الأمم المتحدة

A/59/6 (Part One)

الجمعية العامة

Distr.: General
19 May 2004
Arabic
Original: English

الدورة التاسعة والخمسون

البند ١١٢ من القائمة الأولية*

تخطيط البرامج

الإطار الاستراتيجي المقترح للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧

الجزء الأول: موجز الخطة

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا -	معلومات أساسية	١	٣
ثانيا -	أهداف المنظمة على المدى الأطول	٢-٢٩	٣
ثالثا -	البنية والشكل	٣٠-٥٥	٩
ألف -	معلومات أساسية	٣٠-٣٥	٩
باء -	الولايات التشريعية والمسؤولية الجماعية	٣٦-٣٨	١١
جيم -	الإسهام في الإنجازات مقابل عزوها إلى كيانات أخرى	٣٩	١٢
دال -	شكل الإطار الاستراتيجي	٤٠-٤١	١٢
هاء -	هدف المنظمة	٤٢-٤٣	١٣

* A/59/50 و Corr.1.

010604 010604 04-35630 (A)

واو -	الإنجازات المتوقعة من الأمانة العامة	٤٤-٤٥	١٣
زاي -	مؤشرات الإنجاز	٤٦-٤٨	١٣
حاء -	الاستراتيجية	٤٩-٥٠	١٤
طاء -	الدروس المستفادة	٥١-٥٥	١٥
رابعا -	أولويات الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧	٥٦	١٦

أولا – معلومات أساسية

١- أُعد الإطار الاستراتيجي للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ عملا بمقرر الجمعية العامة ٢٦٩/٥٨ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ والنظامين الأساسي والإداري لتخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم (ST/SGB/2000/8).

ثانيا – أهداف المنظمة على المدى الأطول

٢ – لقد حددت الدول الأعضاء في إعلان الألفية وفي نتائج المؤتمرات الرئيسية التي عُقدت في الفترة ما بين عامي ١٩٩٢ و ٢٠٠٢ إطارا استراتيجيا عاما للأمم المتحدة في القرن الحادي والعشرين. إلا أنه لا بد من الاعتراف بأن الآفاق العالمية أظلمت كثيرا منذ اعتماد إعلان الألفية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠. فثمة سُحُب، من قبيل الإرهاب الدولي والانقسامات العميقة التي أحاطت بالصراع في العراق، خيَّمت بظلالها على المشهد الدولي. وزادت التوترات القائمة على أساس الاختلافات الثقافية والدينية، فيما بين الدول وداخلها على حد سواء؛ ويعاني الاقتصاد العالمي من شكوك كثيرة.

٣ – ومع ذلك، وفي ظل هذه الأجواء، فإن الرؤية والأهداف التي حددها مؤتمر قمة الألفية وحددتها المؤتمرات العالمية لا تقل وجاهتها الآن عما كانت منذ ٤ سنوات مضت. بل على العكس، تظل قيم الحرية والمساواة والتضامن والتسامح واحترام الطبيعة وتقاسم المسؤولية قيما أساسية، وتشتد الآن الحاجة إلى مناصرتها أكثر من أي وقت مضى. وينبغي أن يكون هدف الأمم المتحدة الذي يعلو على ما عداه في السنوات المقبلة هو ترجمة تلك القيم إلى واقع لجميع سكان هذا الكوكب.

٤ – وتظل العولمة، بالرغم من التحديات والنكسات الكثيرة، الحقيقة المهيمنة التي تشكل مصير البشرية في هذه الحقبة الجديدة. فالمجتمعات في مختلف بقاع العالم تتفاعل بسرعة وكثافة أكثر فأكثر. وتتيح هذه الظاهرة فرصا كثيرة للجماعات والأفراد الذين يمكنهم الاستفادة منها. إلا أن العولمة، وبخاصة عندما لا تُدار وفقا للقيم المذكورة أعلاه، لها تأثيرات سلبية كثيرة. فملايين كثيرة من الناس يشعرون أنهم ضحاياها. ويُحرم كثيرون آخرون من فرصة الاستفادة منها. وهذا يصدق بالذات بالنسبة للأفراد والأسر الذين يعيشون على هامش المجتمع، ويصدق على بلدان بأكملها – كثرة منها في أفريقيا – تعيش على هامش الاقتصاد العالمي.

٥ – وما من ملاحظة من الملاحظات المذكورة أعلاه جديدة. فهذا الواقع الكاسح كان مرئيا منذ عقد أو أكثر، وكذلك التحولات في العلاقات الدولية التي حدثت في أعقاب نهاية

الحرب الباردة. ولكن الآثار الكاملة لهذه التغيرات الهائلة لم تتضح بعد. وستكون ثمة مفاجآت كثيرة تنتظرنا، ودروس جديدة كثيرة سنتعلمها – أو دروس قديمة ستُستوعب بطريقة أكثر عمقا. ولعل أهم الخصائص التي يجب على أي منظمة أن تدرسها، عند التخطيط للمستقبل على المدى المتوسط، هي المرونة والقدرة على الاستجابة للتحديات غير المتوقعة.

٦ - وهذا يصدق بالذات في مجال السلام والأمن الدوليين، وهو مجال اكتسبت فيه تهديدات من قبيل الإرهاب وأسلحة الدمار الشامل، ولئن كانت غير جديدة تماما، أهمية جديدة وأصبحت تتبدى بأشكال جماعية جديدة وتدعو إلى القلق. فقد أصبحت المخاوف من احتمال أن تكون جماعات إرهابية قد تسلحت أو تتسلح بأسلحة إشعاعية أو بيولوجية هي أكبر هاجس أمني وحيد لبلدان صناعية كثيرة. وقد لا يحتل هذا الهاجس مركز الصدارة هكذا على جدول أعمال البلدان النامية ولكن من الواضح أنها لا يمكن أن تركن إلى كونها محصنة ضد هذه المخاطر.

