

Distr.
GENERAL

A/52/513
21 October 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



الدورة الثانية والخمسون
البند ٣٨ من جدول الأعمال

دعم منظومة الأمم المتحدة للجهود التي تبذلها الحكومات في سبيل تعزيز وتوطيد الديمقراطيات الجديدة أو المستعادة

تقرير الأمين العام

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٢	٨ - ١
٣	٢٢ - ٩
٣	ألف - المؤتمر الدولي الثالث للديمقراطيات الجديدة أو المستعادة المعنى بالديمقراطية والتنمية
٥	١٤ - ٩
٦	باء - المؤتمر الدولي المعنى بشؤون الحكم من أجل النمو المستدام والعدالة
٧	١٨ - ١٥
٧	جيم - حلقات دراسية نظمت بالتعاون مع المجتمع المدني
٧	ثالثا - فهم جديد لإرساء الديمقراطية
٨	ألف - نحو خطة لإرساء الديمقراطية وشئون الحكم
٩	باء - الانتخابات وإرساء الديمقراطية
٩	جيم - دور المجتمع المدني والقطاع الخاص في إرساء الديمقراطية
١٠	DAL - نوع الجنس والمشاركة وإرساء الديمقراطية
١١	رابعا - الملاحظات والتوصيات
١١	ألف - المساعدة الانتخابية
١١	باء - تعزيز المجتمع المدني
١٢	جيم - تنسيق أنشطة الأمم المتحدة في مجال إرساء الديمقراطية وشئون الحكم
١٣	DAL - تعزيز إرساء الديمقراطية للقرن الحادي والعشرين

* ٩٧٢٨٢٣٥ *

أولاً - مقدمة

١ - رحبت الجمعية العامة في قراريها ١٣٣/٥٠ كاانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٥ و ٣١/٥١ المؤرخ ٦ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٦ بتقريري الأمين العام بشأن السبل والآليات التي يمكن بها لمنظومة الأمم المتحدة دعم الجمود التي تبذلها الحكومات في سبيل تعزيز وتوطيد الديمقراطيات الجديدة أو المستعادة (A/50/332 و A/51/512 Corr.1) وأثبتت على الأنشطة المضطلع بها بناء على طلب الحكومات لدعم جهود توسيع الديمقراطية على النحو المبيّن في هذين التقريرين. وشجعت الجمعية العامة الأمين العام أيضاً علىمواصلة العمل من أجل تحسين قدرات المنظمة على الاستجابة بفعالية لطلبات الدول الأعضاء في إطار جهودها لتحقيق هدف إرساء الديمقراطية. ونتيجة لهذين الطلبين وغيرهما من الطلبات، اتسع نطاق العمل الذي تقوم به منظومة الأمم المتحدة في هذا المجال بسرعة.

٢ - وطلبت الجمعية العامة في القرار ٣١/٥١ إلى الأمين العام أن يقدم إليها في دورتها الثانية والخمسين تقريراً عن تنفيذ هذا القرار. وأشارت الجمعية العامة بالتحديد إلى أن هذا التقرير ينبغي أن يشمل "بيان السبل والوسائل المبتكرة فضلاً عن الأفكار الأخرى اللازم اتباعها لتمكين المنظمة من الاستجابة بفعالية وبطريقة متكاملة للطلبات التي تلتزم فيها الدول الأعضاء مساعدتها في ميدان إرساء الديمقراطية". وهذا التقرير مقدم عملاً بذلك الطلب.

٣ - لقد منحت حركة الديمقراطيات الجديدة أو المستعادة، والمؤتمرات العالمية التي عقدتها هذه الحركة، زخماً قوياً لعملية إرساء الديمقراطية على الصعيدين العالمي والإقليمي. ورغم أن المؤتمرات الدولية التي عقدتها الديمقراطيات الجديدة أو المستعادة قد بدأت بشكل مستقل تماماً عن الأمم المتحدة في أواخر الثمانينيات، فمنذ انعقاد المؤتمر العالمي الثاني في عام ١٩٩٤، أصبحت مشاركة الأمم المتحدة أنشطة في هذا المجال.

٤ - وقد عُقد المؤتمر الدولي الأول المسمى المؤتمر الدولي للديمقراطيات المستعادة حديثاً في مانيلا في الفترة من ٣ إلى ٦ حزيران/يونيه ١٩٨٨ وحضرته ١٣ دولة. واعتمد المؤتمر إعلان مانيلا (A/43/538) الذي أكد أنه يمكن عن طريق الدعم المتبدال التغلب على القوى الداخلية والخارجية التي تعرض الديمقراطيات الناشئة للخطر. وكان الإحساس بأن هناك تهديداً مستمراً يحيق بالعملية الهشة لإرساء الديمقراطية هو الرسم الأساسي لقيام عدد صغير من الدول باتخاذ إجراء مشترك. ولكن مع تزايد عدد الدول، الذي بلغ حالياً نحو نصف الأعضاء في الأمم المتحدة، ومع اشتراك مشتركين آخرين في المؤتمرات، اكتسبت الحركة طابعاً دولياً وعالمياً بقدر أكبر.

٥ - وعُقد المؤتمر الثاني، والمؤتمر الدولي للديمقراطيات الجديدة أو المستعادة، وهو أوسع نطاقاً بكثير، في ماناغوا في الفترة من ٤ إلى ٦ تموز/يوليه ١٩٩٤. وطلب إعلان وخطة عمل ماناغوا (A/49/713)، المرفقان الأول والثاني) إلى الأمين العام الأضطلاع بدراسة عن السبل التي يمكن بها لمنظومة الأمم المتحدة دعم الجهود التي تبذلها الحكومات في سبيل تعزيز وتوطيد الديمقراطيات الجديدة أو المستعادة. وقد أيدت الجمعية العامة في أول قرار لها تصدره عن الموضوع وهو القرار ٣٠/٤٩ المؤرخ ٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ هذا الطلب. وصدر التقرير الأول للأمين العام، السيد بطرس غالى، بشأن الديمقراطيات الجديدة أو المستعادة في ٧ آب/أغسطس ١٩٩٥ (A/50/332) و (Corr.1) ثم صدر التقرير الثاني في السنة التالية في ١٨ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٦ (A/51/512). وفي ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، أصدر ملحقاً لتقريري السابقين (A/51/761) نُشر فيما بعد بوصفه خطة لإرساء الديمقراطية^(١).

