الأمم المتحدة A

Distr.
GENERAL

A/54/462
14 October 1999
ARABIC
ORIGINAL: SPANISH

الجمعية العامة

الدورة الرابعة والخمسون
البند ٢٠ (ب) من جدول الأعمال

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الكوارث بما في ذلك المساعدة الاقتصادية الخاصة

تقديم المساعدة لتعمير وتنمية السلفادور

تقرير الأمين العام

أولا - مقدمة

١ - أعد هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ١٦٩/٥٢ جيم المؤرخ ١٦ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٧ بشأن تقديم المساعدة لتعمير وتنمية السلفادور الذي قررت الجمعية بموجبه، في جملة أمور، أن تنظر في دورتها الرابعة والخمسين في مسألة تقديم المساعدة لتعمير وتنمية السلفادور.

٢ - ويحلل هذا التقرير أوجه التقدم التي حققت والعقبات التي جوبهت خلال فترة ١٩٩٨-١٩٩٩ في الجهود الرامية إلى الانتقال من توطيد السلام إلى تحقيق التنمية المستدامة. ويتضمن التقرير سردا موجزا عن الحالة الاقتصادية والاجتماعية وضع من منظور توطيد عملية السلم، وترد فيه فقرات تتناول خصيصا المجالات التي شملتها المساعدة التي قدمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٣ - وقد وجهت في ٧ آب/أغسطس ١٩٩٨ إلى رئيس الجمعية العامة رسالة (A/52/1008) اقترحت فيها أن تسند إلى البرنامج الإنمائي المهام اللازمة للمتابعة المتعلقة بأربعة مجالات في اتفاقات السلم، لا تزال فيها بعض المسائل معلقة، وهي مهام تتولى الاضطلاع بها حتى الآن وحدة سياسية صغيرة بدعم إداري من البرنامج الإنمائي. ذلك أن هذه الأنشطة ينبغي أن يضطلع بها بالتنسيق مع الحكومات المانحة وغيرها من الجهات الفاعلة، في حين ستظل المساعي الحميدة التي تبذلها المنظمة في عهدة الأمانة العامة التي ستعمل في هذا المنحى بالتنسيق مع البرنامج الإنمائي. وفيما يلي هذه المجالات الأربعة التي ورد في الرسالة أنها لا تزال بحاجة إلى المتابعة:

(أ) برنامج نقل ملكية الأراضي؛

(ب) برنامج نقل ملكية المستوطنات الريفية؛

(ج) الأراضي الزائدة في الحيازات التي تفوق مساحتها ٢٤٥ هكتارا؛

(د) صندوق حماية المتضررين والمعوقين من الحرب.

٤ - وكنت قد عهدت إلى البرنامج الإنمائي منذ ذلك الحين بمسؤولية متابعة عملية توطيد السلم في السلفادور التي تشمل، بالإضافة إلى رصد المسائل المعلقة المحددة في كل مجال من تلك المجالات الأربعة، استكشاف آليات لدعم حكومة السلفادور كيما تنفذ، في إطار خطة إنمائية أشمل، تلك المسائل التي لا تزال معلقة.

٥ - ولكي يتسنى تحقيق الأهداف المطروحة، طلبت الأمانة العامة من البلدان التي أيدت عملية إحلال السلم في السلفادور أن تأذن بأن تنقل بقية الأموال التي تبرعت بها للصندوق الاستئماني لبعثة الأمم المتحدة في السلفادور في إطار التعاون معه، من الصندوق المذكور إلى مشروع وضعه البرنامج الإنمائي لتحقيق تلك الأهداف على وجه التحديد. وأيدت البلدان الخمسة التي مولت هذه العملية بسخاء اعتماد هذه الآلية الجديدة. وتمكن هذه الموارد حتى الآن من مواصلة تقديم المساعدة التقنية في مجالات حيوية بالنسبة لتوطيد السلم وتحقيق التنمية في السلفادور.

ثانيا - الحالة الاقتصادية والاجتماعية

٦ - يتضح من تحليلات أجرتها المعاهد البحثية المختصة، ومن مصادر هامة أخرى، أن البلد قد حافظ طوال عام ١٩٩٨ على مؤشرات اقتصادية كلية مقبولة. فبالرغم من المتغيرات الخارجية السلبية، قدر معدل النمو الاقتصادي المسجل في عام ١٩٩٨ بما يصل إلى ٣,٥ في المائة، وهي نسبة أدنى بقليل من المعدل المبرمج. وارتفع معدل التضخم من ١,٩ في المائة في ١٩٩٧ إلى ٤,٢ في المائة في الفترة الأخيرة من عام ١٩٩٨[(١)]. بيد أن هذه المؤشرات لم يكن لها تأثير ملحوظ في زيادة فرص العمل المتاحة وفي مؤشرات الفقر الذي يشمل ٤٨,٧ في المائة من السكان ولا سيما في المناطق الريفية. وبالرغم من أن معدلات الفقر قد تراجعت في السنوات العشر الأخيرة بلغة الأرقام المطلقة، فإنها لم تتراجع بصورة رئيسية إلا في المناطق الحضرية.

---

(١) هذه نتيجة غير مواتية مثل نتيجة الـ ١,٩ في المائة التي حققت في عام ١٩٩٧ وهي تعزى إلى جملة أسباب، من بينها أن أسعار المواد الغذائية قد تأثرت في الأشهر الثلاثة الأخيرة بفعل الإعصار ميتش.

٧ - ولئن كان الضرر الذي ترتب على اجتياح الإعصار ميتش للسلفادور أقل نسبيا من الضرر الذي خلفه في هندوراس ونيكاراغوا، فإن ذلك لم يكن يعني أن البلد أقل عرضة منهما لمثل هذا الخطر. وقد كان لهذا الإعصار أثر في تعميق مستويات الفقر في أسر كانت تعيش أصلا في حالة حرجة، وفي تردي أوضاع فئات أخرى كانت تقف على عتبة الفقر المدقع حتى قبل وقوع الكارثة.

