



# الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحدة

مناقشة ورقية

سبتمبر/أيلول ٢٠١٠

تحرير:  
ماسيمو توماسولي



ينبغي أن تتبع الأمم المتحدة  
استراتيجية مشتركة بشأن بناء السلام  
وبناء الدولة وبناء الديمقراطية  
تقوم على أساس تحليل سياسي مشترك  
للبلدان التي انتهى فيها الصراع.

© جميع الحقوق محفوظة للأمم المتحدة، ٢٠١٠. الآراء الواردة في هذا النشرة، لا تعبر بالضرورة عن آراء الأمم المتحدة، أو المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، أو مجلس إدارتهما أو الدول الأعضاء فيها.

تمت طباعة هذه النشرة في: Nation Printing Corporation

© جميع الصور محفوظة الحقوق للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، فيما عدا صورة سعادة السفير سيزار ماريا راغالييني في الصفحة ٤٤، فهي محفوظة الحقوق للبعثة الدائمة لإيطاليا لدى الأمم المتحدة ٢٠١٠



United Nations





في عالم لم تعد الديمقراطية فيه أمراً مفروغاً منه، تتمثل رسالة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) في دعم التحول الديمقراطي المستدام عن طريق توفير المعرفة المقارنة، والمساعدة في الإصلاح الديمقراطي، والتأثير في السياسة والسياسات العامة. ونركز في تعاملنا لرسالتنا على قدرة المؤسسات الديمقراطية على تحقيق نظام سياسي يتسم بالمشاركة العامة وعدم التمييز، ويضفي إلى تشكيل حكومات تمثيلية تخضع للمساءلة وتستجيب لاحتياجات المواطنين وتطلعاتهم، ويستند إلى مبدأ سيادة القانون والتساوي في الحقوق.

#### وتقوم بعملنا في ثلاثة مجالات:

- توفير المعرفة والخبرات المقارنة النابعة من التجارب العملية في عمليات البناء الديمقراطي ضمن سياقات وظروف مختلفة حول العالم.
- مساعدة الجهات السياسية الفاعلة في إصلاح العمليات والمؤسسات الديمقراطية، والمشاركة في العمليات السياسية كما دُعينا لذلك.
- التأثير في السياسات العامة لعمليات البناء الديمقراطي عبر توفير مصادر معرفتنا المقارنة وتقديم المساعدة إلى الجهات السياسية الفاعلة.

#### ونستند في عملنا إلى مبادئ رئيسية:

- نحن من دعاة التغيير الديمقراطي، حيث تتطلب طبيعة الديمقراطية تطوير ومواءمة نظم الحكم كي تلبى احتياجات المجتمعات دأمة التغيير.
- نحن من أنصار التغيير، حيث يتوجب على قوى التغيير أن تتبع من صلب المجتمعات نفسها.

#### برنامجنا

لا يمكن استيراد الديمقراطية أو تصديرها، ولكن يمكن تعزيزها. وأما أنه يمكن لما يفعله الآخرون في أماكن أخرى حول العالم أن يشكل مصدر إلهام للفاعلين الديمقراطيين، تلعب المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات دوراً مؤثراً في دعم مبادراتهم من خلال:

توفير المعرفة والخبرات المقارنة في:

- الانتخابات والاستفتاءات
- العمليات الدستورية
- الأحزاب السياسية
- الديمقراطية والنوع الاجتماعي (الجندر)، والتمكين السياسي للمرأة
- التقييم الذاتي للديمقراطية
- الديمقراطية والتنمية

#### التأثير على سياسات بناء الديمقراطية:

يعتبر تبادل المعرفة والخبرات بين الفاعلين السياسيين من الوسائل الأساسية لتعزيز عمليات بناء الديمقراطية، ونحن ندعم هذا التبادل عن طريق:

- الحوار
- الحلقات الدراسية والمؤتمرات
- بناء وتطوير القدرات

#### مساعدة الجهات السياسية الفاعلة في عمليات الإصلاح على المستوى الوطني:

بما ان التغيير الديمقراطي يتحقق في نهاية المطاف بين المواطنين على الصعيدين الوطني والمحلي، فإننا ندعم عمليات الإصلاح الوطنية، بناءً على طلب من الجهات المعنية وضمن مجالات اختصاصنا، في الدول الواقعة في:

- أمريكا اللاتينية
- أفريقيا والشرق الأوسط
- آسيا والمحيط الهادوي

السعي نحو تطوير وإشاعة مفاهيم معتمدة حول القضايا الرئيسية

بما أن المؤسسات والعمليات الديمقراطية تعمل ضمن سياقات سياسية وطنية ودولية، فإننا نعمل على تطوير واعتماد مفاهيم متعلق بكيفية تفاعل الديمقراطية مع كل من:

- التنمية
- النزاع والأمن
- النوع الاجتماعي (الجندر)
- التنوع والتعددية

#### نهجنا

تنمو الديمقراطية من داخل المجتمعات، وهي عملية ديناميكية دائمة التطور لا تصل إلى حالة من الثبات الدائم أبداً، ونحنكس هذا في عملنا على دعم جهود شركائنا من أجل تحقيق تقدم مستمر في العمليات الديمقراطية، من خلال العمل معهم خطوة بخطوة وفق منظور طويل الأمد.

تقوم بتطوير آليات التنسيق والتعاون مع الأطراف العاملة في مجال دعم ومساندة العمليات الديمقراطية – مثل الكيانات السياسية الإقليمية (كالاتحاد الأوروبي، ومنظمة الدول الأمريكية، والاتحاد الأفريقي)، وصناع القرار، والسياسيين، والأحزاب السياسية، وهيئات إدارة الانتخابات، ومنظمات المجتمع المدني. كما نعمل على تأسيس شراكات استراتيجية مع مؤسسات دولية وإقليمية متعددة أو ثنائية الأطراف، والتي تساند مبادرات التغيير الديمقراطي، بالإضافة إلى وكالات الأمم المتحدة المختلفة.

ويشكل أساسي، نحن نضع الخبرات والخيارات المختلفة على الطاولة دون فرض الحلول. التزاماً منا بالمبدأ القائل بأن المواطنين وممثلهم هم صناع القرار في ظل النظام الديمقراطي.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هي منظمة دولية حكومية تعمل على دعم الديمقراطية المستدامة حول العالم، وجميع الدول الأعضاء في المؤسسة هي دول ديمقراطية، توفر للمؤسسة الدعم السياسي والمالي للقيام بعملها.

#### والدول الأعضاء هي:

(ألبانيا، وأستراليا، وألمانيا، والأوروغواي، وباربادوس، والبرغال، وبلجيكا، وبوتسوانا، والبيرو، وتشيلي، وجنوب أفريقيا، والبنمارك، والسويد، وسويسرا، وغانا، وفنلندا، والفرن، الأخضر (كاب فيردي)، وكندا، وكوستاريكا، وموريشيوس، والمكسيك، وناميبيا، والنرويج، والنهذ وهولندا، وتتمتع اليابان بصفة المراقب في مجلس المؤسسة.

# المحتويات

٦	توصيات رئيسة
٧	ملخص تنفيذي
٧	توصيات رئيسة
	مضمون المساعدة الديمقراطية التي
٨	تقدمها الأمم المتحدة ضمن سياق الصراع
٨	طريقة عمل الأمم المتحدة ضمن سياق الصراع
	التطلع إلى المستقبل:
٩	الأثار الناتجة التي تمس السياسات والممارسات والبحوث
١١	١. مقدمة
١١	تحليل السياق وبيان المشكلة لاجتماع المائدة المستديرة
١٢	أهداف اجتماع المائدة المستديرة وإطاره العام
	٢. سياسات الأمم المتحدة وممارساتها
١٤	في مجال دعم الحكم الديمقراطي والسلام والأمن: نظرة عامة
١٦	٣. مراعاة النخبة والقدرات القيادية
١٨	٤. تحديد الأولويات وتسلسلها
٢٠	٥. إرساء الديمقراطية وتعزيز الحكم المحلي وبناء السلام
٢٢	٦. استجابة المؤسسات
٢٤	٧. تعزيز التنسيق والتخطيط الشامل والنهج المتكامل
٢٦	٨. دور الأمم المتحدة في دعم الديمقراطية والسلام والأمن: نتائج وتوصيات
٢٦	توصيات رئيسة
	مضمون المساعدة الديمقراطية التي تقدمها الأمم المتحدة
٢٧	ضمن سياق الصراع
٢٧	طريقة عمل الأمم المتحدة ضمن سياق الصراع
	التطلع إلى المستقبل: الأثار الناتجة
٢٩	التي تمس السياسات والممارسات والبحوث
	الملاحق
	الملحق الأول: مذكرة تصوّر لاجتماع المائدة المستديرة
٣١	الدولي حول الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحدة.
	الملحق الثاني: جدول أعمال يحتوي على ملاحظات إيضاحية لاجتماع للمائدة
٣٨	المستديرة حول الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحدة
	الملحق الثالث: كلمة ترحيب لسعادة السفير سيزار ماريا راغالييني،
٤٤	الممثل الدائم لإيطاليا لدى الأمم المتحدة
	الملحق الرابع: بيان السيد لين باسكو، وكيل الأمين العام،
٤٦	إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية (DPA)
	الملحق الخامس: بيان السيد أولاف كيورفن،
	الأمين العام المساعد ومدير مكتب السياسات الإنمائية (BDP)،
٤٩	البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP)
	الملحق السادس: بيان السيدة إيزومي ناكاميتسو، رئيسة قسم السياسات
٥٢	والتقييم والتدريب، إدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام (DPKO)
	الملحق السابع: بيان الدكتور ماسيمو توماسولي، المراقب الدائم
٥٥	للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات لدى الأمم المتحدة
٦١	المراجع وقراءات إضافية
٦٧	قائمة المختصرات

نشكر بشكل خاص السيدة نكلا تشيرجي الأستاذة في الممارسة والأمن البشري وبناء السلام، كلية جوان نوك لدراسات السلام في جامعة سان دييغو، على دعمها تنفيذ هذه المبادرة.

# الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحدة

تحرير: ماسيمو توماسولي

تقرير صادر عن الطاولة المستديرة الدولية حول الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحدة، بتنسيق مشترك بين كل من المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، والبرنامج الأنمائي للأمم المتحدة، وإدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية، وإدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام.

# توصيات رئيسة

١ هنالك تطور سريع في المعرفة والسياسات والممارسات المتعلقة بالمساعدة الديمقراطية ضمن سياق ما بعد الصراع، ولذا يجب الاستفادة من العبر المستخلصة وتطبيقها بغية تعزيز التلاحق المستمر بين البحوث والسياسات والممارسات.

٢ تشكل الديمقراطية في الدول المتضررة من الصراعات تحدياً متعدد الأبعاد، ولهذا يتطلب تنفيذ برامج المساعدة الديمقراطية دعماً أمنياً وسياسياً وتنموياً واستراتيجياً مستمراً.

٣ تتبع الديمقراطية من الداخل، ولا تستطيع الجهات الفاعلة الخارجية إلا أن تدعمها. ونظراً لطبيعة العملية الديمقراطية طويلة الأجل والمعقدة والمرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالسياق، ينبغي أن تستند المساعدة الديمقراطية التي تقدمها الأمم المتحدة إلى فهم عميق للواقع المحلي وإلى معرفة جيدة تقوم على المقاربة.

٤ يجب أن تتضافر جهود منظومة الأمم المتحدة، وأن تعمل مع غيرها من أصحاب المصلحة الرئيسيين بغية تقديم دعم فعال لعملية إرساء الديمقراطية. ويتطلب توفير هذا الدعم الفعال من الأمم المتحدة وضع نهج استراتيجي متكامل.

# ملخص تنفيذي

وقد حدد المشاركون في الجلسة الختامية للمائدة المستديرة النتائج والتوصيات الرئيسة للأمم المتحدة والمرتبطة بكيفية مواجهة التحدي المزدوج المتمثل في تحقيق سلام مستدام وبناء الديمقراطية والحكم الديمقراطي والمؤسسات الحكومية في الدول التي تعاني من عدم الاستقرار لا سيما في مرحلة ما بعد الصراع.

## توصيات رئيسة

أسفر النقاش المثير والمتعدد الجوانب الذي دار خلال المائدة المستديرة التي عُقدت في شهر آذار/مارس ٢٠١٠ حول دور الأمم المتحدة في تعزيز الديمقراطية والسلام والأمن عن أربع توصيات رئيسة هي:

١. هنالك تطور سريع في المعرفة والسياسات والممارسات المتعلقة بالمساعدة الديمقراطية ضمن سياق ما بعد الصراع، ولذا يجب الاستفادة من العبر المستخلصة وتنفيذها بغية تعزيز التلاحق المستمر بين البحوث والسياسات والممارسات.

٢. تشكل الديمقراطية في الدول المتضررة من الصراعات تحدياً متعدد الأبعاد، ولهذا يتطلب تنفيذ برامج المساعدة الديمقراطية دعماً أمنياً وسياسياً وتموياً واستراتيجياً مستمراً.

٣. تتبع الديمقراطية من الداخل، ولا تستطيع الجهات الفاعلة الخارجية إلا أن تدعمها. ونظراً لطبيعة العملية الديمقراطية المعقدة وطويلة الأجل والمرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالسياق، ينبغي أن تستند المساعدة الديمقراطية التي تقدمها الأمم المتحدة إلى فهم عميق للواقع المحلي وإلى معرفة جيدة تقوم على المقاربة.

٤. يجب أن تتضافر جهود منظومة الأمم المتحدة، وأن تعمل مع غيرها من أصحاب المصلحة الرئيسين، بغية تقديم دعم فعال لعملية إرساء الديمقراطية. ويتطلب توفير هذا الدعم الفعال من الأمم المتحدة وضع نهج إستراتيجي متكامل.

وفيما يلي موجز للنتائج والتوصيات الأكثر تحديداً. وهي مقسمة إلى ثلاث مجموعات:

في الأول والثاني من شهر آذار/مارس ٢٠١٠، نظّمت كل من إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية (DPA)، وإدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام (DPKO)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)، مائدة مستديرة في نيويورك استمرت مدة يومين، هدفت إلى الاطلاع على دور الأمم المتحدة في تعزيز الديمقراطية والسلام والأمن. وتلقي هذه الوثيقة الموجزة الضوء على النتائج والتوصيات الرئيسة التي توصل إليها المشاركون في المائدة المستديرة.

وقد جمعت <sup>٣</sup> المائدة المستديرة الدولية حول الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحد أكثر من ٨٠ شخصية من صناعات السياسات والخبراء والأكاديميين في نيويورك، للاطلاع على عمل الأمم المتحدة عند نقطة التقاطع الهامة التي تربط بين المساعدة الديمقراطية وصنع السلام وإحلاله والحفاظ عليه. واشتركت الجهات الأربع (DPA وDPKO وUNDP وInternational IDEA) في وضع جدول أعمال اللقاء. وتمحورت المائدة المستديرة حول مواضيع تم معالجتها في ست جلسات، تناولت التحديات الموضوعية والإجرائية في بناء الديمقراطية في المناطق التي تعاني من الصراع وضمن سياق ما بعد الصراع. وشملت المواضيع ما يلي:

١. نظرة عامة على سياسات الأمم المتحدة وممارساتها.
  ٢. مراعاة النخبة والقدرات القيادية.
  ٣. تحديد الأولويات وتسلسلها.
  ٤. إرساء الديمقراطية وتعزيز الحكم المحلي وبناء السلام.
  ٥. استجابة المؤسسات.
  ٦. تعزيز التنسيق والتخطيط الشامل والنهج المتكامل.
- وقدمت دراسات خاصة شملت كل من أفغانستان ونيبال وتيمور الشرقية وهايتي وغرب أفريقيا، إضافة إلى ورقة نقاش أعدت خصيصاً للمائدة المستديرة للمساعدة في تركيز النقاش.

- الربط بين مختلف برامج الأمم المتحدة لدعم الديمقراطية والسلام والأمن، من خلال تسهيل عمليات التحليل السياسي الدقيق، وبناء السيناريوهات المختلفة، ووضع خطط للطوارئ.

## طريقة عمل الأمم المتحدة ضمن سياق الصراع

يعتمد النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة في تقديم المساعدة الديمقراطية اعتماداً كبيراً على صلاحيات وقدرات وموارد المؤسسات وليس على تقييم واقعي لاحتياجات المؤسسات. وغالباً لا ترتبط توجهات السياسة العامة بالمبادئ التوجيهية التشغيلية سواء على مستوى مقر الأمم المتحدة والتحديات اليومية على أرض الواقع.

ومن بين التوصيات المحددة التي انبثقت عن المائدة المستديرة والمرتبطة بطريقة عمل الأمم المتحدة ضمن سياق الصراع ما يلي:

- تعزيز الروابط بين هيئات الأمم المتحدة، والتأكد في الوقت نفسه من أن الأمم المتحدة تعمل بصورة أكثر فاعلية مع المؤسسات الأخرى العاملة في مجال المساعدة الديمقراطية ضمن سياق ما بعد الصراع.
- اتباع استراتيجية موحدة لأجهزة الأمم المتحدة تعنى ببناء السلام وبناء الدولة وبناء الديمقراطية، وتقوم على أساس تحليل سياسي مشترك للدول الخارجة من الصراع. وبغية دعم وضع مثل هذه الاستراتيجية، لا بد من تزامن العمليات والأدوات المشتركة مثل إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية (UNDAF) / التقييم القطري المشترك، و عملية التخطيط المتكامل للبعثات (IMPP)، وإطار عمل الأمم المتحدة الاستراتيجي المتكامل (ISF).
- وضع هيكلية حوافز ضمن منظومة الأمم المتحدة من أجل تسهيل التعاون بين سياسات المقرات وآلياتها وعمليات المكاتب القطرية من جهة، وبين جهات الأمم المتحدة المختلفة التي تعمل في مجال المساعدة الديمقراطية من جهة أخرى. ومن التدابير المفيدة في

- مضمون المساعدة الديمقراطية التي تقدمها الأمم المتحدة ضمن سياق الصراع.
- طريقة عمل الأمم المتحدة ضمن هذا السياق.
- الآثار الناتجة التي تمس السياسات والممارسات والبحوث.

## مضمون المساعدة الديمقراطية التي تقدمها الأمم المتحدة ضمن سياق الصراع

تشارك الأمم المتحدة بصورة فعلية في عدد من المجالات الهامة اكتسبت منها خبرة كبيرة، منها الوساطة السياسية، والانتخابات، والإصلاح السياسي والمؤسسي، وإصلاح الإدارة العامة، والأسس الاجتماعية والاقتصادية للديمقراطية. ومع ذلك، ما يزال ترسيخ وتوطيد المعرفة المكتسبة من هذه المجالات على المستوى المؤسسي محدود للغاية في الوقت الراهن.

ومن التوصيات المحددة التي انبثقت عن المائدة المستديرة والمرتبطة بمضمون المساعدة الديمقراطية التي تقدمها الأمم المتحدة ضمن سياق الصراع ما يلي:

- دمج المعرفة المكتسبة من منظومة الأمم المتحدة عامة ضمن ما يمكن تنفيذه بنجاح وتحت أية ظروف ولأية أسباب، إضافة إلى صياغة مبادرات اجتماعية واقتصادية مكملّة لاستراتيجيات «مراعاة النخبة» لضمان التأييد الشعبي للاتفاقيات السياسية بين النخب.
- وضع خيارات للإصلاح المؤسسي وتوفيرها على أساس ثروة المعارف والخبرات التراكمية التي اكتسبتها الأمم المتحدة وجهات أخرى تعمل على بناء الديمقراطية. وقد يفيد إجراء تحليل مقارنة يصف مختلف الخيارات المتوفرة لتطوير هيكلية المؤسسات ويستند إلى نماذج مستوحاة من جميع المناطق، بما في ذلك المناطق الواقعة في القسم الجنوبي من العالم، الجهات الفاعلة المحلية الملتزمة بعمليات الإصلاح ويزيد من فاعليتها.

وبناء السلام وبناء الدولة.

• انعكاس الفهم المتنامي لمنظومة الأمم المتحدة للروابط المعقدة بين المساعدة الديمقراطية وبناء السلام في بيانات السياسة العامة التي تصدرها الأمم المتحدة، والمبادرات والفعاليات التي تقوم بها في المستقبل.

• الربط بصورة أكثر فاعلية بين النقاش السياسي العام الذي يجري ضمن منظومة الأمم المتحدة وبين التطورات المتعلقة بالسياسة العامة في المنتديات الدولية الرئيسية الأخرى، بما في ذلك المنظمات الإقليمية والجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف، حول قضايا مثل أولويات التمويل والمبادئ السليمة لبناء الديمقراطية وبناء السلام وبناء الدولة في الدول التي تعيش أوضاعاً حرجية.

### قضايا المستوى التشغيلي

• التغلب على مشكلة عدم الربط بين قرارات السياسة العامة التي تُتخذ على مستوى مقرات الأمم المتحدة وبين تنفيذها على المستوى الميداني، عن طريق إجراء تحليل مشترك ووضع استراتيجية موحدة، وذلك باستخدام مجموعة من الأدوات، منها عملية التخطيط المتكامل للبعثات (IMPP)، وإطار عمل الأمم المتحدة الاستراتيجي المتكامل (ISF).

• وضع مبادئ توجيهية واضحة تستند إلى الأدلة بهدف تمكين الخبراء من دمج أنشطة الأمم المتحدة المرتبطة بالديمقراطية مع أنشطتها المتعلقة بالسلام والأمن بطريقة أفضل، وذلك من خلال إصدار دليل للخبراء يحتوي على إرشادات شاملة أو «قائمة مرجعية» للجوانب الرئيسية التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار عند مواجهة تحديات مزدوجة تتمثل في تأمين السلام والاستقرار وتعزيز الديمقراطية.

• مراجعة هيكلية الحوافز الخاصة بالأمم المتحدة (المهمات والأطر الزمنية للعمل، وقضايا الموارد البشرية، والموارد المالية، والقيادة) بغية معالجة

هذا الصدد إجراء تدريب مشترك بين الوكالات، ونشر المبادئ التوجيهية للعمل بطريقة أكثر فاعلية تهدف إلى تعزيز أطر التعاون داخل الأجهزة، وتنظيم حلقات للنقاش وموائد مستديرة على المستوى الإقليمي من أجل تسهيل تلاقح وجهات النظر السائدة في الميدان والمقرات، إضافة إلى صياغة جدول أعمال مشترك.

• إنشاء منبر الإلكتروني موحد للأمم المتحدة يعنى بشؤون الديمقراطية والسلام والأمن، ويسمح بتبادل المعلومات والمعرفة ضمن منظومة الأمم المتحدة ومجتمعات الممارسة التابعة لها والتي تتعامل مع مجموعة من القضايا المتصلة بالسلام والأمن والحكم الديمقراطي.

• تضافر الجهود من أجل ربط عمل الأمم المتحدة في مجال الديمقراطية بعملها في مجال السلام والأمن بانتظام أكبر؛ لذا يجب على الجهات المشاركة في رعاية المائدة المستديرة أن تمضي قدماً في إعداد إجراءات ملموسة بغية تنفيذ السياسات المتصلة بالديمقراطية والسلام والأمن.

### التطلع إلى المستقبل:

### الآثار الناتجة التي تمس السياسات والممارسات والبحوث

ألقى المشاركون في المائدة المستديرة الضوء على عدد من القضايا الحرجة التي تؤثر على السياسات والممارسات والبحوث، والتي تستحق المزيد من الدراسة والمتابعة. وتتلخص هذه القضايا فيما يلي:

### القضايا الاستراتيجية على مستوى السياسات

• وضع مبادئ أساسية وتوجيهات محددة للسياسات، تشمل مختلف الموضوعات التي تتناولها قرارات لجنة الأمم المتحدة للسياسات بشأن قضايا متنوعة مثل سيادة القانون وإصلاح قطاع الأمن وبناء الدستور، وذلك بهدف تحديد أثرها على المساعدة الديمقراطية

- جمع أساليب الممارسة الديمقراطية التي استُخدمت في عمل الأمم المتحدة وأعمال المؤسسات الأخرى العاملة ضمن سياق الصراع ونشرها بصورة منهجية.

- تحديد المجالات التي تحتاج إلى المزيد من البحث والمعرفة من أجل مواجهة التحديات المستجدة في مجال بناء الديمقراطية في الدول المتضررة من الصراع.

- توسيع القاعدة المعرفية وترسيخها في مجال السياسات والممارسات التي تنتهجها الأمم المتحدة وشركاؤها بشأن الروابط بين الديمقراطية والسلام والأمن. ■

- العوائق العملية التي تحول دون ترجمة الاستراتيجيات المتكاملة إلى إجراءات فعالة.

## القضايا المتعلقة بالبحث والتحليل

- العمل على استمرار المشاركة الفكرية للأمم المتحدة في مناقشات أكاديمية وسياسية تتعلق بمفاهيم الديمقراطية وبناء السلام وبناء الدولة من خلال التحليلات التي تجريها، فضلاً عن تلك التي يجريها شركاؤها على مستوى العالم، ولا سيما المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.
- جلب وجهات نظر وخبرات متنوعة من جميع أنحاء العالم، بغية توسيع قائمة الخيارات والبدائل المتاحة للدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع، والتي تجد صعوبة في التعامل مع التحول الديمقراطي.

# مقدمة

”جاءت هذه المائدة المستديرة في وقت مناسب للغاية، بعد عشر سنوات من صدور تقرير الإبراهيمي ”المفصلي“، الذي استعرض التحديات التي واجهت عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في العقد الأول بعد انتهاء الحرب الباردة؛ وبعد خمس سنوات من إنشاء لجنة بناء السلام، التي يجري مراجعة أعمالها هذا العام؛ وبعد سنة واحدة من بدء مبادرة <الأفق الجديد>، التي أطلقتها الأمانة العامة، للبحث عن أبعاد جديدة لحفظ السلام. ولجميع هذه الخطوات تأثير مباشر أو غير مباشر على دور الأمم المتحدة في بناء السلام والأمن والديمقراطية“.

سعادة السفير سيزار ماريا راغاليني الممثل الدائم لإيطاليا لدى الأمم المتحدة (البيان الكامل في الملحق الثالث)

الديمقراطية والسلام  
والأمن: دور الأمم  
المتحدة

المرنة لمجال المساعدة الديمقراطية، ينبغي النظر إلى الأفكار والدروس التي يحتوي عليها هذا التقرير على أنها جزء من عملية تعلم تراكمية وليست نتائج نهائية. وحقيقة الأمر أن إحدى النتائج الرئيسية للمائدة المستديرة هي تحديد المسائل الهامة والقضايا المتعلقة التي تتطلب المزيد من الدراسة والمتابعة.

## تحليل السياق تحديد المشكلة التي سيتناولها اجتماع المائدة المستديرة

أقيمت المائدة المستديرة الدولية حول ”الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحدة“ في شهر آذار/مارس ٢٠١٠، استكمالاً لعدد من البيانات التي أصدرتها الأمم المتحدة مؤخراً والنقاش السياسي العام الدائر في أروقتها، ومن ذلك على وجه الخصوص ما يلي:

- المذكرة التوجيهية للأمين العام بشأن الديمقراطية (الأمين العام للأمم المتحدة ٢٠٠٩ ج) الصادرة في شهر أيلول، سبتمبر ٢٠٠٩، والتي حددت الأسس المعيارية والمفاهيم الخاصة بعمل الأمم المتحدة في

في الأول والثاني من شهر آذار/مارس ٢٠١٠، نظمت كل من إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية (DPA)، وإدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام (DPKO)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)، مائدة مستديرة في مدينة نيويورك، حول عمل الأمم المتحدة في مجالات الديمقراطية والسلام والأمن. وكان الغرض من تنظيم هذه ”المائدة المستديرة الدولية حول الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحدة“ تشجيع تبادل الخبرات ووجهات النظر فيما يتعلق بالنظريات والسياسات والممارسات. ويمكن الإطلاع على مذكرة التصور التي تحدد مفهوم هذا الاجتماع في الملحق الأول.

وقد جمعت المائدة المستديرة التي عُقدت في شهر مارس/آذار ٢٠١٠، مناقشة دور الأمم المتحدة في تعزيز الديمقراطية والسلام والأمن، أكثر من ٨٠ شخصية من صناعات السياسات وأصحاب الخبرة والأكاديميين العاملين في مختلف الجوانب المرتبطة بالسلام والأمن والديمقراطية، بهدف استعراض عمل الأمم المتحدة عند التقاطع الهام الذي تربط بين مجالات المساعدة الديمقراطية وصنع السلام والحفاظ عليه وبناءه. وكان هذا اللقاء هو الثاني في سلسلة من ثلاثة اجتماعات، تهدف إلى إرساء قضية الديمقراطية ضمن الركائز الثلاث لعمل الأمم المتحدة - وهي السلام والأمن، والتنمية، وحقوق الإنسان. وتمحور الاجتماع الأول الذي نظّمته إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في سبتمبر/أيلول ٢٠٠٨، حول استكشاف العلاقة بين الديمقراطية والتنمية. ومن المتوقع أن يركز الاجتماع الثالث على العلاقة بين الديمقراطية وحقوق الإنسان.

ويُلقي هذا التقرير الموجز الضوء على النتائج والتوصيات الرئيسية التي انبثقت عن ”المائدة المستديرة الدولية حول الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحدة“، التي انعقدت في شهر آذار/مارس ٢٠١٠. وعلى ضوء الطبيعة

- إلى جانب ترتيبها بالتسلسل وحسب الأولوية - تشكل تحدياً للجهات الفاعلة الدولية والمحلية. ومن المشكلات الأخرى، أنه في الوقت الذي لا تزال فيه المساواة بين الجنسين تمثل تحدياً للديمقراطيات المستقرة، فإنها تكون أكثر تعقيداً ضمن سياق الصراع أو ضمن سياق ما بعد الصراع. وتكون التحديات الرئيسة للسلام والأمن ضمن سياق ما بعد الصراع متصلة بأبعاد النوع الاجتماعي، ولذا تتطلب مبادرات تستجيب إلى النوع الاجتماعي.