٦ - وتسهم التقارير الثلاثة التي أعدها الأمين العام السابق بشأن الديمقراطيات الجديدة أو المستعادة إسهاماً كبيراً في عملية توفير أساس راسخ لتكوين إطار جديد ومرن في النهاية تعمل في سياقه منظومة الأمم المتحدة في ميداني إرساء الديمقراطية وشئون الحكم، وهما مفهومان مترابطان من وجهة نظرى.

٧ - لقد عرضت في كلمتي أمام مؤتمر رؤساء الدول والحكومات الأعضاء في منظمة الوحدة الأفريقية المعقود في هراري في حزيران/يونيه روبيتي لأفريقيا الديمقراطية، خطوة أولى في عملية تعزيز فهمنا للمبادئ الحقيقة للديمقراطية. وأشارت إلى ضرورة أن تقوم منظومة الأمم المتحدة بأسرها بتقديم مساعدة ملموسة إلى البلدان التي تطلب معاونتها بطرق مختلفة فيما يتصل بالديمقراطية وشئون الحكم والتنمية. وإنني أعتقد اعتقاداً راسخاً بأن منظومة الأمم المتحدة يمكن أن تساعد في عملية إرساء الديمقراطية بشكل أكثر فعالية مما تقوم به في الوقت الحالي.

٨ - لقد قدم سلفي في التقارير السابقة الذكر سرداً تفصيلياً للأنشطة التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بإرساء الديمقراطية. ولا تزال المعلومات الواردة في هذا السرد مفيدة للغاية للدول الأعضاء. لكن ليس من الضروري إعداد هذا الحصر كل سنة. ويركز هذا التقرير لذلك على السياسات والمبادئ بينما يسرد بعض الأحداث الأخيرة ذات الصلة التي تصيب الإطار الناشئ للعمل الحكومي الدولي في ميدان إرساء الديمقراطية.

ثانياً - الأحداث الدولية الأخيرة المتعلقة بإرساء الديمقراطية والحكم

ألف - المؤتمر الدولي الثالث للديمقراطيات الجديدة أو المستعادة المعنى بالديمقراطية والتنمية

٩ - دعت الجمعية العامة في قرارها ٣١/٥١ المؤرخ ٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، الأمين العام والدول الأعضاء والوكالات المتخصصة والهيئات ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة وكذلك المنظمات الحكومية

الدولية الأخرى إلى التعاون في عقد المؤتمر الدولي الثالث للديمقراطيات الجديدة أو المستعادة المعنى بالديمقراطية والتنمية، وقد عقد المؤتمر في بوخارست في الفترة من ٢ إلى ٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩٧. وتعاون موظفو الأمانة العامة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والشركاء الآخرون تعاوناً مكثفاً مع المضيفين الرومانيين في التحضير للمؤتمر وأسهموا في نجاحه. وصدرت الوثيقة التي اعتمدها المؤتمر وعنوانها "استعراض مرحلتي ووصيات" في ١١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٧ (انظر A/52/334). ونشر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي موجزات للبيانات الأساسية التي تم الإدلاء بها والورقات التي قدمت إلى المؤتمر والمناقشات التي دارت فيه^(٢).

١٠ - واشترك نحو ٨٠ وفداً حكومياً من أفريقيا وآسيا وأوروبا وأمريكا اللاتينية في المؤتمر، مثل ٤٣ وفداً منها على المستوى الوزاري، وحضرت المؤتمر ٤ منظمة دولية. وعلاوة على ذلك اشتركت ٤٧ منظمة غير حكومية من ٢٠ بلداً في منتدى المجتمع المدني. وتأكيداً للشفافية والافتتاح، أتيحت لممثلي وسائل الإعلام إمكانية المشاركة بشكل تام في جميع جلسات المؤتمر. وكانت مناقشاته ووصياته تطوعية وعملية، ويبذل هذا التقرير كل جهد ممكن لأخذ هذه المناقشات والتوصيات في الحسبان والاستجابة لها.

١١ - ويمثل مؤتمر بوخارست، والمؤتمر الدولي المعنى بشؤون الحكم من أجل النمو المستدام والعدالة الذينظمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وعقد في نيويورك في تموز/يوليه ١٩٩٧ (انظر أدناه) البداية التدريجية لتفكير جديد بشأن التعاون الدولي في هذا المجال. ويتبين أيضاً شغل شؤون الحكم وإرساء الديمقراطية لموقع الصدارة في المناقشات الدولية المعنية بالتنمية المستدامة وبناء السلام، في التوجيه الموضعي لتقريري الأول عن أعمال المنظمة^(٣). فالقوى الدافعة للتغيير قوية؛ وهي تأتي من الجنوب والشمال ومن العالم المتقدم والعالم النامي على السواء، ولا يمكن تجاهلها.

١٢ - وأكدت الورقات المقدمة إلى المؤتمر التي تقيم التقدم المحرز في إرساء الديمقراطية في أمريكا اللاتينية وأفريقيا وآسيا وأوروبا الشرقية، التي أعدها خبراء إقلبيون، أن عملية إرساء الديمقراطية لا يمكن الرجوع فيها رغم أنه قد تحدث تكسّبات عرضية وأحياناً رئيسية. ولا تزال الديمقراطيات الهشة في مناطق معينة تتعرض لهديّدات جديدة وينبغي أن يقدم المجتمع الدولي مساعدة في التغلب على هذه التهدّيدات. وفي تلك العملية، يسود اتفاق بأن تعزيز المجتمع المدني يشكل عنصراً رئيسياً في جميع المناطق في هذا الصدد. وأكد أيضاً على ضرورة إصلاح هيأكل الدولة ووظائفها وعلى الدور الحاسم للضفوة الذي يمكن أن يكون إيجابياً وسلبياً على حد سواء في مرحلة الانتقال.