٨ - وخلال اجتماع الفريق الاستشاري الذي عقد في واشنطن العاصمة في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٨، تم الاتفاق على مجموعة معايير لوضع خطط لتعمير البلدان التي تضررت من الإعصار وإنجاز التحول فيها، ثم نوقشت تلك المعايير فيما بعد في الاجتماع الاستشاري الثاني الذي عـُقد في استكهولم في أيار/ مايو ١٩٩٨. وأعلن المجتمع الدولي: "أن كسب الدعم داخل البلد وخارجه وكسب التعاون يتطلب من البلدان أن تنظر في إشراك المجتمع المدني بكامله في وضع الخطط"[٢].

٩ - وتنفيذا للمبادئ التوجيهية المشار إليها، شرعت حكومة السلفادور في إجراء مشاورات واسعة النطاق شملت مختلف القطاعات وتمت تحت رعاية البرنامج الإنمائي وبدعم من وكالات منظومة الأمم المتحدة، لإعداد الوثيقة القطرية "الخطة الوطنية للتعمير وإنجاز التحول" وهي الوثيقة التي عرضت على الفريق الاستشاري في استكهولم. وشاركت في هذه المشاورات منظمات المجتمع المدني التي عملت سويا مع ممثلي الحكومة والسلطات المحلية وممثلي المجتمعات المحلية في تحديد المجالات الاستراتيجية، فضلا عن مجموعة المشاريع المعروضة على المجتمع الدولي.

١٠ - وكان هذا الجهد الذي بذلته السلفادور في وضع هذه الخطة جديرا بالثناء، إذ تطلب من مختلف الجهات التي شاركت فيه أن تثبت التزامها وأن تبحث عن حلول وسط. ومن المهم أن تعزز مثل هذه العمليات التي يمارس فيها الحكم الديمقراطي، بين جهات فاعلة تضطلع بدور حاسم في تحديد وتصميم السياسات الإنمائية في البلد.

١١ - وخلال السنوات السبع الأخيرة، ظل إطار المناقشات الذي وضعت فيه استراتيجيات التعاون القطـري الدولـي لفائـدة السلفـادور متأثرا بشدة باتفاقين هامين، هما مجموعة اتفاقات شابولتي (A/46/864-S/23501، المرفق)، في المجال السياسي، وبرنامج التكيف الهيكلي، في المجال الاقتصادي. واستـُخدمت اتفاقات السلم باعتبارها صكا هاما لإنهاء حرب طويلة، وانبثق عن هذه الاتفاقات إصلاح مؤسسات وإنشاء مؤسسات لا بد منها لتحقيق الديمقراطية في البلد، كما أنها فتحت لجهات كانت مستبعدة في السابق من المشاركة في الحياة السياسية مجالات جديدة للمشاركة، وفتحت الطريق نحو بناء دولة ديمقراطية. وفي المجال الاقتصادي، ساعدت برامج التكيف الهيكلي على استقرار المؤشرات الاقتصادية الكلية، وتحرير بعض القطاعات وبرامج نقل الملكية الخاصة وتقليص جهاز الدولة.

---

(٢) المصرف الدولي للتنمية: "أفكار بشأن تنسيق المعونة المقدمة لدعم تعمير أمريكا الوسطى وإنجاز التحول فيها"، واشنطن، ٤ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٨.

١٢ - وثمة تقدير دولي للنتائج التي حققتها السلفادور في هذه العملية الإصلاحية الموازية، سواء فيما يتعلق بالميدان الاقتصادي والتحسن الذي طرأ على القدرة الإنتاجية في القطاع الخاص، أو فيما يتعلق بإقامة مؤسسات ديمقراطية نتيجة لاتفاقات السلم. كما أنه لا يمكن نكران ما حقق في السنوات الأخيرة من تقدم في توسيع البرامج الاجتماعية باعتبارها حلا لمشكلة الفقر التي يعانيها البلد. ولكنه بالرغم من هذه المكاسب، فإن هذه العمليات لم تعالج على نحو فعال، مشاكل الفقر الهيكلي. ذلك أن هذا الفقر يستمد جذوره من التهميش الاجتماعي والاقتصادي لقطاعات كبيرة، وهو انعكاس لانخفاض نسبة شمول الخدمات الأساسية والنقائص التي تعانيها الأسواق التي تنشط فيها تلك القطاعات السكانية المكونة أساسا من سكان الأرياف. أما الأسر المعيشية لصغار المزارعين وأسر الذين لا يملكون أراضي والذين يعتمدون في إيراداتهم على الزراعة أساسا، فتمثل الشريحة الكبرى من أشد السكان فقرا. وتوجد في المقاطعات التي لحقها أشد الضرر من الصراع المسلح أكبر مؤشرات الفقر وأعلى معدلات التبعية الاقتصادية وأقل فرص الحصول على الخدمات الأساسية وأكبر نسبة من تدهور الموارد الطبيعية وأكبر نسبة من الحيازات الصغيرة[٣]. وسواء تعلق الأمر بالمناطق الريفية أو المناطق الحضرية، فإن التحديات في مجالات التعليم والصحة والسكن لا تزال كبيرة، في حين يظل التقدم المحرز حتى الآن غير كاف مقارنة بتعاظم الطلب الناجم عن الزيادة السكانية[٤].

١٣ - وبالرغم من أنه كان لاتفاقات السلم دور حاسم في إنشاء المؤسسات الأساسية، فإن البلد لا يزال يجابه تحديات كبيرة لتوطيد هذه المؤسسات. ومن شأن التقدم المحرز في هذه المسألة أن يوسع فرص ممارسة الحكم الديمقراطي وتحسين أداء تلك المؤسسات. وتشمل التحديات الماثلة في هذا الميدان زيادة فرص مشاركة المواطنين وتعزيز مصداقية النظام السياسي ووضع آليات أكثر فعالية تساعد الدولة على ممارسة حكم أكثر شفافية. وكانت البرامج الاجتماعية والاقتصادية التي وضعت منذ توقيع اتفاقات السلم، قد توجهت بصورة خاصة نحو إعادة إدماج المحاربين السابقين في الحياة الاجتماعية والاقتصادية في البلد، في حين لم يوجه نفس القدر من الاهتمام إلى المقترحات الأكثر طموحا، كالمقترح الداعي إلى إنشاء المنتدى الاستشاري للشؤون الاقتصادية والاجتماعية.

