

Distr.: General
26 August 2011
Arabic
Original: English



الدبلوماسية الوقائية: تحقيق النتائج

تقرير الأمين العام

هذا التقرير مخصص إلى إحياء ذكرى الأمين العام السابق داغ همرشولد بمناسبة احتفالنا هذه السنة بالذكرى الخمسين لوفاته في عام ١٩٦١.

نعتقد أننا شرعنا بالكاد في استكشاف الإمكانيات الكاملة للأمم المتحدة بوصفها أداة للدبلوماسية المتعددة الأطراف، لا سيما وأنها تجمع على نحو مفيد جدا بين المناقشة العامة من جهة، والمفاوضات الخاصة من جهة أخرى*.

موجز

يبحث هذا التقرير الفرص والتحديات التي تواجهها الأمم المتحدة وشركاؤها في مجال الدبلوماسية الوقائية في ظل بيئة سياسية وأمنية متغيرة.

وإذ يركز التقرير بوجه خاص على الإجراءات الدبلوماسية المتخذة من أجل منع نشوب النزاع المسلح والحد من انتشاره، فهو يتناول مدى أهمية الدبلوماسية الوقائية في كامل مجال النزاعات كجزء من استراتيجيات بناء السلام الأوسع نطاقا المنفذة وطنيا، ويسلط الضوء على الآمال المتزايدة المعلقة على منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الأخرى من أجل منع نشوب النزاعات. ويشدد على الأهمية الحيوية للشراكات في خدمة هذا الهدف.

* مقتطف من الخطاب الذي أدلى به الأمين العام السابق داغ همرشولد أمام الرابطة الأمريكية للعلوم السياسية، واشنطن العاصمة، ١١ أيلول/سبتمبر ١٩٥٤.



ويشرح التقرير الكيفية التي أثرت بها التدخلات على مستوى الدبلوماسية الوقائية في الميدان في مجموعة من السياقات المختلفة. ويناقش المخاطر والعوائق التي لا تزال تقيّد الجهود الوقائية، ويحدد العناصر الرئيسية، التي ثبت، من خلال أجهزة الأمم المتحدة وشركائها، أنها ذات أهمية حيوية في تحقيق أقصى درجات النجاح لهذه الجهود: الإنذار المبكر، والمرونة، والشراكات، والاستدامة، والتقييم والموارد. ويختتم التقرير بتوصيات تتعلق بمواصلة تعزيز القدرات الدولية في مجال الدبلوماسية الوقائية على مدى الخمس سنوات المقبلة.

أولا - مقدمة

١ - كانت الدبلوماسية الوقائية فكرة قائمة باستمرار في الأمم المتحدة على مدى عقود عديدة. ومنذ أن طرح داغ همرشولد هذا المبدأ منذ ما يزيد عن نصف قرن من الزمن، فإنه لا يزال يتطور في مواجهة التحديات الجديدة. وتعني الدبلوماسية الوقائية، بوصفها جزءا لا يتجزأ من الجهود الأوسع نطاقا الرامية إلى منع نشوب النزاعات، اتخاذ الإجراءات الدبلوماسية اللازمة في أقرب وقت ممكن، "لمنع نشوب خلافات بين الأطراف ولمنع أن تتحول أي خلافات قائمة إلى نزاعات وللحد من اتساع نطاق هذه النزاعات في حالة نشوبها"^(١). وتظل الدبلوماسية الوقائية ذات أهمية كبيرة على مستوى كامل نطاق النزاعات.

٢ - وعندما تقلدتُ هذا المنصب منذ ما يزيد عن أربع سنوات، قررتُ أن أعطي الأولوية إلى إعادة تنشيط الدبلوماسية الوقائية في المنظمة وتحسين آلياتنا وتوسيع نطاق شراكاتنا لخدمة هذا الهدف. ولقيت جهودي هذه التشجيع من الدول الأعضاء التي تركز هي نفسها بقدر أكبر على منع نشوب النزاعات وترى أن للمنظمة دورا رئيسيا في دعم مساعيها لأن عملها مكمل لها. وهناك أسباب كثيرة وراء هذا الاهتمام المتجدد، أولها التأثير المتكرر والمدمر للنزاع المسلح على الأفراد والمجتمعات والاقتصادات المقترن بالاعتراف - الذي يتسم بأهمية حيوية في ظل هذه الظروف المالية الصعبة - بأن عدم منع نشوبها مكلف جدا. وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من أن النجاحات التي لا يصحبها ضجيج نادرا ما تعلن، فقد أثبت عدد من التدخلات أنه باستطاعتنا أن نساعد، من خلال الجمع بين التحليل والإنذار المبكر والاستجابة السريعة والشراكات، على نزع فتيل التوترات في الأزمات المتصاعدة، ومساعدة الأطراف على تسوية خلافاتها بالوسائل السلمية.

٣ - ويشهد على هذا الدعم، قيام مجلس الأمن، برئاسة نيجيريا، بعقد نقاش مفتوح بشأن الدبلوماسية الوقائية في أفريقيا في ١٦ تموز/يوليه ٢٠١٠. وطلب إليّ في البيان الرئاسي الصادر بعد ذلك (S/PRST/2010/14) أن أقدم تقريرا يتضمن توصيات بشأن أفضل السبل لتحسين أدوات الدبلوماسية الوقائية ضمن منظومة الأمم المتحدة وبالتعاون مع المنظمات الإقليمية وسائر الجهات الفاعلة. وأعدّ هذا التقرير بناء على هذا الطلب.

(١) انظر الوثيقة "خطة للسلام - الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وحفظ السلام" (A/47/277-S/24111)، ١٧ حزيران/يونيه ١٩٩٢.

ثانياً - البيئة المتغيرة

٤ - تمارس اليوم طائفة أكبر من الجهات الفاعلة الدبلوماسية الوقائية باستخدام مجموعة من الأدوات لم تُستعمل من قبل قط. ويُعزى ذلك جزئياً إلى ظهور أطر قانونية أكثر قوة تخدم الجهود الدولية الرامية إلى منع النزاعات العنيفة والفظائع الجماعية وكفالة إشراك المزيد من الأصوات في الحكم والسلام والأمن. وكان مؤتمر القمة العالمي المعقود في عام ٢٠٠٥ لحظة حاسمة عندما التزمت الدول الأعضاء ببناء "ثقافة منع"، وتعزيز قدرات الأمم المتحدة في هذا الاتجاه، واتخاذ "تدابير جماعية لمنع المخاطر التي تهدد السلام وإزالتها". وفي وقت سابق، دعا مجلس الأمن بقوة في قراره ١٣٢٥ (٢٠٠٠) إلى زيادة إشراك المرأة في منع نشوب النزاعات وأقر بأهمية الآليات المحلية لتسوية النزاعات.

٥ - وكانت التطورات المعيارية على الصعيد العالمي مدعومة بالتطورات على الصعيد الإقليمي في كل من أفريقيا وآسيا وأوروبا والأمريكتين. ففي القارة الأفريقية، على الأخص، تم التخلي عن مبدأ عدم التدخل القديم والأخذ بمبدأ الاتحاد الأفريقي، مبدأ "عدم اللامبالاة" بالمخاطر المحدقة التي تهدد سلام السكان وأمنهم، بما في ذلك تغييرات الحكم اللادستورية. واستبق عدد من المنظمات دون الإقليمية في أفريقيا الموقف الجديد أو اتبعته. وفي الأمريكتين، أعطت منظمة الدول الأمريكية الأولوية لتسوية الخلافات التي قد تتحول إلى أزمات. وأصبحت تجمعات جديدة مثل اتحاد أمم أمريكا الجنوبية جهات فاعلة نشطة إقليمياً، بما في ذلك في مجال الدبلوماسية الوقائية^(٢). ومن الأمثلة الأخرى على ذلك منطقة المحيط الهادئ، حيث يوفر إعلان بيكاتاوا المنتدى جزر المحيط الهادئ (٢٠٠٠) إطاراً للاستجابة الدبلوماسية المبكرة للمشاكل الأمنية الناشئة. وما الميثاق الديمقراطي للبلدان الأمريكية لعام ٢٠٠١، وميثاق الفرانكفونية لعام ٢٠٠٥، وميثاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لعام ٢٠٠٧ وميثاق منظمة المؤتمر الإسلامي لعام ٢٠٠٨^(٣) إلا دليل على التوقعات المتزايدة بوجود قيام المحافل الإقليمية والدولية المعنية بمعالجة الأزمات الناشئة في حينها. ونتيجة لذلك، شهدنا، وبدرجات متفاوتة، تحولاً نحو دبلوماسية أكثر وقائية، واستباقية في مختلف مناطق العالم.

٦ - ولنفخ الحياة في هذه الابتكارات المعيارية، شهد العقد الماضي أيضاً إنشاء قدرات وقائية جديدة في كامل المجتمع الدولي، وفي المنظمات الدولية والإقليمية، وفي العديد من

(٢) إعلان رؤساء دول وحكومات اتحاد أمم أمريكا الجنوبية، بوينس آيرس، ٤ أيار/مايو ٢٠١٠، الفقرة ٥.

(٣) في حزيران/يونيه ٢٠١١، تغير اسم المنظمة ليصبح منظمة التعاون الإسلامي.

الدول الأعضاء. وشملت هذه الابتكارات إنشاء نظم للإنذار المبكر^(٤) وآليات تمويل محدد الأهداف بغرض الاستجابة السريعة^(٥)، وإنشاء هياكل وقائية مخصصة^(٦) والاستخدام المتواصل للمبعوثين الخاصين. وأصبحت وحدة دعم الوساطة المنشأة في الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٦ جهة مقدمة للخدمات لكل من الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة وجهود الوساطة التي تبذلها جهات أخرى من غير الأمم المتحدة، كما أصبح هناك عدد متزايد من المنظمات الإقليمية الساعية إلى تعزيز قدراتها في مجال الوساطة^(٧). وأصبح استخدام البعثات السياسية آخذاً في الازدياد، ففي عام ٢٠١٠ نشرت الأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة الدول الأمريكية، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ٥٠ بعثة من هذه البعثات تقريبا في الميدان، شمل العديد منها عنصر الدبلوماسية الوقائية والمسعفي الحميدة^(٨). وساعد المفوض السامي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بالأقليات الوطنية في نزع فتيل التوترات بين الأقليات الوطنية في العديد من البلدان من خلال الدبلوماسية الهادئة.