١٣ - وفي الوقت نفسه، يؤكد المانحون بشكل متزايد مزايا إرساء الديمقراطية والحكم الجيد في المبادئ التوجيهية التي أعدوها للإهتمام بها فيما يتعلق ببرامج المعونة. وقد شجع المؤتمر هذا الاتجاه عندما أعلن أنه "ولما كانت مسائل الحكم وإرساء الديمقراطية قد أصبحت تشكل دعامتين للتنمية المستدامة بشكل متزايد، فينبغي للجهات المانحة أن تراعي هذا تماماً في أولوياتها التمويلية". وأكد أيضاً من جديد ضرورة

تكيف المساعدة الدولية المقدمة من أجل الإصلاح وإرساء الديمقراطية بحيث تنسجم مع الظروف السياسية والثقافية والاجتماعية الأوسع نطاقاً السائدة في كل بلد.

٤ - وكان من بين المسائل الهامة التي أثيرت أثناء المؤتمر مسألة كيفية رصد التقدم المحرز في إرساء الديمقراطية. وأشارت الوثيقة التي اعتمدها المؤتمر إلى أن إحدى طرق القيام بذلك هي وضع مؤشرات. وأوصى المؤتمر بإنشاء آلية خاصة تضم ممثلي منظومة الأمم المتحدة لمتابعة نتائجه. وطلبت أيضاً التوصيات الموجهة إلى منظومة الأمم المتحدة جملة أمور منها قيام تعاون واتصال أكثر تواتراً بين مؤسستي بريتون وودز وسائر قطاعات منظومة الأمم المتحدة التي تعالج شؤون الحكم وإرساء الديمقراطية وبناء السلام.

بأء - المؤتمر الدولي المعنى بشؤون الحكم من أجل النمو المستدام والعدالة

٥ - وفر المؤتمر الدولي المعنى بشؤون الحكم من أجل النمو المستدام والعدالة المعقود في نيويورك في الفترة من ٢٨ إلى ٣٠ تموز يوليه ١٩٩٧ منتدى رفيع المستوى لممثلي الحكومات والبرلمانات والسلطات المحلية ومنظمات المجتمع المدني ووكالات منظومة الأمم المتحدة لتقاسم الخبرات وأفضل الممارسات المتصلة بالحكم الديمقراطي.

٦ - ونظم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المؤتمر بالتعاون مع عدد من أجهزة الأمم المتحدة الأخرى مثل إدارة خدمات الدعم والإدارة من أجل التنمية في الأمانة العامة للأمم المتحدة ومركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) والمنظمات الدولية مثل الاتحاد الدولي للسلطات المحلية والاتحاد البرلماني العالمي والمجلس الدولي للوكالات الطوعية والتحالف العالمي لمشاركة المواطنين. وارتکز الأساس المنطقي للمؤتمر على عاملين رئيسيين. أولهما، أنه رغم وجود اتفاق على نطاق العالم بأسره بشأن أهمية الحكم الجيد كقوة دافعة رئيسية لتحقيق التنمية، فلا يزال من الضروري بذل الكثير لتحسين فهمنا للمسائل التي ينطوي عليها الأمر. وثانياً، أنه يسود اعتراف متزايد بأن الأشكال الحديثة للحكم تعاني من أوجه قصور وتحتاج هي الأخرى أيضاً إلى أن تفهم بشكل أفضل.

٧ - وخلص المؤتمر إلى أن الحكم الجيد هو حكم فعال وقائم على المشاركة والشفافية وخاصع للمسألة وعادل ويعزز حكم القانون. ورغم أن الدولة هي التي تقود الحكم، فإنه يتتجاوزها عن طريق التعاون مع القطاع الخاص والمجتمع المدني. وتؤدي المجالات الثلاثة جميعها دوراً حاسماً في تعزيز التنمية البشرية. فالدولة تهيئ بيئات سياسية واقتصادية وقانونية ملائمة، ويوفر القطاع الخاص الوظائف والدخل بينما ييسر المجتمع المدني التفاعل السياسي والاجتماعي ويعين المجموعات للاشتراك في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

١٨ - ولم يعقد سوى عدد ضئيل من المؤتمرات المعنية بشؤون الحكم التي اجتذبت مجموعة بهذا التنوع من الأطراف المهتمة. وكانت الاستجابة للمؤتمر، التي جاوزت بكثير توقعات المنظمين، استجابة بالغة أسفرت عن اشتراك ما يزيد على ١٠٠٠ وفد من معظم الدول الأعضاء بالأمم المتحدة. كما كان تجمع المؤتمر لممثلي الحكومات مع ممثلي المجتمع المدني بقاعة الجمعية العامة حدثاً لم يسبق له مثيل.

جيم - حلقات دراسية نظمت بالتعاون مع المجتمع المدني

١٩ - لكي تتمكن الأمم المتحدة من أداء دور مفید في مساعدة الديمقراطيات الجديدة أو المستعادة، يلزم أن تؤخذ في الحسبان الخبرة السابقة والأفكار والمقترنات الجديدة التي تطرحها الحكومات ويطرحها ممثلو الأوساط الأكademية والمجتمع المدني. ويشير تقريري المععنون "تجديد الأمم المتحدة: برنامج للإصلاح" (A/51/950) الصادر في ١٤ تموز/يوليه ١٩٩٧ إلى المساهمة الحيوية التي يقدمها مجتمع الباحثين والمنظمات غير الحكومية إلى منظمة الأمم المتحدة. وأكد أيضاً أنه ينبغي إنشاء آليات جديدة ووضع إجراءات جديدة من شأنها أن تؤدي إلى إجراء اتصالات منهجية ودورية بقدر أكبر بين المؤسسات الأكademية والمنظمات غير الحكومية وبين الأمم المتحدة.