١٤ - وقد تكبد السكان الذين كانوا طرفا مباشرا في الحرب ولحقت بهم أضرار متعددة مستهم بصورة شخصية، بدءا بالإصابات البدنية والاضطرابات العقلية ووصولا إلى ضياع فرص لكسب الدخل وتعلم مهنة وغير ذلك من الفرص، إذ إنهم ظلوا في أثناء فترة الصراع مجندين أو مشردين بعيدا عن بيئتهم الحياتية.

---

(٣) المجلس الوطني للتنمية "المسائل الأساسية في خطة الأمة"، مقترحات اللجنة المخصصة، أسس لخطة الأمة، اللجنة السابعة، الصفحة ١٢٠ (سان سلفادور ١٩٩٩).

(٤) "الخطة الوطنية للتعمير: إنجاز التحول في السلفادور للحد من انعدام المناعة"، حكومة السلفادور، أيار/ مايو ١٩٩٩.

وقد كان لا بد من الاهتمام بوجه خاص بحالة هذه الفئات السكانية بالذات، فوضعت لهم برامج ومشاريع لإعادة إدماجهم. ولئن تزامن هذا الاهتمام مع فترة ما بعد الحرب مباشرة، فإن النية لا تنفك تتجه الآن نحو التركيز على الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية باعتبارها انعكاسا لظاهرة الفقر الشامل الذي تعانيه مختلف القطاعات السكانية بدون استثناء. وقد بدأ الاهتمام يتحول، في ضوء هذا النهج، نحو القيام في آن واحد بمعالجة آثار التهميش الناشئ عن الصراع وأوجه التخلف التاريخية في تنمية مناطق محددة من البلد.

ثالثا - إحلال الديمقراطية

ألف - حقوق الإنسان

١٥ - انقضت قرابة السبع سنوات على توقيع اتفاقات السلم، ولا تزال حقوق الإنسان الأساسية للسلفادوريين تحافظ على مستوى احترامها المحمود الذي حقق بعد إنهاء الصراع. بيد أنه لا يلحظ حتى الآن وجود الآليات اللازمة لتوسيع نطاق احترامها وتأمين احترام جميع الحقوق الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

١٦ - ومع ذلك، فإن أداء مكتب المحامي العام لحقوق الإنسان، وهو المؤسسة المعنية بالسهر على تطبيق الإجراءات القانونية الواجبة لمعالجة حقوق أو مطالبات المواطنين لدى الدوائر الحكومية، قد شابته مؤخرا مخالفات تثير القلق وقد حصلت هذه المخالفات مباشرة بعد أن انتهت في شباط/فبراير ١٩٩٨ ولاية المسؤول السابق في منصب المحامي العام. ومما أثار القلق ونال من كفاءة هذه المؤسسة وشرعيتها، التأخير المطول الذي سبق تعيين المسؤول الجديد عن المنصب وما ورد منذ ذلك الحين من أنباء عن ارتكاب مجموعة من المخالفات الإدارية. ثم أنه يتضح من ناحية أخرى أن الحركة الاجتماعية الواسعة التي طالبت بالاهتمام بهذه الأخطاء ومعالجتها، دليل على أن شاغل حقوق الإنسان والدفاع عن النظام المؤسسي الذي يكفلها لا يزال حيا في المجتمع السلفادوري.

١٧ - وقد نشأ عن التغييرات التي حصلت في إدارة مكتب المحامي العام أن ضعفت القدرات التي أبدتها هذه المؤسسة منذ إنشائها، ولا سيما قدرات بعض أهم وحداتها المتخصصة، أو المكاتب التابعة لها التي يشغلها مساعدون للمحامي العام. ويجب على السلطات المعنية أن تهتم بوجه خاص بمعرفة أسباب هذا النزيف الحاصل في الرصيد البشري والمؤسسي لحقوق الإنسان الذي لم يتوافر الا بعد عناء كبير. وتفسر جزئيا هذه الخسارة في القدرات وفي المصداقية السبب الذي جعل عدد الشكاوى التي قدمها المواطنون إلى المكتب في الربع الثاني من عام ١٩٩٨ يقل كثيرا، وجعل عدد الشكاوى التي بت فيها المحامي العام يتراجع في نفس الوقت بصورة ملحوظة.

١٨ - وقد حققت جميع مشاريع التعاون الرامية إلى تعزيز الطابع المؤسسي لمكتب المحامي العام لحقوق الإنسان، واستحداث قدرات جديدة في صلبه، الأغراض التي وضعت من أجلها في إطار تنفيذ الصلاحيات التي أسندت لتلك المؤسسة بموجب اتفاقات السلم. بيد أنه لا يزال يتعين مضاعفة الجهود كيما يلتف جميع المواطنين حول هذا المكسب المشترك ويتوحدوا فيه ليتسنى، بفضل مشاركتهم النشطة واليقظة، ضمان عدم تكرر أي انقطاع أو تشويه في أداء وإدارة هذا المكتب.

١٩ - ويمثل ضمان استدامة التمتع بجميع حقوق الإنسان وتوسيع نطاقه وتأمينه عملية تتطلب نفسا طويلا. وينبغي أن تصاحب هذه العملية وأن تطبع بطابعها تنفيذ وتوطيد عملية إحلال السلم في السلفادور وتحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية. وهذا عمل يتطلب أن تظل جميع مؤسسات الدولة وسلطاتها ملتزمة به على نحو يقظ التزاما يحظى بدعم مستمر ووثيق من المجتمع الدولي وعلى نحو لا يبخل عليها فيه بتعاونه.