وقد أدى التقدم الملحوظ في مختلف برامج السياسات إلى عمل ترتيبات تنظيمية جديدة داخل المؤسسات التي تقدم المساعدة، ووضع أطر استراتيجيه تتماشى مع أي من الأهداف الشاملة، وصقل الأطر التحليلية وما يرتبط بها من أنظمة الإنذار المبكر وأطر/ أدوات يستخدمها الخبراء في عمليات التقييم. ومن المؤسف أن الأطر المختلفة غالباً ما تقتصر إلى الانسجام فيما بينها، وتشير إلى فترات زمنية مختلفة (أي المدى القصير والمتوسط والطويل) وبالتالي يمكن أن تزيد من عدم انسجام العمل الدولي. وتميل هذه الأطر أيضاً إلى إقبال كاهل المؤسسات الضعيفة في الدول الشريكة، رغم أن الملكية المحلية تُعرف دائماً على أنها عامل رئيس لتحقيق السلام والتنمية المستدامين، من خلال مؤسسات وعمليات ديمقراطية فعالة وكاملة التمثيل يشارك فيها الرجل والمرأة على حد سواء. إضافة إلى ذلك، من المرجح أن تقوم الجهات المحلية المستقطبة سياسياً ضمن سياق ما بعد الصراع، طبقاً للوضع القائم، بإقبال كاهل الجهات الدولية وهيئات الأمم المتحدة بمطالب متناقضة وغير متسقة.

## أهداف اجتماع المائدة المستديرة وهيكلته

اتفقت كل من إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية، وإدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على عقد اجتماع مائدة مستديرة يركز بشكل خاص على مختلف الطرق التي تتبعها هيئات الأمم

مجال الديمقراطية، والمبادئ التوجيهية للمساعدة الديمقراطية الفعالة

- المراجعة المستمرة التي تجريها الجمعية العامة ومجلس الأمن التابعين للأمم المتحدة لأعمال لجنة بناء السلام، والتي يدخل في نطاق ولايتها تعزيز الترابط والتنسيق بين الجهات الفاعلة الرئيسة ضمن سياق ما بعد الصراع، وتنظيم الاهتمام الدولي والموارد الدولية وتوجيههما نحو الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع؛
- ما دار من نقاش داخل اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام (C-34)، ومجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة، بعد ١٠ سنوات من صدور "تقرير إبراهيمي" - الذي شكّل معلماً بارزاً في مجال إصلاح عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (٢٠٠٠) - حول مشروع الأفق الجديد (الأمم المتحدة، إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني (٢٠٠٩)، الذي يركز على التحديات الجديدة التي تواجه بعثات حفظ السلام من ناحية وضع السياسات واتخاذ القرارات والتخطيط، وتشكيل القوات ونشرها، وإدارة بعثات حفظ السلام، واستراتيجيات الخروج، وبناء السلام، إضافة إلى دور عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في دعم وتعزيز العمليات السياسية اللازمة لتحقيق سلام طويل الأمد
- قرب موعد الذكرى السنوية العاشرة لصدور قرار مجلس الأمن ١٢٢٥ (مجلس الأمن عام ٢٠٠٠) بشأن المرأة والسلام والأمن، وتحقيق الأدوار المختلفة التي تلعبها المرأة في حل الصراع وبناء السلام.

ويدور النقاش السياسي العام المتعلق بمنع نشوب الصراعات وبناء السلام في المجتمع الدولي حول العمليات المتميزة، وان كانت متشابهة، التي تهدف إلى بناء السلام والديمقراطية والدولة. وضمن السياق الهش لما بعد مرحلة الصراع، ورغم اللغة الخطابية عن الملكية المحلية، لا يزال التوافق مع الأولويات الوطنية واتجاهات المانحين، والعمليات الهادفة إلى بناء السلام والديمقراطية والدولة

المتضررة من الصراعات وضمن سياق ما بعد الصراع. وشملت موضوعات الجلسات الست ما يلي:

١. نظرة عامة على سياسات الأمم المتحدة وممارساتها
٢. مراعاة النخبة والقدرات القيادية.
٣. تحديد الأولويات وتسلسلها.
٤. إرساء الديمقراطية وتعزيز الحكم المحلي وبناء السلام.
٥. استجابة المؤسسات.
٦. تعزيز التنسيق والتخطيط الشامل والنهج المتكامل.

وركزت الجلسة السابعة للمائدة المستديرة على وضع النتائج والتوصيات الرئيسية للأمم المتحدة والمرتبطة بكيفية مواجهة التحدي المزدوج المتمثل في تحقيق سلام مستدام وبناء ديمقراطية والحكم الديمقراطي والمؤسسات الحكومية في الدول التي تعاني من عدم الاستقرار لا سيما ضمن سياق ما بعد الصراع التي تحاول أثناءها هذه الدول من استعادة عافيتها.

ويقدم هذا التقرير الموجز، أهم النتائج والتوصيات التي انبثقت عن "المائدة المستديرة الدولية حول الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحدة" في شهر آذار/مارس ٢٠١٠. ويتمحور التقرير حول الجلسات السبع الرئيسية للاجتماع، ويتضمن كذلك عدداً من الملاحق. ■

المتحدة من أجل تحقيق المزيد من الترابط والتكامل في عملها، في مجالات الديمقراطية والسلام والأمن. واشتركت المنظمات الراعية في وضع جدول أعمال «المائدة المستديرة الدولية حول الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحدة» عبر إجراء مشاورات واسعة. وتمحور جدول الأعمال حول خمس حالات دراسية، شملت أفغانستان ونيبال وتيمور الشرقية وهايتي وغرب أفريقيا، وذلك بهدف استخلاص دروس أشمل بشأن السياسات والممارسات التي يمكن أن تدعم عمل الأمم المتحدة في نشر الديمقراطية في الدول المتضررة من الصراعات. ويحتوي جدول الأعمال المفصل على موجز لهذه الدراسات كما ورد في الملحق الثاني.

وافتح سعادة السفير سيزار مارياريا راغاليني، الممثل الدائم لإيطاليا لدى الأمم المتحدة، اجتماع المائدة المستديرة المنعقد في شهر آذار/مارس ٢٠١٠ بكلمة ترحيب (الملحق الثالث). وتمهيداً للاجتماع، قدم ممثلو المؤسسات الأربع المشاركة في استضافة اللقاء بيانات رسمية ولمحة عامة عن التحديات الراهنة التي تواجه الأمم المتحدة في بناء الديمقراطية، لا سيما في الدول التي تعيش أوضاعاً غير مستقرة: لين باسكو، وكيل الأمين العام، إدارة الشؤون السياسية (الملحق الرابع)؛ وأولاف كيورفن، الأمين العام المساعد ومدير مكتب السياسات الإنمائية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (الملحق الخامس)؛ وايزومي ناكاميتسو، رئيسة شعبة السياسات والتقييم والتدريب، إدارة عمليات حفظ السلام (الملحق السادس)؛ وماسيمو توماسولي، المراقب الدائم للمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية لدى الأمم المتحدة (الملحق السابع).

وقبل بدء الجلسات اريسة لاجتماع المائدة المستديرة، ألقى إليزابيث سبيهار (إدارة الشؤون السياسية) الضوء على النتائج المرجوة من الاجتماع، كما أشارت إلى ورقة النقاش التي أعدها نيكل تشيرجي بالاشتراك مع ماسيمو توماسولي قبل الاجتماع. وتضمن الاجتماع ست جلسات تنوعت موضوعاتها بين التحديات الموضوعية والتحديات الإجرائية في بناء الديمقراطية في البيئات

## سياسة الأمم المتحدة وممارساتها في دعم الحكم الديمقراطي والسلام والأمن: نظرة عامة

استعرضت الجلسة الأولى من "المائدة المستديرة الدولية حول الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحدة" الجوانب الرئيسية لعمل الأمم المتحدة في مجالات الديمقراطية والسلام والأمن. وتعتبر مشاركة الأمم المتحدة في مجال المساعدة الديمقراطية أمراً حديثاً نسبياً مقارنة مع عملها في مجال السلام والأمن (انظر المربع 1).

وفي العديد من الدول غير المستقرة والمتضررة من الصراع، تواجه الأمم المتحدة اليوم تحدياً مزدوجاً يتمثل في دعم السلام والأمن وتعزيز التطور الديمقراطي. وقد فرض هذا الوضع عملية إعادة تفكير جادة من جانب منظومة الأمم المتحدة المتعددة، بما فيها البنك الدولي.

ولا يملك البنك الدولي صلاحية اتخاذ قراراته على أسس سياسية، أو التدخل في الشؤون السياسية للدول الأعضاء. ومع ذلك، يشارك البنك حالياً في نقاش واسع حول الحكم الديمقراطي نظراً لارتباطه باهتماماته الأساسية، إذ يركز البنك بالدرجة الأولى على النتائج التنموية للحكم الرشيد وهي تمكين سيادة القانون، وتنفيذ الإرادة الشعبية، وتقديم الخدمات العامة بفعالية، وإدارة الموارد بشكل عادل، وخلق بيئة شفافة ومحددة، وحماية الفقراء والأقليات، والوفاء بالالتزامات الدولية. وقد تنامي إدراك البنك لأهمية إطار بناء الدولة الذي يركز على شرعيتها كنهج مفيد لدعم الحكم الديمقراطي. وسيتناول "تقرير التنمية في العالم" الذي سيصدر عن البنك الدولي في العام 2011 الأوضاع الهشة والصراعات، مع التركيز على الإصلاح الاقتصادي والإداري، ومكافحة الفساد، وإصلاح قطاع الأمن، واتخاذ إجراءات أمنية ضد الخارجين عن القانون، والإصلاح الدستوري والانتخابي.

وتشير الدلائل إلى أن التنافس السياسي ضمن سياق ما بعد الصراع يمكن أن يؤدي إلى تفاقم العنف على المدى القصير، في حين أن الإصلاحات الديمقراطية تستغرق وقتاً طويلاً. ولهذا يرى البعض أن يركز المجتمع الدولي في تعزيزه لبناء السلام على القواعد (كالشرعية والتمثيل والمساءلة)، والإجراءات (كالانتخابات النزيهة، والمال العام، واستقلال القضاء، والسيطرة المدنية على قوات الأمن) التي يمكن أن تسهم في إحلال الديمقراطية على المدى الطويل. وأقر المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة أن التفاعل بين بناء السلام وبناء الدولة يتميز بالتعقيد. فبناء الدولة عبارة عن عملية طويلة الأمد تنطلق من الداخل، وغالباً ما تكون مصحوبة بالعنف. وبالنظر إلى مجموعة التحديات التي تواجه الدول التي تمر بمراحل الانتقال إلى بناء السلام وبناء الدولة وبناء الديمقراطية، اتفق المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة على وجود دور هام للمجتمع الدولي يجب أن يؤديه خلال هذه المراحل الانتقالية المتعددة.

"رغم المساندة الجماهيرية الهائلة التي تحظى بها الديمقراطية والتعددية، إلا أننا ما زلنا نواجه مشكلة التعصب السياسي في كل مكان تقريباً، سواء في الدول النامية أو المتقدمة. ويتجلى هذا الأمر في رفض القادة السياسيين إعطاء مساحة لمن يعارضهم، وفي عدم تقبل الأحزاب السياسية انشقاق بعض الأعضاء عنها، ويتجلى هذا بصورة أعم في رفض وجهات النظر المغايرة.

ولقد كان إحلال السلام والاستقرار في الدول التي أنهت فيها الصراع أحد الشواغل الرئيسية للأمم المتحدة على مدى السنوات العشرين الماضية أو نحو ذلك.... إلا أن تعزيز التسامح السياسي والحكم الرشيد في تلك الدول يعد مهمة شاقة للغاية."

لين باسكو، وكيل الأمين العام للأمم المتحدة للشؤون السياسية  
(البيان الكامل في الملحق الرابع)

## المربع ١: مشاركة الأمم المتحدة في دعم الحكم الديمقراطي والسلام والأمن

أثمرت مجموعة متزايدة من التجارب المقارنة في مجال المساعدة الديمقراطية عن عدد من وجهات النظر الجديدة:

- ليس هناك نموذج واحد للديمقراطية إذ يجب أن تنمو الديمقراطية بصورة طبيعية وأن تعكس الظروف المحلية. فالدعم الدولي ضروري لكنه غير كافٍ.
  - للديمقراطية أبعاد سياسية وتنموية، وينبغي أن تكون هذه الأبعاد متوازنة بعناية، وتستند بقوة إلى تحليل دقيق للظروف القطرية.
  - تتضمن الأسس الاجتماعية والاقتصادية للديمقراطية قضايا مثل الإصلاح الزراعي، وتوليد الإيرادات من الضرائب. وتشكل الضرائب أداة مهمة لتعزيز شرعية الدولة ومساءلتها أمام مواطنيها.
  - عملية بناء السلام وبناء الديمقراطية هي عملية سياسية بالدرجة الأولى. ومع ذلك، كثيراً ما يتعامل المجتمع الدولي مع الديمقراطية على أنها مجال لتقديم المساعدة الفنية.
  - لا يمكن الاستغناء عن بناء القدرات في عمليتي بناء السلام والديمقراطية، وكثيراً ما تحل المساعدة الدولية محل القدرات المحلية بدلاً من أن تميها.
  - من الأهمية بمكان أن تسترعى المفاهيم المحلية للحكم الرشيد اهتمام المجتمع الدولي.
- ثمة ضرورة لتسجيل هذه التجارب بشكل منهجي. ولهذا اقترح المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة أن تلعب الأمم المتحدة دوراً هاماً في إنشاء قاعدة معرفية قوية حول دعم الديمقراطية في بيئات مختلفة.

وقد أيدت الأمم المتحدة الديمقراطية باستمرار كأحد المكونات الأساسية لعملها منذ أن نشرت في العام ١٩٩٦ *أجندة لإرساء الديمقراطية* (بطرس غالي ١٩٩٦). من ناحية أخرى، أشار المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة إلى أن استجابة الأمم المتحدة للديمقراطية في الدول المتضررة من الصراع كانت استجابة غير مدروسة في أغلب الأحيان. وتزداد مهمة الأمم المتحدة تعقيداً بسبب التحديات الصعبة التي تواجه المساعدة الديمقراطية ضمن سياق ما بعد الصراع، حيث يجب أن تلتزم الأمم المتحدة بالحياد النشط في سبيل تحقيق السلام. ويمكن أن تسهم عملية إرساء الديمقراطية في مثل هذا السياق بتفاهم العنف واستيلاء الشبكات الإجرامية على المؤسسات السياسية.

ولهذا، اتفق المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة على أن تكون المهام المخولة للأمم المتحدة أكثر وضوحاً، وهي بحاجة إلى المزيد من استراتيجيات الدخول والخروج، والأدوات والتمويل، لدعم التغيير الديمقراطي ضمن سياق ما بعد الصراع. ويجب على الأمم المتحدة أيضاً الاعتراف بأن الديمقراطية عملية بطيئة قد تتعرض لانتكاسات بين الحين والآخر، ولذا يجب أن تكون شاملة وتلقى رعاية مستمرة. ومع ذلك، يسارع المجتمع الدولي في العديد من الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع في إعداد استراتيجية للخروج، حتى وإن كانت الظروف الملائمة لتوطيد السلام، بما في ذلك التحول الديمقراطي، لم تتحقق بعد. ومن الضروري استمرار الدعم السياسي والمالي لتعزيز القدرات المحلية. علاوة على ذلك، هناك مجالات معينة يمكن أن يكون دعم الأمم المتحدة لها بمثابة استثمار طويل الأمد في مجال الديمقراطية (مثل بناء الدستور، والتعليم الليبرالي، والتربية المدنية). ونظراً لأهمية الإصلاح الدستوري في التطور الديمقراطي، فقد اقترح المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة أن تقوم الأمم المتحدة بإنشاء قسم لإعداد الدستور يكون مصدراً للمساعدة الفنية. ■

الديمقراطية والسلام  
والأمن: دور الأمم  
المتحدة

١ تتبّع الجهات المختلفة في منظومة الأمم المتحدة طرقاً متنوعة لتقديم المساعدة الديمقراطية. وقد تجلّى هذا الأمر في مختلف المداخلات التي قُدمت خلال *المائدة المستديرة الدولية حول الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحدة*. وسيتم التركيز في هذا التقرير على مجمل عمل الأمم المتحدة في مجال الديمقراطية بغية تقديم صورة أفضل لارتباطه بعمل الأمم المتحدة في مجال السلام والأمن. وسيأتي ذكر المجالات المختلفة لعمل الأمم المتحدة في مجال الديمقراطية بمزيد من التفصيل ضمن ورقة النقاش التي أُعدت للمائدة المستديرة.

# مراعاة النخبة والقدرات القيادية

تم استعراض موضوع مراعاة النخبة والقدرات القيادية في الجلسة الثانية لاجتماع المائدة المستديرة، إذ أظهر الاجتماع اعترافاً واسعاً بأهمية مراعاة النخبة وتقاسم السلطة، باعتبارهما مكونين أساسيين لبناء السلام وبناء الديمقراطية، رغم أنهما يسببان في كثير من الحالات مشاكل خطيرة.

وقدمت الحالة الدراسية لنيبال (أنظر الملخص الوارد في جدول الأعمال المفصل لاجتماع المائدة المستديرة في الملحق الثاني) مثالاً جيداً يوضح أن الاستقطاب بين النخب السياسية يمكن أن يخلق عوائق أمام بناء السلام وبناء الديمقراطية. ورغم الإنجازات غير العادية التي حققتها نيبال، إلا أنها تواجه حالياً إمكانية الانزلاق مرة أخرى إلى العنف نتيجة للصراع الضاري على السلطة بين الأحزاب الرئيسية الثلاثة في البلاد. ويؤدي الصراع الدائر بين النخبة والاستقطاب السياسي في نيبال إلى تقويض جهود البحث عن الوفاق الوطني والوحدة الوطنية، اللذين يجب أن يشكلوا الأساس لعملية السلام والتحول الديمقراطي. ولكن من المتوقع أن يتبدد تأييد الشعب للعملية السياسية ما لم يتم معالجة احتياجاتهم من الوظائف والخدمات الأساسية.

ورأى المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة أن المجتمع الدولي قد انزلق في «لعبة النخبة» في كاتماندو. واقترح المشاركون، رغم إدراكهم لأهمية الملكية الوطنية للعملية، عدة مبادئ توجيهية للمشاركة الدولية في مثل هذه الظروف غير المستقرة:

- تكوين فهم واضح لواقع البلد استناداً إلى معلومات موثوقة.
- دعم السلام والتنمية والديمقراطية على المدى الطويل.
- تحقيق الانسجام بين الجهات الرئيسية الفاعلة، والتقسيم المنطقي للجهود المبذولة.
- الحد من الاعتبارات الثانوية مثل الطموحات والمصالح الشخصية والمؤسسية.

وقد اعتبر التوتر الناجم عن التوازن بين مراعاة النخبة وبين تلبية الاحتياجات الشعبية - ومنها الحاجة إلى المشاركة السياسية - تحدياً لانهائية له. وتطرق المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة أيضاً إلى غياب الاستراتيجيات الجاهزة للتغلب على هذا التوتر. والنخبة ليست وحدة مترابطة؛ فبعض أفراد النخبة لديهم رغبة جادة في التغيير الديمقراطي. وقد يكون دعم النخبة ضرورياً لخلق مؤسسات تتيح للمواطنين المشاركة والتعبير عن آرائهم. ولذلك، في الوقت الذي يمنع فيه المجتمع الدولي الدعم عن الذين يهددون باستخدام العنف، يجب عليه أن يتبنى موقفاً أخلاقياً حيادياً.

وعلى الرغم من ضرورة مراعاة النخبة من أجل تحقيق الاستدامة على المدى البعيد، فقد سبقت حجة قوية مفادها أن ذلك لا يمكن أن يكون على حساب الملكية المجتمعية لعملية السلام والتحول الديمقراطي. والحقيقة أنه تم التأكيد على أن المجتمع الدولي قد يعيق الديمقراطية من خلال تركيزه الضيق على مراعاة النخبة وبناء الدولة دون الاهتمام بالمجتمع المدني، ووسائل الإعلام، والعناصر الأساسية الأخرى في المجتمع. وهكذا، يتمثل أحد التحديات الرئيسية التي تواجه الأمم المتحدة وغيرها من الجهات الدولية في كيفية ضمان الاستقرار عن طريق العمل على مستوى النخبة، وفي الوقت نفسه تشجيع عمليات سياسية تشمل جميع الأطراف تقوم على المشاركة والمساءلة في المجتمعات التي تعاني من الانقسام ضمن سياق ما بعد الصراع. وقد رأى البعض أنه حتى في حالة تأخير المشاركة الديمقراطية الكاملة ضمن سياق ما بعد الصراع، قد يشكل الالتزام بتقاسم عوائد السلام على نطاق أوسع استثماراً مهماً في التأييد الشعبي للترتيبات السياسية القائمة بين النخبة. ويوضح المربع ٢ الحوافز الرئيسية التي تدعم مراعاة النخبة.

وقد أظهر النقاش بعض المتطلبات المتعارضة التي تواجه المساعدة الديمقراطية، وألقى الضوء على الدروس المستفادة من تجارب مراعاة النخبة. ■

المربع ٢: الحوافز الرئيسية الداعمة لمراعاة النخبة

يعتبر تعزيز الحكم الديمقراطي من البرامج التي نشأت حديثاً. فقد أصدر البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة أول وثيقة حول إدارة الحكم في العام ١٩٩٧، ومنذ ذلك الحين أصبح هناك إدراك متزايد للحوافز الرئيسية التي يمكن أن تدعم مراعاة النخبة:

- بناء الإدارة العامة بصفقتها جوهر الحكم الديمقراطي حيث يكون من الصعب كسب ثقة الجمهور دون تقديم خدمات مدنية تؤدي وظيفتها كاملاً.
  - تكثيف الاستثمار في برامج الإنعاش وإعادة الإعمار، وإنشاء البنى التحتية وتقديم الخدمات العامة. وتكون الديمقراطيات أكثر قدرة على البقاء حين تكون الحكومات قادرة على تقديم الخدمات وتحسين الحياة اليومية بصورة فعالة.
  - إرساء الأمن والأمان لتنفيذ اتفاقيات السلام وإعادة بناء قوات الأمن والنظام العام.
  - تعزيز العدالة والمصالحة لبناء ثقافة تقوم على الديمقراطية.
  - دعم النمو الاقتصادي من خلال تشجيع التجارة والاستثمار وخلق فرص العمل.
  - تقديم الجهات المانحة تعهدات طويلة الأجل لا تتجاهل دور الحكومة.
- وأخيراً، رغم أن الجهات المانحة والفاعلة الخارجية يمكن أن تساعد في تعزيز الديمقراطية، إلا أن الضغط من أجل تحقيق الديمقراطية لا بد أن يأتي من الداخل - ولا بد أن تكون الطبقة الوسطى، حتى وإن كانت صغيرة، محركاً مهماً لهذا الضغط.

# تحديد الأولويات وتسلسلها

استعرضت الجلسة الثالثة للمائدة المستديرة تحديد الأولويات المتنافسة وترتيبها بالتسلسل في الدول الخارجة من الصراع. ومن المعترف به على نطاق واسع أن أولويات تلك الدول غالباً ما تتأرجح بين الأمن والاستقرار، والحكم الديمقراطي، والنمو الاقتصادي، والعدالة والمصالحة الاجتماعية، وغيرها. ونتيجة لذلك، كثيراً ما تتبنى الجهات الفاعلة الدولية نهجاً تسلسلياً - مع تفضيل الأمن والإغاثة الإنسانية، وتحقيق الاستقرار والإنعاش المبكر. وغالباً ما يُنظر إلى الحكم الديمقراطي على أنه أولوية ثانية في الدول الخارجة من الصراع. ومع ذلك فهناك اتفاق متزايد على أن تحديد الأولويات وتسلسلها يجب أن يتم وفقاً إلى سياق محدد، بعد استيفاء شرط تحقيق الأمن.

واتفقت الآراء على أن غرب أفريقيا، وهي منطقة شملتها حالات الدراسة التي ناقشها المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة (أنظر ملخص دراسات الحالة في الملحق الثاني)، تقدم نموذجاً متنوعاً من التجارب القطرية والاستجابات المختلفة من جانب أجهزة الأمم المتحدة في مجال دعم بناء السلام وبناء الديمقراطية. كما أشار المتحدثون إلى أن الأمم المتحدة قد تجنبنا اتباع نموذج موحد في غرب أفريقيا، وتبنت مجموعة مختلفة من الاستراتيجيات المتكاملة بغية دعم عمليات محددة لكل دولة تم اختيارها، من خلال تعاون مشترك مع الجهات الفاعلة المحلية لتحديد الأولويات. علاوة على ذلك، فقد حرصت الأمم المتحدة على مراعاة الأبعاد الإقليمية لعملية بناء السلام في غرب أفريقيا، فتبنت نهجاً منسقاً للتعامل مع المشكلات العابرة للحدود، مثل الإرهاب وتهريب المخدرات. ومع ذلك، رأى المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة أن الحاجة إلى استراتيجيات أكثر فعالية لتعزيز الديمقراطية وبناء السلام تستند إلى التجارب المكتسبة حتى الآن ما زالت قائمة.

ونوه المشاركون في الاجتماع إلى أنه تُعطى الأولوية غالباً إلى إجراء الانتخابات ضمن سياق ما بعد الصراع، من أجل تنظيم عملية تقاسم السلطة بعد اتفاق السلام المبدئي. لكن لا تحقق الانتخابات الاستقرار بالضرورة، لا سيما عندما لا توافق النخبة ذات النفوذ على قواعد اللعبة، أو عندما تُحرّم مجموعات معينة من التمثيل في الانتخابات. وبالتالي هناك اعتراف متزايد بأن لاستمرار العمليات والدورات الانتخابية أهمية كبرى في تحقيق الاستقرار وبناء الديمقراطية تفوق عملية إجراء انتخابات واحدة.

من ناحية أخرى، يمكن أن تكون الانتخابات مصدراً للشرعية، غير أن الديمقراطية يجب أن تذهب إلى أبعد من العملية الانتخابية، إذ يمكن الحصول على الشرعية عن طريق تحسين الأداء الاقتصادي أو الدفاع عن حقوق الأقليات. ولهذا يرى البعض أن فهم مصادر الشرعية هو الأساس الذي يقود إلى فهم المطالبة المحلية بالديمقراطية. ورأى المشاركون أن صنع السلام يتطلب إزالة الطابع العسكري عن السياسة وتحصيل المكاسب السياسية، بينما تتطلب الديمقراطية إضفاء الطابع المؤسسي على عدم اليقين. ويمكن أن تعزز العمليتان بعضهما البعض عندما ترى الشخصيات المحورية أن الديمقراطية وسيلة لإنهاء الصراع.

”بعدما أصبحت مهمة حفظ السلام أكثر طموحاً، وبدأت تشمل سيادة القانون والإصلاحات المؤسسية، خاصة في قطاعات الشرطة والأمن والعدل التي تصب مباشرة في جوهر عملية إرساء الديمقراطية السياسية بمجملها، بدأت قصة قوات حفظ السلام تزداد تعقيداً... فهذه المهمات الجديدة لحفظ السلام تعني في الحقيقة أننا بصدد تغيير الأنظمة التي تحدد كيفية ممارسة السلطة في المجتمع“.

إيزومي ناكاميتسو، رئيسة قسم السياسات والتقييم والتدريب، إدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام  
(البيان الكامل في الملحق ٦)

### المربع ٣: المعضلات الأساسية في الدول المتضررة من الصراع

هناك أربع معضلات رئيسية تحتاج إلى اختيارات ومفاضلات صعبة في البلدان المتضررة من الصراع:

- معضلة أفقية تتعلق بإدراج أم استبعاد الأشخاص في مراحل صنع السلام وبنائه، لا سيما فيما يخص المفسدين <
- معضلة عمودية تتعلق بمراعاة النخبة أم التوجه نحو القاعدة الشعبية <
- معضلة زمنية تتعلق باختيار الأولويات قصيرة المدى أم طويلة المدى <
- معضلة نظامية تتعلق بتفعيل الديناميكيات الدولية أم المحلية.

إضافة إلى ذلك، نوه المشاركون إلى أن العوامل الديموغرافية والجغرافية تفرض المزيد من التحديات على المجتمعات الخارجة من الصراع. ونظراً لارتفاع نسبة الشباب في كثير من الدول النامية، لا بد من التوازن بين مصالح النخبة وبين احتياجات جيل الشباب من التعليم وفرص العمل وغيرها. ولا بد أيضاً من التوازن بين الضغوط الداخلية وبين العوامل العابرة للحدود مثل الهجرة والتجارة غير المشروعة.

تتدخل الجهات الفاعلة الدولية في حفظ السلام وبنائه.

واعتبر المشاركون أن شدة تعقيد الأمور ضمن سياق ما بعد الصراع والحاجة إلى اتخاذ خيارات صعبة في ظروف مختلفة، يشكّلان عقبة أمام وضع نموذج ثابت من أجل ترتيب أنشطة المساعدة الدولية، أو تحديد أولوياتها بغية دعم الديمقراطية وبناء السلام. ومع ذلك، اتفق المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة على أن بعض التجارب الأخيرة تؤكد الحاجة إلى استراتيجيات أفضل للتدخلات القصيرة والمتوسطة والطويلة الأمد، واضعين في اعتبارهم أن الاختيارات القصيرة الأمد غالباً ما يكون لها أثر على العمليات طويلة الأمد. ■

وأعرب المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة عن أهمية التعرف على المكونات اللازمة للديمقراطية بعد الانتخابات بشكل أفضل. ومن المكونات التي تم التأكيد على أهميتها، إنشاء قاعدة إيرادات سليمة من خلال الضرائب، وبناء دولة فاعلة، وفتح المجال لإنشاء الأحزاب السياسية. ورغم ذلك، فقد أقر المشاركون بأن عملية وضع الأولويات وترتيبها يجب أن يحددها السياق، حتى يتسنى الاستجابة بشكل أفضل للمعضلات الصعبة التي تواجه الدول الخارجة من الصراع.