٢٠ - واتخذت الخطوات الأولى لتعزيز إقامة علاقة أفضل بين الأمم المتحدة والمجتمع المدني في المسائل المتعلقة بإرساء الديمقراطية وشأن الحكم. وعقد عدد من المؤتمرات والحلقات الدراسية نتيجة للتعاون بين الكيانات في منظومة الأمم المتحدة والمجتمع المدني ومجتمع الباحثين. وجمعت هذه المؤتمرات والحلقات الدراسية دارسين بارزين وممثلين للحكومات ومنظومة الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية وقطاع الأعمال لمناقشة المسائل المتعلقة بإرساء الديمقراطية وشأن الحكم والتنمية. وتمثل الهدف في تحديد المشاكل والمواضيع والتوصيات التي يمكن، بعد بلورتها، أن تعرض على المجتمع الدولي عن طريق الأمم المتحدة لمناقشتها واتخاذ إجراء بشأنها.

٢١ - وعلاوة على ذلك، نظم ممثلو المجتمع المدني حلقات دراسية للخبراء تقوم على نحو واضح بمتابعة تقارير الأمين العام السابق بشأن الديمقراطيات الجديدة أو المستعادة أو بدراسة التجارب دون الإقليمية لإرساء الديمقراطية. وعقدت إحدى هذه الحلقات الدراسية في أيار/مايو ١٩٩٧ في إميترَا (فنلندا) وفي سفيتوغرسك المجاورة (روسيا) لتناول مشكلات واحتمالات إرساء الديمقراطية بعمق في روسيا ودول البلطيق. وأدرجت نتائج الحلقة الدراسية في وثيقة مؤتمر بوخارست.

٢٢ - ومن المأمول أيضاً أن تتاح إمكانية مواصلة التعاون مع المجتمع المدني وتعزيزه على أن يجري ذلك جزئياً عن طريق تنظيم حلقات دراسية ومؤتمرات مماثلة في مناطق مختلفة من العالم. وفي هذا الصدد، يمكن أن يسهم المجتمع المدني مساهمة هامة في عملية دراسة المشاكل الإقليمية الملمسة وفي الإجراءات المحددة التي تتبعها منظومة الأمم المتحدة للتصدي لتلك المشاكل. والأمم المتحدة مستعدة للتعاون مع ممثلي المجتمع المدني ومنظماته في هذا المسعى.

ثالثا - فهم جديد لإرساء الديمقراطية

ألف - نحو خطة لإرساء الديمقراطية وشئون الحكم

٢٣ - لقد خطأ سلفي خطوة هامة نحو تعزيز مناقشة إرساء الديمقراطية في تقريره إلى الجمعية العامة المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦ (A/51/761)، وخاصة الفرع السادس المعنون "خاتمة: نحو خطة لإرساء الديمقراطية". ومع ذلك فلا يزال من اللازم بذل الكثير لتوضيح أن هذه الخطة ينبغي أن تفهم على أنها إطار مفاهيمي مرن. وسوف يستند هذا الإطار إلى مفهوم لشئون الحكم يلهم المجتمع المدني والحكومات منظومة الأمم المتحدة بالعمل الذي يبذل في هذا المجال الآخذ في الاتساع. وينبغي أن يساعد في ضمان أن تكون المساعدة المقدمة في مجال إرساء الديمقراطية وشئون الحكم ثابتة وكافية وأن تدمج بشكل أفضل فيسائر أعمال المنظمة.

٢٤ - وقدم الفريق الفرعي المعنى ببناء القدرات في مجال شئون الحكم التابع للجنة التنسيق الإدارية بالأمم المتحدة النتائج والتوصيات التي توصل إليها بشأن النهج التي تتبعها منظومة الأمم المتحدة وخبراتها فيما يتعلق بشئون الحكم في ١٥ حزيران/يونيه ١٩٩٧. واشتركت تسعة عشرة منظمة من منظمات الأمم المتحدة في هذا العمل تحت رئاسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ودرس الفريق الفرعي مجموعة أمور منها مبادئ الحكم الجيد التي ركزت عليها وكالات الأمم المتحدة في تعريفاتها للحكم. وفيما يلي تلك المبادئ: (١) وجود قطاع عام فعال؛ (٢) المساعدة/الشفافية فيما يتعلق بالعمليات والمؤسسات؛ (٣) المشاركة الفعالة من جانب المجتمع المدني/التمكين السياسي؛ (٤) اللامركزية الفعالة للسلطة؛ (٥) الوصول إلى المعارف والمعلومات والتعليم؛ (٦) التعددية السياسية/وحريّة تكوين الجمعيات والتعبير؛ (٧) حكم القانون/احترام حقوق الإنسان؛ (٨) الشرعية/توافق الآراء؛ (٩) المواقف والقيم التي تعزز المسؤولية والتضامن والتسامح؛ (١٠) الإنصاف/إعطاء الفقراء فرصة للتعبير؛ (١١) والمساواة بين الجنسين.

٢٥ - وتعكس أيضاً تلك المبادئ، التي يبلغ عددها أحد عشر مبدأ، المبادئ الأساسية للمجتمع الديمقراطي. ولو أضيف مبدأ آخر هو المبدأ الثاني عشر "إقامة انتخابات حرة وعادلة" فسوف تتوافر جميع العناصر الأساسية لوجود إطار متين للمساعدة المقدمة من الأمم المتحدة لإرساء الديمقراطية في أي مكان في العالم في الوقت الحالي. لكن هذا النهج يشير أيضاً إلى أن تقديم المساعدة الانتخابية ينبغي أن يجري في سياق مساعدة أوسع نطاقاً تتعلق بشئون الحكم يجري في إطارها على نحو متزايد وضع وتنفيذ برامج في هذين المجالين.

٢٦ - وتتيح أيضاً الخطة المشتركة لإرساء الديمقراطية وشئون الحكم فرصة طيبة لسد الفجوة القائمة بين خطتي السلام والتنمية في الأمم المتحدة. وقد تسببت هذه الفجوة، سواء كانت حقيقة أو خيالية، في/..