باء - الجهاز القضائي

٢٠ - حقق الجهاز القضائي تقدما ملحوظا منذ توقيع اتفاقات السلم، ويتضح ذلك أول ما يتضح من الاستقلالية التي أثبتها في أدائه ومن تقيده الدقيق بالقوانين في إصداره لقراراته التي أيدتها محكمة العدل العليا، حيث أصبح هناك الآن توازن سليم بين هذه المحكمة والسلطتين الأخريين للدولة.

٢١ - وقد خطا النظام القضائي خطوة كبيرة في نيسان/أبريل ١٩٩٨، لما دخلت حيز النفاذ المدونات الجديدة لكل من القانون الجنائي وقانون الإجراءات الجنائية وقانون السجون. والآن وقد مر عام على بدء تنفيذها، فإن حصيلة نتائج التقييم الذي أجراه بشأنها مسؤولو قطاع العدالة والمشاركون فيه تبعث على التفاؤل بعد أن تم تجاوز فترة الانتقال الحرجة من نظام جنائي إلى آخر. ومما يبعث أكثر على التفاؤل أن هذه النتائج قد تحققت في ظل الموارد المادية والبشرية المحدودة وفي وقت تمس الحاجة فيه بشكل واضح إلى بذل جهود جديدة في مجال تدريب مسؤولي الجهاز كيما يتحسن تطبيق تلك القواعد الإجرائية.

٢٢ - وبفضل تلك القواعد، قلت كثيرا حالات التأخير في إقامة العدل، وأصبح يكفل لكل محتجز غير قادر على تسديد أتعاب المحامي الحق في أن يستفيد تلقائيا من خدمات محام يعينه، مكتب المدعي العام.

٢٣ - وفي آذار/مارس ١٩٩٩، مرت أيضا أربعة أعوام على بدء نفاذ قانون مخالفات الأحداث الذي وضع تمشيا مع روح الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل. وقد أثبت هذا القانون فعاليته في منع المشاكل الناشئة عن حالات التأخير في إقامة العدل وفي تقويم الحدث الجانح، بنجاح فاق أحيانا كل التوقعات المتفائلة. بيد أن ندرة الموارد تجعل القضاة المعنيين بإنفاذ التدابير وقطاع المؤسسات المعنية بالأحداث يواجهون قيودا تمنعهم من أن يديروا بفعالية التدابير الإصلاحية التي تختلف عن عقوبة حبس الحدث التي لا تشمل سوى المخالفات الخطيرة.

٢٤ - وبفضل عمل كل من مدرسة تدريب القضاة والمجلس الوطني للقضاء، اللذين أنشئا كلاهما في سياق اتفاقات السلم، أمكن للجهود الرامية إلى إضفاء الطابع المؤسسي على الوظيفة القضائية أن تحقق تقدما ملحوظا وإن لم تف بعد بالغرض على النحو الأكمل.

٢٥ - بيد أنه بصرف النظر عن هذا التقدم الذي لا يمكن إنكاره، فإن ما قد يعيب أداء الجهاز القضائي أن البلد يعاني ارتفاع مستويات العنف والجريمة العادية والمنظمة، لأسباب وعوامل معقدة، الأمر الذي أصبحت معه أسباب ارتفاع معدلات الجريمة وتفاقم ظاهرة الإفلات من العقاب تعزى أحيانا حتى إلى الضمانات الإجرائية الواجبة في المحاكمات. وفي هذا السياق العام، عرض على الجمعية التشريعية في أواخر عام ١٩٩٨ مشروع قانون يرمي إلى إدخال حوالي ٩٠ تعديلا على القوانين الجنائية، وهو الآن قيد الدراسة من جانب اللجنة البرلمانية المختصة. ومن شأن هذه التعديلات أن تساهم بطبيعة الحال في تحسين القانون. وقد أقر رئيس محكمة العدل العليا بذلك وأعرب من جديد عن ثقته في ألا يخالف أي منها الضمانات الدستورية والحقوق المكرسة في الصكوك الدولية ذات الصلة التي وقعتها السلفادور.

٢٦ - وقد وجهت إلى قانون مخالفات الأحداث انتقادات مماثلة للانتقادات التي وجهت للقوانين الجنائية، بالرغم من أنه أجريت بشأنه تقييمات جادة أثبتت فعاليته. وقد شرعت في هذا السياق لجنة الأسرة والمرأة والطفل التابعة للجمعية التشريعية في إجراء مشاورات تقنية بغية تنقيح هذا القانون بصورة منهجية.

٢٧ - وفي شباط/فبراير ١٩٩٩، أقرت الجمعية التشريعية قانونا جديدا للمجلس الوطني للقضاء أثار لدى القضاة وقضاة التحقيق ردود فعل شتى، أعربوا فيها عن قلقهم وتذمرهم من انعدام الأمن الوظيفي بسبب الصلاحيات الجديدة التي يعطيها القانون لذلك الجهاز النقابي. ومن المؤمل أن يتم التوصل إلى إجابات تعالج هذه الشواغل معالجة مرضية، مع التمسك بالمبادئ الدستورية والحوار الصريح والبنّاء بين الأطراف والمؤسسات المعنية.

٢٨ - واضطلعت لجنة التنسيق بين المؤسسات في قطاع العدالة بدور هام في تعزيز اتساق أداء مؤسسات هذا القطاع. بيد أن أوجه القصور التي يشكو منها قطاع العدالة على مستوى التنسيق بين مؤسساته لا تزال تحول دون تطبيق القواعد الجديدة تطبيقا صحيحا وفعالا. فعدم وجود سياسة لمكافحة الجريمة، فضلا عن عدم وجود قوانين بشأن مسائل معينة وانعدام العمل المنسق، إنما يمثل ثغرة تحد من تفاعل تلك المؤسسات فيما بينها ومن تنسيق عملها للتقدم صوب الهدف المشترك لإقامة جهاز قضائي كفء وموثوق به. وينبغي الإسراع بسد هذه الثغرات في أقرب وقت وإن كانت التعديلات التي أدخلت على التشريعات الجنائية النافذة قد تساهم في تحقيق الهدف المنشود.