٧ - وعلى الرغم من التحديات الكبيرة التي لا تزال تعوق الجهود المبذولة في مجال الدبلوماسية الوقائية، كما سيتناول ذلك هذا التقرير لاحقا، هناك مؤشرات متزايدة تدل على أن جهودنا الجماعية الرامية إلى منع نشوب النزاعات تستجيب بشكل أفضل للاحتياجات في الميدان. لذلك فإن عدد النزاعات المنخفضة الحدة التي اندلعت في الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٩ لا يكاد يبلغ نصف عدد النزاعات التي اندلعت في التسعينات. وفي الفترة

(٤) على سبيل المثال أنشأ الاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والاتحاد الأفريقي وعدد من المنظمات دون الإقليمية نظما للإنذار المبكر.

(٥) ومن الأمثلة على ذلك صك الاتحاد الأوروبي المتعلق بالاستقرار، وآلية التمويل المرن للاستجابة السريعة الذي أنشأته إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية ومرفق الاستجابة الفورية لصندوق بناء السلام، التابع للأمانة العامة للأمم المتحدة.

(٦) على سبيل المثال التعزيز المدعوم من الدول الأعضاء في عام ٢٠٠٨ لإدارة الشؤون السياسية، وفريق الحكماء التابع للاتحاد الأفريقي، ومجلس الحكماء التابع للاتحاد الاقتصادي لدول غرب أفريقيا، والهيكل الجديد التابع للدائرة الأوروبية للعمل الخارجي، مثل مديرية منع نشوب النزاعات والسياسة الأمنية، وضمنها، وحدة بناء السلام ومنع نشوب النزاعات والوساطة.

(٧) على سبيل المثال، أبرمت منظمة الدول الأمريكية والأمم المتحدة شراكة وساطة مشتركة، تشمل تمويل وظيفة زميل لشؤون الوساطة يعمل في منظمة الدول الأمريكية؛ والتدريب المشترك في مجال الوساطة لفائدة الدول الأعضاء؛ وتقديم الدعم لوضع قائمة خبراء من منظمة الدول الأمريكية ووضع منهجية للاستعراض اللاحق، واستراتيجية للشؤون الجنسانية.

(٨) انظر Richard Gown (ed.) Review of Political Mission 2010 (Center on International Cooperation, 2010).

نفسها، انخفض أيضا عدد النزاعات الحادة (البداية والتصعيد) من ٢١ نزاعا إلى ١٦ نزاعا^(٩). وفي حين أن هناك عددا من العوامل التي تفسر هذا الانخفاض فإن الزيادة في عدد الإجراءات الوقائية التي اتخذتها البلدان والمجتمع الدولي وتحسينها لعبا دورا كبيرا في ذلك.

ثالثا - تحقيق نتيجة إيجابية على أرض الواقع

٨ - تمثل الدبلوماسية الوقائية في كثير من الأحيان، في مواجهة التوترات السياسية المتزايدة أو الأزمات المتصاعدة، أحد الخيارات القليلة المتاحة للحفاظ على السلام دون اللجوء إلى تدابير قسرية. كما أنها استثمار يحتمل أن يدر عوائد مرتفعة. ويتمثل العائد الأكبر في الأرواح التي يمكن إنقاذها. فضلا عن ذلك، فالوقاية ذات جدوى اقتصادية كبيرة. ووفقا لحسابات البنك الدولي، "تفوق التكلفة المتوسطة للحرب الأهلية ما يحققه بلد نام متوسط الحجم من نمو في الناتج المحلي الإجمالي على مدى ٣٠ سنة"^(١٠). وتفرض الحروب الأهلية الأشد شراسة تكاليف تراكمية تبلغ عشرات البلايين من الدولارات، ويحتاج المجتمع المعني في المتوسط إلى ١٤ سنة للعودة إلى مسارات النمو الأصلية^(١١). وعلى العكس من ذلك، يمكن أن تكلف جهود الوقاية أقل من ذلك بكثير: فمكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا الذي أدى دورا هاما في جهود الوقاية في غينيا والنيجر وبلدان أخرى في المنطقة دون الإقليمية، له ميزانية عادية تقل عن ٨ ملايين دولار أمريكي سنويا.

٩ - ويسعى القسم التالي إلى تسليط الضوء على الأساليب التي تتبعها الأمم المتحدة في استخدام أدواتها الحالية، ونحت أدوات جديدة، والعمل مع الجهات الفاعلة الرئيسية في إطار شراكات جديدة وإبداعية لتحقيق نتائج إيجابية على أرض الواقع عن طريق الدبلوماسية.

ألف - الجهات الفاعلة والأدوات والصكوك الرئيسية

الجمعية العامة

١٠ - تملك الجمعية العامة، بموجب المادتين ١٠ و ١١ من ميثاق الأمم المتحدة، سلطة واسعة للنظر في موضوع منع نشوب النزاعات من جميع جوانبه؛ أو وضع توصيات حسب الاقتضاء؛ أو لفت انتباه مجلس الأمن إلى الحالات التي يحتمل أن تعرّض السلم والأمن الدوليين للخطر.

(٩) Uppsala Conflict Data Program (UCDP)/Peace Research Institute Oslo (PRIO) Armed Conflict Dataset, version 42010, 1946-2009. يمكن الاطلاع عليه على الموقع:

http://www.pcr.um.se/digital Assets/19/19228_UCDP_PRIO_ArmedConflictDataset_V4_2010.xls.

(١٠) انظر البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم ٢٠١١: الصراع والأمن والتنمية (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، ٢٠١١).

١١ - وتؤدي الجمعية العامة من خلال قدرتها على وضع المعايير ووظائفها التداولية، دورا مركزيا في المساهمة في تهيئة بيئة مواتية لمنع نشوب النزاعات. ويمثل اعتماد الجمعية، في ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠١١، قرارا بتوافق الآراء يهدف إلى تعزيز دور الوساطة في تسوية المنازعات بالوسائل السلمية ومنع نشوب النزاعات وحلها (القرار ٢٨٣/٦٥) تطورا رائدا يجعل من المنظمة جهة محددة للمعايير المتعلقة بالوساطة، وتوفر إطارا واسعا للتعاون المثمر مع الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والجهات الوسيطة الأخرى. وتقوم الجمعية العامة أيضا، بوصفها السلطة العليا لشؤون الميزانية في المنظمة، باستعراض وإقرار ميزانيات البعثات السياسية وغيرها من الأدوات ذات الصلة بمنع نشوب النزاعات وصنع السلام. وقد مكّنت، في عام ٢٠٠٨، من تعزيز إدارة الشؤون السياسية التابعة للأمانة العامة، بهدف دعم قدرة الأمم المتحدة الوقائية. وعلاوة على ذلك، وبناء على طلب الجمعية، فإنني أقدم إلى دورتها الـ ٦٦ تقريرا يتضمن توصيات بشأن تحسين تمويل بعثاتنا السياسية الخاصة ودعمها، وذلك بهدف ضمان قدر أكبر من المرونة والسرعة في نشر هذه الأداة التي توكل إليها على نحو متزايد.

مجلس الأمن

١٢ - إن مجلس الأمن، بوصفه جهاز الأمم المتحدة الذي يضطلع بالمسؤولية الرئيسية عن صون السلم والأمن الدوليين، يؤدي دورا رئيسيا في مجال منع نشوب النزاعات المسلحة. ففيما مضى، كان تركيز مجلس الأمن ينصب بقدر كبير على التعامل مع النزاعات وحالات الطوارئ بعد وقوعها، ولكن السنوات الأخيرة شهدت توجُّها نحو المزيد من المشاركة والمرونة في معالجة التهديدات الناشئة قبل أن تُدرج على جدول الأعمال الرسمي للمجلس. فعلى سبيل المثال، ومنذ مطلع عام ٢٠٠٨، عقد المجلس "جلسات تحاور غير رسمية" بشأن مجموعة من الحالات بهدف الدعوة إلى توشي نهج للدبلوماسية الوقائية يتسم بقدر أكبر من الاستباقية. وقد طلب المجلس من إدارة الشؤون السياسية تقديم إحاطات شهرية الهدف منها "رصد الآفاق"، تركز على النزاعات الحالية والناشئة. وإنني أستخدم أيضا مأدبة الغداء الشهرية غير الرسمية التي تجمعني مع مجلس الأمن بهدف تناول العديد من البنود غير المدرجة على أي جدول أعمال رسمي. ومنذ عام ٢٠٠٧، استُخدمَ البند المواضيعي المعنون "السلام والأمن في أفريقيا" لمعالجة مجموعة متنوعة من القضايا الخاصة بكل بلد في الجلسات الرسمية، بما في ذلك الحالات غير المدرجة رسميا على جدول أعمال المجلس، مثل حالة ليبيا حينما كانت في مراحلها الأولى.

١٣ - وتحديد الكيفية والمرحلة المبكرة لتدخل مجلس الأمن في حالة مثيرة للقلق سؤال تجب الإجابة عليه على أساس كل حالة على حدة. ففي بعض الأحيان، يقرر المجلس ترك سلطته في ركن الأدوات الاحتياطية، من أجل إفساح المجال للدبلوماسية الهادئة والمساعدى الحميدة التي يبذلها الأمين العام. وفي حالات أخرى، توصل المجلس، عن طريق اتخاذ إجراءات حاسمة وبالغة الأهمية - مثل البعثات الميدانية والمبادرات التي يتخذها رئيسه، والبيانات الصحفية - إلى أن يفسح لأنشطة الوقاية مجالاً سياسياً لم يكن ليوجد لولا ذلك، الأمر الذي وفر دعماً قوياً للجهود.

١٤ - وعندما يتوصل مجلس الأمن إلى رؤية مشتركة لمعالجة حالة مثيرة للقلق، مثلما فعل في حالة الأزمة الدستورية في غينيا في ٢٠٠٩ و ٢٠١٠، وفي حالة الاستفتاء على استقلال جنوب السودان في عام ٢٠١١، أثبتت فعاليته في توليد الزخم السياسي والتعامل مع المحاورين الرئيسيين سعياً إلى التوصل إلى استراتيجية مشتركة. وقد بدأ المجلس في إقامة علاقات أوثق وأكثر تنظيماً مع المنظمات الإقليمية من أجل هذا الغرض. وقد ثبتت أيضاً أن الدعم الذي يقدمه المجلس لمبادرات الوساطة، سواء نفذتها الأمم المتحدة أو الأطراف الفاعلة الإقليمية بالغ الأهمية. وفي المراحل اللاحقة من النزاعات، أتاح استخدام أدوات يغلب عليها الطابع القسري، مثل فرض عقوبات محددة الهدف، توفير دعم إضافي حاسم للجهود الدبلوماسية. وفضلاً عن ذلك، يؤدي مجلس الأمن دوراً فريداً في منع تصعيد النزاعات أو العودة إلى الحرب، من خلال إنشاء بعثات سياسية وعمليات لحفظ السلام وتكليفها بالولايات المناسبة.