توترات بين أعضاء الأمم المتحدة وادعاءات بأن خطة أو أخرى تستأثر بالأولويات والموارد في المنظمة. وتعتبر الجهود الرامية إلى تعزيز إرساء الديمقراطية والحكم الجيد أمراً أساسياً لتعزيز السلام والتنمية، على النحو الذي اعترفت به الخطة للتنمية التي وافقت عليها الجمعية العامة في ٢٠ حزيران/يونيه ١٩٩٧ في القرار ٢٤٠/٥١. فالسلام والتنمية وإرساء الديمقراطية وشئون الحكم وحقوق الإنسان هي عناصر متكاملة بطبيعة الحال تمثل جوانب هامة في الأهداف التي حددتها ميثاق الأمم المتحدة.

٢٧ - ويؤكد الطابع المعقد للعلاقة القائمة بين تلك المفاهيم أهمية تجنب أي سوء فهم بشأن طابع ونطاق العمل الذي يتضطلع به الأمم المتحدة في ميدان إرساء الديمقراطية. فمنظمة الأمم المتحدة بمساعداتها ودعمها للجهود التي تبذلها الحكومات من أجل تعزيز وتوطيد الديمقراطيات الجديدة أو المستعادة وإرساء الديمقراطية بصفة عامة، لا تؤيد أو تشجع شكلًا معيناً من أشكال الحكومة. فالديمقراطية ليست نمذجة ينسخ بل هدف يتعين بلوغه. وعلاوة على ذلك، فإن الخطى التي يمكن أن تمضي بها الديمقراطية تعتمد على مجموعة متنوعة من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الملائمة لظروف ثقافة بعينها ومجتمع بعينه.

٢٨ - وفي الممارسة العملية، يمثل التمييز بين العناصر المختلفة لإرساء الديمقراطية والتفاعل المتبادل فيما بينها وعلاقتها الدقيقة بالبرامج القائمة الرامية إلى تدعيم السلام والتنمية مهمة تكتنفها التحديات. لكن إذا أجري استعراض شامل للعلاقة القائمة بين تلك المفاهيم المعاززة لبعضها، فيمكن لأعضاء المجتمع الدولي أن ينتقلوا إلى مرحلة جديدة ويضعوا خططاً مشتركة مع الأمم المتحدة لتنفيذ استراتيجيات محددة في مجال تعزيز إرساء الديمقراطية في إطار متعدد التخصصات ومشترك بين الوكالات بالفعل.

باء - الانتخابات وإرساء الديمقراطية

٢٩ - عند استعراض تجربة الأمم المتحدة في تقديم المساعدة الانتخابية، أوضحت الملاحظة الدولية والداخلية على حد سواء أن هناك سمة هامة تمثل في تركيز الأمم المتحدة على الانتخابات مع الاستبعاد النسبي للجوانب الأخرى لعملية إرساء الديمقراطية. وحيث أن مراقبة الانتخابات ناشئة عن اهتمامنا العالمي بالديمقراطية فإن القيام بهذه المراقبة بمعدل عن الأنشطة الأخرى يتبع إطاراً ضيقاً للغاية.

٣٠ - ولن تكون مراقبة الانتخابات كافية لذلك في حد ذاتها كمعيار لقياس إرساء الديمقراطية. وينبغي بدلاً من ذلك أن تجري المراقبة بالتضاد مع جهود أطول أجلًا لتعزيز الديمقراطية. وسوف يتطلب ذلك تغييراً كبيراً في الطريقة التي تقدم بها المساعدة الانتخابية. وفي حالة المراقبة الداخلية، من الأيسر تغيير التركيز؛ وهناك بالفعل حالات كثيرة أعادت فيها المنظمات التي تراقب الانتخابات تحديد مهامها لكي تواصل مراقبة سلوك المسؤولين المنتخبين والوفاء بالوعود الانتخابية. أما المساعدة الدولية فهي أكثر

تعقيداً وينبغي النظر فيها، على أساس كل حالة على حدة، بالتنسيق مع الأنشطة الأخرى التي يمكن الاضطلاع بها في بلد معين في ميدان إرساء الديمقراطية وشؤون الحكم.

جيم - دور المجتمع المدني والقطاع الخاص في إرساء الديمقراطية

٣١ - تمثل إحدى التطورات المستحبة للغاية في المؤتمر الدولي الثالث للديمقراطيات الجديدة أو المستعادة في إشراك منتدى المجتمع المدني في جلساته. وأشارت في تقريري في تموز يوليه (A/51/950) إلى أن ظهور المجتمع المدني يرتبط بعمليتين متشاركتين: السعي إلى نظام حكم أكثر ديمقراطية وشفافية وخصوصاً للمساءلة وتمكيناً للناس، وتزايد هيمنة النهج القائم على عوامل السوق في الإدارة الاقتصادية الوطنية والعالمية. وقد أدى ذلك إلى إعادة تعريف دور الدولة وإسناد مسؤوليات جديدة أوسع نطاقاً إلى العاملين في السوق وفي المجتمع الدولي في السعي إلى تحقيق النمو والرفاهية. وفي هذا السياق العام، يعد وجود مجتمع مدني نشط أمراً بالغ الأهمية لعمليات التحول الديمقراطي وتمكين الشعب، ويلزم أن يعترف به المجتمع الدولي بهذا الوصف.

٣٢ - وسوف تستغرق تنمية المجتمع المدني والثقافة الديمقراطية القائمة على المشاركة وقتاً أطول بكثير من إنشاء المؤسسات السياسية. ومع ذلك فإن وجود مجتمع مدني حيوي وثقافة قائمة على المشاركة يشكلان سبيلين ووسائليين فعالتين لتدعم التزام جميع السكان بالديمقراطية. وبالمثل يمكن للمجتمع المدني النشط أن يؤدي دوراً قياماً في تعزيز الحكومة وتنشيط الاقتصاد السوقي. وينبغي المحافظة على استقلالية الهياكل الحاكمة لضمان ثقة الشعب فضلاً عن دوره الحاسم والخلق في إرساء الديمقراطية في البلد.