٧ - ويجب بحكم الضرورة أن تكون الأمم المتحدة في طليعة المعركة ضد الإرهاب الدولي، بالنظر إلى أن الاحتياطات الفعالة تتطلب تعاونا وثيقا من جانب جميع الدول. ولجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن، التي أُنشئت في أعقاب الهجمات على الولايات المتحدة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ مباشرة، محورية في هذا المسعى. فهي تلعب دورا هاما في مواصلة حوار بين مجلس الأمن والدول الأعضاء، فضلا عن المنظمات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية، بشأن بناء القدرات في مجال مكافحة الإرهاب. وستتعزز اللجنة الآن بإقامة إدارة تنفيذية داعمة داخل الأمانة العامة لمكافحة الإرهاب. وستواصل منظومة الأمم المتحدة، على نطاق أوسع، جهودها لكفالة أن تؤدي التدابير التي تتخذها إلى المساعدة على الحد من مجال سيطرة الإرهاب. ومن المؤكد تقريبا أنه سيلزم مزيد من المستحدثات في السنوات المقبلة.

٨ - كذلك، مما لا شك فيه أن الكفاح في سبيل احتواء انتشار أسلحة الدمار الشامل – وبخاصة الأسلحة النووية – والتحرك في اتجاه نزع السلاح الحقيقي في هذا المجال، سيتطلب جهودا أكبر على الصعيد المتعدد الأطراف. ولئن كان الإنفاذ ضروريا في حالات معينة، من الحيوي أن يستند ذلك بوضوح إلى معاهدات متعددة الأطراف بشأن عدم الانتشار ونزع السلاح، معاهدات يجب التأكد من تنفيذ جميع الدول لها بحسن نية.

٩ - وفي الوقت ذاته، يجب توقع استمرار الحاجة إلى عمليات حفظ السلام وبناء السلام التي تقوم بها الأمم المتحدة، وبخاصة في أفريقيا ولكن دون الاقتصار عليها بالقطع.

فستُنشر قوة تابعة للأمم المتحدة في هايتي عما قريب. ويجب أن تتوقع بعثات جديدة كثيرة من هذا القبيل، كالبعثتين اللتين تعملان فعلا في كوسوفو وأفغانستان، أن تظل في أماكنها من أجل عملية التغيير التي تستغرق وقتا طويلا؛ ومن المؤكد أن بعثات أخرى ستليها. وهذه ليست ظاهرة مؤقتة. ويجب على الأمم المتحدة أن تتوقع أن تظل تواجه مطالب كثيرة لإدارة صراعات، بمعان متنوعة كثيرة، وسيلزم تعزيز قدرتها على مواجهة تلك التحديات.

١٠ - ومع ذلك، حتى عندما تُدار الصراعات إدارة ناجحة أو عندما توضع نهاية لها، فإن مجرد وجودها يمثل فشلا للمقصد الرئيسي للأمم المتحدة، وهو منع التهديدات للسلام وإزالتها، وتحقيق تسوية سلمية للمنازعات أو الحالات التي قد تؤدي إلى خرق السلام. ولقد شدد مجلس الأمن والجمعية العامة باطراد في السنوات الأخيرة تشديدا متزايدا على منع الصراعات المسلحة - وبخاصة الحروب الأهلية - وعلى الحاجة إلى إيلاء اهتمام جدي للأسباب الجذرية للصراعات، ومن بينها العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، قبل أن يصل أي مجتمع إلى شفا عنف على نطاق كبير لمدة طويلة. وأدى الاحتفال مؤخرا بالذكرى السنوية العاشرة للإبادة الجماعية التي حدثت في رواندا إلى زيادة إبراز إلحاحية هذه الجهود، كما أنه تذكرة بأن الإبادة الجماعية تحدث دوما تقريبا في سياق الحروب ولذلك فإن منع الصراعات المسلحة يجب أن يكون عنصرا محوريا في أي خطة معقولة للحيلولة دون تكرار حدوث الإبادة الجماعية.

١١ - وبالنسبة لغالبية سكان العالم فإن التهديدات الأكثر مباشرة هي تلك المرتبطة عموما بالفقر، أو هي تلك التي يتعرض لها الفقراء أكثر مما يتعرض لها الأثرياء. ومن بين هذه التهديدات الجوع، وانعدام الصرف الصحي أو مياه الشرب المأمونة، والتدهور البيئي، والجرائم العنيفة، والصراعات الأهلية التي تُستخدم فيها أسلحة تمثل تكنولوجيا متدنية، والأمراض المتوطنة أو الوبائية من قبيل الملاريا والسل وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز.

١٢ - ولذلك، حتى من منظور أمني، لا بد أن تواصل الأمم المتحدة إيلاء الأولوية لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام والتنمية القابلة للاستدامة - أي لمكافحة الفقر وانعدام المساواة. وفي هذا المجال، حدد مؤتمر قمة الألفية وحددت المؤتمرات الرئيسية غايات دقيقة ومحددة زمنيا، سيُقاس بها التقدم المحرز بعد مضي خمسة عشر عاما من القرن الجديد. وهذه الغايات، التي أصبحت تُعرف باسم ''الغايات الإنمائية للألفية''، لا يمكن إلا أن تحققها شعوب وحكومات الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

١٣ - وقد تعهدت البلدان النامية في المؤتمر الدولي لتمويل التنمية الذي عقد في مونتيري، بالمكسيك، في آذار/مارس ٢٠٠٢، بتحسين الحكم وتهيئة الظروف المواتية للاستثمار، وذلك

حرصا على مصالحها. ولكن الكثرة منها لا تستطيع أن تحقق ذلك بدون مساعدة. وكان هناك إقرار واضح بضرورة بذل جهود خاصة من جانب البلدان المتقدمة النمو. فلتلك البلدان دور حيوي عليها أن تؤديه، سواء في تقديم المزيد من المساعدة الإنمائية الرسمية أو في زيادة استحداث نظام تجاري ومالي متعدد الأطراف ومفتوح ومنصف ومستند إلى قواعد ويمكن التنبؤ به وغير تمييزي، وكذلك في التعامل مع مشاكل ديون البلدان النامية تعاملا شاملا، وإتاحة سبل الحصول على أدوية مشروعة وميسورة الثمن في البلدان النامية، وإتاحة فوائد التكنولوجيات الجديدة، وبخاصة تكنولوجيات المعلومات والاتصالات.