ويقدم المربع ٣ وصفاً للمعضلات الأساسية التي تواجه التعامل مع حالات أو سياق ما بعد الصراع. والمعضلات بحكم تعريفها تحول دون اتخاذ الخيارات المثلى. وبصرف النظر عن ذلك، فقد طرح المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة عدة خيارات للتعامل مع هذه المعضلات. فقد رأوا مثلاً فائدة كبرى في توسيع نطاق استيعاب جميع الأطراف إلى أقصى حد ممكن عن طريق تقديم حوافز للمشاركة؛ وبالتالي اعتبروا أن النظم الانتخابية التي تشجع مبدأ التناسب هي الأكثر دعماً لصنع السلام عامة.

كما تم التنبؤ به إلى أن دور النخبة من الطبقة الوسطى غالباً ما يكون محورياً، رغم عدم وجود فهم واضح لكيفية انخراطها في العملية. وقد أشار المشاركون أيضاً إلى أنه غالباً ما يتم تقدير الانتخابات المحلية بأقل من قدرها. وفي الوقت نفسه تم تسليط الضوء على تقاسم السلطة كأحد الاختيارات اللازمة للوصول إلى السلام. رغم الاعتراف بأن تقاسم السلطة يمكن أن يخلت وظيفياً أو يتحول إلى عائق أمام تعميق الديمقراطية مع مرور الوقت، بل قد يؤدي في بعض الظروف إلى الإضرار بعملية بناء الديمقراطية، خاصة عندما يُنظر إليه على أنه الخيار الافتراضي للخاسرين في الانتخابات.

ولهذا أكد المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة على ضرورة أن تتمتع اتفاقيات السلام بمرونة كافية كي تستوعب ترتيبات تقاسم السلطة مع مرور الوقت، بما في ذلك من خلال شروط الانقضاء. كما أشار المشاركون إلى عدم وجود فهم كاف للديناميكيات المحلية، بما فيها دوافع النخب المحلية، مما يجعل من الضروري تحسين عملية تحليل المخاطر، فضلاً عن التخطيط للطوارئ والسيناريوهات حين

# إرساء الديمقراطية وتعزيز الحكم المحلي وبناء السلام

تناولت الجلسة الرابعة لاجتماع المائدة المستديرة موضوع إرساء الديمقراطية وتعزيز الحكم المحلي وبناء السلام. فقد أصبح الحكم المحلي يُنظر إليه بشكل متزايد على أنه وسيلة مهمة لنشر الديمقراطية وتسهيل بناء السلام. وكانت دراسة الحالة الأفغانية التي نُوقشت خلال اجتماع المائدة المستديرة (أنظر الملخص الوارد في جدول الأعمال المفصل في الملحق الثاني)، مثالاً لافتاً على دعم المجتمع الدولي لجهود بناء الدولة على المستوى المحلي، من خلال فرق إعادة الإعمار في المقاطعات. ورغم ذلك، اعترف المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة بأن التدخلات الرامية إلى تعزيز الحكم المحلي غالباً ما تكون محفوفة بالصعوبات في الدول المتضررة من الصراع.

وقد ذكر المتحدثون أسباباً مختلفة لتعزيز الحكم المحلي:

- تحسين المشاركة والمساءلة والمساواة وتقديم الخدمات.
- إتاحة المجال لخروج الزعماء من بين صفوف الشعب.
- تمكين المجتمعات المحلية من المشاركة في الإنتاج المشترك للسلع والخدمات العامة.
- توسيع مشاركة المرأة.
- تقريب السياسة إلى الشعب بهدف تعزيز المواطنة، ويشمل ذلك عن طريق تحصيل الضرائب.
- مراعاة المصالح السياسية المختلفة واحترام التنوع.

ومع ذلك، فقد أظهرت التجارب الأخيرة أن التركيز على الحكم المحلي قد يكون له سلبياته أيضاً، منها إعادة إثارة الصراع أو تفاقمه على المستوى المحلي. وذكر المشاركون أن دعم الحكم المحلي ينبغي ألا ينطلق «من الأعلى إلى الأسفل»، وإنما يجب أن يعزز العمليات الطبيعية على المستوى المحلي، كما اتضح في مشروعين مختلفين في جنوب السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية.

ففي حالة جنوب السودان، كان هناك تخوف من تجدد القتال بين القبائل المحلية بعد توقيع اتفاقيات السلام. ونتيجة لذلك، أُقيم مشروع شارك فيه نخبة من المثقفين السودانيين بغية تمكين الهياكل المحلية التقليدية وتعزيزها ومنع العودة إلى الاقتتال. وفي حالة جمهورية الكونغو الديمقراطية، اشتمل مشروع البنك الدولي لإعادة تأهيل المدارس على إنشاء جمعيات لأولياء أمور التلاميذ. ورغم عدم سير تلك الجمعيات كما كان متوقفاً، إلا أنها استطاعت تحويل نفسها إلى مجالس للتنمية المحلية حتى يتسنى لها معالجة قضايا التنمية على نطاق أوسع. واقترحت الحكومة في نهاية المطاف دمج هذه المجالس في هياكل الحكم المحلي.

وهناك أمثلة مبتكرة لتصميم عمليات الإدارة المحلية وتنفيذها قدّمت دروساً مفيدة، منها على سبيل المثال توفير دعم طويل الأمد للتنمية البلدية في نيبال (١٩٨٢-٢٠١٠).

## المربع ٤: الدروس المستفادة من تجارب الحكم المحلي

- يجب أن تتجذر المؤسسات السياسية في تاريخ البلد وبنيتها الاجتماعية.
- لا يصح أن تكون المؤسسات التقليدية هيكلاً موازياً للسلطة، وإنما يجب أن تقترب بالهيكل الرسمي للدولة.
- تعتبر إدارة الحكم ظاهرة سياسية، والجهات الدولية ليست بالضرورة في وضع يسمح لها بتقديم الحلول. ومن المفيد أن نعترف بأننا لا نملك كل الحلول.
- قد تؤدي أهمية الملكية المحلية في بعض الأحيان إلى خفض تأثير المجتمع الدولي، من ناحية تعزيز مبادئ معينة في مجالات مثل حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين.

المدخلات والمخرجات وقليلة التركيز على العمليات والنتائج، وأن يكون عملها منحصراً في مجالات منفصلة مثل الحد من الفقر، وإدارة الحكم، وما إلى ذلك. وأكدت الدراسة على ضرورة تعزيز التنسيق مع هيئات الأمم المتحدة والجهات المانحة بشأن الحكم المحلي.

وأقر المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة أن الحكم المحلي مجال سياسي للغاية، ويتطلب تحليلاً سياسياً عميقاً، ومعرفة سياسية واسعة، خاصة وأن هناك أنماطاً مختلفة للمركزية الإدارية والانتقال السياسي، مما يؤثر على علاقات القوة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية. وتفتقر الحكومات المحلية في كثير من الحالات إلى القدرات اللازمة لتحصيل الإيرادات، وهو ما يعني اعتمادها على الحكومة المركزية. ولوحظ في الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع وتناضل الحكومة المركزية فيها من أجل فرض سيطرتها، أن تمكين الحكومات المحلية قد يمثل مشكلة كبيرة، ويتطلب استراتيجيات ملائمة للاستفادة من قدرات هذين المستويين من الحكومة. ومن الوسائل المفيدة في هذا الصدد ما يُعرف باسم «تحليل الإمكانيات» (بدلاً من «تحليل العجز» المتعارف عليه)، وهو يتضمن تقييماً لنقاط القوة والقدرات المتاحة.

واتفق المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة على أن المناهج الحالية حيال الحكم المحلي تشير العديد من الأسئلة التي تحتاج إلى إجابة، ومنها ما يلي:

- أفضل الطرق لدمج الهياكل الرسمية وغير الرسمية في عمليات بناء الدولة.
- كيفية تحديد القيادة التقليدية.
- كيفية منع استمالة السلطة المحلية من جانب جماعات المصالح غير المشروعة، مثل عصابات المخدرات والشبكات الإجرامية.
- كيفية نشر الابتكارات الناجحة في جميع أنحاء البلاد.
- ووصف المجتمعون نُهج تعزيز الحكم المحلي بأنه مجال للعمل لا يزال في طور النمو ويحتاج إلى قدر أكبر بكثير من الدراسة والاستثمار. ■

وباكستان (١٩٩٥-٢٠١٠)، إضافة إلى مبادرات كانت بمثابة حافز لتعزيز الحكم المحلي في نيبال (١٩٩١) وباكستان (٢٠٠١) وأفغانستان (٢٠٠٨). ومن المهم عدم الخلط بين المؤسسات المنفذة لمشاريع التنمية ومؤسسات الحكومة المحلية، كما كان الحال في مشروع التضامن الوطني الأفغاني. وتواجه برامج الحكم المحلي في كثير من الأحيان مشاكل في التنفيذ، لذلك فهي تحتاج إلى استراتيجية فعالة للتنفيذ، بما في ذلك نظم جيدة للمعلومات على المستوى المحلي. وقد وُضع في نيبال واحد من أفضل نظم المعلومات للجهات المانحة المتعددة. واستطاع هذا النظام، الذي أطلقه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام ١٩٩٢، تزويد جميع أصحاب المصالح بمعلومات أساسية عن البلديات وسكانها وأراضيها. ويقدم الربع رقم ٤ ملخصاً لتصور المشاركين في اجتماع المائدة المستديرة حول الدروس المستفادة من تجارب الحكم المحلي.

وفي دراسة أُجريت مؤخراً حول الطريقة التي تتعامل بها عدة بلدان عربية متضررة من الصراع مع برامج الحكم المحلي (الخولي وتشيرجي ٢٠١٠)، تمّ التأكيد على هذه الدروس المتعلقة بالحكم المحلي. وقد حددت الدراسة أربعة مجالات للتوتر وأربعة مخاطر. أما التوترات فتكون بين الأطراف التالية:

- الشرعية المحلية وشرعية الدولة، اللتان ليس بالضرورة أن تكونا على وفاق.
- الحكم المحلي والحكومة المحلية، حيث يدعم المانحون الحكومات المحلية بدلاً من تعزيز الترابط بين السلطات المحلية والمواطنين.
- الكفاءة والشرعية.
- الفعالية والاستدامة، مع الأخذ بالاعتبار أن إنشاء هياكل موازية قد يؤدي إلى تقويض الاستدامة طويلة الأمد.

وبسبب هذا التوتر قد تعرض برامج الحكم المحلي إلى عدة مخاطر تشغيلية، بما في ذلك خطر أن تكون شديدة الاهتمام بالنواحي الفنية، وأن لا تراعي الأبعاد السياسية كفاية، وأن تكون محايدة تجاه الصراع في الوقت الذي يتطلب فيه الأمر حساسية خاصة تجاه الصراع، وأن تكون شديدة التركيز على

## استجابة المؤسسات

تطرقت الجلسة الخامسة لاجتماع المائدة المستديرة بشأن عمل الأمم المتحدة في مجال الديمقراطية والسلام والأمن إلى موضوع استجابة المؤسسات. يُعدّ استجابة المؤسسات لحاجات المجتمع أمراً ضرورياً لغرض تحقيق الحكم الديمقراطي. غير أن هناك نقصاً في المؤسسات التي تهتم بجميع الفئات، وتستجيب لاحتياجات المواطنين، وتخضع للمساءلة أمامهم في المجتمعات المتضررة من الصراعات.

وتم الاستشهاد بتجربة تيمور الشرقية التي كانت محور إحدى حالات الدراسة (أنظر الملخص الوارد في جدول الأعمال المفصل في الملحق الثاني) كمثال لبعض التحديات الماثلة في هذا المجال. فقد تلقت تيمور الشرقية ضربة قوية إثر رحيل نحو ٧ آلاف من موظفي الخدمة المدنية الإندونيسيين في خضم الفوضى التي سادت البلاد عام ١٩٩٩. كما تعرضت البلاد إلى مشاكل في ١٠ مجالات، وهي مشكلات غالباً ما تواجه حركات التحرر الوطني التي تتولى زمام الحكم. وهذه المشكلات هي: (١) تحديد أهداف جديدة. (٢) تغيير النهج من الراديكالية إلى بناء الإجماع الوطني. (٣) تجنب الصراع المسلح، وهو أفضل ما يتقنونه. (٤) تغيير نمط التفكير من الرغبة في إسقاط النظام إلى الرغبة في الدفاع عنه. (٥) التوسع خارج نطاق قاعدة الدعم الخاصة بالحركة. (٦) الانتقال من مجرد تقديم الوعود إلى الخضوع للمساءلة عن السياسات. (٧) تغيير العمليات الداخلية من السرية إلى الانفتاح. (٨) إتاحة المجال للنقاش الداخلي. (٩) التنسيق بين العلاقات الداخلية والخارجية للحركة. (١٠) التخلي عن المذهب اللينيني والسماح بنظام للضوابط والتوازنات. وبالتالي فقد شكّل إيجاد مؤسسات وإجراءات محلية وبناء القدرات الوطنية على جميع المستويات تحديات مستمرة في تيمور الشرقية. وفي تأييدهم لتنمية القدرات في هذه الدولة الناشئة، رأى المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة أن المجتمع الدولي ارتكب خطأين رئيسيين، هما: التقليل من شأن القدرات المتاحة، وتوقع تكوّن موقف وطني موحد رغم سنوات الانقسام الطويلة.

وفي المقابل، واجهت مهمة بناء مؤسسات تستجيب لاحتياجات المواطنين في الأراضي الفلسطينية المحتلة تحديات مختلفة، منها استمرار الاحتلال الإسرائيلي، وعدم وجود دولة مستقلة، ووجود شبه دولة ممثلة في وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، التي تقدم خدمات إلى ٧٠ في المائة من السكان في غزة، و٤٠ في المائة من السكان في الضفة الغربية. وفي ظل هذه الظروف، علّق الفلسطينيون آمالاً كبيرة على الأمم المتحدة لحماية حقوقهم واحتياجاتهم. وفي الوقت نفسه، واصلت السلطة الفلسطينية تنفيذ استراتيجيتها لبناء الدولة، رغم الجدل المثار حول شرعيتها التمثيلية.

المعلومات لكل بلد حول قضايا متنوعة، مثل دور جماعات الشتات، والاقتصاد السياسي للإصلاح المؤسسي، والأسس العرقية للخيارات المؤسسية. وتستطيع الأمم المتحدة أن تساعد الجهات الوطنية الفاعلة في ملاءمة عناصر التصميم المؤسسي مع احتياجات المجتمع. ■

#### المربع ه: توفير خيارات للتصميم المؤسسي

تم تحديد عدة مجالات يمكن للأمم المتحدة أن تقدم عن طريقها إسهامات مهمة، منها توفير خيارات للتصميم المؤسسي تتلاءم مع الظروف المحلية. فالنظام الانتخابي، على سبيل المثال، يعد أداة مهمة لها تأثيرات سياسية بعيدة المدى في البلدان الخارجة من الصراع. ويتطلب تصميم النظم الانتخابية خيارات صعبة في كل من المجالات التالية:

- المفاضلة بين القدرة على الحكم والمستوى التمثيلي (أي مبدأ الأغلبية أم مبدأ التناسب).
- المفاضلة بين المستوى التمثيلي و الدوائر الوطنية.
- المفاضلة بين التماسك الحزبي و توسيع مجال الاختيار أمام الناخبين (أي قوائم مغلقة أم قوائم مفتوحة).
- المفاضلة بين البساطة و الملاءمة.

ويعد فهم الآثار المترتبة على هذه الخيارات أحد العناصر المهمة للتصميم المؤسسي. فجمع التجارب المقارنة من الدول المختلفة وتحليلها يمكن أن يقدم مساهمات قيمة في عملية صنع القرار في جميع مراحل التحول السياسي التي تمر بها الدول الخارجة من الصراع.

ويقدم المربع رقم ٥ وصفاً لخيارات التصميم المؤسسي الذي يتلاءم مع الظروف المحلية. وتحتاج المؤسسات التي تتمتع بالشفافية والقابلية للمساءلة إلى رقابة أفقية ورأسية. وفي كثير من الحالات، لا يكون هناك ما يكفي من الضوابط والتوازنات في بداية الأمر. واتجهت الجهات المانحة نتيجة لذلك إلى دعم آليات الرقابة الرسمية، وأهملت الجهات الفاعلة غير الحكومية والمؤسسات العرفية التي ينبغي أيضاً دعمها، كي تلعب دوراً في الرقابة وتقديم الخدمات. وهناك في الواقع طرق مختلفة لإشراك الجهات الفاعلة غير الحكومية. وفي تيمور الشرقية، على سبيل المثال، كانت الاستعانة بجهات غير حكومية للقيام بمهام معينة (ك تقديم الخدمات الصحية) حلاً فعالاً استمر مدة عامين، بعدها استطاعت الحكومة القيام بهذه المسؤولية. وفي الأراضي الفلسطينية المحتلة، تُقدم الأمم المتحدة الدعم إلى السلطة الفلسطينية والمجتمع المدني والحكم المحلي، حتى يتسنى لهذه الجهات تقديم الخدمات الأساسية. ويستطيع السياسيون المحليون والموظفون المدنيون الاستمرار في تقديم السلع العامة لأنهم يخضعون للمساءلة. وفي الوقت نفسه، فإن قدرة السكان على الصمود تولد لديهم قدرة إنتاجية عالية، وتقوي فيهم روح المبادرة في المشاريع الخاصة. وقد تم التأكيد على أن الأمم المتحدة خلال دعمها للقدرة المحلية يجب أن تتجنب استنساخ الأنظمة والمؤسسات الغربية.

وبعيداً عن النظم الانتخابية، أقر المشاركون بأن للمسائل الأخرى المرتبطة بالتصميم المؤسسي (مثل الفيدرالية، والتوافق العرقي، واللامركزية، والنظم الرئاسية مقابل البرلمانية، والنظم الحزبية) تأثيرات بعيدة المدى أيضاً، ولذلك ينبغي التعامل مع تصميم المؤسسات بطريقة شاملة وسياسية، بدلاً من إسناده إلى خبراء تقنيين. ومن المقترح أن تقدم الأمم المتحدة مجموعة من الخيارات توضح أثر كل خيار منها، لكي تتوفر للدول الخارجة من الصراع نماذج بديلة يمكن اعتمادها وفقاً لاحتياجاتها. وفي النهاية يجب أن يتوافق الإصلاح المؤسسي مع الواقع السياسي المحلي. ولوحظ وجود مجموعة متزايدة من

# تعزيز التنسيق والتخطيط الشامل والنهج المتكامل

رغم الاعتراف بضرورة التنسيق الفعال، والنهج المتكامل، والتخطيط الشامل في المساعدة الدولية المقدمّة للدول التي انتهى فيها الصراع، إلا أن هذه المتطلبات لا تزال تشكل تحدياً رئيساً للمجتمع الدولي. لذلك تناولت الجلسة السادسة لاجتماع المائدة المستديرة أهمية تعزيز هذه العناصر الحيوية للمساعدة الدولية.

واعتُبرت تجربة هاييتي التي كانت محور إحدى حالات الدراسة (أنظر الملخص الوارد في جدول الأعمال المفصل في الملحق الثاني) مثالاً يدل على فشل التدخلات المتتالية من أجل إيجاد حلول مناسبة للمشاكل التي يعاني منها هذا البلد منذ أمد طويل. وهناك من رأى أن الزلزال المدمر الذي ضرب هاييتي في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، يعد فرصة لتغيير الاستراتيجية المتبعة.

ويمكن أن تلعب بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هاييتي (MINUSTAH) والتي أقيمت فيها منذ عام ٢٠٠٤، دوراً مهماً في دعم أجندة تنمية وإصلاحية أكثر صلابة، تهدف إلى تلبية احتياجات الغالبية العظمى من سكان هاييتي، نظراً لفشل الدولة الفاشلة حيناً والظالمة أحياناً أخرى، في تلبية احتياجاتهم. ورغم تاريخ هذا البلد، إلا أن الهايتيين قد أبدوا مراراً ثقة كبيرة في الديمقراطية والانتخابات، رغم إلغاء نتائج الانتخابات بقوة السلاح في بعض الأحيان. ويقدم المربع ٦ وصفاً للالتزام الأمم المتحدة بتحقيق التكامل بين البعثات والتخطيط المتكامل لها.

وعلى ضوء تراث دولة هاييتي، رأى المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة ضرورة تدعيم الثقة في الدولة وتعزيز الديمقراطية في البلاد عبر تلبية الحاجات الأساسية للشعب. ونظراً لحالة الفقر المدقع التي يعيشها جزء كبير من سكان هاييتي - والتي زادها سوءاً الدمار الذي خلفه الزلزال - يمكن اعتبار التنمية رفيقاً ضرورياً للديمقراطية وللأستقرار في البلاد. واستجابة للظروف الخاصة لهذا البلد، اقترح المشاركون أن تتضمن استراتيجية التنمية دعم التنمية الزراعية والريفية، وخلق فرص عمل، وإنشاء خدمة وطنية مدنية، وبناء العديد من الموانئ في أنحاء البلاد.

وتم التنويه إلى أن الاستعراض الشامل لسياسات الولايات المتحدة تجاه هاييتي، والذي جري في أيار/مايو ٢٠٠٩، قد حدد بالفعل خمسة مبادئ توجيهية لوضع استراتيجية جديدة هي:

- تنظيم المساعدة وفق خطة تقودها البلاد.
- بناء قدرات الحكومة.
- تصميم السياسات وفقاً للأهداف الإنمائية.
- تعبئة موارد الجهات المانحة المتعددة.
- رصد النتائج المبنية على الأدلة وتقييمها واستخدامها.

## المربع ٦: البعثات المتكاملة والتخطيط المتكامل للبعثات من جانب الأمم المتحدة

منذ نشر "تقرير إبراهيمي" (ندوة عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام ٢٠٠٠)، ازداد التزام الأمم المتحدة بتحقيق التكامل. وقبل نشر هذا التقرير، لم يتضمن عمل الأمم المتحدة في مجال حفظ السلام وصنعه آليات منهجية للتخطيط المتكامل، أو مناهج للتحليل السياسي المشترك أو العمل المشترك.

وفي العام ٢٠٠٦، أصدر الأمين العام للأمم المتحدة مبادئ توجيهية جديدة بشأن تحقيق التكامل بين البعثات (الأمين العام للأمم المتحدة ٢٠٠٦)، وعمليات التخطيط المتكامل للبعثات (الأمين العام للأمم المتحدة ٢٠٠٦ ب)، وذلك لضمان تمكين الأجهزة المختلفة من التعاون والعمل معاً. والغرض من فرق العمل المتكاملة هو التقريب بين العمل في الميدان وإدارة الأمم المتحدة، كي يعملوا معاً في إطار استراتيجية متكاملة توفر رؤية مشتركة وتقسيم للمسؤوليات بين الفرق القطرية والإدارة العامة. ومن المتوقع تنفيذ الأطر الاستراتيجية في جميع بعثات الأمم المتحدة من أجل توضيح جهود الأمم المتحدة وتحديد أولوياتها وترتيبها بالتسلسل.

وتقر الأمم المتحدة أيضاً مبادئ مونتريال التي تشمل ما يلي:

- الملكية الوطنية.
  - زيادة فعالية هياكل وآليات التنسيق، بما في ذلك التنسيق مع المنظمات الإقليمية.
  - الاستدامة واتباع نهج طويل الأمد.
  - بناء القدرات وعدم تجاوز الدولة.
  - الفعالية.
  - الشمولية لجميع اللاعبين الرئيسيين.
  - المساءلة.
- ومن أهم الأهداف الاستراتيجية للأمم المتحدة، دعم الحكم الديمقراطي، وتعزيز النمو الاجتماعي والاقتصادي المستدام، وتحقيق التكامل بين الأمن والعدالة وسيادة القانون.

ويحدد نهج التآهات الثلاث الـ "3Cs" توصيات السياسة العامة في مجالات شديدة الأهمية. ويُتوقع من جميع الموقعين أن يضعوا استراتيجية مشتركة ولغة مشتركة وخارطة طريق موحدة بهدف المساعدة على إنشاء معايير مشتركة. وفيما يلي المبادئ التوجيهية الستة لهذا النهج:

- تعزيز الملكية الوطنية والقدرات الوطنية، من خلال إقامة شراكات لتحليل الأسباب الجذرية للهشاشة وتحديد الأولويات.
  - الاستجابة في الوقت المناسب وبالطريقة المناسبة لتطور الأوضاع في البلد الشريك، لأنه يتعين على الموقعين تحديث التقييمات المشتركة للأوضاع، والاستفادة من الميزة المقارنة، والحفاظ على حيادية المساعدات الإنسانية.
  - تعزيز المساءلة المتبادلة للدول الشريكة والجهات الفاعلة الدولية، والمساءلة الداخلية أيضاً لحكومات الدول الشريكة أمام مواطنيها وممثليها المنتخبين.
  - تقليل العبء الذي تشكله إدارة المعونات على قدرات الدولة الشريكة.
  - استخدام الموارد المحدودة بصورة فعالة لتجنب الازدواجية والنقص في التمويل.
  - تحسين الأنشطة المشتركة في مجالات التعليم والتدريب وتنمية القدرات وتعميقها، إضافة إلى زيادة الاستجابات.
- وكان هناك إقرار قاطع في اجتماع المائدة المستديرة بأن الابتكارات الأخيرة التي قدمتها مختلف المجتمعات السياسية، مثل أسلوب الأمم المتحدة للبعثات المتكاملة أو نهج الـ 3Cs والـ 3Ds، هي ابتكارات مهمة لكنها غير كافية للتغلب على المشكلات المزمنة التي تواجه تقديم المساعدة الدولية للدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع. وكان هناك اتفاق على ضرورة العمل المتزامن على جبهات متعددة، بما في ذلك تحديد مهمات الأمم المتحدة، وضرورة أن تكون لدى الدول والبعثات قيادات قوية، إضافة إلى زيادة الاستثمار في بناء القدرات الوطنية. ■

"إن توسيع قدرات الأمم المتحدة في مجال صنع السلام، ووضع آليات مشتركة بين الوكالات لمنع نشوب الصراع، قد ساعدا على حدوث تراجع عالمي في الصراع العنيف، وارتفاع في التسويات التفاوضية على مدى العقد الماضي. لكن ما تزال الدول الخارجة من الصراع تعاني من ارتفاع مستويات عدم الاستقرار السياسي، والعنف المسلح، والتخلف التنموي المزمّن. وبالنسبة إلى الكثيرين، لم يعني انتهاء الحرب بالضرورة تحقيق مكاسب في مجال التنمية البشرية. فالحلول المقبولة غير كافية لمعالجة الظروف غير المستقرة التي تعيشها الدول الخارجة من الصراع، بل تتطلب هذه الظروف إيجاد طرق جديدة للعمل المشترك بغية ضمان التوافق بين الحكم الديمقراطي والسلام المستدام والأمن".

أولاف كيورفن، الأمين العام المساعد ومدير مكتب السياسات الإنمائية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البيان الكامل في المرفق الخامس).

واعتبر المشاركون في المائدة المستديرة أن الدمار الذي خلفه زلزال هايتي، رغم عواقبه المأساوية، قد منح المجتمع الدولي فرصة جديدة لإعادة تصميم استراتيجية متكاملة ومترابطة في البلاد.

ونوّه المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة إلى عدم التزام الأمم المتحدة وحدها بتحقيق التكامل، وإنما قامت أيضاً مجموعة من الجهات الفاعلة الدولية مؤخراً بتبني نهج التآهات الثلاث ("3Cs") الذي يضمن قادراً أكبر من الترابط والتكامل والتنسيق على جهودها في دعم الدول غير المستقرة. ويركز هذا النهج على النتائج من خلال تقيح الاستراتيجيات، وتحسين السياسات والتنسيق، وتعزيز التكامل عبر تقسيم العمل داخل الحكومات المختلفة وعبر النظام الدولي. ويمكن تعزيز هذا النهج باستخدام ما يسمى بنهج الـ "3Ds"، الذي يعتمد على جمع المؤسسات الدبلوماسية والدفاعية والتنمية للعمل على أساس استراتيجية مشتركة.

## دور الأمم المتحدة في دعم الديمقراطية والسلام والأمن: نتائج وتوصيات

ركزت الجلسة الختامية لاجتماع للمائدة المستديرة على وضع النتائج والتوصيات الرئيسية للأمم المتحدة المرتبطة بالكيفية التي تستطيع بها مواجهة التحدي المزدوج المتمثل في تحقيق سلام مستدام، وبناء الديمقراطية والحكم الديمقراطي والمؤسسات الحكومية المستدامة في الدول غير المستقرة الخارجة من الصراع.

وأكد النقاش الذي جرى على مدى يومين على نقطتين رئيسيتين بشأن دور الأمم المتحدة في دعم الديمقراطية والسلام والأمن. تمثلت الأولى في ضرورة إيجاد طريقة دقيقة ومنهجية لتوثيق الدروس المستفادة وتبادلها ومقارنتها والتحقق منها. وقد أقر النقاش بأن تجربة الأمم المتحدة في دعم الديمقراطية في الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع، هي تجربة حديثة النشأة. فالخبرة المتراكمة في هذا المجال محدودة نسبياً، ومجزأة بشكل كبير، مما يجعل من الصعب استخلاص الدروس والنتائج النهائية. لذلك نحتاج إلى تحسين هذه العملية. أما النقطة الثانية التي أكد المشاركون عليها فهي أن جميع برامج الأمم المتحدة في مجال الديمقراطية والسلام والأمن، لا تزال تمثل تحدياً كبيراً في ظل نظام الأبراج العاجية الحالي للمنظمة.