٣٣ - وبعد أيضاً تمكين المنظمات غير الحكومية من أن تسهم، على النحو الذي تقوم به بشكل متزايد، في اجتماعات المنظمات الدولية والإقليمية والعالمية وأنظمة الحكم أمراً هاماً. ويمكن أن يعتبر مدى سماح الحكومات لهياكل المجتمع المدني بأن تكون مستقلة وأن تشارك في عمليات السياسة العامة مقاييساً في حد ذاته لمدى التزام الصفة الحاكمة بالديمقراطية.

٣٤ - ويمكن للقطاع الخاص أن يؤدي أيضاً دوراً حاسماً في توطيد الديمقراطية وتشجيع التنمية البشرية المستدامة. فالقطاع الخاص لديه القدرة على توزيع الموارد الاقتصادية وزيادة الكفاءة الاقتصادية وتوفير العمالة وبالتالي تحسين مستويات معيشة السكان. لكن إذا تسبب الانتقال إلى الديمقراطية والاقتصاد السوقي في محنة اقتصادية فقد تهتز ثقة المواطنين بالحكم الديمقراطي اهتزازاً شديداً. وتتوقف إلى حد كبير قدرة القطاع الخاص على الاستجابة لهذه الشواغل، عن طريق على سبيل المثال زيادة فرص العمالة، على إطار السياسة العامة الوطنية فضلاً عن الاتجاهات السائدة فيما يتعلق بالعولمة وبيئة الأعمال العالمية التي قد تؤثر على الموقف التنافسي للبلد. ويلزم لذلك إجراءً مزيد من البحوث عن الصلات بين العولمة، ومن بينها دور الأسواق المالية، والتهديدات التي تحيق بإرساء الديمقراطية.

٣٥ - ويسود اعتراف بأن حكم القانون يمثل عنصرا هاما في التحولات الديمقراطية. وسيمثل القصور في الالتزام بحكم القانون عقبة رئيسية أمام التعزيز المرغوب فيه للديمقراطية وتدعم التنمية. وحيث أن عدم وجود نظام قضائي وعدم اتباع ممارسات عادلة في مجال الأعمال من شأنه أن يعوق الصفقات الاقتصادية المربحة والقانونية، فإنه سيشكل حتما على سبيل المثال سببا رئيسيا لقلق الشركات المتعددة الجنسيات التي تفكر في الاستثمار في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. ولا مناص من أن تكون عملية التغيير المؤسسى وتنمية ثقافة قانونية شريفة بين سكان البلدان التي انبثقت عن الحكم الفاشستى بطبيعة.

٣٦ - ومن الواضح أنه ينبغي تعزيز التعاون بين جميع عناصر منظومة الأمم المتحدة المشاركة في تعبئة المجتمع المدني من أجل تعزيز الديمقراطية وحكم القانون. وعلاوة على ذلك، من المتوقع أن يتخذ القطاع الخاص والمجتمع المدني والبرلمانات والحكومات مبادراتهم لإنشاء مجالس ومنتديات وشبكات إقليمية يناقشوا ويتصدوا فيها بشكل مشترك للمشاكل اليومية لإرساء الديمقراطية. وينبغي أن تعزز بشكل قائم المبادرات التي يتعاون فيها القطاع الخاص مع المجتمع المدني من أجل التصدي لقضايا محددة مع الحكومات والبرلمانات ومنظومة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى بهدف تعزيز وتوطيد الديمقراطيات الجديدة أو المستعادة.

دال - نوع الجنس والمشاركة وإرساء الديمقراطية

٣٧ - تشكل المسائل المتعلقة بالجنسين عنصرا أساسيا في كثير من الثقافات الاجتماعية والسياسية ويتعين لذلك دراستها ضمن عملية إرساء الديمقراطية. فالرجال والنساء يشكلون معا المجتمع المدني. وتتشكل المشاركة الفعالة لكلا الجنسين ضرورة مطلقة في عملية تعزيز الديمقراطية. ورغم أن التمكين الاجتماعي والسياسي يعد هدفاً للمعاهدات والاتفاقيات الدولية المختلفة فلا يزال هناك طريق طويلاً يتعين علينا أن نقطعه من أجل تحقيق المساواة بين الرجال والنساء.

٣٨ - ويقوض التمييز ضد المرأة النسيج الديمقراطي للمجتمع ويقلل درجة مشاركة المواطنين عموماً. وتعيد تعبئة المرأة تنشيط المجتمع المدني وتحسين الاحتمالات الطويلة الأجل لإقامة ديمقراطية دائمة. ومع ذلك، لم يحقق سوى عدد قليل من البلدان الهدف المتعلق ببلوغ نسبة المشاركة النسائية في عمليات صنع القرار على أعلى مستوى وطني بنسبة ٣٠ في المائة كحد أدنى.

٣٩ - ويستحيل تحقيق المساواة بين الجنسين بدون التزام سياسي قوي وتحفيزات أساسية في قيم المجتمع. ويتعين الاستعاضة عن القوالب التي صبت فيها أدوار وشخصيات الرجال والنساء بنظرة محتوية شاملة تقبل وتحترم جميع الأشخاص بوصفهم أفراداً لهم الحق، على قدم المساواة، في الاختيار واغتنام الفرص المتاحة في الحياة اليومية في الميدان الاجتماعي والاقتصادي فضلاً عن المجال السياسي. وستأخذ

الأمم المتحدة هذا الجانب الهام من جوانب إرساء الديمقراطية في اعتبارها بشكل تام في أي أعمال أخرى تقوم بها في هذا المجال.

رابعا - الملاحظات والتوصيات

ألف - المساعدة الانتخابية

٤٠ - لا يزال من الضروري إيلاء الاهتمام الواجب من الناحيتين الإدارية والتنظيمية لإجراء الانتخابات بهدف التشجيع على إجرائها في ظروف تتسم بأقصى ما يمكن من الحرية والإنصاف. ولكن لا بد أيضاً من تخصيص موارد لتعزيز المؤسسات والعمليات الأخرى التي تعتبر جوهرية من أجل توطيد الديمقراطية.