لجنة بناء السلام

١٥ - وتكفل لجنة بناء السلام، وهي هيئة استشارية حكومية دولية تابعة لمجلس الأمن والجمعية العامة، استمرار الاهتمام الدولي بالبلدان الخارجة من النزاعات، وبجهود إعادة الإعمار وبناء المؤسسات الضرورية للتعافي من النزاع. وثمة ستة بلدان مدرجة حالياً على جدول أعمال اللجنة، وهي: بوروندي، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وسيراليون، وغينيا، وغينيا - بيساو، وليبيريا. وقد أنشئت لكل حالة تشكيلة قطرية مخصصة في لجنة بناء السلام يمكن أن تساعد على منع العودة إلى العنف، وذلك من خلال جهود التمثيل التي يبذلها رؤساؤها والممثلون الخاصون للأمين العام.

مساعدى الأمين العام الحميدة

١٦ - المادة ٩٩ من الميثاق هي مصدر ولايتي المتعلقة بمنع نشوب النزاعات، وهي تنص على أن للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن إلى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن

الدوليين. وقد استخدم الأمناء العامون المتعاقبون "مساعيهم الحميدة" لمساعدة الأطراف على إيجاد حلول للمشاكل في أبكر مرحلة ممكنة. وغالبا ما تتوقف فعالية "المساعي الحميدة" على مدى الحيز السياسي المتاح لتحرك الأمين العام. وبحسب تجربتي الخاصة، فإن السيناريو الأكثر صعوبة يتمثل في الحالات التي يكون فيها الاهتمام الدولي قويا ولكن متضاربا، لأن الأطراف تدرك عدم وجود رؤية موحدة. وبوصفي وديعا للميثاق، من واجبي أيضا أن أتكلم بصراحة في حالات معينة، وهذا التزام قد يؤدي أو لا يؤدي إلى تعزيز جهود الوساطة. وفي بعض الأحيان، تكون من الضروري ممارسة الدعوة العامة علنا أمام وسائل الإعلام، وإن كانت "المساعي الحميدة" تُبذل في أكثر الأحيان من وراء الستار. وأيا كان النهج المتبع، فإن المسألة تتعلق أساسا بممارسة دبلوماسية تتسم بالقدر نفسه من الحزم والمرونة.

١٧ - وتعمل إدارة الشؤون السياسية بوصفها الذراع التنفيذية الرئيسية لبذل المساعي الحميدة. وبفضل الدعم الذي قدمته الدول الأعضاء لموارد الميزانية العادية والموارد الخارجة عن الميزانية^(١١)، تم تعزيز الإدارة على مدى السنوات الثلاث الماضية لتؤدي دورها القيادي على نحو أكثر فعالية في مجال الدبلوماسية الوقائية ضمن منظومة الأمم المتحدة. وقد عززت إدارة الشؤون السياسية قدراتها التحليلية وحررتها الفنية في مجالات رئيسية مثل المساعدة الانتخابية، وبناء الشراكات، فضلا عن قدرتها على استخلاص الدروس، وانتقاء أفضل الممارسات، وتيسير الاستجابات على نطاق المنظومة بأسرها. ونتيجة لذلك، باتت الإدارة مجهزة بصورة أفضل للاستجابة السريعة، وصارت قادرة، عن طريق شُعبها الإقليمية المعززة ووحدها المعنية بدعم الوساطة، على أن تساعد جهود المساعي الحميدة ومبادرات الوساطة في جميع أنحاء العالم، سواء اضطلعت بها المنظمة أو شركاؤها. ويستطيع فريقها الاحتياطي من الخبراء في مجال الوساطة أن ينتشر في غضون ٧٢ ساعة لمساعدة المفاوضين في رسم خطوط عمليات السلام، ووضع الترتيبات الأمنية، وصياغة الدساتير، والشؤون الجنسانية، وتقاسم السلطة، وتقاسم الثروة. وهناك آلية خاصة، مدعومة بالتبرعات، توفر تمويلا أكثر مرونة للاستجابة السريعة.

(١١) تمت الموافقة على تعزيز الميزانية العادية في قرار الجمعية العامة ٦٣/٢٦١، وتناولت ذلك التعزيز في الوثيقة A/65/16. ونظرا لأن الجمعية العامة وافقت على نصف عدد الوظائف المطلوبة فقط، ونظرا لتزايد الطلبات من الدول الأعضاء على القدرات الأساسية لإدارة الشؤون السياسية، تلقت الإدارة في الآونة الأخيرة دعما إضافيا متزايدا من خارج الميزانية، انظر http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/annualreport_13052011.

المبعوثون

١٨ - لقد عيّنت، على مدى السنوات القليلة الماضية، مبعوثين للمساعدة على نزع فتيل التوترات وحل المشاكل في سياق النزاعات الحدودية، والمسائل المتصلة بالأراضي، والنزاعات الإقليمية، والأزمات الدستورية والانتخابية، ومفاوضات إعادة التوحيد، ومحادثات السلام، وطائفة من القضايا الأخرى. ويقوم مستشاريَّ الخاصون المعنيون بمنع الإبادة الجماعية، والمسؤولية عن الحماية وغيرها من الشواغل الهامة والجامعة، بطرح الخبرة المواضيعية المحددة على طاولة المفاوضات. وقد اضطلع مبعوثو الأمم المتحدة، في كثير من الحالات، بدور رئيسي في إنقاذ بلد أو منطقة توشك على الوقوع في نزاع.

١٩ - وعلى سبيل المثال، وفي حريف عام ٢٠٠٨، عيّنتُ الرئيس النيجيري السابق، اللواء أولوسينغون أوباسانجو، مبعوثاً خاصاً لمنطقة البحيرات الكبرى على خلفية تزايد حدة التوتر والتخوف على نطاق واسع من أن تعود جمهورية الكونغو الديمقراطية لتصبح مسرحاً لحرب إقليمية. وبدعم من مقر الأمم المتحدة وبالتشاور الوثيق مع عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في الميدان، شارك المبعوث الخاص في دبلوماسية مكوكية مكثفة سعياً لتحقيق سلام عن طريق التفاوض في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية. وبالتعاون مع المؤتمر الدولي لمنطقة البحيرات الكبرى، أسفرت هذه الجهود، في غضون أسابيع قليلة فحسب، عن محادثات سلام معقدة تحت رعاية الأمم المتحدة، تيسرت من خلال النشر السريع لأحد أفرقة دعم الوساطة، إلى جانب ما يرتبط به اللوجستيات، وخدمات الترجمة، والدعم بخدمات المؤتمرات والسفر. وفي آذار/مارس ٢٠٠٩، أفضت المحادثات إلى إبرام مجموعة من الاتفاقات تنص على تسريح الجماعات المتمردة ونزع سلاحها واتخاذ التدابير اللازمة لمعالجة المظالم الأساسية. ومع استمرار مشاركة المبعوث الخاص لرصد التقدم المحرز، نُفذ الجزء الأكبر من الالتزامات خلال أقل من عام واحد. وفي أواخر عام ٢٠٠٩، التقى الرئيسان كاغامي وكابيللا للمرة الأولى منذ عدة سنوات، وبعد ذلك بفترة وجيزة استأنفت رواندا وجمهورية الكونغو الديمقراطية العلاقات الدبلوماسية الرسمية فيما بينهما. وفي حين لا تزال الحالة خطيرة في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية بسبب انعدام الأمن، والمعاناة الإنسانية بشكل عام، فقد تم تجنب نشوب حرب إقليمية جديدة.

٢٠ - وقامت المنظمة، في حالات أخرى، بدور داعم. ففي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، على سبيل المثال، وفي خضم أعمال العنف التي أعقبت الانتخابات في كينيا، كلف الاتحاد الأفريقي الأمين العام السابق كوفي عنان، بقيادة عملية صُممت لتفادي حدوث مزيد من التدهور نحو نشوب حرب أهلية على أسس عرقية. وحظي هذا الجهد بتأييد قوي من فريق الأمم المتحدة القطري على الأرض، فضلاً عن إعاره موظفين من إدارة الشؤون السياسية، مع الاعتماد في

ذلك من الناحية الاستراتيجية على مشورة الخبراء من شعبة المساعدة الانتخابية التابعة لإدارة الشؤون السياسية والعناصر الفاعلة الأخرى. ولم يؤد اتفاق تقاسم السلطة الذي أبرم إلى تفادي نشوب نزاع فحسب، بل إنه وفر أيضا الأساس لوضع دستور جديد. وبالمثل، نُشر في مدغشقر فريق لدعم الوساطة تابع للأمم المتحدة لمساعدة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي في جهود الوساطة التي تبذلها بهدف حل الأزمة السياسية في البلد واستعادة النظام الدستوري.

٢١ - والكثير من الصكوك التي تعمل على وضعها لزيادة تأثير الدبلوماسية الوقائية - من قبيل تمويل الانتشار السريع والخبرة الفنية - مُعينة أيضا للمبعوثين الذين يعملون من أجل تسوية النزاعات الحالية. ومثال على ذلك ليبيا، حيث يعمل مبعوثي الخاص للتوصل إلى تسوية سياسية للنزاع وفقا لقراري مجلس الأمن ١٩٧٠ (٢٠١١) و ١٩٧٣ (٢٠١١)، والحد من المعاناة الإنسانية. ويشترك مبعوثون آخرون في عمليات سياسية طويلة الأجل لتحمل الأمم المتحدة مسؤولية خاصة في تيسيرها، من قبيل العمليتين الجاريتين في قبرص والصحراء الغربية. وفي بعض الحالات تكتسي أي عملية بمجرد قيامها أهمية وقائية، إذ يمكن أن تقوم بدور صمام أمان لإزالة التوترات، وبناء الثقة، وكفالة استمرار الأطراف في التحدث إلى بعضها البعض.