٢٩ - وأخيرا، ينبغي بذل جهود جديدة ومتجددة لتعزيز الفعالية وإشراك الناس في المسائل القانونية والمسائل المتعلقة بأمن المواطنين من أجل توطيد عملية السلم والحكم الديمقراطي. وتمس الحاجة إلى تزويد

الناس بمعلومات موضوعية وتكوينهم حتى لا ترتسم لديهم صورة خاطئة يتعذر معها أن يميزوا، بين مفهوم القواعد الجنائية النافذة التي تكفل لهم حقوقا في عدالة فعالة وفرصا للتمتع بها جميعا على قدم المساواة، بصرف النظر عن أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية، أو أي أوضاع أخرى، من ناحية، ومفهوم أمن المواطنين ودولة القانون في الديمقراطية، من ناحية أخرى.

جيم - الأمن العام

٣٠ - في عام ١٩٩٩، أصبحت الشرطة المدنية الوطنية تضم عمليا ٠٠٠ ٢٠ فرد، وهو القوام الذي توقعته السلطات المختصة لسد احتياجات الأمن العام في السلفادور، كما أنه فرغ من نشر أفراد الشرطة المدنية في كامل الأراضي الوطنية وزودوا بمعدات متحركة ومعدات للاتصالات تعمل على نحو مرض إلى حد ما. ويتمثل أكبر مكسب حققته مؤسسة الشرطة من الناحية النوعية، بعد أن استوى قوامها العددي، في أنها نجحت بفضل جهودها في أن ترسم وتعطي لنفسها صورة قوة مدنية، تختلف كثيرا عن صورة القوات الأمنية التي سـُرحت، بالرغم من أنها أنشئت في ظرف صعب ارتفعت فيه مستويات الجريمة العادية والمنظمة وظهرت اتجاهات وضغوط يخلط أصحابها بين توخي الفعالية في مكافحة الجريمة وتشديد قبضة الشرطة والقضاء. ورغم هذه النتائج الملحوظة، فإنه ينبغي بذل جهود أخرى لإرساء هذه المؤسسة على نحو كامل وفقا للتصور الذي وضعته لها اتفاقات السلم.

٣١ - وما أن بدأ تنفيذ القواعد الجنائية حتى ظهرت بين الشرطة والنيابة العامة بعض الحالات التي أفقدت عملهما بعض فعاليته، إذ اختلفا في فهم هذه الإجراءات القانونية ونشأ بينهما سوء تفاهم بشأنها، وهي حالات تعزى إلى عدم إلمام الأعوان والمحققين بتلك الإجراءات، وتعزى كذلك إلى النيابة العامة المسؤولة عن ادارة عمليات التحقيق. وأدى عدم الإلمام بتلك القواعد بدوره إلى التباس الأمر فيما بين النيابة والقضاة.

٣٢ - ويعزى بعض هذه النقائص أيضا إلى أنه لا توجد سياسة محددة في شؤون الأمن العام، وهو ما نشأ عنه أيضا أن طفت أحيانا إلى السطح حالات يتبين منها انعدام التنسيق وعدم التوافق بين مؤسسات قطاع العدالة، أي وزارة الأمن العام، والشرطة المدنية الوطنية، والأكاديمية الوطنية للأمن العام، ومكتب المفتش العام للشرطة المدنية الوطنية، والمجلس الوطني للأمن العام.

٣٣ - ومعظم مشاكل قطاع العدالة السالفة الذكر ونقائصه الأخرى ليست خافية على السلطات المسؤولة عن تلك المؤسسات. بل إن المجلس الوطني للأمن العام قام بواجبه في هذا الصدد، إذ وضع عدة مشاريع طرح فيها بدائل وحلولا لمشاكل القطاع. ومن المؤمل أن تستفيد السلطات الجديدة التي تم تشكيلها من الدراسات والتوصيات الهامة التي وضعها هذا المجلس.

دال - نظام الانتخابات

٣٤ - في آذار/ مارس ١٩٩٩، أجرت السلفادور عمليتها الانتخابية الثالثة منذ توقيع اتفاقات السلم، وأسفرت تلك الانتخابات عن فوز الرئيس فرانسيسكو فلورس. وكانت انتخابات شرعية لا تشوبها شائبة ودارت في أجواء خالية من الاصطدامات التي حصلت بين الأحزاب في مناسبات سابقة.

٣٥ - وبالرغم من أن العملية تمثل في حد ذاتها تعزيزا للديمقراطية، فإن نظام الانتخابات وإجراءاتها ظلت، أساسا، مثلما كانت عليه في بداية الثمانينات. وفي عام ١٩٩٥، ولم يعتمد من بين مختلتف التعديلات التي اقترحتها وأقرتها لجنة مشتركة بين الأحزاب في نفس السنة سوى الاقتراح الداعي إلى فتح سجل وطني لإحصاء الأشخاص الطبيعيين، يكون سجلا جديدا وموثوقا به لإحلاله محل نظام تسجيل الناخبين القائم الذي لم يعد صالحا في المرحلة الجديدة. ومع ذلك، فإن الشخص الذي كان أول من تولي مسؤولية هذا السجل لم يعين في هذا المنصب إلا في أواخر عام ١٩٩٧. ومن المؤمل أن يكون السجل الجديد جاهزا للاستخدام في انتخابات عام ٢٠٠٣.

٣٦ - وبالرغم من تزايد نسبة الغائبين في الانتخابات، الذين تجاوز عددهم في الانتخابات الأخيرة ٦٠ في المائة من مجموع السكان الذين يحق لهم التصويت، ومن ضرورة سد الثغرة القائمة في النظام التي تحرم القطاعات الريفية البعيدة عن مراكز التصويت من الإدلاء بأصواتهم، فإنه لم يؤخذ بأسلوب التصويت في محل السكن.