٤١ - وفضلاً عن ذلك، ينبغي أن ينتقل تركيز المراقبة من المستوى الدولي إلى المستوى الوطني. وينبغي تقديم الدعم للمنظمات المحلية سواءً أكان ذلك في أدائها دوراً بوصفها مراقبة للانتخابات أو في اتباعها لوظائف جديدة بوصفها حامية للديمقراطية. ونظراً لأن المناسبات التي يكون النهج المفضل فيها هو قيام الأمم المتحدة بالمراقبة الدولية للانتخابات على نطاق واسع باتت ضئيلة على نحو متزايد، فإنه يمكن تخصيص الأموال، مثلاً، لتحسين قدرة المراقبين المحليين ووضع برامج جديدة وخلقة لدعم المؤسسات الديمقراطية الأخرى.

٤٢ - وفي إطار عملية الإصلاح الجاري داخل المنظمة، ينبغي الإبطالاع باستعراض عام للسبل والوسائل التي تقدم بها الأمم المتحدة المساعدة الانتخابية في الظروف الجديدة للعالم حيث باتت الجهود المبذولة لإرساء الديمقراطية أكثر انتشاراً. وقد طرحت بعض المقترنات والأفكار في إطار الإصلاح الذي يجري الآن العمل على تنفيذه في الأمانة العامة. إلا أنه من الضروري اتخاذ مزيد من الخطوات بما في ذلك إجراء مشاورات أوسع نطاقاً مع الدول الأعضاء.

باء - تعزيز المجتمع المدني

٤٣ - أثبت منتدى المجتمع المدني أنه أداة جديدة مفيدة للغاية في المؤتمر الدولي الثالث للديمقراطيات الجديدة أو المستعادة. ويقدم إعلانه الختامي تحليلاً مستنيراً للطبيعة الحاسمة للمجتمع المدني في عملية إرساء الديمقراطية. وقد حذر المنتدى من مخاطر "الديمقراطية المباشرة" عندما تتجاهل المنظمات غير الحكومية بوصفها ممثلة لمصالح المواطنين، وقدم اقتراحات للحكومات بشأن كيفية إنشاء الأطر القانونية الملائمة للمجتمع المدني.

٤٤ - وفي تقريري المقدم في تموز/يوليه إلى الجمعية العامة بشأن إصلاح الأمم المتحدة (المرجع نفسه) ذكرت أنه "سيشرع في عقد سلسلة اجتماعات تضم قادة بارزین من قطاعات مختلفة من المجتمع المدني والأمين العام". وينبغي اعتبار إرساء الديمقراطية مسألة ذات أهمية خاصة في هذه الاجتماعات. وستكون نتائج مؤتمر بوخارست، ولا سيما النتائج التي توصل إليها منتاداه للمجتمع المدني، موضوعاً مهماً للمناقشة.

٤٥ - وبالإضافة إلى ذلك، أحضرت علماً باقتراح منتدى المجتمع المدني الذي يشير إلى أنه ينبغي للأمم المتحدة أن ترتب عقد منتدى أوسع نطاقاً لممثلي المنظمات غير الحكومية في غضون عامين لمناقشة عملية إرساء الديمقراطية ودور المجتمع المدني من أجل متابعة نتائج مؤتمر بوخارست. وللهذا الاقتراح تأثير على توصية واردة في خطة الإصلاحات التي اقترحتها في شهر تموز/يوليه ١٩٩٧ وهي أنه ينبغي النظر في تشجيع ممثلي المجتمع المدني على عقد "جمعية ألفية للشعوب" كحدث مستقل مصاحب لانعقاد "الجمعية الألفية" الاستثنائية للجمعية العامة في عام ٢٠٠٠. وسأناقش هذه الأفكار بمزيد من التفاصيل مع رؤساء وكالات الأمم المتحدة المناسبة وأبلغ الجمعية العامة بالنتائج في الوقت المناسب.

جيم - تنسيق أنشطة الأمم المتحدة في مجال إرساء الديمقراطية وشئون الحكم

٤٦ - سبق لي أن وجهت انتبه المجتمع الدولي إلى ضرورة توضيح الصلة القائمة بين إرساء الديمقراطية والتنمية والسلام بشكل أولى. وهذه المسألة، التي كانت موضوع العديد من المؤتمرات والحلقات الدراسية، والتي غالباً ما تضاربت الآراء بشأنها، هي إحدى المسائل التي تنطوي على ترقب آثاراً عملية بالنسبة للأمم المتحدة. وكون أن الجهود التي تبذلها المنظمة من أجل بناء السلام والتنمية وإرساء الديمقراطية والحكم جهود متميزة رغم أنها تعزز بعضها البعض، يؤكد أهمية قيام منظومة الأمم المتحدة بكل بتعزيز قدرتها على التعاون وتنسيق أعمالها.

٤٧ - وعبر الفريق المعنى ببناء القدرات في مجال شئون الحكم التابع للجنة التنسيق الإدارية، (المشار إليه آنفاً) عن مشكلة عدم تنسيق العمل في ميدان الحكم بقوله: "ورغم التسلیم عموماً بالحاجة إلى جهود تعاونية تستند إلى مسؤوليات مخولة بشكل واضح، فليس هناك سوى عدد ضئيل نسبياً من حالات التعاون ذات الشأن بين منظمات الأمم المتحدة في مجال تخطيط وتنفيذ البرامج المتعلقة بالحكم (باستثناء واحد جدير بالذكر هو الإنسانية)" ولربما كان هذا الافتقار إلى التنسيق والتعاون في الماضي ملحوظاً بشكل خاص في مجالات تقديم المساعدة من أجل إرساء الديمقراطية وبناء السلام.