### توصيات رئيسية

وقد أسفر النقاش المثمر والمتعدد الجوانب، الذي دار خلال اجتماع "المائدة المستديرة الدولية حول الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحدة"، عن أربع توصيات رئيسية هي:

1. هناك تطور سريع في المعرفة والسياسات والممارسات المتعلقة بالمساعدة الديمقراطية ضمن سياق ما بعد الصراع. ولذا يجب الاستفادة من العبر المستخلصة وتنفيذها بغية تعزيز التلاحق المستمر بين البحوث والسياسات والممارسات.
2. تشكل الديمقراطية في الدول المتضررة من الصراع تحدياً متعدد الأبعاد، ولهذا يتطلب تنفيذ برامج المساعدة الديمقراطية دعماً أمنياً وسياسياً وتموئياً واستراتيجياً مستمراً.
3. تتبع الديمقراطية من الداخل، ولا تستطيع الجهات الفاعلة الخارجية إلا أن تدعمها. ونظراً لطبيعة العملية الديمقراطية المعقدة وطويلة الأجل والمرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالسياق، ينبغي أن تستند المساعدة الديمقراطية التي تقدمها الأمم المتحدة إلى فهم عميق للواقع المحلي وإلى معرفة جيدة تقوم على المقاربة.
4. يجب أن تتضافر جهود منظومة الأمم المتحدة، وأن تعمل مع غيرها من أصحاب المصلحة الرئيسيين، بغية تقديم دعم فعال لعملية إرساء الديمقراطية.

"في حين أن العلاقة بين الانتخابات والصراعات استحوذت، لأسباب طبيعية ومنطقية، على قدر كبير من الاهتمام، إلا أنه لا ينبغي النظر إلى الجهود الرامية إلى بناء الديمقراطية في الدول الخارجة من الحرب على أنها تقتصر على المجال الانتخابي فقط، أو على أنها «ملحق» يمكن إضافته في وقت غير محدد في المستقبل. وإنما يجب النظر إلى هذه الجهود على أنها عملية يتم تفعيلها على مستويات مختلفة خلال مرحلة الانتعاش بعد انتهاء الحرب. وفي هذا الصدد، من المهم أن يعمل المجتمع الدولي على تعزيز الممارسة الديمقراطية - أي الترتيبات المؤسسية الرسمية وغير الرسمية لصنع القرار الجماعي ومجموعة واسعة من العمليات التداولية لصنع القرار والتي تُدرج القيم الجوهرية للديمقراطية، مثل الإدماج، وبناء التوافق، والمساءلة في الجهود الرامية إلى بناء السلام واستدامته."

ماسيمو توماسولي، المراقب الدائم للمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية لدى الأمم المتحدة (البيان الكامل في المرفق السابع)

ويتطلب توفير هذا الدعم الفعال من الأمم المتحدة، وضع نهج استراتيجي متكامل.

ونتناول فيما يلي بمزيد من التفصيل النتائج والتوصيات التي انبثقت عن اجتماع المائدة المستديرة حول عمل الأمم المتحدة في دعم السلام والأمن والديمقراطية. ويمكن تقسيمها إلى ثلاث مجموعات:

- مضمون المساعدة الديمقراطية التي تقدمها الأمم المتحدة ضمن سياق الصراع؛
- الطريقة التي تعمل بها الأمم المتحدة في هذه الحالات.
- الآثار التي تمس السياسات والممارسات والبحوث.

## مضمون المساعدة الديمقراطية التي تقدمها الأمم المتحدة ضمن سياق الصراع

تشارك الأمم المتحدة فعلياً في عدد من المجالات الهامة اكتسبت منها خبرة كبيرة، منها: الوساطة السياسية والانتخابات، والإصلاح السياسي والمؤسسي، وإصلاح الإدارة العامة، والأسس الاجتماعية والاقتصادية للديمقراطية. ومع ذلك، ما تزال جهود دمج المعارف المكتسبة من هذه المجالات على المستوى المؤسسي محدودة للغاية في الوقت الحالي.

وقد حدد المشاركون خلال جلسات اجتماع المائدة المستديرة عدة احتياجات تتعلق بمضمون المساعدة الديمقراطية التي تقدمها الأمم المتحدة في الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع. وفيما يلي التوصيات المحددة التي انبثقت عن هذه الجلسات:

- دمج وترسيخ المعرفة المكتسبة من منظومة الأمم المتحدة عامة ضمن ما يمكن تنفيذه بنجاح وتحت أية ظروف ولأية أسباب. ورأى المجتمعون أنه رغم أهمية ترتيبات اقتسام السلطة في عملية تأمين السلام، إلا أن التنمية الاقتصادية وإعادة توزيع الموارد، لا تقل عنها أهمية في تحقيق سلام مستدام على المدى البعيد.

وينبغي وضع مبادرات اجتماعية واقتصادية مكملة لاستراتيجيات مراعاة النخبة من أجل ضمان التأييد الشعبي للاتفاقيات السياسية بين النخب.

- وضع خيارات للإصلاح المؤسسي وتوفيرها على أساس ثروة المعارف والخبرات التراكمية التي اكتسبتها الأمم المتحدة وجهات أخرى تعمل على بناء الديمقراطية. وتستطيع الأمم المتحدة أن تلعب دوراً مهماً في عملية تصميم النظم الانتخابية، وغيرها من الإصلاحات السياسية والمؤسسية بهدف دعم الديمقراطية في الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع، عن طريق توفير مجموعة من الخيارات والنماذج المختلفة التي يمكن تعديلها كي تلائم خصوصيات كل دولة على حده. وقد أظهرت تجارب المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أن إجراء تحليل مقارن وغير إلزامي لمختلف الخيارات المتاحة لتصميم المؤسسات، استناداً إلى أمثلة من جميع المناطق، بما فيها تلك الواقعة في جنوب العالم، قد يفيد الجهات الفاعلة المحلية الملتزمة بعمليات الإصلاح ويزيد من فاعليتها.
- الربط بين مختلف برامج الأمم المتحدة لدعم الديمقراطية والسلام والأمن، من خلال تسهيل عمليات التحليل السياسي الدقيق، وبناء السيناريوهات المختلفة، ووضع خطط للطوارئ. وضمن هذا السياق، أوصى المشاركون بضرورة تحليل المعضلات ومظاهر التوتر، كي يتوفر لصناع السياسات والخبراء طريقة فعالة لتحديد الخيارات الصعبة والتعامل معها.

## طريقة عمل الأمم المتحدة ضمن سياق الصراع

بعيداً عن مجالات التدخل المحددة، نالت طريقة عمل الأمم المتحدة ضمن سياق ما بعد الصراع اهتماماً كبيراً من المشاركين في اجتماع المائدة المستديرة، حيث أشاروا مراراً إلى اعتماد النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة في تقديم المساعدة الديمقراطية اعتماداً كبيراً على العرض، كما وتحدهه صلاحيات المؤسسات وقدراتها ومواردها وليس التقييم الواقعي لاحتياجات المؤسسات.

مثل هذه الإستراتيجية، يجب أن تتوافق العمليات والأدوات المشتركة، مثل إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية/التقييم القطري المشترك، وعمليات التخطيط المتكامل للبعثات، وإطار عمل الأمم المتحدة الاستراتيجي المتكامل.

- إدراكاً منهم لغياب الاتصال بين الإدارات المختلفة لمنظومة الأمم المتحدة، أوصى المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة بتنفيذ حزم الحوافز لتسهيل الانسجام بين سياسات وآليات المقرات العامة وعمليات المكاتب القطرية، وكذلك الانسجام بين الجهات المختلفة في الأمم المتحدة العاملة في مجال المساعدة الديمقراطية. ومن التدابير المفيدة في هذا الصدد، إجراء تدريب مشترك بين الوكالات المختلفة، ونشر المبادئ التوجيهية التشغيلية لتعزيز التعاون داخل الإدارات بصورة أكثر فاعلية، وتنظيم منتديات للنقاش وموائد مستديرة على المستوى الإقليمي بغية تسهيل وزيادة تلاقح وجهات النظر السائدة في الميدان والمقرات العامة وصياغة جدول أعمال مشترك.
- أشار المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة إلى أن الأمم المتحدة تضم حالياً العديد من المجتمعات الممارسة التي تتعامل مع مجموعة من قضايا السلام والأمن والحكم الديمقراطي. كما تملك الأمم المتحدة نحو ٦٠٠٠ موقعاً إلكترونياً. لذلك تم اقتراح إنشاء بوابة إلكترونية واحدة للأمم المتحدة على شبكة الانترنت حول الديمقراطية والسلام والأمن، تتيح تبادل المعلومات والمعرفة عبر مختلف الإدارات.
- شعر المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة حول عمل الأمم المتحدة في دعم السلام والأمن والديمقراطية بوجه عام، أنه قد تم وضع حجر الأساس الذي يفتح لأجهزة الأمم المتحدة بذل جهود متضافرة من أجل ربط عملها في مجال الديمقراطية بعملها في مجالي السلام والأمن بمنهجية أفضل. لذلك تم اقتراح أن تمضي الجهات المشاركة في رعاية اجتماع المائدة المستديرة قدماً في وضع إجراءات محددة لصنع السياسات التي تتعلق بالديمقراطية والسلام والأمن.

وأكد النقاش الذي جرى على مدى يومين على وجود انفصال في الغالب بين توجهات السياسة العامة والخطوط العريضة التي رسمتها مقرات الأمم المتحدة، وبين التحديات اليومية التي تواجه العمل على أرض الواقع. وكانت إشارة الخبراء الميدانيين قليلة فيما قدموه من عروض عن العمليات الشاملة على نطاق منظومة الأمم المتحدة، مثل عملية صنع القرار الخاصة بلجنة الأمم المتحدة للسياسات، وعمليات التخطيط المتكامل للبعثات (IMPP)، وإطار عمل الأمم المتحدة الاستراتيجي المتكامل (ISF). كما أشار الخبراء الميدانيون مراراً إلى التحديات التي تواجه التنفيذ على الأرض والتي لم يُطرح لها سوى القليل من الحلول الملموسة.

ورغم أن المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة اعتبروا التنسيق والترابط والتكامل على أنها مبادئ مهمة، إلا أنهم رأوا أنها غير كافية لترجمة الأهداف الجادة إلى نتائج عملية على الأرض. ومع ذلك، كان هناك اتفاق عام على أن إحدى العقبات الرئيسية قد أزيلت بطرح هذه القضايا على طاولة الحوار، مما فتح نقاشاً جاداً بين مختلف مؤسسات الأمم المتحدة حول التحديات التي تواجه المنظمة في الربط بين عملها في مجالات الديمقراطية والسلام والأمن.

- نظراً لأن اجتماع المائدة المستديرة حول عمل الأمم المتحدة في مجالات السلام والأمن والتنمية كانت الأول من نوعه، شعر المشاركون بأن الحوار كان مثمراً للغاية وينبغي مواصلته. كما قدموا اقتراحات مختلفة حول أفضل السبل لتعزيز الروابط داخل الأمم المتحدة، والتأكد في الوقت نفسه من أنها تقيم علاقات أكثر فعالية مع الهيئات الأخرى العاملة في مجال توفير المساعدة الديمقراطية، في الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع.
- أوصى المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة بوجود اتباع منظومة الأمم المتحدة استراتيجية مشتركة بشأن بناء السلام وبناء الدولة وبناء الديمقراطية، تقوم على أساس تحليل سياسي مشترك للدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع. ومن أجل دعم وضع

## التطلع إلى المستقبل : الآثار الناتجة التي تمس السياسات والتدريب والبحوث

ألقى المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة الضوء على عدد من القضايا الحرجة التي تؤثر على السياسات والتدريب والبحوث، والتي تستحق المزيد من الدراسة والمتابعة. وتناول هذه القضايا فيما يلي بمزيد من التفصيل:

### القضايا على المستوى الاستراتيجي ومستوى السياسات

- يعتبر البناء على قرارات لجنة الأمم المتحدة للسياسات المتعلقة بقضايا موضوعات محددة ذات الصلة مثل سيادة القانون، وإصلاح قطاع الأمن، وبناء الدستور، أحد المجالات الواعدة في هذا الصدد، وذلك بهدف استخلاص آثار تلك القرارات على المساعدة الديمقراطية وبناء السلام وبناء الدولة. وتميل هذه التوجهات السياسية المرتبطة بموضوعات محددة إلى أن تكون في الوقت الحالي وثائق منفصلة بذاتها، تناقش كل قضية على حده. ويشكل قرار لجنة الأمم المتحدة للسياسات الصادر في تاريخ ٢٦ حزيران/يونيو ٢٠٠٨، والذي أكد أن "التكامل" هو أحد المبادئ التوجيهية الحاكمة، سواء في الدول التي تعاني من الصراع أو التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع، ويوجد فيها فريق قطري تابع للأمم المتحدة، وعملية حفظ سلام متعددة الأبعاد، أو بعثة أو مكتب سياسي (قرار لجنة الأمم المتحدة للسياسات رقم ٢٤ لعام ٢٠٠٨)، إطاراً مفيداً لجمع هذه القضايا معاً. وبالتالي، سيكون من المفيد وضع مبادئ أساسية وتوجيهات سياسية محددة تتناول مختلف الموضوعات والمجالات، الأمر الذي يساعد أيضاً على تحديد أي توتر أو معضلة أو فجوة قد تنشأ وتحتاج لجنة السياسات إلى معالجتها.
- ومن المجالات الواعدة الأخرى، انعكاس فهم منظومة الأمم المتحدة المتنامي للعلاقات المتشابكة التي تربط

بين المساعدة الديمقراطية وبناء السلام في صياغة بيانات السياسة العامة التي تصدرها الأمم المتحدة، والمبادرات والفعاليات التي ستقوم بها في المستقبل، مثل مراجعة لجنة بناء السلام للعام ٢٠١٠، والاحتفال باليوم الدولي للديمقراطية في ١٥ أيلول/سبتمبر، ومراجعة تقرير «عشر سنوات بعد تقرير الإبراهيمي»، والاحتفال بمرور ١٠ سنوات على صدور قرار مجلس الأمن رقم ١٣٢٥ في شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، وغير ذلك.

- وأخيراً، ينبغي أن يتم الربط بين النقاش حول السياسة العامة الذي يجري على نطاق منظومة الأمم المتحدة، وبين التطورات المتعلقة بالسياسة العامة في المنتديات الدولية الرئيسية الأخرى، بما في ذلك المنظمات الإقليمية، والجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف، بصورة أكثر فاعلية. ويتصل النقاش حول السياسة العامة الذي يدور حالياً بين الجهات المانحة حول أولويات التمويل، والمبادئ الجيدة لبناء الديمقراطية وبناء السلام وبناء الدولة في الدول غير المستقرة، بعمل الأمم المتحدة بصفة خاصة.

### قضايا المستوى التشغيلي

- تمتلك الأمم المتحدة حالياً مجموعة من الأدوات مثل عملية التخطيط المتكامل للبعثات (IMPP)، وإطار عمل الأمم المتحدة الاستراتيجي المتكامل (ISF)، تمكنها من التغلب على مشكلة عدم التواصل بين قرارات السياسة العامة التي تُتخذ على مستوى مقرات الأمم المتحدة، وبين تنفيذها على المستوى الميداني، من خلال إجراء تحليل مشترك ووضع استراتيجية موحدة. ولا بد من دمج عملية إرساء الديمقراطية في عملية التخطيط المتكامل للبعثات وإطار عمل الأمم المتحدة الاستراتيجي المتكامل، وإجراءات التخطيط القائمة أيضاً، ومنها إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية (UNDAF).
- هناك حاجة وضع مبادئ توجيهية واضحة تستند إلى الأدلة بهدف تمكين الخبراء من دمج أنشطة

الديمقراطية والسلام  
والأمن: دور الأمم  
المتحدة

الأمم المتحدة المتصلة بالديمقراطية وأنشطتها المتعلقة بالسلام والأمن بطريقة أفضل. وفي ضوء ذلك، قد يكون من المفيد الاشتراك مع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في إصدار دليل للخبراء العاملين لدى الأمم المتحدة، يقدم لهم إرشادات شاملة أو "قائمة مرجعية" للجوانب الرئيسية التي ينبغي أخذها في الاعتبار عند مواجهة التحدي المزدوج المتمثل في تأمين السلام والاستقرار وتعزيز الديمقراطية. ورغم الأهمية الاستراتيجية لانسجام السياسات والتنسيق المؤسسي، إلا أنهما لا يعالجان العوائق العملية التي تحول دون ترجمة الاستراتيجيات المتكاملة إلى إجراءات فعالة، مثل تحديد الفترات الزمنية، وعدم كفاية الموارد البشرية والمالية، وضعف القيادة.

كما ينبغي مراجعة حزم الحوافز الخاصة بالأمم المتحدة، وقضايا الموارد البشرية، والقضايا المتعلقة بالقيادة، بغية معالجة العوائق العملية التي تحول دون ترجمة الاستراتيجيات المتكاملة إلى إجراءات فعالة، وتعزيز التعاون الوثيق عبر مختلف الأجهزة. وتعتبر هذه الأمور مؤشرات على التزام الأمم المتحدة نفسها بمبادئ الحكم الرشيد والمشاركة والمساءلة.

### القضايا المتعلقة بالبحث والتحليل

نشأت مفاهيم الديمقراطية وبناء السلام وبناء الدولة حديثاً، وهي تحتاج إلى إعادة النظر والتوضيح المستمر. لذلك يجب على الأمم المتحدة أن تواصل مشاركتها الفكرية في النقاش الأكاديمي والسياسي الذي يدور حول هذه المفاهيم من خلال التحليلات التي تجريها، فضلاً عن تلك التي يجريها شركاؤها على مستوى العالم. ولا تزال المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات شريكاً محورياً في هذا الصدد.

يجب على الأمم المتحدة أن تجمع وجهات النظر والخبرات المتنوعة في مجال إرساء الديمقراطية من جميع أنحاء العالم، بغية توسيع قائمة الخيارات المتاحة للدول التي تخطت مرحلة الصراع، والتي تجد

صعوبة في التعامل مع التحولات الديمقراطية.

- يمكن للأمم المتحدة أن تقوم بدور مهم في جمع أساليب الممارسة الديمقراطية التي استُخدمت في عمل الأمم المتحدة ونشرها، وكذلك أعمال الجهات الأخرى العاملة في مناطق الصراع.
- يجب على الأمم المتحدة أن تحدد المجالات التي تحتاج إلى المزيد من البحث والمعرفة بغية مواجهة التحديات المستجدة في مجال بناء الديمقراطية في الدول المتضررة من الصراع.
- رغم تنامي فهم الأمم المتحدة وشركائها للروابط بين الديمقراطية والسلام والأمن، والذي ظهر جلياً خلال اجتماع المائدة المستديرة، إلا أن بعض المسائل المهمة الخاصة بهذه العمليات المترابطة والمختلفة في آن واحد لا تزال معلقة. ولذلك من الضروري أن يستمر توسيع القاعدة المعرفية لسياسات وممارسات الأمم المتحدة المتصلة بها، سواء من أجل المساعدة في تحسين السياسات والممارسات أو التحقق المستمر من صلاحيتها. ■

# الملاحق

## الملحق الأول: مذكرة تصوّر لاجتماع لمائدة المستديرة الدولي حول الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحدة نيويورك، ١-٢ مارس ٢٠١٠

١. خلفية

اتفقت إدارة الشؤون السياسية (DPA) في الأمم المتحدة مع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) في العام ٢٠٠٨، على تشجيع النقاش حول الروابط بين الديمقراطية وبنائها، والركائز الثلاث لعمل الأمم المتحدة: السلام والأمن، والتنمية، وحقوق الإنسان.

وتمشياً مع هذا الاتفاق، نظمت إدارة الشؤون السياسية في شهر سبتمبر/أيلول ٢٠٠٨ بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات اجتماعاً ليوم واحد حول التفاعل بين الديمقراطية والتنمية في مدينة نيويورك، يهدف إلى تحديد مجالات السياسة العامة التي تشكل أهمية للعمل المتعدد الأطراف ضمن السياق العالمي الراهن، لا سيما العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة في مجال تعزيز الديمقراطية ودعمها، والتي من شأنها تعزيز عمليات التنمية المستدامة.

وسيتم تنظيم «مائدة مستديرة حول الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحدة» لمدة يومين، بمشاركة إدارة الشؤون السياسية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وإدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام (DPKO). ومن المتوقع أن تسهم نتائج وتوصيات اجتماع المائدة المستديرة في إثراء مناقشات السياسة العامة التي تدور في أروقة الأمم المتحدة، لا سيما ضمن سياق لجنة بناء السلام، والفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع للجمعية العامة للأمم المتحدة.

## ٢. القضايا الرئيسية

يدور النقاش السياسي العام المتعلق بمنع نشوب الصراع وبناء السلام في المجتمع الدولي حول العمليات المختلفة والمتشابكة التي تهدف إلى بناء السلام والديمقراطية والدولة. وفي الدول غير المستقرة التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع، ورغم اللغة الخطابية المستخدمة في الحديث عن الملكية المحلية، لا يزال التوافق مع الأولويات الوطنية واتجاهات المانحين، والعمليات الهادفة إلى بناء السلام والديمقراطية والدولة - إلى جانب ترتيبها بالتسلسل وحسب الأولوية - يشكل تحدياً للجهات الفاعلة الدولية والمحلية. ومن القضايا الأخرى أنه في الوقت الذي لا تزال فيه المساواة بين الجنسين تمثل تحدياً للديمقراطيات المستقرة، فإنها تكون أكثر تعقيداً في الدول التي يمزقها الصراع أو الخارجة منه. ففي الدول الخارجة من الصراع تكون التحديات الرئيسية للسلام والأمن مرتبطة بالجنسوية، ومن ثم تتطلب مبادرات تراعي هذا المنظور.

وقد يعتمد تحقيق السلام على المخاوف المتعلقة ب«الواقعية السياسية»، فقد يؤدي الحرص على إشراك مفسدي عمليات السلام المحتملين إلى تقويض شرعية العمليات والمؤسسات الديمقراطية واستدامتها على المدى الطويل. من ناحية أخرى، قد يسهم التنافس الديمقراطي، الذي عادةً ما يتم من خلال الدورات الانتخابية التي تشهدها مرحلة ما بعد الصراع، في زيادة استقطاب الفاعلين السياسيين - الذين غالباً ما يكونون هم أنفسهم في مرحلة التحول من جماعات مسلحة إلى أحزاب سياسية - في البيئات غير المستقرة التي تعاني من حالة «اللاسلم واللاحرب». وفي كلتا الحالتين، يعتبر وجود مؤسسات دولة فعالة شرطاً أساسياً لتوفير السلع العامة الأساسية اللازمة لتحقيق السلام والديمقراطية، مثل توفير الأمن والمجال العام.

وقد أدى التقدم الملحوظ في مختلف برامج السياسات إلى وضع ترتيبات تنظيمية جديدة داخل الوكالات التي تقدم المعونة، ووضع أطر استراتيجية تتماشى مع أي هدف من

الديمقراطية والسلام  
والأمن: دور الأمم  
المتحدة

بها تصميم آليات دعم تسهم في تقليل وليس تفاقم الانقسامات واشتعال الصراع في المجتمع، وأيضاً في وضع الأساس لتحقيق الاستقرار على المدى الطويل والقصير.

### ع. محور التركيز

ستركز هذه المبادرة على بعض المشكلات الرئيسية التي تواجه الخبراء في الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع أثناء دعمهم لعملية الانتقال إلى نماذج حكم تتمتع بقدر أكبر من التعددية، وتخضع بقدر أكبر للمساءلة. وتتضمن نماذج الحكم هذه ما يلي:

- ما هو الدور المناسب للجهات الفاعلة الخارجية في دعم أنشطة بناء السلام والديمقراطية والدولة في الدول التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع؟
- ما هي الحوافز (أو المثبطات) التي يمكن أن تقدمها الجهات الفاعلة الخارجية إلى الجهات الفاعلة المحلية في حالات الاستقطاب السياسي من أجل توطيد السلام والحكم الديمقراطي؟
- ما هو الترتيب المناسب للأنشطة المرتبطة بالديمقراطية وبناء الدولة وأولوياتها في جهودنا لبناء السلام في الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع؟
- ما هو التأثير المحتمل لدعم عمليات التحول إلى اللامركزية، بما في ذلك إجراء انتخابات متعددة المستويات، على جهود إرساء الديمقراطية وبناء الدولة؟
- كيف نستطيع التوفيق بين الحاجة إلى مراعاة النخبة من أن لآخر من أجل ضمان السلام والاستقرار على المدى القصير وال المدى المتوسط، وبين الحاجة إلى تعزيز الشفافية والتعددية والحكم الديمقراطي؟
- كيف يمكن الجمع بين الأنشطة الداعمة للسلام وبناء الديمقراطية وبناء الدولة، وبين الإرادة السياسية لتعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة؟
- وسيستند تحليل القضايا المذكورة أعلاه إلى مجموعة مختارة من الحالات الدراسية ذات الصلة.

الأهداف الشاملة، وصقل الأطر التحليلية وما يرتبط بها من أنظمة للإنذار المبكر من أطر وأدوات يستخدمها الخبراء في عمليات التقييم. ولكن هذه الأطر المختلفة غالباً ما تفتقر إلى الانسجام فيما بينها، وتشير إلى فترات زمنية مختلفة (أي المدى القصير والمتوسط والطويل)، ويمكن بالتالي أن تزيد من عدم انسجام التحرك الدولي. وتميل هذه الأطر أيضاً إلى إغفال كاهل المؤسسات الضعيفة في الدول الشريكة، رغم أن الملكية المحلية تُعرف دائماً على أنها عامل رئيس لتحقيق السلام والتنمية المستدامين، من خلال مؤسسات وعمليات ديمقراطية فعالة وكاملة التمثيل، يشارك فيها الرجل والمرأة على حد سواء. إضافة إلى ذلك، يرجح أن تقوم الجهات المحلية المستقطبة سياسياً في الدول الخارجة من الصراع، وفقاً إلى للوضع القائم، بإغفال كاهل الجهات الدولية وهيئات الأمم المتحدة، بمطالب متناقضة وغير متسقة.

### ٣. الأهداف الأساسية

يهدف الاجتماع عامة إلى دراسة دور الديمقراطية وبناء الدولة في ضمان استدامة السلام والأمن، وكذلك دور الأمم المتحدة في دعم هاتين العمليتين. والغرض من الاجتماع القيام تحديداً بما يلي:

- دراسة المناهج التقليدية التي تتبعها الأمم المتحدة في دعم السلام والأمن، واستكشاف الروابط بين التحدي المتمثل في تحقيق سلام مستدام، والتحدي المتمثل في بناء ديمقراطية ومؤسسات دولة مستدامة، في الدول المعرضة للصراع والدول الخارجة من الصراع.
- تقديم توصيات متعلقة بالسياسات المنبثقة عن تقييم تأثير الديمقراطية وبناء الدولة على السلام والأمن، بما في ذلك وجهة النظر المتعلقة بالجنسوية، والعكس بالعكس، والمستمدة من مجموعة مختارة من عمليات الأمم المتحدة.
- دراسة أثر ذلك على الأمم المتحدة على المستوى العملي، من خلال النظر في الطريقة التي يمكن

## ٥. الشركاء

ستشترك إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية، وإدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (فريق الحكم الديمقراطي/ مكتب السياسات الإنمائية (BDP) ومكتب منع الأزمات والإنعاش)، مع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في تنظيم هذه المبادرة.

## ٦. الإطار العام والمشاركون والمكان

تتألف المبادرة من حدثين، بحيث تُستخدم نتائج الحدث الأول في الإعداد للحدث الثاني والخروج بتوصيات نهائية لاجتماع للمائدة المستديرة:

- يعقد اجتماع مغلق لمدة يومين، يحضره نحو ٢٠ إلى ٤٠ خبيراً من الخبراء الممارسين في الأمم المتحدة وبعض مراكز البحث المختارة، بهدف مناقشة التحديات والعقبات والفرص التي تظهر خلال دعم عمليات بناء الدولة التي تلي انتهاء الصراعات.

وسيشترك في الاجتماع مجموعة من خبراء الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات ذات العلاقة. أما المشاركة الرفيعة المستوى، فستقتصر على الاجتماع التالي. وسيتبع هذا الاجتماع «قواعد تشاتام هاوس» لضمان إجراء نقاش مفتوح وصريح حول التحديات التي تواجهها المنظمة. ومن المقرر عقد الاجتماع في الأول والثاني من شهر آذار/مارس ٢٠١٠ في مدينة نيويورك.

- يعقد اجتماع تشارك فيه لجنة من الخبراء مدته نصف يوم، تضم نحو ٦٠ إلى ٨٠ شخصاً رفيعاً من صناعات السياسات، في مقر الأمم المتحدة في وقت لاحق من عام ٢٠١٠، لتقديم التوصيات واستقاء الآراء الأولية، وفتح المجال لنقاش أوسع. وسيتولى الشركاء والجهات الراعية للمبادرة إعداد ورقة قصيرة ومراجعتها تتألف من خمس إلى ست صفحات وتحدد القضايا والتوصيات الرئيسية، في الفترة بين عقد الاجتماع الأول واجتماع لجنة الخبراء، وذلك للخروج بمجموعة من المقترحات لدفع البرنامج قدماً. ■

الديمقراطية والسلام  
والأمن: دور الأمم  
المتحدة



سعادة السفير سيزار ماريا راغاليني، الممثل الدائم لإيطاليا لدى الأمم المتحدة.