١٤ - ولكن لا يمكن أن تُترك لأغنى البلدان مهمة اتخاذ جميع القرارات في أي من هذه المجالات. بل على العكس من ذلك، من الحيوي أن يُسمع صوت البلدان النامية، وأن يُسند إليها دور أكبر في مختلف المحافل التي تُتخذ فيها القرارات.

١٥ - وما زالت أفريقيا متخلفة عن بقية العالم النامي من حيث معظم المؤشرات، وما زالت تعاني أكثر مما يجب من البؤس المترتب على الصراعات العنيفة والفقر والمرض. إلا أن الزعماء الأفارقة يتصدون الآن لهذه المشاكل بطاقة والتزام أكبر مما حدث في أي وقت من قبل. ويوفر الاتحاد الأفريقي والشراكة الجديدة من أجل التنمية في أفريقيا آليتين لتضامن أفريقي أكثر فعالية، وبخاصة في مجال حل الصراعات، كما يتيحان محاورين أفارقة أكثر مصداقية لمن هم خارج أفريقيا ويهمهم إقامة شراكة حقيقية معها. وسيكون من الأدوار الأساسية للأمم المتحدة في السنوات المقبلة دعم هذه الشراكات، والمساعدة على كفالة أن يكون لها مضمون حقيقي.

١٦ - واتخذ الأفارقة أيضا مبادرة إقامة مؤسسات وقدرات جديدة لحل الصراعات، وحفظ السلام، وبناء السلام. وسيكون من المتوقع من الأمم المتحدة، التي سبق وأن فعلت الكثير لتوطيد السلام في البلدان الأفريقية، بدءا من موزامبيق وانتهاء بسيراليون، أن تدعم هذه الجهود المنبثقة محليا وأن تشارك فيها - بحيث تلعب حتى في بعض الأحيان دورا رئيسيا فيها، مثلما تفعل الآن في ليبريا وكوت ديفوار.

١٧ - وربما كانت شدة شيوع فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في بلدان كثيرة هي أفجع جوانب قَدَر أفريقيا في السنوات الأخيرة. ولقد كان ذلك لا مجرد كارثة إنسانية ذات أبعاد لا تطاق فحسب، بل كان أيضا عقبة رئيسية في طريق التنمية، بحيث أدى إلى إحباط وتراجع زيادات في متوسط العمر المتوقع والنمو الاقتصادي دامت عقودا عديدة. ولكن، بينما كانت أفريقيا هي أول من شعر بالصدمة الكاملة لهذا البلاء، من الواضح أنه بلاء عالمي النطاق. فربما كانت مناطق من قبيل شرق وجنوب آسيا والكتلة السوفياتية

السابقة على شفا حدوث انفجارات في معدلات العدوى فيها. ولا بد حتما، بأي حال، من أن تكون مكافحة هذا الوباء العالمي من بين الأولويات العليا لمنظومة الأمم المتحدة لعدة سنوات مقبلة.

١٨ - وتقوم التنمية المستدامة على ثلاث ركائز هي: التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية والحماية البيئية. وهذه الركائز الثلاث جميعها ذات أهمية حيوية للبلدان المتقدمة النمو وللبلدان النامية على حد سواء. والتهديد الذي يشير إليه إعلان الألفية، وهو العيش على كوكب تفسده أنشطة الإنسان إفسادا لا يمكن إصلاحه وتصبح موارده غير كافية لاحتياجات الإنسان، هو، على وجه الخصوص، تهديد للبشرية جمعاء. بل إن استنباط وتنفيذ استجابة عالمية قد يُعتبران، في العقود المقبلة، أكثر الأولويات إلحاحا على الإطلاق بالنسبة للأمم المتحدة.

١٩ - ولقد اتضح، على الأقل منذ مؤتمر قمة جوهانسبرغ، أن قضايا من قبيل الطاقة، واستحداث مصادر جديدة ومستدامة للطاقة، يجب أن تكون محور الجدل بشأن السياسات. وتظل كفالة الاستغلال المنصف والمستدام للمنافع العامة العالمية، وبخاصة ''المشاعات العالمية''، تحديا رئيسيا للحكم العالمي، وتحديا لم يحدث تصد له حتى الآن. كذلك، يظل تنفيذ السياسات الرامية إلى إبطاء تغير المناخ والتكيف معه متفاوتا في أفضل الحالات، حتى مع استمرار تراكم الأدلة على حدوث تغير المناخ فعلا. وبعد انقضاء عامين على الموعد المحدد في إعلان الألفية، لم يبدأ بعد نفاذ بروتوكول كيوتو؛ وحتى عندما يبدأ نفاذه فإنه سيكون بعيدا كل البعد عن أن يوفر بحد ذاته ردا كافيا على هذا التحدي.

٢٠ - وإيجازا، من المتوقع أن يُطلب المزيد من برامج الأمم المتحدة وأنشطتها البيئية على المدى المتوسط.

٢١ - وسيُطلب المزيد أيضا من أجهزة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان. فعلى مدى السنوات القليلة الماضية برز الإرهاب كأحد أخطر التحديات لحقوق الإنسان على صعيد العالم، بل وربما كان أخطر هذه التحديات على الإطلاق. والإرهاب هو بحد ذاته إهانة وتهديد مباشران لحقوق الإنسان وللقيم العالمية الأخرى. ولكنه يستغل أيضا انفتاح المجتمعات الحرة، ويدفعها إلى تقييد الحرية في إطار جهودها للدفاع عن نفسها ضده.