٤٨ - وللتغلب على الاتجاه الراهن الذي يتسم بالمحدودية، اقترحت في مجموعة الإصلاحات التي تقدمت بها في شهر تموز/يوليه ١٩٩٧ عدة تدابير لتعزيز العمل المشترك والتخطيط المتكامل بين الوكالات. وفي كانون الثاني/يناير ١٩٩٧ أنشئت أربع لجان تنفيذية في المجالات التي تمثل المهام الأساسية للأمم المتحدة: السلام والأمن، والشؤون الاقتصادية والاجتماعية، والتعاون الإنمائي، والشؤون الإنسانية، والمجال الأساسي

الخامس المتعلقة بحقوق الإنسان، الذي اعتبر مجالاً متداخلاً ومن ثم مشتركاً مع جميع المجالات الأربع الأخرى. والهدف من إنشاء هذه اللجان التنفيذية هو زيادة إسهام كل وحدة من الوحدات في الأهداف العامة للمنظمة عن طريق تقليل أزدواجية الجهود وتسهيل تحقيق درجة أعلى من التكاملية والتماسك. ومن بين التدابير التي عرضها برنامج الإصلاح في تموّل يوليه ١٩٩٧، في وقت يتسم بحدوث تغيرات سريعة ومعقدة. إنشاء وحدة التخطيط الاستراتيجي التي يحق لها الوصول إلى أفضل ما يتوافر من معلومات وبحوث ذات صلة بالسياسات، والتي ستزودني بتصانيف ملائمة.

٤٩ - إن الفريق الفرعى المعنى ببناء القدرات فيما يتعلق بشؤون الحكم التابع للجنة التنسيق الإدارية أُسهم بقدر هام في الجهود المبذولة من أجل توحيد أنشطة التخطيط والتنفيذ في مجال إرساء الديمقراطية وشئون الحكم من خلال اقتراحه بضرورة وضع إطار عمل مشترك بشأن شؤون الحكم يتولى توجيه البرمجة التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري في هذا المجال. ومع أنه قد يكون من المفید إدخال المساعدة الانتخابية في هذا الإطار. فمن المأمول أن ييسر هذا الاقتراح إدماج الأعمال الفعالة بقدر أكبر التي تضطلع بها الأمم المتحدة في مجال إرساء الديمقراطية وشئون الحكم في صلب عملية الإصلاح ككل.

دال - تعزيز إرساء الديمقراطية للقرن الحادي والعشرين

٥٠ - تترتب على نتائج المؤتمر الدولي الثالث للديمقراطيات الجديدة أو المستعادة، الذي جرت الإشارة إليه سابقاً، آثار مهمة للمجتمع الدولي في السنوات المقبلة. وتتفق المبادئ التوجيهية المقترحة على الحكومات إلى درجة كبيرة مع المبادئ التي قدمها الأمين العام السابق إلى الجمعية العامة وأدرجتها كبيانات الأمم المتحدة في برامجها المتعلقة بالحكم. ولم تقتصر الدول المجنحة في بوخارست على تأييد هذه المقترنات والمثل، بل قامت أيضاً بتوسيع نطاق المناقشة لكي تشمل مسائل كمسائل المساواة بين الجنسين وإدارة العولمة.

٥١ - إن المبادئ التوجيهية والمبادئ والتوصيات التي اعتمدتها المؤتمر العالمي الثالث حرّية بالترحيب. ويؤمل في أن توليها الجمعية العامة الاهتمام والنشاط الواجبين عند مناقشتها لها، وفي أن يكون تقرير المؤتمر عملاً حافزاً لإجراء مناقشات بشأن الجوانب البرنامجية لأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة المتصلة بالتنمية والحكم وبناء السلام.

٥٢ - وقد أحاطت علماً مع التقدير بقرار المؤتمر الدولي الثالث بعقد المؤتمر القادم في بلد أفريقي. ومنظومة الأمم المتحدة على استعداد للإسهام في إنجاح هذا المؤتمر وفقاً لطلب مؤتمر بوخارست بأن تشكل منظومة الأمم المتحدة جزءاً من آلية المتابعة الخاصة به وفي المؤتمرات السابقة وجهت الدعوات إلى فئتين من البلدان، البلدان المدعوة والبلدان المراقبة. ولذلك، لم تتمكن من الحضور إلا نسبة معينة من البلدان وإن كانت نسبة كبيرة بشكل متزايد، من البلدان الأعضاء في الأمم المتحدة قد تمكنت من الحضور.

ومع أنه من المستصوب أن يستمر انعقاد المؤتمرات المقبلة خارج نطاق الرعاية المباشرة للأمم المتحدة. فربما ينبغي النظر في توجيه الدعوة إلى جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

٥٢ - والديمقراطية، كمفهوم عالمي، احتفظت بجاذبيتها على مدى القرون. وتفوق حالياً صلتها العملية بأنشطة الأمم المتحدة أي وقت مضى. ففي أواخر التسعينيات يشهد المجتمع الدولي بشكل يومي انقلابات وتهديقات بالثورات، وفساد المسؤولين، ومشاكل في الانتخابات، والحكم والانتقال إلى الاقتصادات السوقية. وترتبط جميع هذه الصعوبات بمسائل الديمقراطية مع اقتراب العالم من القرن الحادي والعشرين. وبما أن درجة مواجهة المجتمع الدولي للحروب الدائرة بين الدول قد قلت في حين تزايدت النزاعات الداخلية التي يواجهها، فقد اكتسب إرساء الديمقراطية أهمية مباشرة بالنسبة للملايين الذين يتوقعون إلى تحقيقها. ويعق على عاتق الأمم المتحدة التزام تجاه هؤلاء الناس في جميع أنحاء العالم يتمثل في وضع برنامج عمل متعدد يتسم بقدر أكبر من وحدة الغرض والتماسك في الإجراءات. وتتيح عملية الإصلاح التي شرعت فيها المنظمة عن نطاق المنظومة بأسرها فرصة مناسبة من حيث توقيتها للقيام بذلك.

الحواشي

- (١) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 97.I.3 (أصدره مكتب الأمم المتحدة لشؤون الإعلام، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦).
- (٢) المؤتمر الدولي الثالث للديمقراطيات الجديدة أو المستعادة المعنى بالديمقراطية والتنمية. صدر في بوخارست، في أيلول/سبتمبر ١٩٩٧ (ISBN 973-9282-23-7).
- (٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، الملحق رقم ١ (A/52/1).

- - - - -