الملاحظات الافتتاحية: (من اليسار إلى اليمين) السيدة إيزومي ناكاميتسو، رئيسة قسم السياسات والتقييم والتدريب في إدارة عمليات حفظ السلام في الأمم المتحدة؛ السيد أولاف كيورفن، الأمين العام المساعد ومدير مكتب السياسات الإنمائية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ والسيد بي لين باسكو، وكيل الأمين العام في إدارة الشؤون السياسية في الأمم المتحدة؛ الدكتور ماسيمو توماسولي، المراب الدائم للمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية لدى الأمم المتحدة.



السيد أولاف كيورفن، الأمين العام المساعد، ومدير مكتب السياسات الإنمائية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.



السيد لين بي باسكو، وكيل الأمين العام في إدارة الشؤون السياسية في الأمم المتحدة.



الدكتور ماسيمو توماسولي، المراب الدائم للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات لدى الأمم المتحدة.



السيدة إيزومي ناكاميتسو، رئيسة قسم السياسات والتقييم والتدريب في إدارة عمليات حفظ السلام في الأمم المتحدة.



الجلسة الأولى: (من اليسار إلى اليمين) السيد أنيستر ماكيتشني، رئيس الفريق المعني بالدول غير المستقرة والمتضررة من الصراع، البنك الدولي؛ السيدة تيريزا ويتفيلد، زميل أول في مركز التعاون الدولي، جامعة نيويورك؛ السيد كيشور ماندهيان، نائب المدير السياسي للمكتب التنفيذي للأمين العام في الأمم المتحدة.



السيدة إليزابيث شيهار، رئيسة قسم أوروبا في إدارة الشؤون السياسية في الأمم المتحدة.



الجلسة الثانية: (من اليسار إلى اليمين) السيد شايفر تشيما، زميل أول في برنامج السياسة والحكم والأمن، مركز الشرق والغرب؛ السيد إيجيفيوم إلهو أوتويو، مدير ونائب رئيس مكتب الأمم المتحدة لدعم بناء السلام؛ السيد كوندا ديكسيت، رئيس تحرير وناسر صحيفة نيبالي تايمز؛ السيد تامرات صامويل، رئيس قسم آسيا والمحيط الهادئ، إدارة الشؤون السياسية للأمم المتحدة.



السيد أليستر ماكيتشني، رئيس الفريق المعني بالدول غير المستقرة والمضطربة من الصراع، البنك الدولي.



السيد كوندا ديكسيت، رئيس تحرير وناسر صحيفة نيبالي تايمز.



السيد إيجيفيوم إلهو أوتويو، مدير ونائب رئيس مكتب الأمم المتحدة لدعم بناء السلام.



الجلسة الثالثة: (من اليسار إلى اليمين) السيد سام إيبوك، نائب مدير قسم أفريقيا ٢ في إدارة الشؤون السياسية في الأمم المتحدة؛ السيد غوران فيفيك، كبير مستشاري السياسة الاستراتيجية في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؛ البروفيسور جيمس باتسل، مدير مركز بحوث الدول المتأزمة، معهد لندن للاقتصاد؛ البروفيسور تيموثي سيسك، المعهد العالي للدراسات الدولية، جامعة دنفر.



السيد تامرات صامويل، رئيس قسم آسيا والمحيط الهادئ في إدارة الشؤون السياسية بالأمم المتحدة.



البروفيسور تيموثي سيسك، المعهد العالي للدراسات الدولية في جامعة دنفر.



البروفيسور جيمس باتسل، مدير مركز بحوث الدول المتأزمة، معهد لندن للاقتصاد.



الجلسة الرابعة: (من اليسار إلى اليمين) السيد بول لاندبيرغ، خبير مستقل في مجال الحكم المحلي واللامركزية؛ السيدة جيرالدين فريزر موليكيتي، رئيسة قسم ممارسة الحكم الديمقراطي، مكتب السياسات الإنمائية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ والسيد جيريمياس بليزر، نائب الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، جمهورية الكونغو.



السيد سام إيبوك، نائب مدير قسم أفريقيا ٢ في إدارة الشؤون السياسية في الأمم المتحدة.



السيد بول لاندبيرغ، خبير مستقل في مجال الحكم المحلي واللامركزية.



السيدة جيرالدين فريزر موليكيتي، رئيسة قسم ممارسة الحكم الديمقراطي في مكتب السياسات الإنمائية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.



السيدة أوخينيا بيسا لوبيز، كبيرة مستشاري الإنعاش في مكتب منع الأزمات والإنعاش، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.



الجلسة الخامسة: (من اليسار إلى اليمين) السيد باتريك كوليرز، كبير مستشاري السياسة في مكتب السياسات الإنمائية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ والسيدة أوخينيا بيسا لوبيز، كبيرة مستشاري الإنعاش في مكتب منع الأزمات والإنعاش، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ والسيد روبرتو فالنت، نائب الممثل الخاص لمدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الأراضي الفلسطينية؛ السيد رولاند رينش، المدير التنفيذي لصندوق الأمم المتحدة للديمقراطية.



السيد روبرتو فالنت، نائب الممثل الخاص لمدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الأراضي الفلسطينية.



السيد باتريك كوليرز، كبير مستشاري السياسة بمكتب السياسات الإنمائية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.



الجلسة السادسة: (من اليسار إلى اليمين) السيدة كريستينا هويوس، رئيسة قسم منع نشوب الصراع والتحول، الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون؛ السيد ريجينالد دوماس، المستشار الخاص السابق للأمين العام للأمم المتحدة بشأن هايتي؛ الدكتور روبرت ماغواير، أستاذ الشؤون الدولية في جامعة ترينيتي واشنطن، ورئيس الفريق العامل المعني في هايتي، معهد الولايات المتحدة للسلام؛ السيد أوسكار فرنانديز تارانكو، الأمين العام المساعد في إدارة الشؤون السياسية في الأمم المتحدة.



السيد رولاند ريتش، المدير التنفيذي لصندوق الأمم المتحدة للديمقراطية.



السيدة كريستينا هويوس، رئيسة قسم منع نشوب الصراع والتحول، الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون.



السيد ريجينالد دوماس، المستشار الخاص السابق للأمين العام للأمم المتحدة بشأن هايتي.



السيد أوسكار فرنانديز تارانكو، الأمين العام المساعد، إدارة الشؤون السياسية في الأمم المتحدة.



الدكتور روبرت ماغواير، أستاذ الشؤون الدولية في جامعة ترينيتي واشنطن، ورئيس الفريق العامل المعني بهايتي، معهد الولايات المتحدة للسلام.



السيد كيشور ماندهيان، نائب المدير السياسي للمكتب التنفيذي للأمين العام في الأمم المتحدة.



الدكتورة نيكلا تشيرجي، باحثة مشاركة في مركز دراسات السياسة الدولية في جامعة أوتاوا.

## الملحق الثاني: جدول الأعمال المفصل للمائدة المستديرة حول الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحدة

نيويورك، ١-٢ آذار/مارس، فندق «ملينيوم يو أن بلازا» Millennium UN Plaza، مبنى «وان يو أن بلازا» One UN Plaza، اليوم الأول: الاثنين ١ آذار/مارس ٢٠١٠

### اليوم الأول: الاثنين ١ آذار/مارس ٢٠١٠

٩:٠٠ - ٣٠	إجراءات التسجيل (يتخللها إفطار خفيف)
٩:١٥ - ٩:٠٠	كلمة ترحيب
٩:١٥ - ٩:١٥	■ سعادة السفير سيزار ماريا راغاليني، الممثل الدائم لإيطاليا لدى الأمم المتحدة الغاية والأهداف وتهيئة المجال
	سيقوم ممثلو المؤسسات المشاركة باستضافة اللقاء والتمهيد للاجتماع بتقديم لمحة عامة عن التحديات التي تواجه الأمم المتحدة حالياً في مجال بناء الديمقراطية في الدول غير المستقرة. وسيضمن ذلك شرحاً لمقاصد وأهداف ورشة العمل.
	■ السيد بي لين باسكو، وكيل الأمين العام، إدارة الشؤون السياسية في الأمم المتحدة.
	■ السيد أولاف كيورفن، الأمين العام المساعد ومدير مكتب السياسات الإنمائية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي،
	■ السيدة إيزومي ناكاميتسو، رئيسة قسم السياسات والتقييم والتدريب، إدارة عمليات حفظ السلام في الأمم المتحدة.
	■ الدكتور ماسيمو توماسولي، المراقب الدائم للمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية لدى الأمم المتحدة.
١٠:٣٠ - ١٠:١٥	تكوين المائدة المستديرة
	سيقدم ممثل إدارة الشؤون السياسية عرضاً لهيكلية اجتماع المائدة المستديرة والنتائج المتوقعة منه.
	■ المتحدثة: السيدة إليزابيث سببهار، رئيسة قسم أوروبا، إدارة الشؤون السياسية.
	■ المقررة: الدكتورة نيكلتا تشيرجي، باحثة مشاركة بمركز دراسات السياسة الدولية، جامعة أوتاوا.
١٠:٣٠ - ١٠:٤٥	استراحة / قهوة
١٢:٠٠ - ١٠:٤٥	الجلسة الأولى: دور الديمقراطية وبناء الدولة في ضمان الحكم الديمقراطي واستدامة السلام والأمن: سياسات الأمم المتحدة وممارساتها.
	رئيسة الجلسة: السيدة تيريزا ويتفيلد، زميل أول في مركز التعاون الدولي، جامعة نيويورك.
	المتحدثون: السيد أليستر ماكيتشني، رئيس الفريق المعني بالدول غير المستقرة والمتضررة من الصراع، البنك الدولي.
	السيد كيشور ماندهيان، نائب المدير السياسي للمكتب التنفيذي للأمين العام، الأمم المتحدة.
	وتهدف هذه الجلسة إلى استعراض المناهج التقليدية التي تتبعها الأمم المتحدة في دعم السلام والأمن، واستكشاف الروابط بين التحدي المتمثل في تحقيق سلام مستدام، والتحدي المتمثل في بناء ديمقراطية ومؤسسات دولة مستدامة، في ال غير المستقرة الخارجة من الصراع.
	وستركز هذه الجلسة أيضاً على عدد من المشكلات الرئيسية التي تواجه الخبراء في الدول الخارجة من الصراع أثناء دعمهم لعمليات الانتقال إلى نماذج حكم تتمتع بقدر أكبر من التعددية، وتخضع لقدر أكبر من المساءلة. وهي تتضمن ما يلي:
	■ ما هو الدور المناسب للجهات الفاعلة الخارجية في دعم أنشطة بناء السلام والديمقراطية والدولة ضمن سياق ما بعد الصراع؟
	■ كيف نستطيع التوفيق بين عملية مشاركة جميع الأطراف اللازمة لضمان الاستقرار على المدى القصير وال المدى المتوسط، وبين الأولويات اللازمة لتحقيق السلام المستدام على المدى الطويل؟
	■ ما هو الترتيب المناسب للأنشطة المرتبطة بالديمقراطية وبناء الدولة وأولوياتها في جهودنا لبناء السلام في الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع؟
	■ ما هي التوجهات التي تقدمها سياسة الأمم المتحدة وكيف تُترجم إلى ممارسة؟ وأين تقع الفجوة بين السياسة والممارسة؟
	■ كيف نستطيع تعزيز التنسيق وتوفير المناهج المتكاملة في تحقيق الترابط بين السياسات والممارسات؟
	■ كيف يمكن الجمع بين الأنشطة الداعمة للسلام وبناء الديمقراطية وبناء الدولة، وبين الإرادة السياسية لتعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة؟

١٣:٠٠ - ١٤:٠٠

استراحة / غداء

١٥:٣٠ - ١٤:٠٠

الجلسة الثانية: مراعاة النخبة والقدرات القيادية

رئيس الجلسة: السيد إيجيفيوم إلو هو أوتويو، مدير ونائب رئيس مكتب الأمم المتحدة لدعم بناء السلام (PBSO).

المحدثون: السيد تامرات صامويل، رئيس قسم آسيا والمحيط الهادئ، إدارة الشؤون السياسية.

السيد كوندا ديكسيت، رئيس تحرير وناشر صحيفة نيبالي تايمز.

السيد شاير تشيما، زميل أول في برنامج السياسة والحكم والأمن، مركز الشرق والغرب.

■ كيف نستطيع التوفيق بين الحاجة إلى مراعاة النخبة من حين لآخر بهدف ضمان السلام والاستقرار على المدى القصير وال المدى المتوسط، وبين الحاجة إلى تعزيز الشفافية والتعددية والحكم الديمقراطي؟

■ ما هي الحوافز (أو المثبطات) التي يمكن أن تقدمها الجهات الفاعلة الخارجية إلى الجهات الفاعلة المحلية، في حالة الاستقطاب السياسي، من أجل توطيد السلام والحكم الديمقراطي؟

■ كيف يمكن ضمان الملكية الوطنية ضمن سياق الصراع وما بعد الصراع؟

استراحة / قهوة

١٥:٤٥ - ١٥:٣٠

الجلسة الثالثة: ترتيب الأنشطة وأولوياتها

١٧:١٥ - ١٥:٤٥

رئيس الجلسة: السيد غوران فيجيك، كبير المستشارين بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.

المحدثون: السيد سام إيبوك، نائب مدير قسم أفريقيا ٢، إدارة الشؤون السياسية في الأمم المتحدة.

البروفيسور جيمس باتسل، مدير مركز بحوث الدول المتأزمة، معهد لندن للاقتصاد.

البروفيسور تيموثي سيسك، المعهد العالي للدراسات الدولية، جامعة دنفر.

غالباً ما يتم في الدول الخارجة من الصراع ترتيب الجهود الدولية المبذولة لدعم السلام والديمقراطية التشاركية طويلة الأمد بالتسلسل، من أجل إتاحة الفرصة لتركيز الموارد والجهود السياسية على القضايا ذات الأولوية في كل مرحلة من المراحل. وقد جرت العادة في التجارب السابقة، أن ينصب التركيز بعيد انتهاء الصراع، أو حتى في أثناء الصراع، على المهام الرامية إلى إحلال الأمن ووقف الصراع. وبمجرد تحقيق قدر من الأمن، ينتقل التركيز إلى المهام الملحة في مجال الإغاثة الإنسانية وبناء الثقة، بما في ذلك نزع السلاح، وإعادة الإعمار، والخطوات الأولى لبناء المؤسسات الأمنية وإعادة إرساء سيادة القانون. ويتبع ذلك تعزيز العمليات السياسية والقضائية اللازمة لتحقيق المصالحة الوطنية والمشاركة الديمقراطية. وأخيراً فقد دعمت الأمم المتحدة الجهود التي تبذلها السلطات والمؤسسات الوطنية حديثة النشأة، لبناء قدراتها في مجال الحكم الرشيد والمساءلة.

وقد أفرز هذا المنهج التسلسلي بعض التجارب الغنية، منها الإيجابي ومنها السلبي. وهناك حاجة إلى تحليل أكثر دقة ووضوح للجهود الذاتية التي تقوم بها منظومة الأمم المتحدة بغية دعم ترتيب الأنشطة بالتسلسل وحسب الأولوية في هذه الدول. أما تحديد مدى ما يحدث من ترتيب للأنشطة بالتسلسل على أرض الواقع، أو حتى تحديد الدرجة المناسبة لذلك، فهو أمر يحتاج إلى مزيد من الدراسة. وقد تفرض العوامل السياسية والاجتماعية والتاريخية وغيرها الاهتمام بعدة مجالات ذات أولوية في آن واحد، إلى حد ما على الأقل.

وقد أظهرت التجارب في غرب أفريقيا وهايتي وغواتيمالا وأفغانستان، أوجه القصور في التفكير الأفقي التسلسلي. فقد تتطلب مجموعة معينة من الظروف في كل بلد أو منطقة، مزيجاً خاصاً للغاية من الدعم لبناء السلام والدولة ودعم الديمقراطية - أو قد تتطلب نهجاً أكثر مرونة على الأقل، حتى لا تضيع الفرص الأساسية لتحقيق السلام والاستقرار وبناء المؤسسات الديمقراطية واستدامتها.

■ كيف نحدد المجالات ذات الأولوية في الدول الخارجة من الصراع؟

■ كيف ندفع الجهات الفاعلة المحلية إلى الاشتراك في عملية تحديد هذه المجالات؟

■ كيف يمكن أن نتجنب إتياع نهج أحادي البعد، وإرهاق كاهل برنامج المساعدة بتحديد أولويات كثيرة للغاية في وقت واحد؟

■ كيف نضمن عدم عرقلة الاحتياجات الملحة للاستقرار السياسي والسلام والأمن جهود توطيد الديمقراطية طويلة الأمد؟

ختام فعاليات اليوم الأول

١٧:٣٠ - ١٧:١٥

مأدبة عشاء

٢٢:٣٠ - ١٩:٠٠

## اليوم الثاني: الثلاثاء ٢ آذار/مارس ٢٠١٠

الجلسة الرابعة: إرساء الديمقراطية وتعزيز الحكم المحلي وبناء السلام

١٠:٤٥ - ٩:٠٠

رئيسة الجلسة: السيدة جيرالدين فريزر موليكيتي، رئيسة قسم ممارسة الحكم الديمقراطي، مكتب السياسات الإنمائية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

المحدثون: السيد بول لاندبيرغ، خبير مستقل في مجال الحكم المحلي واللامركزية (رئيس المستشارين الفنيين السابق، برنامج الحكم المحلي واللامركزية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في أفغانستان).

- السيد جيريمياس بليزر، نائب الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، جمهورية الكونغو.
- كيف نساعد في تصميم أو إصلاح العمليات والمؤسسات الديمقراطية التي من شأنها تعزيز السلام والمصالحة، وليس إثارة الخلافات والانقسامات؟
  - ما هو التأثير المحتمل لدعم التحول إلى اللامركزية، بما في ذلك إجراء انتخابات متعددة المستويات، على جهود إرساء الديمقراطية وبناء الدولة؟
  - كيف ندعم التنسيق المناسب بين المستويين المحلي والوطني للحكومة والإدارة؟
- استراحة / قهوة ١١:٤٥ - ١١:٠٠
- الجلسة الخامسة: استجابة المؤسسات ١٢:٤٥ - ١١:٠٠
- رئيس الجلسة: السيدة أوخينيا بيسا لوبيز، كبيرة مستشاري الإنعاش، مكتب منع الأزمات والإنعاش، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. المتحدثون: السيد باتريك كوليرز، كبير المستشارين في مكتب السياسات الإنمائية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. السيد رولاند ريتش، المدير التنفيذي لصندوق الأمم المتحدة للديمقراطية (UNDEF). السيد روبرتوفالنت، نائب الممثل الخاص لمدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الأراضي الفلسطينية.
- إن تعزيز قدرات المؤسسات على الاستجابة لاحتياجات المجتمع في الحاضر والمستقبل أمر ضروري من أجل تحقيق الاستقرار والسلام والتنمية على المدى المتوسط والمدى الطويل. ولتحقيق هذه الغاية، يجب أن تستجيب المؤسسات إلى حاجات المواطنين وحماية حقوقهم. علاوة على ذلك، لا بد من ضمان منح الفئات الضعيفة المهمة عدة فرصة لإسماع صوتهم. إذ يمكن أن يؤدي إبعاد شرائح من المجتمع عن المشاركة في الدولة إلى تفاقم التوتر القائم وإثارة الصراع.
- كيف يمكننا أن نساعد في إنشاء أو تعزيز مؤسسات عامة قادرة على تلبية حاجات المواطنين بطريقة فعالة وشاملة؟ وكيف نستطيع دعم عمليات إصلاح الإدارة العامة الرامية إلى ضمان التوزيع الكافي والعدل للخدمات العامة؟
  - كيف يمكننا تعزيز مؤسسات حاكمة قادرة على الاستجابة وخاضعة للمساءلة بما يساهم في تسهيل المشاركة وبناء السلام؟
  - كيف يمكن إدخال المشاركة في الحكم في المؤسسات ضمن مرحلة ما بعد الصراع؟
- استراحة / غداء ١٢:٤٥ - ١٢:٤٥
- الجلسة السادسة: تعزيز التنسيق والتخطيط الشامل والنهج المتكامل ١٥:٣٠ - ١٢:٤٥
- رئيس الجلسة: السيد ريجينالد دوماس، المستشار الخاص السابق للأمين العام للأمم المتحدة بشأن هايتي. المتحدثون: الدكتور روبرت ماغواير، أستاذ الشؤون الدولية، جامعة ترينيتي واشنطن، ورئيس الفريق العامل المعني بهائيتي، معهد الولايات المتحدة للسلام. السيد أوسكار فرنانديز تارانكو، الأمين العام المساعد، إدارة الشؤون السياسية. السيدة كريستينا هويوس، رئيسة قسم منع نشوب الصراع والتحول (COPRET)، الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون (SDC).
- كيف يمكن تعزيز آليات التخطيط المتكامل والتنسيق القائمة من أجل تحسين الفعالية في تقديم نهج شامل لإرساء الديمقراطية وبناء السلام؟
  - ما هي الأدوات والوسائل التي يمكن أن تعمل على تحسين التحليل السياسي وتحليل السياق؟ وكيف يمكن تحسين ترجمة تحليل السياق إلى عمليات تخطيط، وتنفيذ مبدأ الملكية الواسعة داخل الأجهزة؟
- استراحة / قهوة ١٥:٤٥ - ١٥:٣٠
- التوصيات: دور الأمم المتحدة في دعم الديمقراطية والحكم الديمقراطي وبناء الدولة لضمان استدامة السلام والأمن ١٧:٣٠ - ١٥:٤٥
- رئيس الجلسة: السيد كيشور ماندهيان، نائب المدير السياسي للمكتب التنفيذي للأمين العام، الأمم المتحدة. مقرر الجلسة: الدكتورة نيكل تشيرجي.
- استناداً إلى النقاش الذي دار خلال يومين متتاليين من اجتماع المائدة المستديرة، تهدف هذه الجلسة إلى تقديم توصيات عملية ترتبط بسياسات الأمم المتحدة فيما يخص الكيفية التي تستطيع بها المنظمة مواجهة وبشكل أكثر فعالية التحدي المزدوج والمتمثل في تحقيق سلام مستدام، وبناء ديمقراطية وحكم ديمقراطي ومؤسسات حكومية مستدامة في الدول غير المستقرة والخارجة من الصراع.

## دراسة حالة : نيبال

المهارات الجديدة في مجالات التخطيط الاستراتيجي والإدارة وتحويل الصراع. لذلك ينبغي بناء قدرات القادة عبر مختلف القطاعات - الأحزاب السياسية، والحكومة، والأعمال، والقوى العاملة، والإعلام - بما يمكنهم من قيادة العملية الانتقالية في نيبال بشكل بناء، وتسوية الخلافات بنجاح، ووضع تدابير الإصلاح اللازمة وتنفيذها من أجل بناء دولة أكثر شمولية، وأسرع استجابة خاصة فيما يتعلق بإصلاح الخدمة المدنية وتوفير الخدمات الأساسية.

شهدت نيبال في السنوات الثلاث الأخيرة تغيرات سياسية هائلة ما تزال تعيد تشكيل النظم الوطنية للحكم. فقد أنهى اتفاق السلام الشامل (CPA) في العام ٢٠٠٦ بين تحالف الأحزاب السبعة (SPA) والحزب الشيوعي النيبالي الماوي (CPN-Maoist)، حرباً أهلية استمرت عقداً من الزمان، ومهد الطريق لإجراء انتخابات الجمعية التأسيسية (CA). ولتقديم دستور جديد وتنفيذ اتفاق السلام الشامل بنجاح، سيكون لزاماً على القيادات النيبالية أن تكتسب مجموعة من

## دراسة حالة : غرب أفريقيا

والذي كان له دور في تأجيج الصراع في غرب أفريقيا، كما أنها حشدت جهوداً دبلوماسية دولية لإعاقة المفسدين عن إحراز أي تقدم.

وتلقي حالة غرب أفريقيا الضوء أيضاً على نجاحات وإخفاقات النهج التسلسلي. ففي سيراليون، تطورت تدخلات الأمم المتحدة في حفظ السلام من دور المراقب العسكري إلى قوة متماسكة تتمتع بصلاحيات حفظ السلام ولديها زهاء ١١ ألف جندي على الأرض. بعد ذلك تحول دورها إلى دعم السلام وبنائه. وفي ليبيريا استفاد تدخل مماثل من الخبرات المكتسبة في سيراليون، وبدأ الوجود القوي لقوات حفظ السلام في الانخفاض، ليقصر دورها على دعم بناء القدرات وبناء المؤسسات تمهيداً لدعم بناء السلام كمرحلة أخيرة. ورغم أن العمليات في الدول الثلاثة تمر بمراحل مختلفة، إلا أن الأوضاع ما تزال مترابطة إلى درجة كبيرة. كما أن دراسة ترتيب الأنشطة بالتسلسل وحسب الأولوية في كل دولة وعلى المستوى الإقليمي قد يؤدي إلى نقاش مثمر.

استجابت الأمم المتحدة خلال العقد الماضي إلى الأزمات في غرب أفريقيا بعدد من التدخلات التي حظيت بدرجات متفاوتة من النجاح. وتعتبر حالات ليبيريا وسيراليون وساحل العاج على وجه الخصوص أفضل مثال للجهود التي يبذلها المجتمع الدولي في مساعدة الدول على الخروج من دائرة الصراع، وبناء السلام المستدام بالتسلسل.

كانت تدخلات الأمم المتحدة في غرب أفريقيا متعددة الأوجه والمستويات، حيث انتقلت من إتباع نهج يركز على كل بلد على حده إلى إتباع نهج إقليمي، كما قامت الأمم المتحدة بدور الشريك الرئيس في مسعى مشترك مع منظمة شبه إقليمية، وكذلك دور الشريك الثانوي في نفس المسعى. كما قامت بالتنسيق مع قوى من خارج المنطقة أثرت في هذا الجهد ليس بقدراتها العسكرية فقط، وإنما أيضاً بنفوذها السياسي كأعضاء دائمين في مجلس الأمن. وقد أقامت الأمم المتحدة شراكة مع بعض مؤسسات الأعمال وجماعات الحقوق غير الحكومية، للتصدي للاستغلال غير المشروع للموارد الطبيعية،

## دراسة حالة : أفغانستان

وعلى عكس هذه الصورة القاتمة لقدرة الدولة الرسمية، يرى الباحثون أنه رغم انعدام وجود دولة فاعلة، أو بالأحرى بسبب ذلك، كان المجتمع منظماً ولديه هيئات فاعلة لصنع القرار، خاصة على المستوى المحلي... «تحدد حياة غالبية السكان هياكل تنظيمية تقليدية على المستويين المحلي والإقليمي، وتضفي اجتماعات المجالس المحلية (مجالس الشورى أو «الجيرغا») صبغة شرعية على تلك الهياكل. وتضم هذه المجالس بين أعضائها كبار رجال الدين وقادة المجموعات العرقية وزعماء القبائل ورؤساء القرى أو الأودية. وقد ظهرت أشكال بسيطة للإدارة الفاعلة على الصعيد المحلي... فأفغانستان ليست على هذا المستوى من الفوضى الذي قد تبدو عليه من الخارج» (فيلاند-كريمي ٢٠٠١). والسؤال هو: إلى أي مدى اعترف المجتمع الدولي بهذه المؤسسات غير الرسمية كجزء من الدولة الناشئة في العام ٢٠٠١-٢٠٠٢؟ ونتيجة لذلك، تجلت إحدى نقاط الضعف المحتملة في عملية إرساء الديمقراطية في أفغانستان في الاحتكاك المتواصل بين مؤسسات الحكم شبه الوطنية التي تعمل من خلال ممثلين منتخبين، وتلك المؤسسات التي تعمل من خلال ممثلين معينين.

تعيش أفغانستان حالة مزمنة من عدم الاستقرار والصراع منذ سقوط نظام طالبان في العام ٢٠٠١. فقد تدهور اقتصادها والبنى التحتية فيه، وتحول جزء كبير من سكانها إلى لاجئين. وتواجه حكومة أفغانستان الحديثة العهد بالديمقراطية تحدياً مزدوجاً يتمثل في بسط سلطتها خارج العاصمة وتشكيل وحدة وطنية.

ومع بدء تقديم المساعدات الدولية إلى أفغانستان في أواخر العام ٢٠٠١ وأوائل العام ٢٠٠٢، بدت صورة القدرات المتاحة في البلاد قاتمة في ظل غياب هياكل رسمية للدولة. وكانت البنى التحتية في المناطق الحضرية والريفية قد دُمّرت، وتآكلت النظم السابقة لتوفير الخدمات وجمع الضرائب وغير ذلك من أنشطة الدولة منذ منتصف الثمانينات.

ويجري حالياً تقديم الدعم الدولي إلى أفغانستان، بما في ذلك جميع جهود بناء الدولة التي تبذل من خلال فرق إعادة إعمار الأقاليم، ضمن الإطار الأوسع للاستراتيجية الأمريكية لمكافحة التمرد، واستراتيجية حلف شمال الأطلسي. ويثير هذا بدوره علامات استفهام خطيرة ليس حول الملكية الوطنية المحلية وفعالية المعونة فحسب، وإنما أيضاً حول نوعية الدعم المستدام الذي تستطيع الأمم المتحدة توفيره من أجل دعم الحكم المحلي، وإرساء الديمقراطية، وبناء السلام في مثل هذه الظروف.