٢٢ - بل إن الإرهاب قد ساعد فعلا، كما هو مبين في تقرير عام ٢٠٠٣ بشأن تنفيذ إعلان الألفية، على إشاعة مناخ عالمي يُعترض فيه على حقوق الإنسان الراسخة من حيث المبدأ منذ أمد طويل، وإن لم تكن راسخة من حيث الممارسة، كما تتعرض لتهديد التراجع أوجه التقدم التي حققتها الديمقراطية بشق الأنفس في تسعينات القرن العشرين. فالأفعال التي

تنم عن العنصرية ومعاداة السامية والخوف من الإسلام آخذة في التزايد، وتهدد بصدامات فيما بين ذوي الديانات أو الثقافات المختلفة، في كل من الساحة العالمية والسياسة المحلية لدول كثيرة. وانتهاكات حقوق الإنسان تطغى عليها عادة، بل وقد تبررها، ضرورة الأمن الوطني المهيمنة، كما هو الحال في الحرب الباردة. وحتى النضال في سبيل مكافحة الاتجار بالمخدرات ومنع الجريمة – وهو نضال هام أهمية حيوية بحد ذاته – تخوضه بلدان كثيرة مع إيلاء اعتبار هزيل لحقوق الإنسان.

٢٣ – ومع ذلك تظل حقوق الإنسان ويظل الحكم الرشيد أمرين لهما أهمية فائقة في النضال في سبيل التنمية. وينطوي تلقين احترام سيادة القانون، بواسطة السلطة وبواسطة القدوة على حد سواء، على أهمية حاسمة في الشؤون الوطنية كما هو الحال في الشؤون الدولية.

٢٤ – وتمثل العمليات الأطول أجلا المرتبطة بالعولمة تحديات أيضا لحقوق الإنسان وللديمقراطية. وما زال الهجرة على وجه الخصوص، مهما كانت مفيدة اقتصاديا وثقافيا للبلدان المستقبلة للمهاجرين، تُقابل بردود أفعال وسياسات غالبا ما تنتهك حقوق الإنسان للمهاجرين انتهاكا مباشرا، ولكنها تنتهك حقوقهم هذه أيضا بتحريضهم على اتباع سبل سرية أو غير قانونية، وجعلهم أكثر تعرضا لأوجه استغلال بشعة من جانب المهربين والمتاجرين بالبشر.

٢٥ – وسيكون التحدي الكبير لجميع البلدان في السنوات المقبلة هو ترجمة القواعد المتفق عليها بشأن حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون، التي التزمت بها فعلا بموجب الاتفاقيات الدولية والصكوك الملزمة قانونا الأخرى، إلى ممارسة فعلية. وسيكون من اللازم أن تعمل الأمم المتحدة عن كثب مع الدول الأعضاء فيها لمساعدة تلك الدول على تحسين قدراتها في هذا المجال.

٢٦ – كما أن زيادة استخدام الديانة والإثنية لتحديد الأصدقاء والأعداء في الصراعات العنيفة تسهم في استهداف السكان المدنيين، ومن بينهم النساء والأطفال، وفي عدم احترام وضع العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية، ومن بينهم العاملون في هذا المجال التابعون للأمم المتحدة، باعتبارهم غير مقاتلين. وفي الوقت ذاته، تؤدي الأولوية الحصرية تقريبا التي تعطيها وسائط الإعلام الدولية والنظام السياسي الدولي لصراعات معينة، من قبيل الصراع الدائر في العراق، إلى زيادة صعوبة تعبئة الموارد لإغاثة ضحايا صراعات أخرى، لا تحظى بتغطية إعلامية بنفس الدرجة، لا سيما الصراعات الدائرة في أفريقيا. كما أن هذه الأولوية تطمس كون أغلبية كبيرة ممن يحتاجون إلى إغاثة طارئة ليسوا ضحايا صراعات من هذا

القبيل، بل هم ضحايا كوارث طبيعية. وسيكون تصحيح هذه المفاهيم الخاطئة أحد التحديات الرئيسية التي تواجه الأمم المتحدة في دورها كداعية ومنسقة لجهود المساعدة الإنسانية في السنوات المقبلة.

٢٧ - ومع تغيُّر العالم يجب أن تواصل الأمم المتحدة عملية التجديد والتكيُّف. والمساعي الرامية إلى تحسينها كأداة في أيدي شعوب العالم يمكن استخدامها لصوغ استجابة متحدة للتهديدات المشتركة وللاحتياجات المشتركة هي مساع يجب بحكم طبيعتها نفسها أن تكون دائمة ومستمرة. وجميع أجهزة الأمم المتحدة الرئيسية بحاجة إلى إصلاح. وتشارك أيضا في الشؤون الدولية طائفة من الجهات الفاعلة غير الحكومية تتزايد باستمرار، وتحتاج الأمم المتحدة إلى تكييف هياكلها وسياساتها لكي تستفيد أكبر استفادة من المساهمات التي يمكن أن تقدمها تلك الجهات في مرحلة التداول، مع الحفاظ على المسؤولية الفريدة للحكومات فيما يتعلق باتخاذ القرارات التشريعية.

٢٨ - ومع أنه من المرجح أن يظل اتخاذ تدابير قوية لصون أو إعادة السلام والأمن الدوليين حقا امتيازيا للدول الأعضاء عاملة بسلطة من مجلس الأمن، يبدو من المؤكد أن الأمم المتحدة سيُطلب إليها، بقدر ما كان يحدث من قبل، وربما بقدر أكبر، أن تتدخل على نحو أقل شدة في طائفة واسعة من الحالات. ولذلك فإن قدرتها على الاستجابة بسرعة لطائفة واسعة من المطالب ستكون ذات أهمية حيوية، وسيلزم من الدول الأعضاء أن تحرص على تخصيص موارد متناسبة مع هذه المطالب المتزايدة.