المكاتب الإقليمية

٢٢ - من الابتكارات البالغة الأهمية التي ظهرت في السنوات الأخيرة، إنشاء مكاتب الأمم المتحدة الإقليمية التي تقوم، في جملة أمور، بدور منصات متقدمة للدبلوماسية الوقائية في غرب أفريقيا، وآسيا الوسطى، وفي أفريقيا الوسطى منذ آذار/مارس ٢٠١١. وقد أقام المكتبان في كل من غرب أفريقيا وآسيا الوسطى علاقات عمل مستمرة ومبتكرة مع الأطراف الفاعلة المحلية والإقليمية والأطراف الفاعلة الأخرى لمعالجة طائفة واسعة من القضايا القابلة للانفجار في جميع أنحاء المناطق الفرعية.

٢٣ - وفي عام ٢٠١٠، على سبيل المثال، تمكن مركز الأمم المتحدة الإقليمي للدبلوماسية الوقائية لآسيا الوسطى من بذل مساع حميدة وتوفير دعم فوري مباشر للاستجابة للأزمة في قيرغيزستان، في أعقاب الإطاحة بالرئيس السابق في شهر نيسان/أبريل واندلاع أعمال العنف بين الجماعات العرقية في حزيران/يونيه. فقد يسّر المركز، بعمله الوثيق مع الأطراف الفاعلة الوطنية، وفريق الأمم المتحدة القطري وكذلك مع منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة معاهدة الأمن الجماعي، ورابطة الدول المستقلة، ومنظمة شنغهاي للتعاون، توفير المساعدة من أجل إعادة البناء، والانتعاش، وإجراء انتخابات في البلد، مع رعاية حوار بين القادة السياسيين وممثلي المجتمع المدني والمساعدة على تمهيد طريق المصالحة.

٢٤ - وفي غينيا، دخل مكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا نحو بناء شراكة مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والاتحاد الأفريقي، وفريق الاتصال الدولي وجهات أخرى لتيسير انتقال البلد من الحكم العسكري إلى الحكم الدستوري طوال عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠. وكان منع تصعيد التوترات السياسية إلى نزاعات فعلية شاغلا رئيسيا خلال تلك الفترة، لأسباب ليس أقلها احتمال زعزعة الاستقرار في دول الجوار: سيراليون وغينيا - بيساو وكوت ديفوار وليبيريا. ومن خلال توفير الدعم المطرد للعملية السياسية، وللوساطة التي تقودها الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، ساعدت الأمم المتحدة الغينيين في قيادة عملية الانتقال إلى نهايتها من خلال تنصيب ألفا كوندي، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، أول رئيس لغينيا يُنتخب في انتخابات ديمقراطية متعددة الأطراف.

٢٥ - وتنص ولاية المكتب الإقليمي الجديد في أفريقيا الوسطى على أن يقدم مساهمة ماثلة في منع نشوب النزاعات في المنطقة الفرعية وأن يساعد في معالجة التحديات العابرة للحدود من قبيل الاتجار بالأسلحة، والجريمة المنظمة، ووجود الجماعات المسلحة، بما في ذلك جيش الرب للمقاومة.

البعثات السياسية المقيمة

٢٦ - لا يزال الاعتراف بالأهمية الشديدة لعمليات حفظ السلام في أدوات المنظمة للسلام والأمن بشكل عام، مستمرا منذ عقود. وأما ما هو معروف بقدر أقل فهو الدور الذي تضطلع به بعثاتها السياسية التي عادة ما تكون أصغر حجما بكثير، والتي يُعتمد عليها بشكل متزايد لتنفيذ طائفة من الولايات المعقدة في مجالي صنع السلام وبناء السلام.

٢٧ - وتختلف البعثات السياسية اختلافا كبيرا باختلاف غرضها وأنشطتها وحجمها ونطاقها. فهي تضم المكاتب الإقليمية المذكورة أعلاه، ومكتب جديد للاتصال بالاتحاد الأفريقي، والعمليات الكبيرة الجارية في أفغانستان والعراق، فضلا عن عدد من مكاتب صنع السلام وبناء السلام أقل أهمية^(١٢). وقد نُشر معظمها بهدف إدارة الأزمات وليس بغية تحقيق هدف وقائي بحت. ولكنها جميعها تراقق العمليات المعقدة في مجال السياسة وتوطيد السلام، وتشمل عادة ولاياتها المساعي الحميدة التي يضطلع بها رئيس البعثة في الحالات العادية.

(١٢) تشمل البعثات السياسية المقيمة التابعة للأمم المتحدة ما يلي: مكتب منسق الأمم المتحدة الخاص لشؤون لبنان، ومكتب منسق الأمم المتحدة الخاص لعملية السلام في الشرق الأوسط، مكتب المستشار الخاص للأمين العام المعني بقبرص، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان، ومكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون، ومكتب الأمم المتحدة المتكامل لدعم بناء السلام في غينيا - بيساو، ومكتب الأمم المتحدة المتكامل لدعم بناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى، ومكتب الأمم المتحدة في بروندي، ومكتب الأمم المتحدة السياسي للصومال، وممثل الأمم المتحدة في مباحثات جنيف الدولية، ولجنة الكاميرون ونيجيريا المشتركة.

٢٨ - وإذ تعمل هذه البعثات مع الحكومات المضيفة أو الشريكة ومع الأطراف الفاعلة الأخرى، فإنها تساعد، بصورة اعتيادية، في المبادرات الوطنية على رعاية الحوار، وبناء القدرات، وتخفيف حدة التوتر، ومنع العنف. وقد اتسمت المواكبة السياسية المطردة التي تقدمها، وإنجازاتها في معالجة المشاكل قبل استفحالها، بالأهمية المرة تلو الأخرى، رغم تواضعها في كثير من الأحيان. وما دور بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة في العراق من أجل تيسير الحوار بخصوص مدينة كركوك وغيرها من المناطق الداخلية المتنازع عليها، وتمهيد الطريق لإجراء انتخابات في عام ٢٠٠٩ و ٢٠١٠، إلا دليل على أهمية بعثات المساعدة المدنية العاملة على المسار السياسي إلى جانب العمليات العسكرية التي تنشرها الأطراف الفاعلة الأخرى. ولا يزال منسق الأمم المتحدة الخاص لعملية السلام في الشرق الأوسط يعمل باستمرار على تعزيز الهدوء وتخفيف حدة التوتر في المنطقة. ففي سيراليون، ساعد مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام على منع التصعيد المحتمل لأعمال العنف التي أعقبت التوترات بين الأحزاب الحاكمة والمعارضة في آذار/مارس ٢٠٠٩. ومن أفغانستان ونيبال إلى الشرق الأوسط، وبوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى، والصومال، وغينيا - بيساو، ونيبال، دعمت بعثات الأمم المتحدة السياسية في السنوات الأخيرة الحوار بين الأطراف الفاعلة الرئيسية وعملت على تعزيز العمليات السياسية والسلمية. وفي كل حالة تقريبا، أتاحت النهج والهيكل الأكثر تكاملا في هذه البعثات، إمكانية إدراج المنظمة لمنع نشوب النزاعات في استراتيجيات بناء السلام في الأمد الطويل، الأمر الذي يعزز من آفاق التوصل إلى سلام دائم.

عمليات حفظ السلام

٢٩ - بالنظر إلى أن ٩٠ في المائة من الحروب الأهلية التي نشبت في العقد الماضي قد دارت رحاها، حسبما تظهر نتائج توصل إليها البنك الدولي مؤخرا، في البلدان التي قد شهدت حربا أهلية في السنوات الثلاثين الماضية^(١)، تمثل جميع بعثات الأمم المتحدة خطأ أماميا هاما لمواجهة الأزمات، وهي تمثل مصدر قوة في مجال الدبلوماسية الوقائية في جميع مراحل النزاع. وما برحت عمليات حفظ السلام المتعددة الأبعاد تؤدي هذا الدور لسنوات عديدة - معززة، عند الاقتضاء، بالدور الموازي لمبعوث خاص. وفي استفتاء تقرير المصير الذي أجري في جنوب السودان في كانون الثاني/يناير ٢٠١١ مثال حديث على الكيفية التي يمكن بها لبعثة لحفظ السلام أن تساعد في توجيه عمليات سلام معقدة من خلال عمليات انتقالية هشة.

٣٠ - وفي السنة السابقة لإجراء الاستفتاء، قامت قيادة البعثة، بالتعاون الوثيق مع فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ في السودان، بدور الوسيط بين الحكومة السودانية المركزية وحكومة جنوب السودان، لكسر الجمود في اللحظات الحاسمة. وقدم ممثلي الخاص، أيضاً، المساعدة في تنظيم عمل المجتمع الدولي لممارسة نفوذه، كما ساعد الفريق التابع للاتحاد الأفريقي في تسهيل إجراء المفاوضات المتعلقة بترتيبات مرحلة ما بعد الاستفتاء. واستكمالاً للجهود التي بذلتها البعثة، ولما قدمته من مساعدة انتخابية هامة من الجانبين التقني واللوجستي، قمت أيضاً بإيفاد فريق معني بالاستفتاء في السودان، برئاسة الرئيس التنزاني السابق بنيامين مكابا، بناء على طلب الطرفين. وقام الفريق الذي أوفدته والموظفون التابعون له برصد الأجواء السابقة للاستفتاء، وبذل مساعي حميدة رفيعة المستوى، وبناء الثقة بين الطرفين. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١١، توجه ثلاثة ملايين شخص في جميع أنحاء السودان وخارجه إلى صناديق الاقتراع في أجواء سلمية إلى حد كبير، وصوتوا بأغلبية ساحقة لصالح الانفصال. وعلى الرغم من أن الوضع في المنطقة لا يزال هشاً بسبب التحديات الرئيسية المقبلة، يمكن اعتبار عدم اندلاع أعمال عنف كبيرة بشأن الاستفتاء في حد ذاته، وقبول نتائجه على نطاق واسع، نجاحاً للدبلوماسية الوقائية.

مجموعات الأصدقاء ومجموعات الدعم الدبلوماسية الأخرى

٣١ - إن تنسيق الجهود الدولية أمر لا غنى عنه؛ وهو دور تؤديه، في كثير من الأحيان، مجموعات الاتصال ومجموعات الأصدقاء. وقد قامت هذه المجموعات بدور هام في الصحراء الغربية وغينيا وليبيا وموريتانيا، على سبيل المثال. وعندما تكون تلك التشكيلات موحدة، يمكنها مضاعفة الجهود الدبلوماسية، وبذلك يثمر التأثير الجماعي والموارد والخبرات الجماعية. وكذلك يمكنها توفير دائرة انتخابية للمبعوث، والمساعدة في دعم المطالب والمبادئ الأساسية، وكفالة توحيد موقف المجتمع الدولي، واستمرار تركيزه، ودعم الاستراتيجية بتقديم العون.