## دراسة حالة : تيمور الشرقية

من خلال عمليات شاملة وتعاونية. وقد تعلمت الأمم المتحدة درساً من العمليات السالفة الذكر، والتي انعكست على إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية (UNDAF) في تيمور الشرقية، للفترة ٢٠٠٩-٢٠١٢ (مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية ٢٠٠٨ ج)، وفي خطة عمل البرنامج القطري لتيمور الشرقية للفترة ٢٠٠٩-٢٠١٢ (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠٠٨ ج)، وفيها اتفق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع حكومة تيمور الشرقية على: «أن الاعتماد المفرط لمؤسسات الحكم على الخبرات الدولية، قد يؤدي إلى خطر تقويض تسمية القدرات على المدى الطويل» (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠٠٨ ج، ص ٨). وبناء على ذلك، ترى النتيجة رقم ١ لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية ضرورة «توطيد المؤسسات الديمقراطية وآليات التلاحم الاجتماعي كي تكون أكثر صلابة» (مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية ٢٠٠٨ ج، ص ٥)، وذلك عبر جعل مؤسسات الدولة أكثر شفافية وإنصافاً وكفاءة وقابلية للمساءلة. ويتحقق ذلك عن طريق دعم برنامج الحكومة للإصلاح الإداري وإشراك المجتمع المدني من خلال آليات الحكم المشترك.

أدى اندلاع العنف في العام ١٩٩٩ الذي أعقب تصويت الشعب التيموري لصالح الاستقلال، إلى رحيل نحو ٧ آلاف من موظفي الخدمة المدنية الإندونيسيين. ورغم تدخل الأمم المتحدة المتكرر، إلا أنه في العام ٢٠٠٢، وهو العام الذي حصلت فيه تيمور الشرقية على استقلالها، لم تكن القدرات المحلية قد وصلت إلى المستوى المؤسسي بعد، ولهذا تم إطلاق عملية تدخل كبرى بهدف دعم بناء المؤسسات والدولة.

ومع ذلك، تبقى المؤسسات الناشئة في تيمور الشرقية هشّة وعاجزة عن تقديم الخدمات الأساسية إلى جميع فئات المجتمع بالتساوي. وقد ظهر ذلك أثناء الأزمة العنيفة التي شهدتها البلاد في العام ٢٠٠٦، والتي كان المحرك الأساسي لها مزاعم بوجود إقصاء اجتماعي، خاصة بين فئات الشباب، والتي أسفرت عن حل الشرطة الوطنية واستقالة رئيس الوزراء. واستقدمت الحكومة الجديدة قوات دفاع وأمن من الخارج، وطلبت إنشاء بعثة للأمم المتحدة يكون لديها تفويضاً قوياً، الأمر الذي أفضى إلى إنشاء «بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور الشرقية»، بغية تعزيز الحوار السياسي والمصالحة وسيادة القانون، وتعزيز ثقافة قائمة على الحكم الديمقراطي،

## دراسة حالة: هايتي

عانت هايتي لفترات طويلة من تاريخها من عدم الاستقرار والفقر المزمن وضعف الحكم. ونشر فيها سلسلة من بعثات الأمم المتحدة منذ العام ١٩٩٢، كان آخرها بعثة الأمم المتحدة الموحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي (MINUSTAH) في العام ٢٠٠٤ بهدف استعادة الأمن في البلاد. أما الآن فيجب إعادة النظر في تفويض بعثة الأمم المتحدة لاسيما بعد الزلزال المدمر الذي ضرب هايتي في شهر كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، والذي كان اختباراً قاسياً أمام قدرة الأمم المتحدة على الاستجابة للكوارث.

وحاولت الأمم المتحدة جاهداً من خلال تدخلات متعاقبة تعزيز التحسينات في الحكم والتنمية الشاملة في هايتي. لكن بعض المشكلات الخطيرة في إدارة الحكم بقيت دون حل، وفقدت الكثير من المؤسسات الوطنية مصداقيتها، على الرغم من إحراز تقدم في الوضع الأمني. وفي العام ٢٠٠٨، تفاقم الوضع نتيجة أحداث عدة، حيث أدى الارتقاع الهائل في أسعار الغذاء والوقود إلى اندلاع أعمال شغب عنيفة، أسفرت عن أزمة سياسية، كما اجتاحت البلاد أربعة أعاصير في العام نفسه.

وبغية مواجهة هذه العقبات، بُذلت جهود متضافرة من أجل تعزيز التخطيط المتكامل والتنسيق القائم بين وكالات الأمم المتحدة والبعثة الموحدة لتحقيق الاستقرار والجهات المانحة وحكومة هايتي، بهدف استعادة التطور المفقود. ولكن في أعقاب الزلزال الذي وقع في شهر كانون الثاني/يناير، تعرضت آلية الاستجابة الخاصة بالأمم المتحدة إلى انتقادات شديدة بسبب مواطن الضعف التي أظهرتها في التأهب للكارثة، وبسبب عدم فعالية التكامل. واتهم النقاد الأمم المتحدة بالافتقار إلى التنسيق والقيادة. ولذلك فمن المرجح أن تركز عملية إعادة تشكيل التفويض للبعثة على الجهود اللازمة لإعادة بناء البنية التحتية المادية والمؤسسية للبلاد، الأمر الذي يتطلب تعزيز «هيكلية التنسيق».

وقبل وقوع زلزال كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، وتحديداً في العام ٢٠٠٤، اشتركت حكومة هايتي الانتقالية مع الجهات

المانحة والأمم المتحدة في إنشاء إطار التعاون المؤقت (ICF) (مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، بدون تاريخ)، والذي تم العمل به حتى نهاية عام ٢٠٠٧. وازداد تعزيز التنسيق من خلال إنشاء الفريق الأساسي المعني بهايتي، بموجب قرار مجلس الأمن رقم ١٥٤٢ (مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ٢٠٠٤)، وأقره الأمين العام للأمم المتحدة في العام ٢٠٠٦. وقد أجريت في نطاق إطار التعاون المؤقت (ICF) بعض الدراسات والتقييمات والتحليلات تهدف إلى تكوين فهم أفضل للسياق الوطني وقد تُرجمت نتائجها بمساعدة بعض الأدوات والوسائل التي استخدمتها حكومة هايتي إلى عمليات تخطيط، حتى يكون التنفيذ أكثر فعالية. وفي العام ٢٠٠٧، أصدرت حكومة هايتي وثيقة استراتيجية النمو الوطني والحد من الفقر (وزارة التخطيط والتعاون الخارجي الهايتية ٢٠٠٧)، ضمن عدة وثائق أخرى أصدرتها الحكومة بدعم من البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. وكانت تلك الوثيقة أحد مدخلات برنامج الإنعاش الاقتصادي الذي استمر مدة عامين، إلى جانب تقييم احتياجات ما بعد وقوع الكوارث للعام ٢٠٠٨، الصادر عن الأمم المتحدة، وتقرير استشاري اقتصادي تم تقديمه إلى الأمين العام. ووضع فريق الأمم المتحدة القطري إطاره للمساعدة الإنمائية للفترة ٢٠٠٩-٢٠١١ على أساس هذه الأدوات، مؤكداً على ضرورة تقديم الأمم المتحدة «استجابة جماعية ومنسقة وشاملة إلى الإستراتيجية الوطنية، من أجل انتعاش البلاد من دوامة الفقر والبؤس» (مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية ٢٠٠٨، ص ١١). كما وضعت الملكية الوطنية ضمن الأولويات، بموجب اتفاق وقعته الجهات المانحة مع الحكومة في شهر شباط/فبراير ٢٠٠٩. وفي هذه الفترة التي تحاول فيها البلاد التعافي من آثار الزلزال، يجب - أكثر من أي وقت مضى - أن تكون سيادة هايتي وضرورة وجود جهة تنسيقية واحدة تعنى بتوجيه الدعم هما الركيزة الأساسية لصياغة نهج جديد تنتهجه الأمم المتحدة والجهات المانحة الدولية، من أجل العمل مع هذا الشعب المحاصر في منطقة البحر الكاريبي.

الديمقراطية والسلام  
والأمن: دور الأمم  
المتحدة

## الملحق الثالث: كلمة ترحيب لسعادة السفير سيزار ماريا راغاليني الممثل الدائم لإيطاليا لدى الأمم المتحدة

إنه لمن دواعي سروري أن أقدم هذه المائدة المستديرة التي تركز على بعض القضايا الرئيسية والتي تمثل، إلى جانب حقوق الإنسان والتنمية، جوهر مهمة الأمم المتحدة. وأتقدم بالشكر إلى المنظمين، لا سيما المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، على دعوتهم الكريمة لإيطاليا. كما أتوجه بالشكر إلى الأمم المتحدة التي يمثلها هنا اليوم وكيل الأمين العام للشؤون السياسية، السيد بي لين باسكو، والأمين العام المساعد لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السيد أولاف كيورفن، ورئيسة قسم السياسات والتقييم والتدريب بإدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام، السيدة إيزومي ناكاميتسو.

لقد جاء اجتماع المائدة المستديرة هذا في وقت مناسب للغاية، بعد عشر سنوات من صدور تقرير الإبراهيمي (المفصلي) (الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام ٢٠٠٠)، والذي استعرض التحديات التي واجهت عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في العقد الأول بعد انتهاء الحرب الباردة، وبعد خمس سنوات من إنشاء لجنة بناء السلام التي يجري مراجعة أعمالها هذا العام، وبعد سنة واحدة من بدء مبادرة «الأفق الجديد»، التي أطلقتها الأمانة العامة للبحث عن أبعاد جديدة لحفظ السلام (الأمم المتحدة، إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني ٢٠٠٩). ولهذه الخطوات جميعها تأثير مباشر أو غير مباشر على دور الأمم المتحدة في بناء السلام والأمن والديمقراطية. ورغم وجود الكثير من الصعوبات والإخفاقات، إلا أن الأمم المتحدة قد أخذت على عاتقها زمام المبادرة في معالجة هذه المسائل. وتعرض جهود المنظمة لدعم الديمقراطية للنقد أحياناً لأنها تعتمد على العرض، أو لأن الجهات

المانحة الرئيسية هي التي توجهها، أو لأن مسارها يتحدد في كثير من الأحيان في مقر الأمم المتحدة في نيويورك وليس في الميدان.

ومع ذلك ما تزال الأمم المتحدة مستودعاً لقوة لا يستطيع أحد مضاهاتها - سواء كان دولة أو تحالفاً من الدول أو منظمة - وأشير هنا إلى الدور الذي تمارسه الأمم المتحدة على المستوى العالمي وما يتبعه من شرعية.

ومع أخذ ذلك في الاعتبار، أود أن أخص بالذكر - كمجرد اقتراح لأعضاء اللجنة - فكرتين من الأفكار العديدة، التي يمكن مناقشتها للارتقاء بدور الأمم المتحدة في تعزيز السلام والأمن والديمقراطية:

- العلاقة بين حفظ السلام وبناء السلام، باعتبارها المدخل الاستراتيجي لالتزام الأمم المتحدة تجاه دولة من الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع، ومساهمة إيطاليا في هذا الاتجاه.
- الدور الذي تلعبه المنظمات الإقليمية في تطوير السلام والأمن والديمقراطية في الدول الأعضاء والدول المجاورة، والنموذج المتمثل في التأثير الذي أحدثه الاتحاد الأوروبي في إرساء الديمقراطية في وسط وشرق أوروبا بعد انهيار نظام القطبية الثنائية.

وفيما يتعلق بالنقطة الأولى - العلاقة بين حفظ السلام وبناء السلام - فنحن على مفترق طرق. إذ يتفق الجميع على أن وقف الأعمال العدائية يمثل «فرصة ذهبية» للشروع في تقديم المساعدة الدولية إلى أي بلد بطريقة استراتيجية وبعيدة النظر. لكنها للأسف غالباً ما تكون فرصة ضائعة إذ يتولى مجلس الأمن الدولي في العادة إدارة الأزمة أو حالة الطوارئ. ولا يبدأ الحديث عن «تغيير في الاستراتيجية» والتحول إلى بناء السلام إلا بعد ذلك بفترة، أملاً في أن يكون الوضع الأمني قد استقر.

لكن الفترة التي تلي انتهاء الصراع مباشرة هي

التي تسنح فيها الفرصة للأمم المتحدة لإنشاء بعثة قادرة، بالتعاون مع قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة (ذوي الخوذات الزرقاء)، على غرس أولى بذور إعادة بناء السلام وسيادة القانون وتوطيدهما. فحينما تشارك لجنة بناء السلام منذ بداية إنشاء بعثة حفظ السلام، يتاح لها أن تلعب دوراً محفزاً مع المؤسسات المالية الدولية، والمجتمع المدني، وخبراء سيادة القانون، والإدارة العامة. وفي ظل وجود مثل هذا النهج المتكامل والمنسق، يمكن أن تنظر السلطات المحلية إلى الأمم المتحدة على أنها النقطة المرجعية الخارجية الوحيدة ذات الشرعية في عملية السلام والتحول الديمقراطي.

ويحظى هذا التوجه بقبول خاص لدى إيطاليا، حيث يهدف النموذج الخاص بنشر قوات حفظ السلام الإيطالية، ولا سيما قوات الدرك، إلى استعادة سيطرة الحكومة على الأراضي ومن ثم تحسين الظروف الأمنية، لكن هذا التوجه مقرون بالقدرة على التواصل مع السكان المحليين ودمج العناصر المدنية للبعثة. فالنظر إلى قوات الشرطة ليس على أنها جهة أمنية فحسب، وإنما أيضاً على أنها جهة للتدريب ولحماية البنية التحتية وللارتباط مع السلطات المحلية، يسهم في تعزيز الثقة في الأمم المتحدة. ويأتي قرار الحكومة الإيطالية بإرسال وحدة درك إلى هايتي - حيث تعرّض السلام والأمن والطريق إلى الديمقراطية الكاملة لاختبار قاسم بالزلازل الذي وقع في شهر كانون الثاني/يناير - تأكيداً لالتزام إيطاليا وتحقيقاً للهدف النهائي المتمثل في تعزيز دور الأمم المتحدة.

وتتمثل النقطة الثانية في دور المنظمات الإقليمية ضمان السلام وتشجيع العمليات الديمقراطية. ويعد الاتحاد الأوروبي مثلاً جيداً على ذلك، إذ استطاع في السنوات العشرين الماضية أن يلعب دوراً جاداً ومحققاً للاستقرار أدى إلى زعزعة وتفتت العديد من الأنظمة الاستبدادية التي خلفها انهيار الاتحاد السوفيتي. وقد أدى اتساع نطاق الاتحاد الأوروبي في

التسعينيات إلى تبني حكومات وسط وشرق أوروبا سلسلة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي خلقت في الواقع حلقة فعالة من الديمقراطية. فمثلاً جلب مولد الجماعة الأوروبية في الخمسينيات السلام لأوروبا الغربية بعد الحرب العالمية الثانية، فإن توسيع الاتحاد الأوروبي باتجاه الشرق قد جلب السلام والاستقرار والأمن بعد انتهاء الحرب الباردة. وبالتأكيد لم تكن مصادفة أن ينشب الصراع التي شهدته أوروبا في التسعينيات في منطقة البلقان، ويعد أمل بلدانها في الانضمام إلى مؤسسات بروكسل أفضل ضمان اليوم لمستقبل يسوده السلام والديمقراطية. فهل من مثال أفضل على العمل في «ساحة ديمقراطية» من الاجتماعات الأسبوعية للدول الـ 27 الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في بروكسل؟ وهل سبق لأي منظمة دولية أخرى أن أوّمتت على قدر مثل هذا القدر الكبير من السيادة الوطنية من أعضائها؟

وقد يحتج النقاد بالقول إن عمليات صنع القرار الأوروبية بطيئة، وبأنها - رغم معاهدة لشبونة - غير فعالة. لكننا إذا ما قسنا نجاح الاتحاد الأوروبي بالمقياس الذي نستخدمه في اجتماع المائة المستديرة هذا - وهو الأمن والسلام والديمقراطية - فهل نحن متأكدون أن هنالك ضرورة إلى مثل هذه الانتقادات؟ فليمنحنا لنحاول بدلاً من ذلك التفكير في تطبيق هذا النهج بثبات والتزام على نماذج أخرى ناشئة للتكامل الإقليمي كالاتحاد الأفريقي؟ فقد عانت أفريقيا عقوداً طويلة من الصراع الذي انتشر من دولة إلى أخرى عبر الحدود المصطنعة التي رسمتها القوى الاستعمارية، دون أي اعتبار للعرق والدين والخصائص الجغرافية والموارد الطبيعية. وفي ظل هذه الظروف، تتبنى كل قوة عظمى سياسة أفريقية مختلفة عن طريق بناء علاقات ثنائية مع الدول الأقرب لها. وقد أدى ذلك إلى عرقلة إمكانية التنمية المستقبلية للدول الأفريقية التي لن تستطيع بمفردها تحقيق القوة والمدى اللازمين لبناء هيكل قادر على التنافس مع بقية العالم.

الديمقراطية والسلام  
والأمن: دور الأمم  
المتحدة

وقد أنشئ الاتحاد الأفريقي في مسعى لبناء الوحدة السياسية والاقتصادية في القارة. لذلك ينبغي تشجيعه ولا يمكن الاستغناء عن المعونات الاقتصادية والمساعدات الإنسانية، لكنها ليست كافية. ويتطلب بناء السلام والأمن والديمقراطية في مختلف دول القارة الأفريقية المزيد من التكامل السياسي. وللأمم المتحدة دور هام في هذا الإطار إذ ينص ميثاقها على التعاون مع المنظمات الإقليمية. لذلك علينا إبداء المزيد من العزم على إنشاء آليات مالية مؤكدة ومستدامة لا تخضع فقط لإرادة الجهات المانحة. وتتحرك توصيات الندوة المشتركة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي لحفظ السلام في هذا الاتجاه. لكننا بحاجة إلى الرؤية السياسية المناسبة والشجاعة اللازمة لترجمة تلك التوصيات إلى سياسات. وبإمكان مبادرات مثل اجتماع المائدة المستديرة هذا أن تسهم في دفع هذه العملية قدماً.

وتمثل زيادة تكامل وجود الأمم المتحدة بعد انتهاء الصراع مباشرة، وزيادة تنظيم الشراكات بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، نموذجين للكيفية التي تستطيع بها الأمم المتحدة تعزيز دورها في حفظ السلام والأمن ودعم العمليات الديمقراطية. لكن تقع المسؤولية النهائية عن تحسين فعالية الأمم المتحدة على عاتق الدول الأعضاء، وتعتمد على مدى استعدادهم للاستثمار في مستقبل المنظمة. فالأمم المتحدة نفسها - رغم صداها العالمي - تعاني من عجز في التمثيل والديمقراطية في بعض هيئاتها الرئيسية مثل مجلس الأمن. لذلك ترى إيطاليا أنه من شأن إصلاح الأمم المتحدة، بما يجعلها أكثر شفافية وتمثيلاً للدول الأعضاء وخضوعاً للمساءلة أمامهم، أن يعطي دفعة أكبر لدور الأمم المتحدة ومهمتها في العالم. أشكركم على اهتمامكم وأتمنى لكم مناقشة مثمرة. ■

## الملحق الرابع: بيان السيد لين باسكو وكيل الأمين العام، إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية (DPA)

إنه لمن دواعي سعادتني البالغة أن أفتح "المائدة المستديرة الدولية حول الديمقراطية والسلام والأمن: دور الأمم المتحدة". وأثناء استعدادي لهذا اليوم، أثار انتباهي أن الكلمات الأولى في ميثاق الأمم المتحدة، وهي "نحن شعوب..."، قد وضعت حجر الأساس لدور المنظمة في دعم الديمقراطية وتعزيزها في شتى أرجاء العالم.

فقد أصبحت الديمقراطية عنصراً أساسياً في جهود الأمم المتحدة للمحافظة على السلام والأمن الدوليين، وتعزيز التقدم الاجتماعي، وتحسين مستويات المعيشة، وضمان احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع.

ويسعدني أن أنوه إلى أن موضوع اجتماع المائدة المستديرة يتناول جوهر العلاقة المعقدة بين بناء الديمقراطية ومتطلبات توطيد السلام، والعلاقة بين التوجيهات السياسية العامة والتنفيذ العملي في الميدان.

وأرجو أن تسمحوا لي في كلمتي الافتتاحية هذه أن أقدم رأياً مغايراً وأن أتمصص دوراً شريراً، وأشكك في الفكرة الأساسية التي يقوم عليها اجتماع المائدة المستديرة هذا: هل الديمقراطية هي فعلاً ما تريده وتحتاج إليه شعوب الدول الخارجة من الصراع؟

فقد أوضح استطلاع للرأي أجرته مؤسسة الرأي العام الدولي (WorldPublicOpinion.org) في ٢٤ دولة خلال العام الماضي، برعاية الاتحاد البرلماني الدولي (IPU)، أن ٩٠ في المئة من أفراد العينة في المتوسط، في الدول التي شملها الاستطلاع، أقرروا بأهمية العيش في بلد يحكمها نظام ديمقراطي (موقع WorldPublicOpinion.org 2010-). لكن الدراسة أظهرت أيضاً وجود تفاوت ملحوظ

أو الأنظمة الاستبدادية. ويشكك ذلك بالتالي بالقاعدة البديهية القائلة أن "الديمقراطيات لا تخوض حروباً ضد بعضها البعض".

وقد يكون صحيحاً أن عالمنا فيه عدد أكبر من الدول الناضجة تكون فيه الديمقراطية أكثر استقراراً أمناً. لكن الدول لا تتحول إلى ديمقراطيات ناضجة بين ليلة وضحاها، لكنها تمر عادةً في مرحلة انتقالية وعرة، تختلط فيها السياسة الجماهيرية مع سياسة النخبة السلطوية بطريقة متقلبة.

ومن خلال زيارتي للعديد من الدول التي انتهت لتوها من الصراع ثم عودتي إليها بعد ذلك في مراحل انتعاشها وتحولها اللاحقة، فإنني ما أزال مقتنعاً أن أحد أفضل التدابير الوقائية طويلة الأجل هو المساعدة في بناء مؤسسات قادرة على الاستجابة وخاضعة للمساءلة، وأيضاً بناء مجتمعات تضم جميع الطوائف وتقوم على التسامح.

وبالتالي، فإذا أردنا نحن - الأمم المتحدة - الارتقاء إلى مستوى الطلب العالمي القوي للديمقراطية، فكيف نستطيع أن نقدم مساعداتنا بشكل صحيح؟

ولطالما دعت الأمم المتحدة إلى تبني مفهوم شمولي للديمقراطية، يضم الجوانب الإجرائية والموضوعية، والمؤسسات الرسمية، والعمليات غير الرسمية، والأقليات، والرجال والنساء، والحكومات والمجتمع المدني، والجهات السياسية والاقتصادية على الصعيدين الوطني والمحلي.

وعلى مدى السنوات العشرين الماضية أو نحو ذلك، كان أحد الشواغل الرئيسة للأمم المتحدة هو إحلال السلام والاستقرار في الدول الخارجة من الصراع. وكما يعرف معظمكم، فإن هذه الدول غالباً ما تتعامل مع السياسة التنافسية على أساس مبدأ "الفائز يحصل على كل شيء". علاوة على ذلك، فإن مزيجاً من المظالم المزمنة، كالفقر المدقع والإقصاء الاجتماعي والاقتصادي، أو التناحر على الموارد، غالباً ما يكون هو السبب الرئيس لاندلاع العنف. لذلك فإن تعزيز التسامح السياسي

بين الطلب العالمي على الحكم الديمقراطي والمعروض منه. ففي حين أقر ٩٠ في المئة بأهمية الحكم الديمقراطي، إلا أن الغالبية العظمى من أفراد العينة في الدول جميعها التي شملها الاستطلاع ذكروا أنهم لا يتمتعون بالحرية الكاملة، حتى في الديمقراطيات الراسخة، مما يبين أنه لا يزال هناك الكثير من العمل الذي يجب القيام به.

وأعتقد أنه من المهم أن تعترف الأمم المتحدة بهذا الطلب القوي بتحقيق الديمقراطية في جميع أنحاء العالم، حيث أنه يسلط الضوء على قيمة العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة في تعزيز الديمقراطية. وفي رسالته بمناسبة الذكرى الثانية لليوم الدولي للديمقراطية، وصف الأمين العام الاحتفال بهذا اليوم بأنه "إعادة تأكيد على التزام (المجتمع الدولي) ... ببناء مجتمعات تقوم على المشاركة، وتشمل جميع الطوائف".

ولكن هنا تكمن المفارقة: فعلى الرغم من المساندة الجماهيرية الهائلة التي تحظى بها الديمقراطية والتعددية، إلا أننا ما زلنا نواجه مشكلة التعصب السياسي في كل مكان تقريباً، سواء في الدول النامية أو المتقدمة. ويتجلى ذلك في رفض القادة السياسيين إعطاء مساحة لمن يعارضهم، وفي عدم تقبل الأحزاب السياسية انشقاق بعض الأعضاء عنها، كما يتجلى عامة في رفض وجهات النظر المغايرة.

ماذا يعني ذلك بالنسبة لعملنا ضمن سياق ما بعد الصراع؟ وهل الديمقراطية فعلاً العلاج الشافي لمجتمع يعاني من انقسامات عميقة بعد خروجه من دائرة الصراع؟ يشير بحث أجراه مانسفيلد وسنايدر حول الديمقراطية والحرب (مانسفيلد وسنايدر ١٩٩٥)، إلى أن الأدلة الإحصائية في القرنين الماضيين، تظهر أن الدول التي تمر في مرحلة التحول الديمقراطي الانتقالية تزداد عدوانية وتصبح أكثر قابلية للحروب - ليس أقل من ذلك - وأنها تدخل في حروب مع دول ديمقراطية أخرى. وإن الدول التي تمر في مرحلة التحول من النظام الاستبدادي إلى المشاركة الديمقراطية تكون في الواقع أكثر استعداداً ورغبة في الدخول في حروب من الديمقراطيات المستقرة

والحكم الرشيد في تلك الدول مهمة شاقّة للغاية، وأشعر بأننا لم نتوصل بعد إلى أفضل السبل للقيام بها.

وأنا أعلم أن نيبال من بين حالات الدراسة القطرية المدرّجة على جدول أعمالكم. وفي الواقع، تشكل بعثتنا لحفظ السلام في نيبال أحد أبرز الأمثلة على مواجهة الإقصاء الاجتماعي والسياسي للنساء والأقليات كأحد الأسباب الجذرية للصراع. وقد ركّز الدعم الذي قدمته الأمم المتحدة لانتخابات الجمعية التأسيسية التي أجريت العام الماضي كثيراً على ضمان تمثيل الجمعية التأسيسية لجميع الفئات العرقية والدينية في نيبال.

وينعكس التزام الأمم المتحدة بتعزيز الحكم الرشيد في تفويض الكثير من بعثاتها المعنية بحفظ السلام وصنع السلام، نظراً لوجود صلة لا تنفصم بين الديمقراطية وتحقيق السلام والأمن المستدامين. ومن المهام المحورية لبعثاتها في بوروندي وهايتي وجمهورية الكونغو الديمقراطية مثلاً تعزيز المؤسسات والعمليات الديمقراطية ودعم الحكم الرشيد. كما ينص تفويض بعض البعثات نصاً صريحاً على تشجيع حوار وطني يشمل جميع الطوائف باعتباره عنصراً أساسياً في عمليات المصالحة، كذلك الخاصة ببعثاتها في السودان وتيمور الشرقية.

وتشارك العديد من وحدات منظومة الأمم المتحدة في جانب أو أكثر من جوانب المساعدة الديمقراطية. لذلك فمن الأهمية بمكان تحسين الترابط بين مبادرات الأمم المتحدة في هذا المجال، بما في ذلك التفاعل مع أصحاب المصلحة والشركاء والمجتمع الدولي الأوسع.

ويتطلب تحسين الترابط نهجاً يضمن دمج المساعدة الديمقراطية بفعالية أكبر مع الركائز الثلاث الأساسية لعمل الأمم المتحدة، وهي السلام والأمن، والتنمية، وحقوق الإنسان.

ولكن هذه المهمة بطبيعتها الحال ليست حكراً على الأمم المتحدة، وإنما يجب أن تبدأ عن طريق الجهات الفاعلة الوطنية في كل دولة. ويجب أن تسعى الجهات السياسية

حول العالم وفي مجتمعات جميعها إلى تسوية الخلافات بالطرق السلمية، والنظر إلى أبعد من المصالح الضيقة باتجاه المصلحة العامة. ويشكل هذا الأمر تحدياً هائلاً في المجتمعات المعرضة للصراع أو التي مزقتها الحروب. لكن السبيل الوحيد للانتقام جروح هذه المجتمعات ونموها هو زيادة التسامح السياسي وتعزيز الشمولية، إضافة إلى تنسيق العمل الدولي بشكل أفضل وتكييفه حسب الظروف.

واسمحوا لي أن أعود إلى دور الشريـر: فـفي حين أن المساعدة الديمقراطية التي تقدمها الأمم المتحدة يجب أن تكون سبـاقـة ومبتكرة، إلا أنها يجب «ألا تسبب أي ضرر». فقد شهدنا مثلاً، أن إجراء الانتخابات في وقت غير مناسب، خاصة في وقت سابق لأوانها، وبتشجيع من المجتمع الدولي في المجتمعات غير المستقرة، قد أدى في بعض الأحيان إلى ترعّب جماعات غير ديمقراطية أو قومية أو متطرفة على كرسي السلطة، وإلى تطرف الخطاب السياسي.

والأسوأ من ذلك، أن اندلاع العنف في كينيا عقب الانتخابات التي جرت في شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، قد أوضح أن الانتخابات يمكن أن تؤدي إلى خسائر كبيرة في الأرواح، وفي الظروف القصوى إلى الأعمال الوحشية، بل وحتى إلى الإبادة الجماعية.