رابعا - إدراج المسائل المعلقة في خطة وطنية للتنمية

٣٧ - وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والأمانة العامة استراتيجية عمل تشمل الجوانب السياسية والتقنية من المسائل المعلقة. ذلك أن الجوانب المتعلقة ببذل المساعي الحميدة لا تزال، كما كانت في الماضي، من مشمولات الأمانة العامة التي تقوم بها بالتنسيق مع البرنامج الإنمائي. والهدف الأساسي من هذه الآلية هو العمل من أجل أن يحشد لصالح عملية توطيد السلم الدعم الكبير الذي تقدمه لها الأمم المتحدة، فضلا عن حشد الدعم الذي يقدمه لها سائر أعضاء المجتمع الدولي، وكذلك حشد الجهود الوطنية. وقد بدأت ترتسم تدريجيا ملامح تنفيذ هذا الترتيب، إذ شاركت في وضعه مجموعة كبيرة متنوعة من الجهات الفاعلة التي انطلقت في مسعاها من تسخير التقدم المحرز في إحلال الديمقراطية للدعوة إلى تنفيذ المسائل المعلقة وإدراجها تدريجيا في خطة الحكم الديمقراطي والتنمية المستدامة.

٣٨ - وقد أسندت إلى المنسق المقيم مسؤولية تطوير وتعزيز الجوانب التنفيذية في الآلية، وهي تشمل مجالين رئيسيين:

متابعة تنفيذ المجالات الأربعة الآنفة الذكر المنصوص عليها في اتفاقات السلم:

'١' تحديد المعلومات الأساسية لكل مجال؛

'٢' تشخيص المشاكل الإدارية والمالية والقانونية؛

'٣' وضع استراتيجية لكل مجال تتضمن الآليات والجهات الفاعلة والمواعيد والنتائج الممكنة؛

إدراج المسائل المنبثقة عن اتفاقات السلم ضمن المجالات المحددة في برنامج التعاون القطري الذي يضعه برنامج الأمم المتحدة الانمائي:

'١' مكافحة الفقر؛

'٢' الحكم الديمقراطي؛

'٣' التنمية المستدامة (البيئة والتنمية المحلية).

٣٩ - وكانت عملية رصد ومتابعة المجالات الأربعة المعلقة بطيئة، وقيدت سيرها المجموعة التالية من العناصر الجديرة بالذكر:

(أ) إن اتفاقات السلم تنطوي على تغييرات هيكلية واجتماعية وسياسية لا تنتهي بانتهاء تلك المسائل المعلقة. ذلك أن الأمر يتعلق عموما بنشاط إنمائي زاخر يتعين أن تلتزم به المؤسسات الحكومية والمحلية بدرجات متفاوتة، كل مؤسسة من موقعها، باعتباره نشاطا يندرج ضمن أنشطة خطة السياسة العامة؛

(ب) أن إدراج البرامج المنبثقة عن اتفاقات السلم ضمن مسائل التنمية، ولا سيما البرنامج المتعلق بمسألة الأراضي (نقل ملكية الأراضي ونقل المستوطنات البشرية والريفية والأراضي الزائدة في الحيازات التي تتجاوز مساحتها ٢٤٥ هكتارا) يتطلب سياسة للتنمية الريفية تتولى أمرها مؤسسات تدعم وتعزز تنمية هذا القطاع؛

(ج) أنه توجد صعوبات إدارية، من بين الصعوبات الأخرى، ساهمت في السنوات الأخيرة في الحيلولة دون مواصلة تنفيذ الجوانب المعلقة.

٤٠ - وخلال الفترة المستعرضة، اهتم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عمله بجميع المسائل المعلقة المدرجة في الخطة، وأحرز نتائج في برنامج نقل ملكية الأراضي وبرنامج المستوطنات البشرية الريفية. ولم تبق من البرنامج الأول سوى جوانب إجرائية، أصبحت الآن من مسؤولية المعهد السلفادوري لإصلاح الزراعي.

وترد، فيما يتعلق بالبرنامج الثاني، أنباء تشير إلى إحراز تقدم كبير، إذ حققت الأهداف المقترحة بنسبة ٩٠ في المائة، بالرغم من أنه لا تزال هناك بعض الصعوبات الناشئة عن امتناع الملاك عن عقد صفقة وبيع عقاراتهم، أو عدم رغبة المستأجرين في الانتقال إلى حيازات أخرى. فتنفيذ هذا البرنامج الثاني يتجاوز إرادة أو قدرات الموقعين لاتفاقات السلم.

٤١ - بيد أن هذا التقدم المحرز، لم يحقق مثله للأسف في مسألة نقل ملكية الأراضي الزائدة في الحيازات التي تتجاوز مساحتها ٢٤٥ هكتارا. بل وكان من الواضح أن ثمة امتناعا حتى عن مجرد الدخول في حوار يساعد في دفع مناقشة المشكلة. وهناك الآن مزارعون يحتلون أراضي يطالب بها أصحابها السابقون، ولكن التحقيق بشأنها أثبت أنها زائدة عن الحد المسموح به وينبغي نقل ملكيتها. وتزداد احتمالات اندلاع نزاع اجتماعي جديد في هذا المجال، ما لم تفتح قنوات لحل هذه المشكلة عن طريق الحوار.

٤٢ - وفيما يتعلق بالعناية بأسر المقاتلين الذين ماتوا في الحرب، فإنه بالرغم من أن قائمة المستفيدين من برامج صندوق المتضررين من الحرب قد وسعت لتشمل أناسا جددا، فإن الكثيرين من المستفيدين المحتملين من برامج الصندوق لا يزالون في انتظار أن تصرف لهم مستحقاتهم، نظرا للصعوبات التي تواجههم في استخراج المستندات التي تثبت أحقيتهم. وعلى نحو ما أشرت إليه في تقاريري السابقة بشأن هذا الموضوع، فإن تلك الصعوبات لم يتسن تجاوزها في إطار التسهيلات المحدودة التي أتاحها سن المرسوم ١٠٤٠. وفي عام ١٩٩٨، قدمت جمعية المستفيدين من الصندوق إلى الجمعية التشريعية مشروعين لتعديل المرسوم ٤١٦ الذي أنشئ الصندوق بموجبه. ويسمح هذان المشروعان بإدخال مزيد من المرونة على المعايير والشروط المطلوبة لاختيار وتحديد المستحقين المحتملين.