تقصي الحقائق والتحريات والتحقيقات

٣٢ - إن الدول الأعضاء التي تواجه جرائم ذات طابع سياسي، أو حوادث عنف، أو مزاعم بانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان تلجأ باطّراد إلى المنظمة لإجراء تحقيقات محايدة. ويقوم مجلس الأمن أو مجلس حقوق الإنسان بتكليف بعض هذه الكيانات، في حين يقوم الأمين العام بإنشاء بعضها الآخر. وتنوع الكيانات المنشأة بتنوع الأوضاع والطلبات التي تلبّيها تلك الكيانات. وعلى الرغم من أن تلك الآليات لا تشكل جزءاً من مجموعة الأدوات التقليدية لمنع نشوب النزاعات، جرى في السنوات الأخيرة، تعزيز هذه الآليات

بشكل فعال لدعم جهود الدبلوماسية الوقائية، أو المساعدة في تعديل حسابات الأطراف، أو نزع فتيل التوتر، أو بناء الثقة. واعتُبر تحقيق مشترك لتقصي الحقائق أُجري بالمشاركة مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في حالات وفاة مهاجرين غائبين موجودين في غامبيا عام ٢٠٠٧، وسيلة مفيدة لإعادة بناء العلاقات بين البلدين. ومن الأمثلة الأخرى على ذلك اللجنة الدولية المدعومة من الأمم المتحدة لمكافحة الإفلات من العقاب في غواتيمالا، المنشأة في عام ٢٠٠٧ لمساعدة البلد على التحقيق في الشبكات الإجرامية السرية وتفكيكها؛ ولجنة التحقيق في أحداث ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ في كوناكري بغينيا؛ وفريق التحقيق في حادث أسطول غزة في ٣١ أيار/مايو ٢٠١٠.

أفرقة الأمم المتحدة القطرية

٣٣ - عندما تنشأ توترات سياسية في بلدان ليس للأمم المتحدة مبعوث ولا بعثة فيها، يتصدر المنسقون المقيمون والأفرقة القطرية، في كثير من الأحيان، الواجهة لتسهيل تقديم الاستجابة ومساعدة الجهات الفاعلة الوطنية في مواجهة التحديات الناشئة. وبعترافنا بهذا الواقع، نكون قد عملنا على تحسين كل من المساعدة الفورية التي يمكن للأمم المتحدة تقديمها إلى الأفرقة التابعة لنا في الميدان في هذه الحالات، والخدمات التي يمكن أن نقدمها للبلد المعني. وفي السنوات الأخيرة، شملت هذه الخدمات المساعدة في جهود الوساطة المبذولة بقيادة محلية، وتوفير الخبرة التقنية المتعلقة بالعمليات الانتخابية والإصلاحات الدستورية، ولجان تقصي الحقائق، والحوارات الوطنية، ومحادثات المصالحة، وإنشاء آليات وطنية لتسوية المنازعات. وكالمعتاد، يقدم هذا النوع من الدعم بحذر، وبالحد الأدنى من الموارد، ويكون تكملة لبرامج التنمية والحوكمة المستمرة.

٣٤ - وعلى سبيل المثال، ففي تونس ومصر وفي أماكن أخرى في المنطقة، يقوم المنسقون المقيمون والأفرقة القطرية، بدعم معززٍ مقدم من المقر، بدور مهم في تسهيل استجابة المنظمة للربيع العربي بدعم مبادرات الحوار، أو تعزيز عمليات تبادل الخبرات المقارنة لعمليات الانتقال، أو تقديم مشورة فنية مركزة. وفي سياق الأزمة السياسية في هندوراس، قدم مكتب معززٍ للمنسق المقيم خبرات فنية بشأن طائفة واسعة من القضايا المتصلة بعملية المصالحة الوطنية التي بدأتها حكومة الرئيس بورفيريو لوبو في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠. ومن أجل نزع فتيل التوترات السياسية في جزر القمر، شارك المنسق المقيم مع رئيس اللجنة الانتخابية الوطنية في رئاسة "لجنة للرصد والشفافية" ضمت أعضاء من الأحزاب السياسية والمجتمع المدني والمجتمع الدولي في الفترة التي سبقت الانتخابات الرئاسية في عام ٢٠١٠. وفي فيجي، قدمت الأمم المتحدة، من خلال أفرقتها الميدانية، الدعم للجهود الرامية إلى استمرار الحوار

بين الحكومة العسكرية والمجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين في عملية مائدة مستديرة ركزت على السلام والتنمية.

باء - مجالات التركيز الجديدة

٣٥ - في السنوات الأخيرة، يتزايد الطلب من الأمم المتحدة على العمل بأسلوب الدبلوماسية الوقائية في سياق الأزمات الدستورية الحادة، مثل عمليات التغيير غير الدستورية للحكومات، والمنازعات الانتخابية العنيفة.

مواجهة التغييرات غير الدستورية للحكومات

٣٦ - إن الانقلابات ومحاولات الانقلاب، فضلا عن مناقضتها للمعايير الديمقراطية وسيادة القانون وما تترتب عليها من آثار ضارة محتملة على الحكم وحقوق الإنسان وفضلا عن ذلك، فهي كثيرا ما تؤدي، وفقا لإحدى الروايات، إلى اندلاع نزاعات عنيفة، بلغ عددها ما يزيد على عشرين حربا أهلية منذ عام ١٩٤٥^(١٣). وفي هذا السياق، تزايد نشاط المنظمة في مساعدة البلدان على العودة إلى النظام الدستوري. وعلى مدى السنوات الثلاث الماضية، قمنا بإيفاد كبار المبعوثين، للقيام، بالشراكة مع المنظمات الإقليمية أو دون الإقليمية، بتسهيل حل الأزمات التي نشبت في أعقاب الانقلابات العسكرية والثورات في غينيا ومدغشقر وموريتانيا والنيجر، أو بالتوسط في حلها. وباستثناء مدغشقر التي لا تزال الأزمة فيها دون حل، فإن جهود التيسير هذه، المعززة بأطر إقليمية متزايدة المتانة في وجه عمليات التغيير غير الدستورية للحكومات، كان لها أهمية حاسمة في تمهيد الطريق للعودة إلى النظام الدستوري.

٣٧ - وفي حالات غينيا وموريتانيا والنيجر، قام ممثلي الخاص الكائن مقره في داكار بجولات مكوكية فيما بين الجهات الفاعلة، للعمل على أن يؤكد لسلطات الأمر الواقع مدى استصواب العودة إلى الحياة الدستورية، وضمان التنسيق فيما بين المجتمع الدولي، وإسداء المشورة للمنظمة الإقليمية الرئيسية. وفي مدغشقر، قدمت الأمم المتحدة مساهمات فنية وتقنية كبيرة إلى اتفاق مابوتو وأديس أبابا، اللذين لم ينفذا بعد، بكل أسف. وفي جميع الحالات، استفادت جهود الوساطة وجهود الدبلوماسية الوقائية بشكل كبير من الخبرة التقنية للمنظمة في عملية تقاسم السلطة، وفي مسائل دستورية وانتخابية.

(١٣) James D. Fearon, "Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer than Others?", Journal of Peace Research, (١٣)

.vol. 41, no. 3,

منع العنف المتصل بالانتخابات

٣٨ - غالبية الانتخابات التي أجريت في جميع أنحاء العالم هي تعبير إيجابي عن حق الشعوب في اختيار قادتها بحرية. ولدى هذه الشعوب القدرة، في الأوضاع الهشة، على التوحد وتوطيد السلام. ولكن في ظروف معينة، يمكن للانتخابات أيضا أن تؤدي إلى الانقسام وزعزعة الاستقرار، كما حدث في الآونة الأخيرة في أفغانستان وزمبابوي وكوت ديفوار وكينيا. وتكون هذه المخاطر كبيرة بشكل خاص في البلدان التي لديها مظالم عامة، وطويلة الأمد، ولم تحل، إذا اقترنت بنهج "الفائز يظفر بكل شيء" في السياسة التنافسية. ومع تزايد الرقابة الداخلية والدولية وزيادة تدفق المعلومات، قد يتزايد احتمال الطعن في الانتخابات، مما قد يزيد في احتمال اندلاع نزاعات عنيفة ذات صلة بالانتخابات. وبالتالي، فإن الأمم المتحدة تعمل مع الشركاء، بما في ذلك المنظمات الإقليمية، لوضع نهج أوسع لمنع نشوب أعمال عنف متصلة بالانتخابات يجمع بين الوساطة والمساعي الحميدة والخبرة الفنية في المساعدة الانتخابية.

٣٩ - ويسعى هذا النهج إلى توفير الدعم في معالجة المظالم الرئيسية، ولو بشكل محدود في ذلك، بتشجيع إقامة مؤسسات سياسية لمنع احتكار السلطة. ويشجع أيضا إجراء العمليات الانتخابية الشاملة، وإنشاء هيئات إدارية للانتخابات تحظى بثقة وأمان كبيرين، واتخاذ التدابير اللازمة لمنح حق الاقتراع لجميع الناخبين المؤهلين، وتحقيق الشفافية في جميع مراحل العملية، ووضع آلية لتسوية المنازعات تكون عادلة وسريعة وسهلة المنال.

٤٠ - وفي سيراليون، مثلا، تعمل المنظمة بالتعاون الوثيق مع جميع أصحاب المصلحة لتهيئة أفضل بيئة ممكنة من الناحيتين التقنية والسياسية للانتخابات عام ٢٠١٢ الرئاسية والبرلمانية، التي تعدّ خطوة محورية في دعم عملية بناء السلام في البلد. وقمنا، فضلا عن ذلك، بنشر عدد من بعثات "المساعي الحميدة" المعنية بالانتخابات في فيرغيزستان في السنوات الأخيرة، مما ساعد على تعزيز الثقة في العمليات الانتخابية مع السعي للتخفيف من خطر نشوب أعمال عنف. وتم نشر هذه البعثات على سبيل المثال في بابوا غينيا الجديدة (بوغانفيل) وبنغلاديش وغينيا والنيجر وهاييتي. ولقد سبق أن أشرت إلى ما بذلناه من جهود فيما يتعلق بالاستفتاء في السودان.