وتبحث إدارة الشؤون السياسية حالياً إمكانية وضع أدوات وآليات من أجل المساعدة في تقليل احتمالات حدوث العنف المرتبط بالانتخابات. وليس من الضروري أن يؤدي سوء إجراء العملية الانتخابية إلى الطعن في نتائجها، ناهيك عن اندلاع العنف. إلا أن هذا لا ينفي حقيقة أن العملية الانتخابية الفعالة وذات المصدقية، يمكن أن تقلل - أيا كانت نتائجها - من فرص إشعال التوتر السياسي وتأجيله بسبب المظالم المزمنة.

ويشير تحليلنا إلى أن منع أعمال العنف الخطيرة في الانتخابات يتطلب بذل الجهود - ولو حتى بشكل محدود - لمعالجة المظالم الرئيسة قبل الانتخابات، إما عن طريق إصلاح النظام أو عن طريق تحسين العملية الانتخابية

ولذلك أرى أن الموضوع الذي يناقشه اجتماع المائدة المستديرة هذا مناسبٌ تماماً في هذا الوقت. وإذا ما استطعتم في ختام مناقشاتكم الخروج بتوصيات حول كيفية ترجمة قرارات السياسة العامة بشكل أفضل إلى ممارسات ميدانية، فسيكون ذلك إنجازاً عظيماً.

اسمحوا لي أن أختتم كلمتي متمنياً لكم نقاشاً حيويًا ومثمرًا. وأطلع بشغف إلى معرفة المزيد عن نتائج مداولاتكم. ■

نفسها. وبالتالي فعندما تقوم الأمم المتحدة بإنشاء بعثة بعد انتهاء الصراع مباشرة، لا بد من اتخاذ قرارات صعبة حتى يكون النظام والتوقيت مناسبين.

ولكن دعوني أكون واضحاً معكم: الانتخابات لا تصنع الديمقراطية. وأعتقد أن المجتمع الدولي يبالي أحياناً في التركيز على الانتخابات، ويقصّر في الاهتمام بنوعية الحكم. ونظرًا لأن الأمم المتحدة تتلقى دعوات كثيرة كل عام كي تدعم عشرات العمليات الانتخابية في مختلف أنحاء العالم، علينا أن نتأكد من أن دعم الانتخابات يتّمه دعم الحكم الرشيد واحترام الحريات الأساسية.

الديمقراطية والسلام  
والأمن: دور الأمم  
المتحدة

أثر عميق أيضاً على أجندة الأمم المتحدة للسلام والأمن، والعكس بالعكس.

ومع ذلك، فإن الديمقراطية هي نظام اجتماعي وسياسي ديناميكي، لا يمكن على الإطلاق أن «يتحقق» أدائه المثالي بالكامل. وفي واقع الأمر يشكل ضمان الحكم الرشيد غالباً التحدي الأكبر في عملية الانتعاش وبناء السلام في مرحلة ما بعد الصراع. فقد أدت الطرق غير الممهدة، وضعف وسائل الاتصال، وتدمير الجسور في السودان، إلى تقويض الحوار الحكومي. وقد حال تدمير المباني الحكومية والخسائر في المعدات المكتبية الأساسية في ليبيريا دون إعادة إنشاء المؤسسات العامة. وخلق النزوح الجماعي في نيمور الشرقية لسبعة آلاف من موظفي الخدمة المدنية الإندونيسيين فراغاً في الإدارة العامة. وعلى حد تعبير أحد الزملاء العاملين في دارفور لصالح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: «فقدان الحكم هو أسوأ أثار الصراع... حيث يتعذر إدارة أي شيء».

ولوحظ أن أكثر من نصف الدول التي سجلت أدنى مستويات التنمية البشرية هي دول مشتبكة في صراع عنيف أو خارجة منه (البنك الدولي ٢٠٠٩). ويمثل إرساء الحكم الديمقراطي في هذه الدول هدفاً أساسياً ومهمة شاقة في آن واحد. لذلك تحظى مسألة الحكم

## الملحق الخامس: بيان السيد أولاف كيورفن

، الأمين العام المساعد ومدير مكتب السياسات الإنمائية (BDP)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).

ما نزال في القرن الحادي والعشرين نواجه تحدياً ثلاثياً يتمثل في بناء الديمقراطية أو استعادتها، والحفاظ عليها، وتحسين نوعيتها. والتحديات الرئيسية التي تواجه الأمم المتحدة في هذا السياق، كما تمت الإشارة إليها في مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن الديمقراطية (الأمين العام للأمم المتحدة ٢٠٠٩ ج)، هي: «كيفية زيادة فعالية تعزيز المبادئ والمؤسسات والممارسات الديمقراطية المعترف بها عالمياً، وكيفية الاستجابة بطريقة متسقة يمكن التنبؤ بها لتصدع الديمقراطية الناجم عن الانقلابات أو غيرها من الأعمال غير الدستورية لانتقال السلطة، وكيفية التصدي للتآكل البطيء والتدريجي في نوعية الديمقراطية، وتقويض الحريات والممارسات والمؤسسات الديمقراطية، أو حتى المساعدة في منعهما»، في الدول المتضررة من الصراع والخارجة منه. وبطبيعة الحال، فإن لكل هذه التحديات

نتقل من مجرد استخدام مفردات الشراكة إلى مناقشة واقع توحيد الأداء. لذلك فإن الجهد المتواصل لتطوير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مع التركيز على دوره كمصدر للمعرفة هو خطوة في الاتجاه الصحيح.

ويمكن أن تمنح عملية إرساء الديمقراطية الحكومات الولاية والشرعية اللازمة لقيادة عملية الانتعاش، ودمج الأصوات المعارضة التي استُبعدت خلال مفاوضات السلام، وتوفير منتدى يشارك فيه ضحايا الحرب. كما أنها يمكن أن تطلق عملية المصالحة اللازمة من أجل توطيد السلام والأمن.

ومع ذلك، فهناك مخاطرة عالية في إجراء انتخابات ديمقراطية في الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع، لذا يجب على الأمم المتحدة تحسين استجابتها للعنف الانتخابي. وتمثل كل من بوروندي وكمبوديا وإثيوبيا وهايتي وسريلانكا وزيمبابوي أمثلة قليلة للدول التي تعاني فيها العمليات الانتخابية من العنف باستمرار. وفي أكثر الحالات عنفاً - كالانتخابات الرئاسية في أنغولا في العام ١٩٩٢ - أدى تصاعد العنف الانتخابي إلى حرب أهلية جديدة. ويجب أن لا يكون الوضع بهذه الصورة.

وفي غانا، ساعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بناء على طلب من الحكومة، في إنشاء مجالس الأحياء التي توسعت بعد ذلك لتصبح مجالس المقاطعات، التي نمت بدورها إلى أن صارت مجلس السلام الوطني. ويرجع معظم المراقبين الدوليين الفضل في هدوء الانتخابات التي شهدتها غانا ونجاحها في العام ٢٠٠٨ إلى مجلس السلام الوطني. وقد استخلصنا هذه الدروس أيضاً من خلال الالتزام الصارم بنهج يراعي ظروف الصراع بغية دعم الحكم الديمقراطي.

وفي ضوء ذلك، يجب أن تمتد جهودنا لتحقيق الديمقراطية إلى أبعد من مجرد التركيز على الانتخابات وعمليات الاقتراع. فمن خلال تشجيع المشاركة الشاملة لجميع أفراد المجتمع، بما فيهم الفئات المحرومة والمهمشة، ومن خلال المساعدة في بناء مؤسسات حكم سريعة الاستجابة،

الديمقراطي بأكبر مجموعة من مجموع البرامج لدى البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة: فعلى الصعيد العالمي، يقدم البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة الدعم للانتخابات مرة كل أسبوعين، وكثير من هذه الانتخابات تجري في الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع. والانتخابات بالنسبة لنا ما هي إلا بداية الحلقة، وليست هدفاً في حد ذاتها. ولذلك فإننا نعمل مع البرلمانات الوطنية، ومجالس المقاطعات، والمجالس التشريعية، ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، وهيئات المساءلة، من أجل دعم الديمقراطيات الناشئة.

وقد ساعد توسيع قدرات الأمم المتحدة في مجال صنع السلام، ووضع آليات مشتركة بين الوكالات لمنع نشوب الصراع، على حدوث تراجع في الصراع العنيفة على مستوى العالم، وعلى ارتفاع في التسويات التفاوضية على مدى العقد الماضي. لكن ما تزال الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع تعاني من ارتفاع مستويات عدم الاستقرار السياسي، والعنف المسلح، والتخلف المزمّن. وبالنسبة للكثيرين، لم يمثل انتهاء الحرب بالضرورة مكسباً في مجال التنمية البشرية.

والحلول «المقبولة» ليست كافية لمعالجة الظروف الهشة التي تعيشها الدول الخارجة من الصراع، وإنما تتطلب هذه الظروف إيجاد طرق جديدة للعمل المشترك بغية ضمان التوافق بين الحكم الديمقراطي والسلام والأمن المستدامين. ويتطلب مواجهة التحديات العالمية مثل تغير المناخ، والإرهاب والكوارث الطبيعية، تفكيراً جديداً وبرامج جديدة وشراكات جديدة. ومع وجود ما يقدر بمليار شخص في الدول التي تعاني من الصراع أو الكوارث الطبيعية، أو التي تحاول التعافي منها، لا يعد التفاوض خياراً مقبولاً (معهد التنمية الخارجية، بدون تاريخ).

وهكذا نصل إلى أهمية اجتماع المائدة المستديرة هذا. ولا شك أن وجود لفييف من العاملين في الميدان وأصحاب الاختصاص والخبراء الخارجيين، وممثلي العديد من وكالات الأمم المتحدة معنا اليوم، سيمنحنا فرصة هائلة لاكتساب الكثير من الخبرة والمعرفة. إنها فرصة لكي

وعلينا أن نتذكر أيضاً أن نركز ليس على إرساء الديمقراطية الوطنية في الدول الضعيفة فقط، وإنما أيضاً على تعزيز الديمقراطية على المستوى المحلي. وقد حقق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ذلك بنتائج إيجابية في ليبيريا، حيث عملنا مع فرق الأمم المتحدة الموحدة في جميع المقاطعات البالغ عددها ١٥ مقاطعة، من أجل دعم استعادة السلطة المحلية للدولة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠٠٨ د). وشمل هذا الدعم إعادة تأهيل البنية التحتية، وتنمية القدرات، والتعاون مع شبكات المجتمع المدني والقيادات التقليدية، للتأكد ليس من فعالية الحكومة المحلية فقط، وإنما أيضاً من استجابتها ومشروعيتها.

وعندما تشترك هذه العوامل معاً، يمكن عندها أن يؤدي إرساء الديمقراطية إلى تحسين الوضع الأمني وتوطيد السلام. فقد خلقت انتخابات المحافظات التي جرت في شهر كانون الثاني/يناير في العراق عام ٢٠٠٩، نوعاً من الثقة بأن أسوأ ما في الاضطرابات الانتقالية قد مضى. وبعدها أقر مجلس النواب العراقي قانوناً انتخابياً جديداً في شهر تشرين الثاني/نوفمبر عام ٢٠٠٩، بات هناك شعور بأن الحكومة المنتخبة حديثاً في العراق ستفتح نافذة أمل في إمكانية حدوث تحسن في الوضع الأمني والتنمية. وهذا يعني أيضاً أن المؤسسات الديمقراطية يجب أن تعمل وفقاً لقانون البلاد، وأن يكون تقديم الخدمات مكفولاً على المستوى الوطني والمحلي وعلى مستوى المحافظات.

وينبغي أن يأخذ اجتماع المائدة المستديرة هذا منحى عملياً، وعلينا أن نركز اهتمامنا خلال اليومين القادمين على ما يمكننا تحقيقه معاً وبطريقة أفضل. فعلياً أن نذهب إلى أبعد من التفكير العميق وإعداد التقارير والوثائق التوجيهية، لنحاول التفكير ملياً في الكيفية التي ينبغي للأمم المتحدة التعامل بها مع أولوياتها المتنافسة من أجل تحسين أوضاع الشعوب في الدول غير المستقرة، والدول التي تعاني من عجز ديمقراطي واضح.

ولا شك أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي سيكون معكم في النضال من أجل تحقيق السلام والتنمية البشرية، وأشكر لكم تفانيكم في خدمة هذه القضية المشتركة. ■

وتعزيز احترام حقوق الإنسان، يكون بالإمكان التخفيف من حدة الصراع وتعزيز السلام، وضمان التنمية البشرية في نهاية المطاف.

وفي كتابه «الحروب والبنادق والأصوات الانتخابية: الديمقراطية في المناطق الخطرة» (كولير ٢٠٠٩)، يرى بول كولير أن موجة التغيير السياسي الأخيرة قد تمثلت في وصول الديمقراطية إلى «المليار الأخير» في الدول الأشد فقراً في العالم. ويذهب كولير إلى القول: إن الديمقراطية لن تتحقق إذا اعتقدنا أن الانتخابات وحدها ستؤدي إلى بناء المؤسسات، وإنما يحتاج «المليار الأخير» إلى القدرة على مساءلة قادتهم. ولن يستطيع «المليار الأخير» في ظل غياب القيود على سلطة الفائز أو قواعد السلوك التي تسمح بنقل السلطة، الاستفادة بشكل حقيقي من إمكانات الديمقراطية كقوة للخير. وستكون هذه المؤسسات نفسها مسؤولة عن حماية المصالح العامة الأخرى، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية لـ«المليار الأخير».

ولا يكمن التحدي في إعادة الإعمار فحسب، بل وفي التغيير أيضاً - فليس المطلوب مجرد إعادة الإعمار، وإنما تمكين ضحايا الحرب أيضاً. ومن خلال تنفيذ عمليات ديمقراطية أوسع، يتسنى لنا تعزيز الأدوار الأساسية للمجتمع المدني. فعلى سبيل المثال، يمكن للنساء والشباب، الذين غالباً ما يتعرضون إلى التهميش في ظل العنف، المساهمة في توطيد السلام.

وفي آتبيه، استخلص برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من تجاربه أن جوهر بناء السلام هو الحكم الرشيد - فمن شأن تسوية الشكاوى المتعلقة بتقرير المصير والمشاركة وشرعية الدولة أن تخفف من حدة الصراع بشكل ملحوظ. ويتمثل أحد الأدوار الرئيسة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى جانب وضع البرامج وتنفيذها، في تيسير التواصل بين الدولة والمواطنين، وتنظيم التجمعات أو الاجتماعات وتنسيقها، وإشراك عدد هائل من أصحاب المصلحة، سواء من المواطنين أو الحكومات أو المانحين أو المنظمات غير الحكومية أو غيرهم.

## الملحق السادس: بيان السيدة إيزومي ناكاميتسو رئيسة قسم السياسات والتقييم والتدريب، إدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام (DPKO)

بعد قراءة وثيقة النقاش وجدول الأعمال المفصل لاجتماع المائدة المستديرة هذا، أود ببساطة أن أطرح عليكم عدة أسئلة من منظور عمليات حفظ السلام - وهي أسئلة طرحناها على أنفسنا بناءً على التجارب التي مررنا وما نزال نمربها، في الميدان - في كمبوديا وتيمور الشرقية وغرب أفريقيا والكونغو والسودان وهايتي وأفغانستان وغيرها من الدول.

وبالتأكيد هذه ليست المرة الأولى التي تناقش فيها مسألة بناء الديمقراطية وعلاقتها بالسلام والأمن. فقد كانت هذه المسألة على رأس القضايا المطروحة في مختلف مراحل النقاش السياسي المتعلق ببناء السلام والدولة، وإدارة الصراع والأمن البشري. ويبدو أن هناك اتفاقاً بين جميع صناعات القرار، على أهمية دور القيم الديمقراطية في استدامة السلام والتنمية، ومن ثم ضرورة تقديم الدعم والمساعدة للعملية الشاملة لبناء الديمقراطية. فمن الصعب معارضة المبدأ الأساسي القائل بأن نظام الحكم في أية دولة - بما في ذلك الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع - يجب أن يكون شاملاً وقائماً على المشاركة وممثلاً للشعب، حتى وإن كنا نتفق على عدم وجود نموذج واحد «لديمقراطية».

ما زالت الديمقراطية من منظور عمليات حفظ السلام محاطة بالكثير من التوتر والمعضلات التي لم تحل بعد، والتي أمل أن يتم التطرق إليها أثناء اجتماع المائدة المستديرة هذا. أقول هذا وأنا أدرك تمام الإدراك أن المحافظين على السلام ليسوا بالضرورة بناة الديمقراطية. فغالباً ما تكون عمليات حفظ السلام هي أولى البعثات الخارجية التي تُرسل إلى الدول الخارجة من الصراع، وتستغرق مهمتها في العادة فترة

زمنية محدودة. أما بناء الديمقراطية فهو بلا شك عملية طويلة الأمد، لا يمكن إنجازها في المدى الزمني القصير لعمليات حفظ السلام. وفي بعض الأحيان، قد يكون هناك تناقضاً جوهرياً بين حفظ السلام وبناء الديمقراطية: فعادةً ما تهدف بعثات حفظ السلام إلى بسط سلطة الدولة، وليس الحد منها كما تتطلب عملية إرساء الديمقراطية. وكلما تعددت أبعاد مهمات حفظ السلام وازدادت تعقيداً، كلما استطاعت الاستراتيجية التي تتبعها بعثة حفظ السلام في بداية عملية بناء السلام والدولة في أية دولة تحديد مسار التطور الديمقراطي، ومسار السلام والاستقرار الأطول أمداً في تلك الدولة. ومن الواضح أننا بحاجة إلى فهم ديناميكيات بناء الديمقراطية وعلاقتها بالسلام، وتحسين قدرتنا على وضع الاستراتيجيات من البداية.

لقد تعلمنا بعض الدروس المهمة من التدخلات السابقة، واستطعنا نتيجة لذلك تحقيق بعض التقدم في سياساتنا واستراتيجياتنا. فعلى سبيل المثال، لم نعد نساوي بين الانتخابات والديمقراطية، رغم كون الانتخابات عنصراً مهماً في إرساء الديمقراطية وبناء الدولة. وتعلمنا أيضاً أن الانتخابات السريعة يمكن في بعض الظروف أن تعرقل التطور الديمقراطي على المدى الطويل، كما شاهدنا بأنفسنا في كمبوديا والبوسنة. ورغم أن المجتمع الدولي يعلق آمالاً كبيرة على أن تنشأ حكومة شرعية سريعاً بعد انتهاء أي صراع مسلح، إلا أن إجراء الانتخابات فور انتهاء الصراع في أية دولة، قد يزيد من استقطابها، من خلال تثبيت الجهات الراديكالية في الهياكل السياسية.

ونحن ننفذ الآن هذه الدروس. فقد تم تحديد موعد الانتخابات في كوسوفو وأفغانستان بعناية أكبر، وفقاً إلى السياق السياسي العام. ونظراً للقلق المتزايد بشأن سرعة إجراء الانتخابات والرغبة في الحد من الإدارة الدولية، بدأت تتنامى ظاهرة إقامة سلطات انتقالية لتؤدي مهام الحكم، إلى أن تنشأ الظروف الملائمة لاستعادة الحياة السياسية بعد انتهاء الصراع، بما فيها تشكيل الأحزاب السياسية.

وكلما ازدادت مهمات حفظ السلام طموحاً، وبدأت تشمل سيادة القانون والإصلاحات المؤسسية - وخاصة في قطاعات الشرطة والأمن والعدل، التي تصب مباشرة في صميم عملية إرساء الديمقراطية السياسية بمجملها - كلما ازدادت قصة قوات حفظ السلام تعقيداً. لذلك أود أن أطرح ثلاث مجموعات من الأسئلة على المشاركين في اجتماع المائدة المستديرة هذا.

تعني هذه المهمات الجديدة لحفظ السلام في الواقع أننا بحاجة إلى تغيير الأنظمة التي تحدد كيفية ممارسة السلطة في المجتمع. ولهذا تتعلق المجموعة الأولى من الأسئلة بالاستراتيجية الشاملة. كيف نحقق المشاركة والملكية الحقيقية للقادة المحليين، في حين أن عملية الإصلاح في حد ذاتها قد تهدد قاعدة سلطتهم؟ ما هي استراتيجية الوساطة السياسية التي يمكن لنا إتباعها؟ ما هي الحوافز والمؤثرات التي يمكن للجهات الفاعلة الخارجية استخدامها؟ إن السبب في طرح هذه الأسئلة هو شعوري بأننا ما زلنا نبالغ في التركيز على الجوانب الفنية للمساعدة التي تقدمها لبناء الدولة والديمقراطية، مع تشتت التركيز على القطاعات المختلفة. إن عملية بناء السلام في الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع هي عملية سياسية في جوهرها. حتى لو كانت لدينا المعرفة التقنية الكاملة بكيفية إنشاء لجنة انتخابية مستقلة، أو كيفية إعادة صياغة الأطر القانونية، أو تأهيل قوات الأمن وتدريبها وإرشادها، أو تعزيز آليات الرقابة المدنية، فإن هذه العملية في الغالب لن تنجح دون استراتيجية سياسية واضحة. فهل لدينا اليوم، كمجتمع دولي، رؤية واستراتيجية مشتركة في دول مثل أفغانستان أو الكونغو؟

وتتعلق المجموعة الثانية من الأسئلة التي أود طرحها بمدى امتلاكنا للقاعدة المعرفية والخبرة والتجربة الصحيحة التي تمكننا من تقديم المساعدة في بناء السلام وبناء الدولة. نقر جميعاً بأن الديمقراطية يمكن أن تتخذ أشكالاً مختلفة كما نقر بعدم وجود نموذج واحد للديمقراطية. ومع ذلك، يعتمد النهج الذي أتبع حتى الآن في عمليات الأمم المتحدة على طراز حديث للانتخابات

والديمقراطية يؤدي إلى تأجيل الانقسامات، وقد لا يكون موافقاً للتعاون السياسي أو للممارسات الإصلاحية التي تقوم على العرض استناداً إلى التجارب المؤسسية الخاصة بالجهات المانحة، ولا تقوم على الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع. فهل لدينا المعرفة والخبرة والرؤية السليمة في مجال بناء السلام والديمقراطية من أجل مساعدة الدول التي تعاني من ضعف أو قلة السيطرة على أراضيها؟ هل لدينا ما يكفي من المعرفة بالمؤسسات التقليدية أو العرفية، والوظائف التي تؤديها تلك المؤسسات في المجتمعات التي نعمل فيها على بناء السلام فور انتهاء الصراع؟ لدي شعور قوي بأننا - أي الأمم المتحدة - بل ومجتمع المانحين بأسره، لا نبذل ما يكفي من الجهد لدعم الخبرات الفنية من دول الجنوب، وحشدها واستغلالها في بناء الدولة والسلام. فالمعرفة والخبرة السياسية التي تفتقد فعلاً في بناء الديمقراطية والسلام بعد انتهاء الصراع موجودة في هذه الدول ذاتها التي تمر بعمليات معقدة من الإصلاحات الديمقراطية وبناء الدولة. إنني أرحب بالنهج المتبع في ورشة العمل هذه، وهو التركيز على مناطق وحالات قطرية مختلفة، وأمل أن نستطيع تحسين الاستفادة من القاعدة المعرفية الأكثر صلة بالبيئات التي نعمل فيها.

تتصل المجموعة الثالثة من الأسئلة بالإطار الزمني لبناء السلام والدولة، ومستوى التوقعات والطموحات، وترتيب الأنشطة بالتسلسل وحسب الأولوية، وترشيد استخدام الأدوات الخارجية، بما فيها آليات التمويل. وقد قطعنا شوطاً طويلاً حتى أدرنا أن بناء السلام والدولة والديمقراطية بعد انتهاء الصراع عملية تستغرق وقتاً. وأعتقد أن الأمم المتحدة لديها ميزة نسبية على غيرها من المنظمات المتعددة الأطراف، أو الجهات المانحة الثنائية في هذه العملية طويلة الأمد، وذلك لأنها منظومة تمتلك أدوات مختلفة للتدخل حسب تطور الوضع، من صنع السلام والوساطة إلى حفظ السلام وللتعاون الإنمائي. ولكن عندما ننظر إلى الإطار الزمني الذي يتوقع من عمليات بناء السلام والدولة أن تحقق خلاله نتائج، لا يسعني إلا أن أساءل عما إذا كانت توقعاتنا وطموحاتنا

الديمقراطية والسلام  
والأمن: دور الأمم  
المتحدة

واقعية. إنني أحب مشاهدة الدراما اليابانية التاريخية على شاشة التلفاز، وهي كثيراً ما تذكرني بأن اليابان استغرقت ٢٢ عاماً لتعتمد أول دستور لها في تاريخها الحديث - وهو لم يكن حتى دستوراً ديمقراطياً بالمعنى الكامل - بعد «نهضة مييجي» وانتهاء الحرب الأهلية. وعندما تنفذ هذه العملية بدعم من جهات خارجية، يتعين علينا تحديد الأولويات وترتيب أنشطة الدعم بالتسلسل بحيث نسمح بتركيز الموارد والاهتمام السياسي بالأولويات في أي مرحلة محددة. وهذا يعني عملياً أننا - بصفتنا جهات نعمل على حفظ سلام - سنبدأ بالتعامل مع الأولويات الملحة المتعلقة ببناء الديمقراطية الشاملة في مرحلة ما بعد الصراع مباشرة، ثم بعد ذلك نسلم هذه الجهود إلى جهات خارجية أخرى أو إلى الحكومة الوطنية. ولكن كيف نحدد هذه الأولويات؟ هل لدينا أدوات التمويل الصحيحة على مر الزمن بحيث نضمن أن ما بدأناه سيتم استكمالها؟ هذا بالإضافة إلى أن بعض مجالات الإصلاح المؤسسي تعاني من نقص التمويل، فالسائد هو أن الاهتمام السياسي للمانحين، وبالتالي التمويل، لا يستمر بعد التمويل المخصص لحفظ السلام، على الرغم من اعترافنا جميعاً بأن هذه العملية هي عملية طويلة الأمد. فإذا كانت إحدى الجهات المانحة قد خصصت ١٠ ملايين دولار لدعم بلد ما، أليس من الأفضل تقسيم المبلغ على ١٠ سنوات، بواقع مليون دولار سنوياً، بدلاً من تقديم ١٠ ملايين دولار في السنة الأولى التي يكون فيها الأمر جذاباً سياسياً؟

كانت هذه بعض الأسئلة التي قد تقيدنا.

على الرغم من تأكيدي على الطابع السياسي لبناء السلام والدولة، إلا أنني أود في ختام كلمتي أن أناقض نفسي بالقول أن التنمية السياسية، أو بناء الديمقراطية، ليست هي الأخرى حلاً سحرياً. فلا يمكن التغاضي عن علاقة هذه العملية بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية وحقوق الإنسان والعدالة. وفي الواقع، لقد تعلمنا في الكثير من المناطق التي نعمل فيها - ولا سيما تيمور الشرقية وليبيريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وهايتي - أن التنمية السياسية، والإصلاحات الإدارية، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، وقضايا حقوق الإنسان جميعها متشابكة وتحتاج إلى أن نتعامل معها بشكل متزامن. فأني قصور في التعامل مع أحد هذه التحديات سيؤثر حتماً على التحديات الأخرى. وأمل أن نخرج بدروس وتوصيات مفيدة من مثل هذه المناقشات، حتى نستطيع أن نعمل بشكل جماعي على تحسين النهج الذي نتبعه في هذا المسعى المهم نحو تحقيق السلام والاستقرار والتطور الديمقراطي. ■

## الملحق السابع: بيان الدكتور ماسيمو توماسولي المراقب الدائم للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات لدى الأمم المتحدة

(خاصة من خلال الانتخابات)، وكذلك المؤسسات الديمقراطية (البرلمانات، والضوابط والتوازنات، والحكومات المحلية، إلخ) والمجال الديمقراطي العام (عادةً من خلال تعزيز منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام).

علاوة على ذلك، فقد ساهمت عمليات التقييم والبحوث المتعلقة بالسياسات التي أُجريت على التدخلات الإنسانية الدولية في تدعيم مجموعة من التوجهات السياسية في مجال منع نشوب الصراع باعتباره مجالاً رئيسياً لعمل الجهات الفاعلة الثنائية والمتعددة الأطراف (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٢٠٠١؛ توماسولي ٢٠٠٢). وتراوحت الأنواع المهمة لتحليل السياسات خلال هذه الفترة بين العمليات التي قيّمت دور الجهات الفاعلة الدولية في الأزمات الإنسانية (إريكسون، ١٩٩٧)، و«حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة» (ماكراي وزوي، ١٩٩٤؛ نافزيفر وستيوارت وفايرين، ٢٠٠٠)، والعواقب الاقتصادية والاجتماعية للصراع وتأثيرها على التنمية والتخلف، واستكشاف دور اللامساواة الأفقية في الصراعات المسلحة (ستيوارت وفيتزجيرالد، ٢٠٠١، ستيوارت ٢٠٠٨). وبعد أن كان التركيز في بادئ الأمر على الأبعاد الاقتصادية للحروب الأهلية (كولير وآخرون ٢٠٠٢) ودور البرامج الاقتصادية للجهات الفاعلة الداخلية والدولية (بيردال ومالون، ٢٠٠٠؛ بالنتاين وشيرمان ٢٠٠٣)، ركزت الدراسات وبيانات السياسة العامة في الآونة الأخيرة على أهمية معالجة الصراع والهشاشة في بناء الدولة (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٢٠٠٧، ٢٠٠٨، و٢٠٠٩)٢.

ومن المنظور التقليدي لبناء السلام، فقد تم التشكيك في قدرة الديمقراطية على حل الصراع لأسباب عديدة، من بينها غياب الثقة بين أصحاب المصلحة، وقوة تأثير النخبة الذين قد يستمرون في تأجيج الانقسامات القومية

يتأثر النقاش الدولي الدائر حول الروابط بين الديمقراطية وبناء السلام بالمجموعة الواسعة من المناهج التي يتبعها مختلف صناعات السياسات والخبراء والتي ترمي إلى تحقيق الأهداف المختلفة، وإن كانت متشابكة، لبناء السلام والديمقراطية والدولة.