٤٣ - وتتجه الاستراتيجية التي يعتمدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عموم أجهزته إلى التدخل في مجالين رئيسيين: التنمية المحلية، والحكم الديمقراطي. فهذان المجالان يسمحان كلاهما من ناحية بأن تعزز التنمية بتعزيز عمليات إشراك الجهات المحلية الفاعلة وبأن تعزز من ناحية أخرى، بفضل إحلال الديمقراطية، المؤسسات التي لا تزال هشة، وهي مؤسسات حقوق الإنسان والأمن العام والجهاز القضائي، باعتبارها هي المجالات التي ترتكز عليها الديمقراطية. ولذا، فقد اتخذ البرنامج الإنمائي سلسلة من المبادرات التي تعالج مواضيع محددة بغية توسيع خطة برامجه لتشمل أوسع مسألتين في المسائل المترتبة على اتفاقات السلم.

(أ) إعادة الإدماج: في إطار المهام الموكولة إلى البرنامج الإنمائي، شرع في العام الماضي في إعداد وثيقة تحلل نتائج برامج إعادة الإدماج، وقد تضمنت الوثيقة بعض الأفكار الأولية التي ترمي إلى إدراج المسائل التي لا تزال معلقة في خطة إنمائية أوسع نطاقا. بيد أن هذه المبادرة التي شاركت فيها مختلف الجهات الفاعلة، الحكومية منها والتابعة للمجتمع المدني، لم تكتمل، إذ تعين إرجاؤها بسبب آثار الإعصار ميتش الذي اجتاح البلد في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨ وبسبب الاحتياجات الطارئة التي نشأت عنه؛

(ب) حقوق الإنسان: تضمنت عملية السلم جزءا أساسيا يتمثل في مهمة تعزيز وإنشاء مؤسسات مثل مكتب المحامي العام لحقوق الانسان والشرطة المدنية الوطنية. وقد شرع البرنامج الإنمائي الآن في عملية واسعة النطاق لتنقيح استراتيجياته التعاونية بما يراعي هذا العنصر المتعلق بتعزيز مؤسسات هذا القطاع.

خامسا - التعاون المالي المضطلع به لفائدة البلد

٤٤ - بدأت تظهر في الفترة من عام ١٩٩٦ إلى عام ١٩٩٨ مؤشرات على اتجاه التعاون الدولي مع السلفادور نحو التراجع. فقد تراجعت المساعدة المقدمة في إطار هذا التعاون في نفس تلك الفترة من ٥١٤,٧ مليون دولار إلى ٣٠٨,٤ ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة. ويمثل هذه النقصان انخفاضا متوسط نسبته إلى الموارد المقدمة في إطار التعاون ٢٢,٦ في المائة.

٤٥ - وسجلت تغييرات أيضا في هيكل المساعدة القطرية حيث ارتفعت فيها في عام ١٩٩٨ نسبة المساعدة المتعددة الأطراف إلى ٨٢,٦ في المائة بعد أن كانت تصل في عام ١٩٩٧ إلى ٧٩,٨ في المائة. وارتفعت نسبة مساهمة منظومة الأمم المتحدة في المساعدة القطرية المتعددة الأطراف من ٢,٥ إلى ٤,٣ في المائة، وهو تغيير غير ذي شأن من حيث القيمة الأسمية. وتراجعت نسبة المساعدة المقدمة من البنك الدولي من ١٦,٢ في المائة خلال عام ١٩٩٦ إلى ٩,٣ في المائة في عام ١٩٩٨.

٤٦ - ومثلما حصلت تغييرات في هيكل المساعدة الإنمائية، فإنه يمكن أيضا ملاحظة تغييرات في المجالات التي كانت تتجه إليها تلك المساعدة. فمن المهم الإشارة في هذا الصدد إلى التراجع المسجل في المعونة الغذائية والإنسانية التي نزلت من ١٩,٣ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ١٩٩٦ إلى ٤,٣ ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة خلال عام ١٩٩٨.

٤٧ - وتتضمن الجداول ١ و ٢ و ٣ الواردة المتعلقة بالمساعدة التي تلقاها البلد خلال عام ١٩٩٨ حسب الفئة والمجال. ومن الجدير بالذكر أن الرقم المشير إلى المساعدة المقدمة من البرنامج الإنمائي، لا يشمل الموارد التي تتم إدارتها عن طريق تقاسم التكاليف مع أطراف ثالثة، سواء عن طريق مشاريع أو عن طريق صناديق إئتمانية. وترد تبرعات المانحين الثنائيين في الفئة المناظرة.

٤٨ - ومن الجدير بالذكر أيضا أن المساعدة المقدمة للبرامج والمشاريع الناشئة عن اتفاقات السلم قد انخفضت كثيرا. وقد بلغت في عام ١٩٩٨ تكاليف هذه البرامج والمشاريع التي ينفذها البرنامج الإنمائي ٣,٦ ملايين دولار من دولارات الولايت المتحدة. ووجهت هذه الموارد التي قدمها المانحون الثنائيون (اسبانيا والدانمرك والسويد والنرويج والنمسا وهولندا والولايات المتحدة واليابان) إلى مجال الانتخابات والأمن العام والعدالة وسكن المقاتلين السابقين والتنمية المحلية.

٤٩ - و قد اضطلعت الأمم المتحدة منذ توقيع اتفاقات السلم بدور رئيسي، سواء فيما يتعلق برصد هذه الاتفاقات أو بتنفيذها، وفيما يتعلق أيضا بوضع البرامج والمشاريع وحشد الموارد لتنفيذها وتحقيقها. وابتداء من عام ١٩٩٤، انخفضت الموارد المتاحة لأنشطة توطيد السلم، ولا سيما الموارد المقدمة في شكل هبات. وبالرغم من أنه لا مجال للشك في أنه قد سجل تقدم كبير في تنفيذ الاتفاقات وتوطيدها، فإن الحاجة لا تزال قائمة إلى التعاون التقني والمالي لتوطيد العمليات التي أحرز فيها تقدم بطيء نظرا لطابعها المعقد.