٢٩ - وما زال يلزم عمل الكثير لزيادة كفاءة المنظمة ولكفالة تعبير تقارير الأمم المتحدة واجتماعاتها وأنشطتها الأخرى عن تغيُّر الأولويات العالمية. وقد وُضع هذا الإطار الاستراتيجي للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ مع أخذ ذلك في الاعتبار.

ثالثا - البنية والشكل

ألف - معلومات أساسية

٣٠ - لقد طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في قرارها ٢٦٩/٥٨ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، وقد نظرت في تقريري الأمين العام المعنونين ''الاستعراض الحكومي الدولي للخطة المتوسطة الأجل والميزانية البرنامجية'' (A/57/786) و ''تحسينات في عملية التخطيط والميزنة الحالية'' (A/58/395 و Corr.1)، ومذكرة الأمين العام المعنونة ''تحسينات في عملية التخطيط والميزنة الحالية'' (A/58/600)، وتقريري اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بشأنها (A/58/7/Add.5 و A/58/610)، أن يعد، للعرض على الجمعية في دورتها

التاسعة والخمسين، إطارا استراتيجيا لفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧، لكي يحل محل الخطة المتوسطة الأجل الحالية ذات السنوات الأربع.

٣١ - ويتكون الإطار الاستراتيجي من الجزء الأول: موجز الخطة، الذي يعبِّر عن أهداف المنظمة على المدى الأطول، والجزء الثاني وهو: خطة البرامج لفترة السنتين. وقد أكدت الجمعية أن الإطار الاستراتيجي سيشكِّل التوجيهات الأساسية للأمم المتحدة على صعيد السياسات وسيكون أساسا لتخطيط البرامج وميزنتها ورصدها وتقييمها، وفقا للنظامين الأساسي والإداري لتخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم.

٣٢ - والإطار الاستراتيجي للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ هو ترجمة للولايات التشريعية إلى برامج وبرامج فرعية. ويتناول الجزء الأول: موجز الخطة، الذي يعبِّر عن أهداف المنظمة على المدى الأطول حسب طلب الجمعية العامة في قرارها ٢٦٩/٥٨، التحديات العامة التي تواجه المنظمة، مع إيلاء الاعتبار الواجب للغايات الإنمائية المتفق عليها دوليا، ومن بينها تلك الواردة في إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية ونتائج المؤتمرات الرئيسية للأمم المتحدة والاتفاقات الدولية التي عُقدت منذ سنة ١٩٩٢. وترد أيضا في الجزء الأول الأولويات المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧.

٣٣ - أما الجزء الثاني: خطة البرامج لفترة السنتين فهو يحل محل الخطة المتوسطة الأجل الحالية ذات السنوات الأربع ويشمل ٢٦ برنامجا، مرتبة، في معظمها، بنفس طريقة ترتيبها الوارد في الخطة المتوسطة الأجل للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٥. وكل برنامج يقابل العمل الذي يضطلع به كيان تنظيمي، على مستوى الإدارة عادة (وعلى نحو متوائم مع الباب ذي الصلة في الميزانية البرنامجية)، وينقسم إلى عدد من البرامج الفرعية، يقابل كل منها، بدوره، كيانا تنظيميا على مستوى شُعبة عموما. وقد أُدمج معا البرنامج الدولي لمكافحة المخدرات وبرنامج منع الجريمة والعدالة الجنائية وأصبحا يشكِّلان الآن البرنامج الدولي لمكافحة المخدرات ومنع الجريمة والعدالة الجنائية (البرنامج ١١ الجديد).

٣٤ - ومن أجل تلبية طلب الجمعية العامة في قرارها ٢٦٩/٥٨ أن يكون سرد البرامج في ملزمات الميزانية البرنامجية مطابقا للخطة البرنامجية لفترة السنتين، أُدخلت تعديلات على البرنامج ٢٤، الإدارة وخدمات الدعم، لكي يشمل بمزيد من التعمق الأعمال المضطلع بها في المكاتب الموجودة خارج مقر الأمم المتحدة، وهي مكاتب جنيف وفيينا ونيروبي. وعلاوة على ذلك، أُدرج أيضا في الإطار الاستراتيجي برنامج جديد، هو الأنشطة المشتركة التمويل (البرنامج ٢٦)، ليعكس الأعمال التي تقوم بها لجنة الخدمة المدنية الدولية،

ووحدة التفتيش المشتركة، ومجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق، ومكتب منسِّق الأمم المتحدة لشؤون الأمن.

٣٥ - وقد انطوى إعداد الجزء الثاني: خطة البرامج لفترة السنتين لا على مشاركة جميع الإدارات فحسب بل أيضا على استعراض الهيئات الحكومية الدولية المتخصصة ذات الصلة للبرامج التي تنضوي ضمن مجال اختصاصها. وأُدرجت توصيات تلك الهيئات الداعية إلى إدخال تعديلات على خطة البرامج المقترحة لفترة السنتين، عند توافر توصيات من هذا القبيل. وفي الحالات التي لم يتسن إدخال تغييرات بسبب تحديد مواعيد لعقد اجتماعات، ستتاح توصيات تلك الهيئات الحكومية الدولية للجنة البرنامج والتنسيق عند إجراء استعراضها.