رابعاً - التحديات الرئيسية وعناصر النجاح

٤١ - في حين شهدت الدبلوماسية الوقائية نمواً وتطوراً كبيرين، فإنها ليست سهلة أو بسيطة أو ناجحة بالضرورة. فما زالت أمامها عقبات كبيرة وأشواط طويلة، ونجاحها

مرهون بعوامل متعددة. ومن العوامل الأساسية إرادة الأطراف المعنية. فإن كانت الأطراف لا تريد السلام، أو إن لم تكن مستعدة للتوصل إلى حل وسط، فإنه يكون من الصعب للغاية، ولا سيما بالنسبة للأطراف الخارجية، إقناعها بعكس ذلك. وفي هذه الحالات، فإن الصلة بين الدبلوماسية الوقائية والقدرة على توفير حوافز وروادع يمكن أن يكون لها دور أساسي في إقناع الأطراف الفاعلة الرئيسية، مع إبداء الاحترام الواجب لسيادتها، بأنه من المهم اختيار الحوار عوض العنف، وإن لزم الأمر، قبول المساعدة الخارجية لتحقيق ذلك.

٤٢ - وفي حالات الأزمات الداخلية على وجه الخصوص، قد تكون هناك شواغل بشأن التدخل دون داع في الشؤون الداخلية لبلد ما أو 'تدويل' الأزمة رغم إرادة الأطراف المعنية. وقد يقيد غياب فرص التدخل يدي المجتمع الدولي في الوقت بينما تزداد الخسائر البشرية في حالة آخذة في التدهور بشكل واضح - والغريب في الأمر أنه حينئذ فقط يتاح المجال أحيانا للعمل السياسي. وفي مواجهة تهديد خطير أو وشيك للسلم والأمن الدوليين، قد لا تكون الدبلوماسية لوحدها فعالة، وقد تحتاج إلى تكملتها بشكل آخر من أشكال القدرة على التأثير، بما في ذلك، إن لزم الأمر، اتخاذ تدابير قسرية بموجب الفصل السابع من الميثاق.

٤٣ - لكن رغم التحديات العديدة، يمكن اتخاذ خطوات لتأمين أقصى حد ممكن من فرص النجاح للدبلوماسية. وفيما يلي بيان العناصر الرئيسية التي ثبتت من تجربة الأمم المتحدة والعديد من شركائنا أن لها دورا أساسيا في هذا الصدد.

ألف - الإنذار المبكر

٤٤ - على الرغم من أن الإنذار المبكر قد شهد توسعا وتحسنا كبيرين، فقد تغير سياقه خلال العقد الأخير. فمنذ سنوات قليلة فقط، كانت المعلومات المتاحة بشأن الحالات المرشحة للانفجار في مختلف أنحاء العالم قليلة؛ وكان التحدي المطروح هو جمع المزيد منها. أما اليوم، فالتحدي هو العكس بشكل من الأشكال: فالمعلومات المتاحة هائلة، وتحتاج إلى تمحيص وتقييم وتوحيد. لكن توقع الأزمات يظل أمرا غير مؤكد، وما زال المجتمع الدولي يفاجئ، من حين لآخر، بأحداث من قبيل العنف العرقي المحدد الأهداف الذي اندلع في مختلف أنحاء جنوب قيرغيزستان في حزيران/يونيه ٢٠١٠، أو توقيت موجة الاضطرابات الشعبية التي هزت الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عام ٢٠١١.

٤٥ - وقد تحسن التعاون داخل الأمم المتحدة بشأن الإنذار المبكر. فالكيانات المتخصصة للمنظومة، مثل مفوضية حقوق الإنسان ومكتب المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة والفضائح الجماعية، تضطلع بدور رئيسي في فرز المعلومات ولفت الانتباه إلى المؤشرات الخطيرة - مثل أنماط انتهاكات حقوق الإنسان أو الخطابات المحرّضة على الكراهية - التي قد

لا يُكشف عنها لولا هذه الكيانات. وبالمثل، فإن تعاوننا أوثق بين الأمم المتحدة ومنظمات إقليمية كالاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا - ولكل منهما أنظمة إنذار مبكر - قد مكّن من الحصول على بيانات أكثر وأفضل. لكن درجات تجميع تحليلنا لهذه البيانات ما زالت في مراحل متفاوتة. وقبل كل شيء، فإنه ينبغي لنا أن نتوقع على نحو أفضل تلك 'اللحظات الحاسمة' التي تقرر فيها أطراف النزاع استعمال العنف أو تصعيده لبلوغ غاياتها أو تشعر بأنها مجبرة على ذلك. فكلما زاد فهمنا لدوافع وحسابات الأطراف الفاعلة الرئيسية، كلما تحسنت قدرتنا على تحديد شكل مناسب من أشكال الاستجابة.

٤٦ - ويتحسن تحليلنا لأي حالة مع القرب والإلمام بالخصوصيات المحلية والاتصال المنتظم بالعديد من الأطراف الفاعلة. وبالإضافة إلى المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية الشريكة، بدأت الأمم المتحدة تعمل على نحو أوثق مع المجتمع المدني والبرلمانات وأوساط الأعمال والمؤسسات الأكاديمية النافذة ومجمّعات الفكر على أرض الواقع. وتضطلع المجموعات النسائية، بصفة خاصة، بدور مهم في الإنذار المبكر. ويتعين علينا أن نواصل توسيع نطاق هذه الشبكات الأساسية، التي أسهمت بقدر كبير في زيادة قدراتنا التحليلية.

٤٧ - ومهما كان الإنذار المبكر جيدا، فإن الاختبار الحقيقي هو ما إذا كان ذلك سيقود إلى اتخاذ إجراء مبكر. فالفرق بين تدخل ناجح وآخر مرشح للفشل يمكن قياسه بالمدة الزمنية الفاصلة بين الإشارات الأولى المنذرة لمشكلة ما والخطوات الأولى المتخذة لمعالجتها. و"متوالية الإنذار والإجراء" هذه هي أصعب تحد يواجهه المجتمع الدولي، وذلك لأسباب عديدة كما هو مبين في هذا التقرير. بيد أنه حتى لو كانت الإجراءات المتخذة صغيرة، ومن ذلك مثلا إصدار مجلس الأمن بيانا يعرب فيه عن قلقه، أو إيفاد بعثة لتقصي الحقائق، أو قيام الأمين العام بمسعى في الوقت المناسب، فإنه يمكن أن يكون لهذه الإجراءات أثر على حسابات الأطراف الفاعلة الرئيسية أكبر مما قد تحدّثه استجابة أكبر لكنها أبطأ. وينطبق ذلك بشكل خاص حينما تعكس هذه الإجراءات بوضوح تركيزا متزايدا للمجتمع الدولي.

باء - المرونة

٤٨ - إن النزاعات بطبيعتها دينامية ولا يمكن التنبؤ بها. فالحروب بين الدول، على سبيل المثال، كثيرا ما تبدأ وتتوقف. ويمكنها أن تتعمق وتتوسع على نحو مفاجئ. ولذلك يجب أن يكون أي تدخل من أجل منع النزاع أو تحويله أو إدارته أو حله تدخلا مرنا، وأن يُشكّل وفقا للاحتياجات على أرض الواقع وليس وفقا لبنيات مؤسساتنا. وينطبق ذلك بشكل خاص على الدبلوماسية الوقائية، وتحديدًا لأن أهميتها تتمثل أساسا في قابليتها للتكيف مع الأوضاع.

٤٩ - وتميل مختلف المناطق والمجتمعات والمجموعات إلى تفضيل نهج مختلفة للدبلوماسية الوقائية. ويبدو أن المحادثات غير المباشرة (بين أطراف ثالثة وأحد أطراف النزاع) هي النموذج المفضل في بعض المناطق، في حين أن المحادثات المباشرة (بين أطراف نزاع ما) هي أكثر شيوعاً بكثير في مناطق أخرى^(١٤). وفي بعض المناطق، يكون للأطراف الفاعلة غير المنتسبة لمؤسسات أكبر ميزات نسبية لا تملكها الأطراف الأخرى. وأياً كان النهج المتبع، وأياً كانت الجهة التي تنفذه، تكون تدخلاتنا مؤهلة أكثر للنجاح إذا أخذت في الاعتبار التفضيلات المحلية وحافظت على مرونتها، مع السعي إلى تحقيق أهداف واضحة.

٥٠ - ونحن نعمل في بيئة جيوسياسية مائعة بدرجة كبيرة، ويتعين علينا أن نتحلى بالمرونة في تكييف أدواتنا على النحو المطلوب للتصدي لأنماط العنف المتغيرة. وغالباً ما يصاحب حالة النزاع المسلح التي تعيشها البلدان اليوم ارتفاعاً في معدلات الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وبخاصة الاتجار بالبشر والمخدرات والموارد القابلة للنهب. وغالباً ما يعقد ذلك الجهود المبذولة لوضع حد للنزاع ويؤجج أعمال العنف بدرجة كبيرة حتى في مرحلة ما بعد النزاع. ومن شأن أدواتنا الحالية للدبلوماسية الوقائية أن تساعد على مواجهة هذه التحديات من خلال تعزيز سلسلة من الجهود المبذولة على الصعيدين الإقليمي والعالمي لكبح الجريمة المنظمة عبر الوطنية، ومن خلال الإسهام في جهد مبذول على المدى البعيد لمساعدة البلدان المهتة على تعزيز سيادة القانون.

جيم - الشركات

٥١ - للمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية تأثير وقدرة فريدين على الأزمات التي تحدث في مناطقها، وعلى الوصول إلى هذه الحالات. وقد كان للمسؤولين عن وضع ميثاق الأمم المتحدة بعد نظر في التنبؤ ببنين أمني جماعي عالمي يكون فيه للترتيبات الإقليمية دور واضح. وفي البيئة البالغة التعقيد التي نواجهها اليوم، فإن الأمم المتحدة تعمل على نحو متزايد جنباً إلى جنب مع الأطراف الفاعلة الإقليمية بأشكال متعددة، منها الاضطلاع بدور قيادي، ودور داعم، وتقاسم الأعباء، وعمليات انتشار متتالية، بل وحتى العديد من العمليات المشتركة.

٥٢ - وفي السنوات الخمس الأخيرة، قمنا بتعميق الشركات القائمة في مجال منع النزاعات والوساطة في النزاعات أو إقامة شركات جديدة في هذا المجال مع الاتحاد الأفريقي، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومنظمة الدول الأمريكية، والجماعة الكاريبية،

(١٤) انظر مجموعة البيانات المعنونة "إدارة النزاعات المنخفضة الحدة بين الدول الصادرة عن قسم البحوث في مجال السلم والنزاع في جامعة أوبسالا، السويد"، والتي تشمل ١٢٢ نزاعاً من هذا النوع خلال الفترة ١٩٩٣-٢٠٠٤.

والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، ورابطة أمم جنوب شرق آسيا، ومنظمة التعاون الإسلامي، وغيرها. ومن خلال استخدام جزئي للموارد الخارجة عن الميزانية، تمكنا من اتخاذ مبادرات للمساعدة على بناء القدرات الإقليمية والتعلم من التجارب الإقليمية. وتتوفر الآن برامج تدريب مشتركة بشأن مجموعة واسعة من القضايا المتصلة بالسلم والأمن. غير أن تحقيق أوجه التآزر يتطلب وقتا طويلا ويستلزم الكثير من العمل، وهو أمر لا يساعد فيه عدم امتلاك الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والأطراف الفاعلة الأخرى، إلا في حالات استثنائية نادرة^(١٥) آلية مشتركة أو إجراء مشترك لتقرر، في الزمن الحقيقي، ما ينبغي أن تفعله كل جهة في أي حالة من الحالات. وبينما نعمل على تحسين قنواتنا وبروتوكولاتنا المؤسسية الرسمية في هذا الصدد، فإننا نستثمر أيضا في العلاقات الشخصية الرئيسية مع الشركاء الإقليميين، التي تشكل أساس تعاون أوثق.

٥٣ - وفي غضون ذلك، فإن التعاون مع البنك الدولي وغيره من المؤسسات المالية الدولية في الدول الهشة وتلك المتضررة من التراجعات قد ازداد خلال السنوات الأخيرة، وقد رأينا فوائد ملموسة تتحقق حين تقف القدرة التأثيرية لهذه المؤسسات، والتي تستند إلى الحوافز الفريدة التي لا يمكن غيرها أن تقدمها، خلف جهد دبلوماسي مشترك. ونرحب بنشر البنك الدولي لتقرير التنمية في العالم لعام ٢٠١١: الصراع والأمن والتنمية، باعتباره إسهاما مهما في جهودنا المشتركة لتناول أوجه الترابط الأساسية بين هذه العناصر.

٥٤ - ويكتسي دور الوسطاء المستقلين أهمية متزايدة، وقد بدأنا نقيم صلات أوثق مع بعض هؤلاء. وسعينا أيضا إلى ربط صلات بأطراف فاعلة أخرى في مجال الدبلوماسية الوقائية، مثل مجموعات الحكماء، ومنظمات المجتمع المدني والمجموعات النسائية، ومجموعات الفكر، والأوساط الأكاديمية، ووسائط الإعلام، وأوساط الأعمال. ويجري حاليا تحول ضروري لتحسين الطريقة التي نعمل بها مع المجتمع المدني، ولا سيما مع فئتي النساء والشباب، المهمّشتين في الغالب رغم قدرتهما على قيادة الجهود الرامية إلى التغيير بوسائل سلمية.

٥٥ - وأخيرا، فإننا نعمل على تحسين الشراكات داخل منظومة الأمم المتحدة نفسها، مع توحيد أدواتنا المتعددة، رغم تباينها في معظم الأحيان، وذلك من أجل أكبر أثر ممكن لجهودنا الوقائية. وقد تطلب التدخل الأخير في غينيا، على سبيل المثال، مشاركة مجلس الأمن، وتدخل شخصيا، وأكثر من أربعين زيارة عمل أجراها ممثلي الخاص في داكار إلى

(١٥) وضعت مؤخرا الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي الصبغة النهائية لمبادئ توجيهية مشتركة لشراكات الوساطة.

كوناكري. وتطلب كذلك قيادة فعالة ودعمًا من إدارة الشؤون السياسية ومن مكتب الأمم المتحدة في غرب أفريقيا، والإسهام النشط للمنسق المقيم ولفريق الأمم المتحدة القطري، وإيفاد لجنة تحقيق بقيادة الأمم المتحدة، وفتح مكتب جديد لمفوضية حقوق الإنسان، وكذلك مساعدة محللينا السياسيين وخبرائنا للشؤون الانتخابية ومستشارينا لشؤون الوساطة، إلى جانب الأخصائيين في مجالات التنمية والشؤون الإنسانية وحقوق الإنسان والقطاع الأمني. وقُدِّمت أيضا إسهامات رئيسية من صندوقنا لبناء السلام، الذي دعم وساطة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا وقوة أمنية مخصصة لحماية العملية الانتخابية. وفي مرحلة من المراحل الحاسمة، أمّنت طائرة مروحية للأمم المتحدة استعيرت من بعثتنا في ليبيريا نقل مواد انتخابية حساسة من حيث التوقيت من مناطق نائية إلى كوناكري.

دال - الاستدامة

٥٦ - تتطلب الدبلوماسية الوقائية عادة خلال فترات التوتر السياسي المتزايد أو الأزمات الناشئة إشراك متخذي القرارات على الصعيد الرسمي. وبمجرد الخروج من المأزق أو تجاوز الفترة الحرجة، تتراجع عادة جهود الدبلوماسية الوقائية، منصرفاً عن السبل التي يمكن من خلالها تعزيز المكاسب الدبلوماسية. وفي سياق جهود الوساطة بعد انتهاء النزاع، أوليت أهمية كبيرة في الأعوام الأخيرة لمتانة اتفاقات السلام. ورغم أن تدخلات الدبلوماسية الوقائية لا تؤدي بالضرورة إلى اتفاقات رسمية، فإن أكثرها نجاحاً يساعد النظراء على الصعيد الوطني في إرساء أسس العملية التي تتناول الأسباب الأساسية للنزاع في الأمد الطويل، على نحو ما فعلته وساطة عنان في كينيا في عام ٢٠٠٨. وتضطلع المؤسسات المصممة والمدارة محلياً بدور رئيسي في هذا الصدد إذ يمكنها أن تمنع نشوب النزاعات عن طريق دعم الحوار وإتاحة منتدى لحل المنازعات بالوسائل السلمية. وفي عدد من السياقات، أصبحت هذه المؤسسات تُعرف باسم "الهياكل الأساسية الوطنية للسلام".

٥٧ - وبالتوازي مع تعزيز الموارد الوطنية لمنع نشوب النزاعات، يجب أن يظل التيسير الدولي والإقليمي الهادئ متاحاً لفترة أطول مما كانت عليه الحال حتى الآن، وذلك تحسباً لنشوء حاجة إليها في مراحل حاسمة محددة^(١). وتضطلع لجنة بناء السلام، ومكاتبنا الإقليمية، والبعثات السياسية داخل البلدان، والأفرقة القطرية، بدور هام في هذا الصدد.

٥٨ - وسعيًا لتحقيق متانة تدخلات الدبلوماسية الوقائية، يجب كذلك أن يوسَّع نطاقها كي لا تبقى مقتصره على دائرة متخذي القرارات وكبار المسؤولين، ولتشمل المجتمع المدني بصورة عامة. لكن العمل مع قادة المجتمع المدني من أجل إيجاد حلول دائمة كثيراً ما يتجاوز ولاية وقدرة مبعوث معين متى كان تركيزه الرئيسي منصباً على المسار الأول للدبلوماسية الوقائية. ولذلك من

الأفضل أن يقوم المبعوثون وأفرقتهم بوضع استراتيجيات مشتركة وتقسيم العمل على أرض الواقع مع الأمم المتحدة والجهات الفاعلة الأخرى، المشاركة في جهود بناء السلام على الأمد الطويل. كما يمكن للمنظمات غير الحكومية المتخصصة في دعم المسار الثاني ودبلوماسية المسار الثالث المتمثلة في "التفاعل بين الشعوب" أن تكون جهات محاورَة قيّمة في هذه السياقات.

هاء - التقييم

٥٩ - إننا ندرك متى تكون الدبلوماسية الوقائية فعالة، لكنه من الصعب إثبات ذلك من الناحية التجريبية. فأطر تقييمنا الحالية لا تتلاءم جيداً مع الحقائق المعقدة التي نجدها على أرض الواقع، وقد يكون من الصعب قياس النتائج السياسية الهامة كميًا. وبالإضافة إلى ذلك، وكما صرّح بذلك الأمين العام الأسبق بيريز دي كويبار، "لن يعلم أحد أبداً كم من النزاعات تم منعها أو الحد منها عن طريق الاتصالات التي جرت في "القصر الزجاجي" الشهير، الذي يمكن أن يصبح معتمداً إلى حد ما عند الضرورة"^(١٦). إذ تقوم الدبلوماسية الهادئة على التقاليد الشفوية للأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، أو لمجلس الحكماء، بيد أن تعقيدها نادراً ما تدوّن على الورق.

٦٠ - بيد أننا ندرك أنه في زمن تخضع فيه الميزانيات والتدقيقات لقيود خزائن الدول والناخبين على السواء، علينا أن نحسّن قدرتنا على رصد النتائج، وقياس الأثر، وتقديم الأدلة الدامغة على أن الوقاية تحقق النتائج المنشودة، وأن التواصل يتكامل بالنجاح. وكلما بذلنا جهداً، كلما تعمّقت معرفتنا بما هو فعال وما هو ليس كذلك. وفي داخل المنظمة، أحرزنا تقدماً كبيراً خلال الأعوام القليلة الماضية في توثيق التدخلات وتحليل الدروس واستخلاص الممارسات الواعدة.

واو - الموارد

٦١ - الدبلوماسية هي في المقام الأول براعة شخصية، كما أن أكثر مواردنا قيمة هي الموارد البشرية. وتحقيقاً للفعالية، يجب على الوسطاء والمبعوثين أن يكونوا ذوو مصداقية، وهي خاصية غير ملموسة يصعب اكتسابها ويسهل فقدانها. ويتعين عليهم أن يدركوا كيف يكتسبون الثقة ويكونون محل ثقة بالعمل على أساس التعقل، وعدم التحيز، والشفافية، والسرية. وعليهم كذلك أن يكونوا قادرين على الإقناع بأن أكثر المشاكل عسراً تظل قابلة للحل. وهذه ليست بالمهارات التي يمكن تقييمها بسهولة. فـ "العامل البشري" في

(١٦) Adam Roberts and Benedict Kangsbury, eds, UN, *Divided World: The UN's Role in International Relations* (Oxford Clarendon Press, 1988).