الجدول ١ - موجز المساعدة الإنمائية خلال عام ١٩٩٨

مصدر المساعدة[1]	المبلغ بالدولار	النسبة المئوية
مساعدة متعددة الأطراف		
منظومة الأمم المتحدة (باستثناء الصناديق الاستئمانية الدولية)		
هبات	١٠ ٩١٢ ٣٨٠	٣,٥
قروض	صفر	
البنك الدولي		
هبات	صفر	
قروض	٢٣ ٦٨٢ ٠٣٠	٧,٧
صناديق استئمانية أخرى		
هبات	١ ١٦٠ ٧٨٨	٠,٤
قروض	٢١٦ ٦٨٠ ٥٠٠	٧٠,٣
وكالات أخرى من خارج منظومة الأمم المتحدة		
هبات	٢ ٢٩٠ ٩٤٤	٠,٧
قروض	صفر	
مساعدة ثنائية		
هبات	٥٠ ٤٠٩ ٩٨٢	١٦,٣
المجموع الفرعي		
هبات	٣٠٥ ١٣٦ ٦٢٤	٩٨,٩
قروض	٦٤ ٧٧٤ ٠٩٤ ٢٤٠ ٣٦٢ ٥٣٠	
منظمات غير حكومية	٣ ٢٨٧ ٦٩٢	١,١
مجموع المساعدة الإنمائية		
هبات	٣٠٨ ٤٢٤ ٣١٦	١٠٠
قروض	٦٨ ٠٦١ ٧٩٨ ٢٤٠ ٣٦٢ ٥٣٠	

(أ) يشمل المبالغ التي أنفقت.

الجدول ٢ - المساعدة الإنمائية الرسمية

حسب المجال في عام ١٩٩٨

فئات المساعدة الإنمائية الرسمية	المبلغ	النسبة المئوية
مشاريع استثمارية	٨٣٩ ٣٣٨ ٢١٨	٧٠,٨
تعاون تقني	٩٠١ ٣٤١ ٨٥	٢٧,٧
مساعدة للميزانية/ دعم ميزان المدفوعات	٩٠٠ ١٣٢	٠,٠
معونة غذائية[١]	٧٠٣ ٦٣٩ ٣	١,٢
مساعدة طارئة ومعونة إنسانية[٢]	٩٧٣ ٩٧٠	٠,٣
المجموع	٣١٦ ٤٢٤ ٣٠٨	١٠٠

(١) ٨٤ في المائة من هذا المبلغ يعود لبرنامج الأغذية العالمي.

(٢) من مجموع هذه الفئة، ٥٨ في المائة تمثل معونة غذائية من برنامج الغذاء العالمي.

الجدول ٣ - المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من منظومة الأمم المتحدة في عام ١٩٩٨*

الصناديق والبرامج والوكالات	المبلغ بدولارات الولايات المتحدة	النسبة المئوية
برنامج الأغذية العالمي	٧٦٧ ٦٠٤ ٣	٣٣
منظمة الصحة للبلدان الأمريكية/ منظمة الصحة العالمية	٧٩٨ ٢٩٩ ١	١٢
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	٥٩٠ ٨٣٥ ٣	٣٥
صندوق الأمم المتحدة للسكان	٦٥٨ ٠٥٩	٦
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	٨٥٨ ٢٠٠	٧,٨
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	٢٣٥ ٢٧٧	٢
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	٣٩٥ ٤٧٧	٤
الصندوق الإنمائي للمرأة	٢٥ ٢١٢	٠,٢

* لا يتضمن موارد منظمة الأغذية والزراعة المقدمة من هولندا وهي تفوق ١ ١٣٢ ٧٢٦ دولارا.

سادسا - الاحتمالات المقبلة

٥٠ - بتوقيع اتفاقات السلم، حققت السلفادور ميثاقا سياسيا واجتماعيا كبيرا اتفق فيه على تجديد مؤسسات الدولة وتحويلها إلى مؤسسات ديمقراطية لتبدأ بذلك عملية بناء دولة ديمقراطية يحكمها القانون. وعلى هامش هذا الميثاق وبالموازاة معه، حدث تحول اقتصادي هام أتاح الفرصة لتنفيذ تدابير للتكيف الهيكلي مكنت البلد من أن يصل، فيما يتعلق باستقرار اقتصاده الكلي، إلى مستويات ملحوظة، وإن تراكم عليه في هذه الأثناء دين اجتماعي ضخم.

٥١ - وبعد مرور سبع سنوات على العملية التاريخية لتوقيع اتفاقات السلم وتنفيذ الجزء الأعظم من الالتزامات الواردة فيها، أصبحت هذه الاتفاقات توضع تدريجيا في حجمها الحقيقي باعتبارها نقطة انطلاق عملية طويلة لتغيير المجتمع وتجديده. فتحقيق الأهداف المبينة في تلك الاتفاقات، على أهميته من الناحية الشكلية، يتطلب مع ذلك تعزيز المؤسسات التي تكفل على المدى الطويل توطيد الحكم الديمقراطي.

٥٢ - فالمكاسب الديمقراطية التي أحرزت عن طريق اتفاقات السلم هي ذخر يجب المحافظة عليه وإثرائه باستمرار، فهو الذي يوفر للمجتمع السلفادوري الموارد اللازمة لإرساء أسس جديدة ومواثيق وطنية قادرة على مجابهة ومعالجة التحديات الكبيرة المتمثلة في الدين الاجتماعي الضخم الذي لا يزال جاثما، والقضاء على الفقر، والتنمية المستدامة، في زمن تسوده العولمة وتهزه عمليات التغيير المتلاحق.

٥٣ - إن خروج المؤسسات الحكومية ووكلاء المجتمع المدني إلى الناس بعد كارثة الإعصار ميتش وتشاورهم معهم لوضع وتنظيم خطة للتعمير يكشف الإمكانات الهائلة المتوافرة في المجتمع السلفادوري للذهاب بعيدا في إحلال الديمقراطية وتأمين التنمية البشرية المستدامة.

- - - - -