باء - الولايات التشريعية والمسؤولية الجماعية

٣٦ - إن الولايات التشريعية، التي ترد قائمة بها في نهاية كل برنامج، موجهة إلى الحكومات، والهيئات الحكومية الدولية، ومنظمات الأمم المتحدة وغيرها من الكيانات التابعة لها، فضلا عن الأمين العام. وتحدَّد البرامج والبرامج الفرعية على نحو يكفل النجاح في تنفيذ تلك الولايات التشريعية. ولذلك فإن المسؤولية عن نجاح أي برنامج ليست حكرا على الدول الأعضاء (عاملة على نحو فردي أو في أجهزة حكومية دولية) ولا حكرا على الأمانة العامة. فهي مسؤولية جماعية، ويمثِّل النجاح في تحقيق الأهداف والإنجازات المتوقعة مقياسا لدرجة نجاح المجتمع الدولي، عاملا في شراكة متناغمة بين الدول الأعضاء والأمانة العامة.

٣٧ - واستنادا إلى مبدأ المسؤولية الجماعية هذا، صيغت الأهداف والإنجازات المتوقعة ومؤشرات الإنجاز على نحو لا يتناول أعمال الأمانة العامة فحسب، بل يتناول أيضا إنجاز البرنامج الفرعي ككل من حيث الفوائد أو التغييرات الإيجابية للمستفيدين منه المقصودين. فالدول الأعضاء تلتمس من الأمين العام المساعدة أو التعاون، مثلا، في عمليات السلام، والعمليات الانتخابية، وتطبيق القواعد والمعايير الدولية، والامتثال للالتزامات بموجب الصكوك الدولية، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وما إلى ذلك. وتنطوي أعمال الأمانة العامة في بعض الأحيان على تعاون وتآزر مع كيانات الأمم المتحدة الأخرى، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، سعيا لتحقيق الأهداف. والتغييرات الإيجابية الملتمسة هي نتاج جهات كثيرة معنية.

٣٨ - وهناك ولايات عامة توفِّر التوجه العام للبرامج والبرامج الفرعية، وهناك ولايات محددة تقتضي من الأمين العام أن يضطلع بنشاط معيّن أو أن يقدِّم ناتجا محددا. وهذا التمييز

مهم لإعداد خطة بالنظر إلى أن مرحلة التخطيط تركِّز على استراتيجية ترمي إلى تحويل الولايات التشريعية العامة إلى إنجازات متوقعة، بينما تولي مرحلة إعداد الميزانية الاعتبار الكامل لطلبات محددة لنواتج فردية. ولذلك لا ترد في الإطار الاستراتيجي قائمة النواتج؛ فتلك القائمة لن ترد إلا في وثيقة الميزانية البرنامجية.

جيم - الإسهام في الإنجازات مقابل عزوها إلى كيانات أخرى

٣٩ - مع أن بعض الإنجازات المتوقعة للأمانة العامة لا يمكن عزوها كلية إلى الأمانة العامة وحدها، وذلك بسبب كثرة الجهات التي تُعنى بتحقيق تلك الإنجازات، من الممكن التسليم بإمكانية الادعاء ادعاء مقبولا بأن الأنشطة المضطلع بها والنواتج/الخدمات المقدمة من الأمانة العامة تكون قد ساهمت في تحقيق تلك النتائج، وذلك في حالة تصميم تلك الأنشطة والنواتج والخدمات تصميما سليما وفي حالة تنفيذها بفعالية. وهذا الادعاء يمكن زيادة تبريره بكون مديري البرامج مطالبين، في مرحلة إعداد الميزانية، بأن يحددوا طبيعة ونطاق الأنشطة/النواتج وبأن يختاروا منها ما من شأنه أن يكفل تحقيق الإنجازات المتوقعة الواردة في خطة البرامج لفترة السنتين.

دال - شكل الإطار الاستراتيجي

٤٠ - تتبع بنية خطة فترة السنتين الواردة في الجزء الثاني نفس بنية الخطة المتوسطة الأجل الحالية للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٥. ويتضمن كل برنامج: (أ) التوجه العام، الذي يعبر عن سبب وجود البرنامج بأكمله، والتغيرات الناجمة عن تدخل البرنامج، والفوائد المتوقعة لمستعمليه النهائيين؛ (ب) البرامج الفرعية؛ (ج) قائمة بالولايات التشريعية. ويتبع كل برنامج فرعي مفاهيم الميزنة القائمة على أساس النتائج بشأن استخدام الإطار المنطقي، التي تعبر عن العناصر التالية: (أ) هدف المنظمة؛ (ب) الإنجازات المتوقعة من الأمانة العامة؛ (ج) مؤشرات الإنجاز، وهي ترد جميعها في جدول مماثل لذلك الذي يرد في وثيقة الميزانية البرنامجية. ويتضمن كل برنامج فرعي الاستراتيجية التي يجب استخدامها لتحقيق الإنجازات المتوقعة.

٤١ - ومن خلال استخدام الإطار المنطقي، أي التعبير عن الأهداف تعبيرا أوضح (سبب وجود البرنامج الفرعي)، والإنجازات المتوقعة (الفوائد التي تعود على المستعملين النهائيين نتيجة للنواتج من أجل تحقيق الهدف)، ومؤشرات الإنجاز (لقياس ما إذا كانت الإنجازات قد تحققت أم لم تتحقق)، يُزود مديرو البرامج بالأدوات الأساسية لتحديد أهمية أعمال المنظمة وجدواها وكفاءتها وفعاليتها. والمقصود بممارسة الإدارة القائمة على أساس النتائج في تنفيذ

البرامج والأنشطة الصادر بها ولايات هو تحسين أداء الأمانة العامة وكفالة جعل النتائج هي التي توجه المنظمة تماما.