الدبلوماسية هو أكثر العوامل غموضاً، وأشدّها صعوبة للتخطيط، ومع ذلك يمكن القول إنّها أساسية لنجاح أي عمل على صعيد الدبلوماسية الوقائية. ولا تكتسي أفضل الأدوات والاستراتيجيات سوى أهمية قليلة في غياب الأشخاص المناسبين لاستخدامها وتنفيذها.

٦٢ - وبناء على ذلك، كرست المنظمة قدراً كبيراً من الجهد على مدى الأعوام القليلة الماضية لتحسين قوائمها من كبار المبعوثين والوسطاء والخبراء الذين يمكن نشرهم لتدارك الحالات المشهة عبر أرجاء العالم. ونحن نعول على شراكاتنا مع الدول الأعضاء والجهات الفاعلة الإقليمية وغيرها لتوسيع نطاق شبكاتنا المشتركة في هذا الصدد. كما يتضمن التقرير المستقل لفريق كبار الاستشاريين المعني بالقدرات المدنية في أعقاب النزاعات (A/65/747-S/2011/85، المرفق) الصادر مؤخراً، عدداً من التوصيات القيمة لتعزيز القوائم وإمكانية عمل المبعوثين والخبراء والوسطاء مع بعضهم بعضاً. وقد أنشأت لجنة توجيهية لاقتراح السبل الكفيلة بتنفيذ هذه التوصيات.

٦٣ - ومع ذلك فإن أكثر المبعوثين خبرة لا يستطيعون العمل بمفردهم. وفي الأمم المتحدة، نكرس الجهود لإقامة ملاك من الموظفين القادرين على تقديم الدعم والمساندة على مستوى عالٍ من الجودة لكبار المبعوثين، والانضمام إليهم في نهاية المطاف. ونحن بصدد مضاعفة جهودنا من أجل تشجيع تنقل الموظفين بين المقر والميدان. ومن خلال وحدتنا المعنية بدعم الوساطة، والقدرات الأخرى المتاحة في النظام، نعمل أيضاً على تحسين الخبرات التقنية التي يمكننا تقديمها إلى مبعوثينا بشأن الشواغل المواضيعية والعملية الرئيسية.

٦٤ - والدبلوماسية الوقائية فعالة من حيث التكلفة، لكنها تحتاج لاستثمارات مالية متواصلة لكي تحقق نتائجها. وقد أكد مجلس الأمن مجدداً في عام ٢٠١٠ الحاجة إلى تزويد المنظمة بـ ”دعم مالي يمكن التنبؤ به ويتسم بالاتساق ويمكن الحصول عليه في الوقت المناسب، كي يتسنى استخدام أدوات الدبلوماسية الوقائية على النحو الأمثل“^(١٧). وتظل التبرعات أساسية لإتاحة استجابات سريعة ومرنة في الأزمات والفرص التي تتاح في مجال صنع السلام. ويسمح لنا توافرها بتعزيز استقرار الميزانية العادية وقابلية التنبؤ بها، بقدرة حقيقية على الاستجابة السريعة، وإني أشجع الدول الأعضاء على مواصلة تقديم هذا الدعم.

(١٧) بيان صادر عن رئيس مجلس الأمن (S/PRST/2010/14) اعتمده المجلس خلال المناقشة المفتوحة بشأن ”صون السلام والأمن الدوليين: الاستخدام الأمثل لأدوات الدبلوماسية الوقائية: التوقعات والتحديات في أفريقيا“، في ١٦ تموز/يوليه ٢٠١٠.

خامساً - ملاحظات وأفكار بشأن سبل المضي قدماً

٦٥ - طلب مجلس الأمن أن أقدم تقريراً يتضمن توصيات ليتسنى استخدام أدوات الدبلوماسية الوقائية على النحو الأمثل داخل منظومة الأمم المتحدة وبالتعاون مع المنظمات الإقليمية والجهات الفاعلة الأخرى. وفي هذا التقرير، عرضتُ الابتكارات وتطور الممارسات على مدى الأعوام الأخيرة، فضلاً عن الأدوات المتوفرة لدينا، والتحديات الرئيسية التي ما زلنا نواجهها. وهناك عدد من المسائل المثارة في هذا التقرير من شأنها أن تساعد، إذا ما عولجت بنجاح، على تمهيد الطريق أمامنا في سعينا إلى تنفيذ جدول أعمالنا المستقبلي.

٦٦ - وينبغي لنا الاستفادة من التحسينات التي تحققت في الأمم المتحدة ومختلف المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية عند وضع آليات الإنذار المبكر. وستتيح لنا إقامة حوارات منتظمة وغير رسمية بشأن الإنذار المبكر بين الأمم المتحدة والشركاء الإقليميين وغيرهم من الشركاء جمع المعلومات، كما ستساعدنا في استباق "اللحظات الخطرة" التي قد تقرر فيها الجهات الرئيسية استخدام العنف. لكن الإنذار المبكر ليس مفيداً إلا إذا أفضى إلى اتخاذ إجراءات مبكرة، ونحن بحاجة إلى النظر في مجموعة أوسع من الخيارات للتصدي للتهديدات الناشئة، بما في ذلك الخطوات التي تبدو صغيرة، كرسائل الإعراب عن القلق الصادرة عن أطراف متعددة أو عن بعثات تفصي الحقائق والتي يمكنها أن تؤثر في مرحلة مبكرة على حسابات الأطراف على أرض الواقع.

٦٧ - وعلينا أيضاً أن نواصل جهودنا الرامية إلى تمكين "الدبلوماسيين الوقائيين" من أداء مهامهم وتجهيزهم على نحو أفضل، إذ أنهم يقودون جهودنا على الأرض تجنباً للزاعات العنيفة. وسوف نحتاج إلى توسيع مجموعتنا من المبعوثين والوسطاء ذوي المهارات العالية، الذين يمكن نشرهم بسرعة في الحالات التي هي مدعاة للقلق، مع التركيز على زيادة عدد كبار الوسطاء من النساء^(١٨). ويجب أن تتوفر لهؤلاء الوسطاء عند نشرهم القدرة على الاستفادة بسهولة وبسرعة من أعلى درجات الخبرة المواضيعية، كخدمات الفريق الاحتياطي المؤلف من خبراء في مجال الوساطة، والتي يزداد الطلب عليها. وأولوية العمل في الأمد الطويل بالنسبة للأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والدول الأعضاء، هي الاستثمار في تدريب الموظفين على تقديم الدعم إلى كبار المبعوثين والوسطاء، والانضمام إليهم في نهاية المطاف.

٦٨ - وتحتاج الدبلوماسية الوقائية إلى استثمارات مالية كافية لتحقيق نتائجها. وفيما يتعلق بقدرات الاستجابة السريعة، بوجه خاص فياينا أناشد الدول الأعضاء، كفالة الدعم المالي

(١٨) انظر تقرير الأمين العام عن تعزيز الوساطة وأنشطة دعمها (S/2009/189)، الفقرة ٦٢ (و).

على نحو يمكن التنبؤ به والحصول عليه في الوقت المناسب. وفي الوقت نفسه، سنواصل عملنا من أجل تحقيق أكبر أثر ممكن للموارد المتوفرة لدينا بالفعل.

٦٩ - ولقد قطعت الأمم المتحدة شوطاً كبيراً في بناء الشراكات مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية والدول الأعضاء والمجتمع المدني في مجال منع نشوب النزاعات. لكننا نحتاج، للارتقاء إلى مستوى إمكاناتنا كاملة في هذا المجال، لمواصلة تعزيز هذه العلاقات، ولا سيما تلك القائمة مع الشركاء الإقليميين. ونرى أن ثمة حيزاً لا يزال متاحاً لمزيد من الحوار الاستراتيجي بشأن المسائل المحتملة أن تكون مدعاة للقلق، فضلاً عن تبادل الآراء والمعلومات بشكل أكثر انتظاماً على مستوى العمل. وفي حالات الأزمات، ينبغي أن نكون قادرين على اتخاذ قرارات سريعة لتحديد الجهة والعمل اللذين يمكن أن تقوم به من أجل المساعدة. وقد يود مجلس الأمن الاستفادة من الجهود التي بُذلت مؤخراً وإقامة علاقات أقوى مع المنظمات الإقليمية.

٧٠ - لكن علينا الاعتراف أيضاً بأن جهود الدبلوماسية الوقائية الدولية قد تُسهم في تجنب العنف في الأمد القصير فحسب. وفي النهاية، يمكن للآليات والمؤسسات الوطنية وحدها أن تمنع نشوب النزاعات العنيفة بشكل دائم في الأمد الطويل. وسنواصل بالتالي إعطاء الأولوية لدعم القدرات الوطنية على صعيد الوساطة والتيسير والحوار، ومساعدة نظرائنا، بناءً على طلبهم، في إقامة نُظم وطنية لمنع نشوب النزاعات. وعلينا كذلك تحسين طريقة عملنا مع المجتمع المدني، ولا سيما النساء والشباب الذين يمكن أن يكونوا عناصر رئيسية للتغيير السلمي.

٧١ - وختاماً، فإن الدبلوماسية الوقائية تحقق اليوم في العديد من مناطق العالم نتائج ملموسة بما يتوفر لها من موارد متواضعة نسبياً. ومساعدة بذلك في إنقاذ الأرواح وحماية مكاسب التنمية. وهذا نهج قد لا يكون فعالاً في جميع الحالات، وسيظل يواجه الشكوك والمخاطر والتحديات المتغيرة التي تنشأ، إلى حد ما، مع التطورات على أرض الواقع. لكنني أو من إيماناً راسخاً بأن تحسين الدبلوماسية الوقائية ليس خياراً، وإنما هو ضرورة.

٧٢ - ومع تزايد المعرفة وتعزيز الشراكات وتحسين الأدوات المستخدمة، فإنني مقتنع بأنه من الممكن مواصلة تعزيز قدرات المجتمع الدولي في مجال الدبلوماسية الوقائية، خدمة لمصلحة السلام والأمن والتنمية. وهذه الفكرة راسخة لدى الأمم المتحدة، ولا شك أنها ستلقى رواجاً في المستقبل. وستبقى الدبلوماسية الوقائية أولوية رئيسية بالنسبة للمنظمة طوال ولايتي الثانية كأمين عام، وللמضي قدما بهذا العمل جمعياً إلى الأمام، فإنني أعوّل على دعم الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والمجتمع المدني والشركاء الآخرين. ولا شك أن هذا العمل هو، أحد أذكى الاستثمارات التي يمكن أن نقوم بها.