الصلة. تقرير الأمين العام، الوثيقة A/C.5/49/50، المؤرخة ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، الصفحتان ٢ و ٣.

(٥٢) بيان من رئيس مجلس الأمن، الوثيقة S/PRST/1995/9، المؤرخة ٢٢ شباط/فبراير ١٩٩٥.

(٥٣) الوثيقة S/23500.

(٥٤) مذكرة من الأمين العام A/46/882، المؤرخة في ٢١ شباط/فبراير ١٩٩٢.

(٥٥) S/24111 - A/47/277.

(٥٦) A/50/1، ص ٩٠.

(٥٧) الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ١٩٩٦ - ١٩٩٧، الجزء الثاني، الشؤون السياسية، الباب ٢، الوثيقة A/50/6 (Section 2)، المؤرخة ١٢ آيار/مايو ١٩٩٥.

(٥٨) Evans, Gareth, Op.cit.

(٥٩) Ibid.

(٦٠) ST/SGB/Organization, Section DPKO, 22 March 1995, pp. 7-8.

(٦١) Boutros-Ghali, Boutros, "An Agenda for Peace: One Year later". "Orbis", Volume 37, Number 3, Summer 1993, p. 323.

(٦٢) قرار الجمعية العامة ٤٧/ ١٢٠، فقرة من الديباجة.

(٦٣) .Del Castillo, Graciana, Op. cit., p. 8

(٦٤) "خطة للسلام"، المرجع نفسه.

(٦٥) .Del Castillo, Graciana, Op. cit., p. 1

(٦٦) .Ibid., p. 22

(٦٧) Evans, Gareth, Cooperating for peace: the global agenda for 1990s and beyond, 1993, p. 178.

(٦٨) "خطة للسلام"، الصفحات ١٣ - ١٩.

(٦٩) المرجع نفسه، ص ١٥.

(٧٠) A/50/230، المرجع نفسه، الفقرة ١٩، ص ٥.

(٧١) Ramcharan, Gangapersand, Early warning in the United Nations grand strategy in "Early warning and conflict resolution" ed. by K. Rupesinghe and M. Kuroda. St. Martin's press. .Inc., 1992, p. 181

(٧٢) "اشتراك منظومة الأمم المتحدة في توفير وتنسيق المساعدة الإنسانية"، .JIU/REP/95/9

(٧٣) البلاغ الصادر عن مؤتمر قمة هاليفاكس، المرجع نفسه، ص ١٠.

(٧٤) Speth, James Gustave, "Wake Up OECD: development assistance isn't optional," in ."International Herald Tribune", 19 May 1995

(٧٥) "ولكن ليس جميع حالات الفشل في التنمية تؤدي إلى وقوع أزمات تتعلق بالأمن. ولا بد من التمييز بين الأوضاع العامة للفقر وعدم المساواة والتدهور البيئي التي يمكن أن يتولد عنها عدم استقرار في الأجل الطويل (والتي يتعين التصدي لها كجزء من مجهود أكبر لتعزيز التنمية المستدامة) وبين التطورات أو السياسات أو المساوئ المعينة التي يمكن أن تعجل بوقوع

الصراعات وتؤدي إلى أعمال عنف متفرقة أو مطردة". (تقرير لجنة الحكم العالمي المعنون "ضاحيتنا العالمية" ١٩٩٥، ص ٩٧).

(٧٦) Speth, James Gustave. Op, cit.

(٧٧) Ibid.

(٧٨) Speth, James Gustave. Statement at the-seminar "Africa: conflict prevention and new development initatives," held on 24 May 1994, at the African-American Institute (New York, N.Y.).

(٧٩) تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤، المرجع نفسه، الصفحة (ج).

(٨٠) Speth, James Gustave, Op. cit.

(٨١) Del Castillo, Graciana, Op, cit., p. 8.

(٨٢) Ibid.

(٨٣) Development Cooperation: 1994 report, by James H. Michel, Chairman of the Development Assistance Committee, OECD, Part IV, "Trends in the volume and allocation of official development assistance", p. 73.

(٨٤) "الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة لأغراض التعاون الإنمائي الدولي: الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية ضمن منظومة الأمم المتحدة: مذكرة من الأمانة العامة"، E/1995/98، المؤرخة ٢٣ حزيران/يونيه ١٩٩٥، الفقرة ٣١، ص ١٤.

(٨٥) المرجع السابق، الفقرة ٣٣، ص ١٥.

(٨٦) Press Release DH/1823, 2 February 1995.

(٨٧) Ibid.

(٨٨) The Secretary-General's statement at the Nordic Countries Conference on "the Nordic Countries in the United Nations - for Peace and Development", 11 January 1995, Press Release (SG/SM/95/5).

(٨٩) Speth, IHT, 19 May 1995.

(٩٠) Document ED-BIE/CONFINTED 44/5, para. 2.4.

(٩١) Ibid., para. 9.

(٩٢) E/1995/98، المرجع نفسه، الفقرة ١٥، ص ٩.

(٩٣) المرجع السابق، الفقرة ١٦، ص ٩.

(٩٤) Evans, Gareth, Op. cit.

(٩٥) وثيقة هلسنكي لعام ١٩٩٢، القرارات، ثانيا (٣).

(٩٦) Special report. The U.S. Contribution to Conflict Prevention, Management, and Resolution in Africa (A report of a United States Institute of Peace Symposium held on September 28, 1994).

(٩٧) Europa World Year Book 1994, Vol. 1 (Europa Publications, 1994), p. 192.

(٩٨) "تقرير عن تقاسم المسؤوليات في مجال حفظ السلم في الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية" (JIU/REP/95/4)، ص ٩.

(٩٩) Kakabadsev, Y. and Burns S. "Movers and Shapers: NGOs in international affairs" in "Development", Journal of the Society for International Development, 1994: 4, p. 52.

(١٠٠) SG/SM/1428, 14 April 1993.

(١٠١) Kunugi, Tatsuro, "The role of NGOs in the peace progress". The Tokyo Simposium on "New Dimensions of United Nations Peace-Keeping Operations". The United Nations University, 19-20 January 1995, Tokyo.

(١٠٢) XIX Round Table on current problems of International Humanitarian law "conflict prevention - the humanitarian perspective", 29 August - 2 September, 1994, San Remo, Italy, p. 101.

(١٠٣) Ibid., p. 100.

(١٠٤) "العمل مع المنظمات غير الحكومية: الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية مع المنظمات غير الحكومية والحكومات على مستوى القاعدة الشعبية والمستوى الوطني"، JIU/REP/93/1 ووثيقة الأمم المتحدة A/49/122، المؤرخة ١٣ نيسان/أبريل ١٩٩٤، "موجز تنفيذي"، التوصية ٦.

(١٠٥) "النهوض بالمرأة داخل منظومة الأمم المتحدة وفي برامجها: ماذا يحدث بعد المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة؟"، JIU/REP/95/5، الفقرات ٢٣٣ - ٢٤٠، الصفحات ٨٤ - ٨٦.

(١٠٦) Kunugi, Tatsuro, Op. cit.