هاء – هدف المنظمة

٤٢ – يُعبر عن الهدف على مستوى المنظمة (الدول الأعضاء والأمانة العامة) لا على مستوى الإجراءات المطلوبة إما من الهيئات الحكومية الدولية وإما من الأمانة العامة فقط. وبعبارة أخرى، يعبر الهدف عما يعتزم البرنامج الفرعي تحقيقه، لا عمّا يلزم أن يقوم به الكيان المسؤول عن تنفيذ البرنامج الفرعي. فعلى سبيل المثال، قد يكون الهدف هو ''الحفاظ على السلام والأمن الدوليين من خلال منع الصراعات والسيطرة عليها وحلها بالوسائل السلمية''، وهو هدف للمنظمة ككل، ولكنه لا يتمثل في ''رصد وتحليل حالات الصراع المحتمل''، وهو نشاط تضطلع به إدارة الشؤون السياسية. فالهدف، من حيث الإطار المنطقي لتصميم البرامج، يكون على أعلى مستوى.

٤٣ – وقد بُذلت جهود لتوخي الإيجاز، من أجل التعبير عن جوهر البرنامج الفرعي والتعبير عن اللغة التي تستخدمها الدول الأعضاء. والأهداف الواردة في الجزء الثاني: خطة البرامج لفترة السنتين ليست قاصرة على فترة سنتين.

واو – الإنجازات المتوقعة من الأمانة العامة

٤٤ – المقصود بالإنجازات المتوقعة (المعروفة أيضا باسم ''النتائج المتوقعة'') هو التعبير عن نتيجة المنتجات والخدمات التي يجب أن تقدمها الأمانة العامة في غضون فترة سنتين. وتبين الإنجازات المتوقعة الفوائد التي تتحقق بالنسبة للمستعملين النهائيين لتلك المنتجات والخدمات ولذلك فقد كان يقع على عاتق مديري البرامج إيلاء اهتمام خاص للفئات الكثيرة من المستفيدين المستهدفين. وتؤدي الإنجازات المتوقعة، عندما تحدث، إلى تحقيق الهدف. وبعبارة أخرى، ترد الإنجازات المتوقعة، من حيث التسلسل الهرمي لتصميم البرامج، على مستوى أدنى من مستوى الهدف.

٤٥ – ومع أن أي برنامج فرعي قد تكون له إنجازات متوقعة فردية كثيرة، فقد تقرر إبراز الإنجازات الأساسية والتي تعبر عن البرنامج الفرعي أكثر من غيرها.

زاي – مؤشرات الإنجاز

٤٦ – بُذلت جهود كبيرة لاختيار مؤشرات الإنجاز الأساسية المرتبطة ارتباطا واضحا بالإنجازات المتوقعة، والمفيدة في تحديد الفارق الذي حققه البرنامج الفرعي، والتي يمكن

قياسها. وقد صيغت المؤشرات، في معظمها، على نحو يظهر على وجه الدقة البيانات التي ستُجمع لقياس الإنجازات المتوقعة. وكان التحدي هو تقليص العدد الكبير من المؤشرات الممكنة التي يمكن استخدامها أثناء عملية التنفيذ والاقتصار، بالأحرى، في مرحلة التخطيط، على اختيار المؤشرات الأساسية أو الاستراتيجية التي تكون مجدية وتساعد في تحديد ما إذا كانت النتائج قد تحققت أم لم تتحقق. غير أنه من الممكن، على مستوى التنفيذ، استخدام مزيد من المؤشرات لقياس الجوانب الأخرى لأعمال البرنامج الفرعي. ويُشدد على أن المؤشرات من شأنها ألا تقيس سوى مساهمة الكيان المنفذ للبرنامج الفرعي، ومن شأنها ألا تقيس مساهمة الجهات الأخرى صاحبة الشأن.

٤٧ - وقياس الأداء ليس سهلا. فقد تبين أن اختيار المؤشرات الأساسية عملية صعبة، مختلفة عما مورس على المستوى الوطني ومن جانب كيانات أخرى في منظومة الأمم المتحدة. ومع ذلك فقد أدخلت تحسينات منذ أن بدأ تطبيق مفاهيم الميزنة القائمة على أساس النتائج قبل أربع سنوات، ويوجد دليل واضح على وجود مؤشرات أخرى كثيرة يمكن قياسها والتعبير عنها بطريقة من شأنها أن توضح على وجه الدقة البيانات التي ستُجمع. ولا ترد مقاييس الأداء، وهي خطوط الأساس والأهداف، في خطة البرامج لفترة السنتين، ولكنها سترد في وثيقة الميزانية البرنامجية.

٤٨ - وقد يقول البعض إن مؤشرات الإنجاز لم تبلغ إلى المدى الكافي من حيث القابلية للقياس. فعلى سبيل المثال، قد يكون من الأفضل التعبير عن ''حدوث زيادة في عدد المؤسسات الوطنية التي تستخدم المقاييس الدولية'' بعبارة ''حدوث زيادة بنسبة قدرها ١٠ في المائة في عدد المؤسسات الوطنية التي تستخدم المقاييس الدولية''. ولئن كان صحيحا أن هدفا من هذا القبيل من شأنه أن يكفل مزيدا من المساءلة، فإن ''حدوث زيادة في عدد ...'' هو أمر قابل للقياس مع ذلك. وإضافة عبارة ''بنسبة قدرها ١٠ في المائة'' هي الخطوة التالية بعد اكتساب مزيد من الخبرة في تحليل الاتجاهات على أساس البيانات التي تُجمع لقياس النتائج.

حاء - الاستراتيجية

٤٩ - تبرز الاستراتيجية (''كيف نصل إلى الهدف؟'') محور تركيز الجهود التي يجب القيام بها في غضون فترة سنتين لتلبية احتياجات المستفيدين المقصودين. وتعبر الاستراتيجية عن النهج الواجب اتباعه لكفالة حدوث الإنجازات المتوقعة، لا الأنشطة التي يجب الاضطلاع بها أو النواتج التي يجب تقديمها. فعلى سبيل المثال، قد تتمثل الاستراتيجية في ''كفالة تناول

القضايا الإنمائية تناولا كافيا في المناقشات الحكومية الدولية''، ولا تتمثل في ''عقد اجتماع'' أو ''إعداد تقرير''، فهذان يمثلان نشاطين.

٥٠ - ويوجد ميل في الخطط المتوسطة الأجل السابقة إلى التعبير عن كل شيء يضطلع به البرنامج الفرعي بحيث كانت الأنشطة توصف في كل أجزائه. ولذلك فقد بُذلت جهود متضافرة لتجنب الإشارة إلى نواتج محددة في الجزء الثاني: خطة برامج فترة السنتين بالنظر إلى أن تلك النواتج سترد في الميزانية البرنامجية.

طاء - الدروس المستفادة

٥١ - لقد كانت الخطة المتوسطة الأجل للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٥ هي أول خطة تطبق الإطار المنطقي الذي يبين العلاقة السببية فيما بين الأهداف والاستراتيجية والإنجازات المتوقعة ومؤشرات الإنجاز، وذلك عملا بالنظامين الأساسي والإداري لتخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم. ويوجه الأمين العام، في تقريره المؤقت عن الميزنة القائمة على أساس النتائج لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣ (A/57/478)، الاهتمام إلى الخبرة المكتسبة والدروس المستفادة فضلا عن المشاكل المصادفة. وما زالت صعوبات كثيرة من تلك التي صودفت مستمرة. ويلزم تدريب ودعم مستمران لمساعدة الإدارات على تغيير الثقافة الإدارية فيها صوب ثقافة تركز على تحقيق النتائج بدلا من تقديم نواتج.

٥٢ - ولقد كان التعلم بالممارسة هو أحد العوامل الأساسية في المضي قدما بتنفيذ الميزنة القائمة على أساس النتائج على نحو ما انعكس في التحسينات التي أدخلت - ورحبت بها لجنة البرنامج والتنسيق واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية والجمعية العامة - فيما يتعلق بالإطار المنطقي الذي عُرض في الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠٤-٢٠٠٥.

٥٣ - وساهمت حلقات العمل التي عقدت أثناء فترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣، إلى جانب الإبلاغ عن النتائج في تقرير الأداء البرنامجي لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣ (A/59/69) وجلسات الإحاطة/الاجتماعات التي عقدت لإعداد خطة البرامج لفترة السنتين، في زيادة فهم الإطار المنطقي وآثاره فيما يتعلق بـ: (أ) إدارة برنامج العمل نحو تحقيق النتائج؛ و (ب) استخدام التعليقات اللاحقة في تصميم البرامج وفي تنفيذها ورصدها وتقييمها.

٥٤ - ويوجد، بالطبع، مجال للتحسين، وتعمل إدارة الشؤون الإدارية عن كثب مع مكتب خدمات الرقابة الداخلية، المسؤول عن مكوني الرصد والتقييم من مكونات دورة تخطيط البرامج وميزنتها ورصدها وتقييمها، لكي تكون سباقة بدرجة أكبر في تيسير صيرورة

الإدارات إدارات توجهها النتائج تماما. ويستمر اتخاذ تدابير لتحسين نظم البيانات، ووضع المقاييس، وإعداد الأدلة والمبادئ التوجيهية، وتنظيم التدريب.

٥٥ - والتخطيط أداة توفر إطارا تستطيع فيه الدول الأعضاء أن تستعرض أعمال المنظمة ككل ويستطيع فيه الأمين العام أن يعد ميزانياته البرنامجية لفترات السنتين. فالتخطيط يفرض قدرا من الانضباط على الأمانة لكي تترجم الولايات التشريعية ترجمة أمينة ولكي تحدد الإنجازات المتوقعة، قبل التنفيذ، من أجل تحقيق الأهداف المتفق عليها. وبالنظر إلى أن أهداف قدر كبير من أعمال الأمم المتحدة لا يتسنى دائما تحقيقها في غضون فترة السنتين، يكتسب التخطيط أهمية أكبر لفهم الاتجاه الذي ينبغي أن تمضي فيه الأمانة العامة على المدى الأطول، بتوجيه من الدول الأعضاء. ويحدد التخطيط، وهو عرض عام يعبر عن دور المنظمة، الخلفية التي تتقرر في ضوئها الأعمال الواجب الاضطلاع بها. ويوفر التخطيط الأساس لإعداد الميزانية البرنامجية، التي تفصِّل اختيار النواتج والخدمات وتبرير الاحتياجات من الموارد لكفالة تحقُّق الإنجازات المتوقعة.

رابعا - أولويات الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧

٥٦ - ستظل المشاكل المستمرة وتحديات المستقبل المحددة في الإطار الاستراتيجي الحالي صحيحة وهامة على حد سواء بالنسبة للمنظمة خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧. ويشار إلى أن فترتي الخطتين ١٩٩٨-٢٠٠١ و ٢٠٠٢-٢٠٠٥ كانت فيهما ثمانية مجالات ذات أولوية حددتها الجمعية العامة، تغطي الغالبية العظمى من الأنشطة الفنية التي تقوم بها المنظمة. وبالنظر إلى استمرار الظروف التي أدت إلى هذه الأولويات، يُقترح أن تنظر الجمعية العامة في إعادة تأكيد الأولويات التالية للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧:

(أ) صون السلام والأمن الدوليين؛

(ب) تحقيق النمو الاقتصادي المستدام والتنمية المستدامة وفقا للقرارات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العامة والمؤتمرات التي عقدتها الأمم المتحدة مؤخرا؛

(ج) تنمية أفريقيا؛

(د) تعزيز حقوق الإنسان؛

(هـ) التنسيق الفعال لجهود المساعدة الإنسانية؛

(و) النهوض بالعدل والقانون الدولي؛

(ز) نزع السلاح؛

(ح) مراقبة المخدرات ومنع الجريمة ومكافحة الإرهاب الدولي بجميع أشكاله ومظاهره.