وخلال حقبة التسعينات المليئة بالاضطرابات، تمت صياغة برامج جديدة للسياسات في مجال الصراعات وبناء الديمقراطية. وهناك اتفاق واسع الآن على أن الديمقراطية هي أفضل وسيلة للإدارة السلمية للصراع الاجتماعي والسياسي وأنها تشكل بذلك أقوى أساس للتنمية السياسية والاقتصادية. ولكن نظراً لأن إرساء الديمقراطية يتطلب تغييرات عميقة في توزيع السلطة وفي العلاقة بين المواطن والدولة، فإن الديمقراطية غالباً ما تولد العنف قبل أن تتمكن من إدارة الصراع. وفي المجتمعات الخارجة من الصراع، قد يؤدي إعطاء الأولوية للضرورات الملحة مثل إعادة بناء مؤسسات الدولة وتعزيز الأنظمة الأمنية والمالية إلى إهمال ضرورة تطوير الممارسات الديمقراطية بما يخدم الاستقرار على المدى الطويل.

وفي السنوات العشرين الأخيرة، حدث اختلاف جوهري مع جميع ما سبق من استراتيجيات التعامل مع المراحل الانتقالية بعد انتهاء الأزمات، وذلك بسبب دمج بعض عناصر بناء الديمقراطية في بناء السلام. ولذلك أصبح من المقبول عالمياً أن تشمل المراحل الانتقالية بعد انتهاء الأزمات استراتيجية (إعادة) بناء العمليات الديمقراطية

١٢ نظر أيضاً النقاش حول تقرير التنمية في العالم ٢٠١١: «التغلب على الصراع والهشاشة» المقرر صدوره قريباً عن البنك الدولي على الرابط الإلكتروني <http://blogs.worldbank.org/conflict/world-development-report-2011>. تم الاطلاع عليه في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٠.

«كبيرة بما يكفي لتكون دولاً»، لأنها «تفتقر إلى النطاق اللازم لإنتاج الحاجيات العامة بكفاءة» (كولير ٢٠٠٩، ص ٢٢٩). ويقدم كولير حالة استغزائية لتوفير المجتمع الدولي بعض الحاجيات العامة - وعلى رأسها الأمن والمساءلة.

وعلى الرغم من أن هذا النهج قد يجد ما يبرره في بعض الحالات القصوى، إلا أنه من المهم التأكيد على أن توفير المجتمع الدولي للحاجات العامة يتناقض مع أحد الدروس الأساسية التي تعلمناها في مجال بناء الديمقراطية خلال العقد الأخير - ألا وهو ضرورة أن تأتي الحلول من الداخل، بعيداً عن الكلام الإنشائي بشأن الملكية المحلية.

ويبقى السؤال المهم هو: كيف يمكن للأمم المتحدة والجهات الخارجية الأخرى أن تسهم في جعل الحلول تتبع من الداخل؟ وفيما يلي بعض المقترحات بشأن الإجراءات التي يمكن أن يتخذها المجتمع الدولي، وخاصة الأمم المتحدة:

**١. تعزيز الممارسة الديمقراطية، وفي الوقت نفسه، تعزيز فعالية العمليات الانتخابية.** لقد استحوذت العلاقة بين الانتخابات والصراع، لأسباب طبيعية ومنطقية، على قدر كبير من الاهتمام. إلا أنه لا ينبغي النظر إلى الجهود الرامية إلى بناء الديمقراطية في البيئات الخارجة من الحرب على أنها تقتصر على المجال الانتخابي، أو على أنها «ملحق» يمكن إضافته في وقت غير محدد في المستقبل، وإنما يجب النظر إلى هذه الجهود على أنها «عملية يتم تفعيلها على مستويات مختلفة خلال مرحلة الانتعاش بعد انتهاء الحرب» (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠٠٦، ص ١٨٧). ولهذا من المهم أن يعمل المجتمع الدولي على تعزيز الممارسة الديمقراطية من خلال مزيج من الترتيبات المؤسسية الرسمية وغير الرسمية لصنع القرار الجماعي، ومجموعة واسعة من العمليات التداولية لصنع القرار، والتي تدخل القيم الجوهرية للديمقراطية - مثل الإدماج وبناء التوافق والمساءلة - في الجهود الرامية إلى بناء السلام واستدامته.

أو الإثنية أو العرقية، وضعف أو تفتت الدولة والأحزاب السياسية والمجتمع المدني. كما كانت المناقشات التي دارت في المنتديات السياسية الدولية حول منع نشوب الصراع وبناء السلام - والتي كانت في بعض الأحيان متحيزة بسبب المنافسة بين الوكالات الدولية ذات الولايات المتداخلة - كثيراً ما يغيب عنها أهمية الدور الأساسي الذي تلعبه المؤسسات والعمليات الديمقراطية في بناء السلام المستدام.

ويرتبط التشكيك في قدرة بناء الديمقراطية أيضاً بوجود تناقض بين الأولويات قصيرة الأمد وطويلة الأمد في بناء السلام. من جهة، قد تكون الحاجة قصيرة الأمد إلى إدراج مفسدي عمليات السلام المحتملين سبباً في تقويض شرعية العمليات والمؤسسات الديمقراطية واستدامة عمليات السلام على المدى الطويل، والتي ترتبط ارتباطاً حاسماً بالقدرة على تعزيز المصالحة من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. ومن جهة أخرى، قد يسهم التنافس الديمقراطي، الذي يتم من خلال الدورات الانتخابية في مرحلة ما بعد الصراع، في زيادة استقطاب الفاعلين السياسيين - الذين غالباً ما يكونوا هم أنفسهم في مرحلة التحول من جماعات مسلحة إلى أحزاب سياسية - في البيئات الهشة التي تعاني من حالة «اللاسلم واللاحرب». وفي جميع الأحوال، يعتبر وجود مؤسسات دولة فعالة في كثير من الأحيان شرطاً أساسياً لتوفير السلع العامة الأساسية اللازمة لتحقيق السلام والديمقراطية، مثل الأمن والأماكن العامة.

ويُعتبر ما زعمه بول كولير بأن «الديمقراطية في دول «المليار الأخير» أي الدول الأشد فقراً في العالم الدول لم تؤدي حتى الآن إلا إلى زيادة العنف السياسي وليس الحد منه»، مثلاً حديثاً على مخاوف «الواقعية السياسية» التي توجّه جهود المجتمع الدولي، وتؤثر على فعالية بناء الديمقراطية في الدول الخارجة من الصراع. فقد وصف كولير المسار الذي تسلكه العديد من دول «المليار الأخير» حالياً، بأنه «ديمقراطية زائفة تحميها قدسية السيادة» (كولير ٢٠٠٩، ص ١١)، معتبراً أن هذه الدول ليست

الصراع والتي تمر في مرحلة ما بعد الصراع. وفي هذه البيئات، ترتبط التحديات الرئيسية للسلام والأمن بالبعد الجنسوي ومن ثم تتطلب مبادرات تراعي هذا البعد. ويصادف هذا العام الذكرى السنوية العاشرة لصدور قرار مجلس الأمن رقم ١٣٢٥ (لعام ٢٠٠٠) (مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ٢٠٠٠) بشأن الدور القيادي للمرأة في صنع السلام ومنع نشوب الصراعات. ونحن نتطلع إلى مناقشة الاهتمام الذي حظيت به تجارب المرأة في حالات الصراع في العقد الأخير، وكيف ساهمت في تشكيل الديمقراطية والسلام والبرامج الأمنية.

**٥. تطوير المشاركة المتزايدة للأمم المتحدة في بناء الديمقراطية على اعتبار أنها تشكل بعداً مهماً لدور الأمم المتحدة في بناء السلام.** هناك حاجة إلى إجراء نقاش صريح ومفتوح داخل الأمم المتحدة حول كيفية الارتقاء ببرنامج بناء الديمقراطية والسلام في حالات الصراع. وينبغي أن نشترك في هذا النقاش جميع الأطراف العاملة في مختلف جوانب بناء السلام وبناء الديمقراطية في الدول الخارجة من الصراع. ومن شأن ذلك أن يسهم في العملية التي انطلقت داخل الأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر عام ٢٠٠٩، عقب إقرار المذكرة التوجيهية للأمين العام بشأن الديمقراطية (الأمين العام للأمم المتحدة، ٢٠٠٩ ج). وقد حددت هذه المذكرة التوجيهية «إطار عمل الأمم المتحدة بشأن الديمقراطية، استناداً إلى المبادئ والقواعد والمعايير العالمية، مع التأكيد على المحتوى المعياري المتفق عليه دولياً، والاستفادة من الدروس المستفادة من التجارب السابقة، وتحديد مجالات الدعم التي تتمتع فيها الأمم المتحدة بمزايا مقارنة». علاوة على ذلك، فإن هذه المذكرة التوجيهية قد ألزمت «المنظمة باتخاذ إجراءات متماسكة ومتسقة وتقوم على المبادئ لدعم الديمقراطية».

**٦. الاستفادة من التجارب.** لقد أكد استعراض لدور الأمم المتحدة في تعزيز الديمقراطية (نيومان وريتش ٢٠٠٤)، استند إلى خمس حالات دراسية (أدرجت اثنتين منها، هما تيمور الشرقية وأفغانستان، على جدول أعمال

٢. تجاوز النماذج الانتقالية الطويلة. لقد تم تطبيق مصطلح «الانتقال» على عمليتي إرساء الديمقراطية وبناء السلام. وقد ساد اتجاه في هذين المجالين في السنوات الأخيرة، يشكك في جدوى هذه النماذج الطويلة التي تأثرت بها الكثير من عمليات تحليل السياسات في الماضي (كاروترز، ٢٠٠٢). وبعد أكثر من عقدين من العمل بهذه العمليات الانتقالية المختلفة (والمترامنة أحياناً)، أصبحنا جميعاً نعلم أن الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع تكون غير مستقرة. فلا توجد حلول سياسية بسيطة وسريعة، ولا بد من الاهتمام بالسياق. كما لا يمكن إدخال نماذج نظرية بصورة متتابعة دون اعتبار للسياق.

**٣. التصدي للتحديات التي تواجه الدعم الدولي.** تواجه الجهود الدولية لدعم الديمقراطية في البيئات المعرضة للصراع الكثير من التحديات. وترتبط التحديات ذات الطابع «السياسي» بمحاولات فرض الديمقراطية من الخارج (عادةً من خلال التصميم الانتخابي والمؤسسي، وفي بعض الحالات الخلافية من خلال التدخل العسكري)، أو رفض قبول نتائج العمليات الديمقراطية النابعة من الداخل. وقد أثرت تحديات أخرى، وإن كان لا يغلب عليها الطابع السياسي، على مصداقية الجهود الدولية لبناء الديمقراطية وفعاليتها، ومنها على سبيل المثال، قصر المدة الزمنية لهذه الجهود، وافتقارها إلى الاتساق والتنسيق، وعدم كفاية الموارد المخصصة لها، وعدم فعالية عملية تحديد السياق وترتيب الأولويات، أو مزيج مما سبق.

**٤. الاهتمام بالبعد الجنسوي أو النوع الاجتماعي للديمقراطية وبناء السلام.** تمثل الفجوة بين السياسات والممارسات شاغلاً رئيساً من شاغل العمل الدولي في مجالي بناء الديمقراطية وبناء السلام. وخير مثال على ذلك هو الفجوة بين السياسات والممارسات فيما يخص الجنسوية. وكما أشارت المذكرة الأولية التي أعدت لاجتماع المائدة المستديرة هذا، ما تزال المساواة بين الجنسين تشكل تحدياً أمام الديمقراطيات المستقرة، لكنها تمثل تحدياً أكثر تعقيداً في الدول التي يمزقها

هذه المائدة المستديرة) على أهمية ثلاثة عوامل ذات صلة وثيقة باجتماع المائدة المستديرة هذا.

- العامل الأول هو *إدارة الوقت*. تضطر الأمم المتحدة إلى العمل تحت ضغط جداول زمنية عديدة، رغم علمها بأن بناء المؤسسات والعمليات الديمقراطية والديمقراطية كنظام سياسي يتطلب إحداث تغييرات عميقة عبر الأجيال. ومع ذلك، ما يزال تحديد استراتيجية متناسقة للدخول والخروج عنصراً أساسياً في النقاش الجاري بشأن السياسات.

- العامل الثاني هو *إجراء المقابضة* بين المفاهيم العالمية لإدارة الحكم وواقع السياسة المحلية والمؤسسات السياسية، وبين المبدأ والبراغماتية، وبين الأمن والسياسة، وبين عمليات بناء القدرات على المدى الطويل ونتائجها على المدى القصير.

- العامل الثالث هو *إتقان التقنيات*. رغم التقدم الملحوظ الذي شهدته الأمم المتحدة في تنمية وتعزيز مجموعة المهارات التقنية المرتبطة ببناء الديمقراطية، إلا أن التجارب أوضحت مدى قصور المناهج التقنية لبناء الديمقراطية، وخاصة إذا لم تكن هذه المناهج مستندة إلى تحليل للسياق السياسي، وكذلك أهمية الاستفادة من التجارب، خاصة فيما يتعلق بالمشاورات والمداولات.

## ٧. معالجة التحديات الرئيسية التي تواجهها الأمم المتحدة في القيام بدور أكثر نشاطاً في مجال بناء الديمقراطية والسلام، ويشمل ذلك ما يلي:

- *معالجة تعدد الاتجاهات*. هناك حاجة إلى اتباع نهج شامل وكلي لبناء الديمقراطية - في جميع عمليات الأمم المتحدة - وذلك من خلال تنفيذ استراتيجيات متكاملة، تجمع مختلف الأبعاد الأمنية والسياسية والإنمائية والإنسانية والجنسوية التي تتناولها معظم الأقسام في المنظومة.

- *بناء القدرات اللازمة لتحليل السياق*. هناك حاجة إلى قدرات كبيرة من أجل فهم السياقات المحلية، والتعامل

مع العناصر المعقدة لبناء الديمقراطية، والنظر إلى أبعد من المناهج التقنية التي تُتبع لتلبية احتياجات القطاعات والجهات الفردية (مثل الهيئات الانتخابية، والمجالس الدستورية، والهيئات التشريعية، والسلطة القضائية، والأحزاب السياسية، ومؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام).

- *معالجة التضارب بين الاحتياجات والجهود والتوقعات القصيرة الأجل والطويلة الأجل*. هناك ضرورة لتجنب الحلول السريعة، خاصة في الدول التي تمر في مرحلة الصراع. فصنع السلام هو عملية ذات طبيعة عاجلة، في حين أن بناء الديمقراطية بطبيعته عملية طويلة الأجل. ولهذه المشكلة آثار واقعية للغاية على الأرض بعد أن أصبح إنشاء المؤسسات الديمقراطية بدأ دائماً على جداول أعمال معظم عمليات بناء السلام. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك، استخدام عملية بناء الدساتير والعملية الانتخابية في الدول التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع، كجزء لا يتجزأ من النهج الاستراتيجي لإدارة الصراع.

- *تصحيح المفاهيم*. إن الديمقراطية ليست أجنحة تحركها الدول الشمالية أو الغربية. فهناك حاجة إلى إتباع مناهج متعددة الأطراف وغير ملزمة، تقوم على أساس أفضل الممارسات والدروس المستفادة والتجارب المقارنة، وإلى تعزيز التعاون فيما بين دول الجنوب (بما في ذلك العمل مع المنظمات الإقليمية)، وإلى بناء القدرات المحلية، وتشجيع الحوار اللازم لممارسة الديمقراطية.

- *التركيز على العمليات بدلاً من الأحداث*. بدأ يظهر داخل مجتمع بناء الديمقراطية نهج عملي لتقديم المساعدة الانتخابية، ويحظى هذا النهج بالتأييد أيضاً داخل مجتمع بناء السلام، وذلك لمكافحة الممارسات السائدة التي تحركها الأحداث. ويلاحظ بشكل خاص ظهور النهج العملي في مجال الانتخابات، حيث بدأت جهود المانحين تمتد عبر الدورة الانتخابية بأكملها وليس الحدث الانتخابي بمفرده. وأصبح هناك اليوم فهم أفضل مما مضى لفكرة أن تعزيز قدرات الهيئات الوطنية لإدارة

الترابط، ولكن من الصعب تحقيقها ضمن جهود التكامل، وهي محور التركيز الرئيس للجلسة السادسة من هذه المائدة المستديرة.

وبالنسبة للمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، نحن لا نزال متمسكين بالتزامنا بتعزيز شراكتنا الاستراتيجية مع الأمم المتحدة، وما يتبعها من هيئات ووكالات وصناديق - وغيرها من الجهات الفاعلة الدولية - من أجل زيادة توضيح الروابط بين السلام والديمقراطية والأمن، وخلق مساحة للحوار بين الخبراء من جميع الوكالات المعنية حتى تكون جهودنا أكثر فعالية. ■

الانتخابات، قد يكون أكثر أهمية من مراقبة الانتخابات. إضافة إلى ذلك، تعتمد مصداقية الانتخابات على أنشطة تبدأ قبل يوم الانتخابات بفترة طويلة، وتستمر بعد إغلاق صناديق الاقتراع - مثل اختيار النظام الانتخابي، وبناء مؤسسات انتخابية ذات مصداقية، وإدارة حالات الصراع المرتبطة بالانتخابات، وضمان قبول نتائج الانتخابات، وما إلى ذلك. وتقدم جمهورية الكونغو الديمقراطية وأفغانستان مثالين محبطين على فشل الاستثمارات الضخمة في الانتخابات، التي أقل ما يمكن أن يقال عنها - أنها لم تحقق التوقعات فيما يخص تحسين أوضاع حقوق الإنسان والديمقراطية في الدولتين.

وهذا النهج العملي ليس مطلوباً في مجال المساعدة الانتخابية فحسب، وإنما أيضاً في مجالات أخرى - لا سيما في مجال وضع الدساتير ومساعدة الأحزاب السياسية. ويجب أن تحوز الدساتير - حتى تكون جديرة بالاحترام والتطبيق - على الإجماع الشعبي، وهو هدف لا يمكن تحقيقه إلا في حالة إقامة نقاش مستفيض بين أصحاب المصالح الوطنيين حول أحكام الدساتير. والسبب في ذلك أن الدساتير التي تم فرضها في عجلة على الذين يتوقع منهم تنفيذها (حتى لو كان ذلك بهدف نبيل، وهو وقف صراع داخلي)، قد أثبتت على المدى الطويل، أنها أدوات غير فعالة للحكم الديمقراطي. ومن الأمثلة البليغة على ذلك دستور البوسنة والهرسك الذي تولت وضعه مجموعة منعزلة، وقدمته بعد ذلك في شكل ملحق لاتفاقية دايتون للسلام في عام ١٩٩٥.

وقد يشكل موضوع بناء الدساتير حلقة وصل حاسمة في نقاش السياسة العامة لأنه يصعب تجاهل أهمية الحكم الدستوري، سواء في توطيد السلام أو إرساء الديمقراطية. وإذا كانت النتائج تقول إنه لم يعد هناك جدوى للتعامل مع السلام والديمقراطية كقضيتين منفصلتين، فينبغي التباحث حول نقاط التقائهما، سواء أكان ذلك من حيث الأطر النظرية، كبناء الدساتير أو مراعاة النخبة واتفاقات اقتسام السلطة. وفي هذا المجال، كما هو الحال في مجالات أخرى، قد يكون من السهل تحديد مجالات



# المراجع وقراءات أخرى

- Antonini, B. (ed.), *Security Council Resolutions Under Chapter VII: Design, Implementation and Accountabilities: The Cases of Afghanistan, Cote d'Ivoire, Kosovo and Sierra Leone* (Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2009), available at <<http://www.fride.org/publication/655/security-council-resolutions-under-chapter-vii>>, accessed 14 August 2010
- Aucoin, L., 'The role of international experts in constitution-making: Myth and reality', *Georgetown Journal of International Affairs*, 5/1 (2004), pp. 89–95
- Austin, R., et al., *Democracy, Conflict and Human Security: Further Readings* (Stockholm: International IDEA, 2006), available at <[http://www.idea.int/publications/dchs/upload/DCHS2\\_Inlay\\_Final.pdf](http://www.idea.int/publications/dchs/upload/DCHS2_Inlay_Final.pdf)>, accessed 17 August 2010
- Ballentine, K. and Sherman, J. (eds), *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2003)
- Bastian, S., and Luckham, R. (eds), *Can Democracy Be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies* (London: Zed Books, 2003)
- Benomar, J., 'Constitution-making after conflict: lessons for Iraq', *Journal of Democracy*, 15/2 (April 2004), pp. 81–95
- Berdal, M. R., and Malone, D. M. (eds), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2000)
- Boutros-Ghali, B., *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping* (New York: UN, 1992), available at <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>, accessed 27 August 2010
- Boutros-Ghali, B., *An Agenda for Development* (New York: UN, 1995), available at <<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>>, accessed 27 August 2010
- Boutros-Ghali, B., *An Agenda for Democratization* (New York: UN, 1996)
- Brahm, E., 'Transitional justice, civil society, and the development of the rule of law in post-conflict societies', *International Journal of Not-for-Profit Law*, 1/4 (2007), available at <[http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol9iss4/special\\_2.htm](http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol9iss4/special_2.htm)>, accessed 14 August 2010
- Brandt, M., *Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries: The UN Experience: Cambodia, East Timor and Afghanistan* (New York: UN, 2005)
- Call, C. T., and Cook, S. E. (eds), Special Issue on Democratization and Peacebuilding, *Global Governance*, 9/2 (2003)
- Call, C. T., and Cousens, E., *Ending Wars and Building Peace*, Coping with Crisis Working Paper Series (NY: International Peace Academy, March 2007), available at <[http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/cwc\\_working\\_paper\\_ending\\_wars\\_ccec.pdf](http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/cwc_working_paper_ending_wars_ccec.pdf)>, accessed 14 August 2010
- Call, C. T., with Wyeth, V., *Building States to Build Peace* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2008)
- Carothers, T., 'Democracy assistance: Political vs. developmental?', *Journal of Democracy*, 13/1 (2009), pp. 5–18
- Carothers, T., 'The end of the transition paradigm', *Journal of Democracy*, 13/1 (2002), pp. 5–21
- Collier, P., Elliott, V. L., Hegre, H., Hoeffler, A., Reynal-Querol, M. and Sambanis, N., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (Oxford: The World Bank and Oxford University Press, 2003)
- Collier, P., *Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places* (New York: Harper/Harper-Collins Publishers, 2009)

- Darby, J., and MacGinty, R. (eds), *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes* (Houndmills Basingstoke Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003)
- De Zeeuw, J., and Kuman, K. (eds), *Promoting Democracy in Postconflict Societies* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2006)
- Diamond, L., 'Elections without democracy: Thinking about hybrid regimes', *Journal of Democracy*, 13/2 (2002), pp. 21–35
- El-Kholy, H., and Tschirgi, N., *Re-thinking Approaches to Local Governance in Conflict Affected Countries in the Arab World: An Exploratory Study*, Discussion Paper Number 1 (Cairo: Cairo Regional Center, Regional Bureau of Arab States, UNDP, June 2010)
- Eriksson, J. (ed.), *The International Response to Conflict and Genocide; Lessons from the Rwanda Experience. Synthesis Report* (Copenhagen: Danida, 1997)
- Ghai, Y., and Galli, G., 'Constitution Building Processes and Democratization', in R. Austin et al., *Democracy, Conflict and Human Security: Further Readings* (Stockholm: International IDEA, 2006), pp. 232–49
- Goetz, A.-M., 'Gender and accountability', in A. Dobrowolsky and V. Hart (eds.), *Women Making Constitutions: New Politics and Comparative Perspectives* (Houndmills Basingstoke Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003), pp. 52–67
- Haitian Ministry of Planning and External Cooperation (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe), *Stratégie Nationale Pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (Growth and Poverty Reduction Strategy Paper)* (Port-au-Prince: l'Imprimerie Deschamps, November 2007), available in original French at <<http://www.mpce.gov.ht/dsnrcpfinal.pdf>> and in English at <<http://www.haitiinnovation.org/sites/default/files/Haiti%20Poverty%20Reduction%20Strategy%20Paper.pdf.pdf>>, accessed 16 August 2010
- Harris, P., and Reilly, B. (eds), *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators* (Stockholm: International IDEA, 1998), available at <[http://www.idea.int/publications/democracy\\_and\\_deep\\_rooted\\_conflict/upload/ddrc\\_full\\_en.pdf](http://www.idea.int/publications/democracy_and_deep_rooted_conflict/upload/ddrc_full_en.pdf)>, accessed 27 August 2010
- Hart, V., 'Constitution-making and the transformation of conflict', *Peace and Change*, 26/ 2 (2001), pp. 153–76
- Hart, V., *Democratic Constitution Making* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, July 2003) available at <<http://www.usip.org/files/resources/sr107.pdf>>, accessed 27 August 2010
- Hartzell, C., and Hoddie, M., 'Institutionalizing peace: power sharing and post-civil war conflict management', *American Journal of Political Science*, 47/2 (2003), pp. 318–332
- Hyden, G., and Venter, D. (eds), *Constitution-Making and Democratisation in Africa* (Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2001)
- International Association for Humanitarian Policy and Conflict Research, *Peacebuilding Initiative Web site*: <<http://www.peacebuildinginitiative.org/>>, accessed 14 August 2010
- International IDEA, *Handbook on Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century* (Stockholm: International IDEA, 2006), available at <[http://www.idea.int/publications/dchs/upload/Idea\\_HumanR\\_Low.pdf](http://www.idea.int/publications/dchs/upload/Idea_HumanR_Low.pdf)>, accessed 17 August 2010
- Irving, H., *Gender and the Constitution: Equity and Agency in Comparative Constitutional Design* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008)
- King, O., and De Zeeuw, J., *Political Party Development in Conflict-Prone Societies* (The Hague, Netherlands: Institute of International Relations, 2006)

- Kumar, K., 'Reflections on international political party assistance', *Democratization*, 12/4 (2005), pp. 505–27
- Lindberg, S. I., 'Opposition parties and democratisation in Sub-Saharan Africa', *Journal of Contemporary African Studies*, 24/1 (2006), pp. 123–38
- Lyons, T., *Demilitarizing Politics: Elections on the Uncertain Road to Peace* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2005)
- Macrae, J., and Zwi, A., 'Famine, complex emergencies and international policy in Africa: an overview', in J. Macrae and A. Zwi (eds), *War & Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, (London: Zed Books, 1994), pp. 6–36
- Mansfield, E. D., and Snyder, J., 'Democratization and war', *Foreign Affairs*, 74/3 (1995), pp. 79–97
- Mansfield, E. D., and Snyder, J., 'Democratic transitions, institutional strength and war', *International Organizations*, 56/2 (2002), pp. 297–337
- Nafziger, E. W., Stewart, F. and Vayrynen, R. (eds), *War, Hunger, and Displacement: The Origins of Humanitarian Emergencies. Volume 1. The Origins of Humanitarian Emergencies: War and Displacement in Developing Countries; Volume 2. Weak States and Vulnerable Economies: Humanitarian Emergencies in Developing Countries* (Oxford: Queen Elizabeth House Series in Development Studies, UN University/Wider Studies in Development Economics, 2000)
- Newman, E., and Rich, R. (eds), *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideas and Reality* (Tokyo: UN University Press, 2004)
- OECD, *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*, Development Assistance Committee (Paris: OECD, 2001), available at <<http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>>, accessed 27 August 2010
- OECD, *Principles of Good International Engagement in Fragile States and Situations*, Development Assistance Committee (Paris: OECD, April 2007), available at <<http://www.oecd.org/dataoecd/28/5/43463433.pdf>>, accessed 27 August 2010
- OECD, *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*, Development Assistance Committee (Paris: OECD, 2008), available at <<http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>>, accessed 27 August 2010
- OECD, *Do No Harm: International Support for State Building*, Development Assistance Committee (Paris: OECD, 2009)
- OHCHR, 'International Covenant on Civil and Political Rights', UN Document, General Assembly Resolution 2200A (XXI), 16 December 1966, available at <<http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>>, accessed 14 August 2010
- Overseas Development Institute (ODI), *Fragile States Web page*, available at <<http://www.odi.org.uk/work/themes/details.asp?id=33&title=fragile-states>>, accessed 14 August 2010
- Panel on UN Peace Operations, *Report of the Panel on UN Peace Operations ('Brahimi report'), August 2000*, available at <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/594/70/pdf/N0059470.pdf?OpenElement>>, accessed 27 August 2010
- Paris, R., *At War's End: Building Peace After Civil Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)
- Paris, R., and Sisk, T. (eds), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations* (London: Routledge, 2009)
- Pouligny, B., 'Promoting democratic institutions in post-conflict societies: giving diversity a chance', *International Peacekeeping*, 7/3 (2000), pp. 17–35

- Reilly, B., and Nordlund, P. (eds), *Political Parties in Conflict Prone Societies: Encouraging Inclusive Politics and Democratic Development* (Tokyo: UN University Press, 2008)
- Reynolds, A. (ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2002)
- Russo, G. (ed.), *Joint Guidelines on Enhancing the Role of Women in Post-Conflict Electoral Processes* (New York: United Nations, 2007)
- Sherman, J., and Tortolani, B., 'Implications of peacebuilding and statebuilding in United Nations Mandates' in Center on International Cooperation, *Robust Peacekeeping: The Politics of Force* (New York: New York University Press, 2009), pp.13-18, available at <[http://www.cic.nyu.edu/peace\\_ssr/docs/robustpeace.pdf](http://www.cic.nyu.edu/peace_ssr/docs/robustpeace.pdf)>, accessed 14 August 2010
- Sisk, T. (ed.), *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance* (Stockholm: International IDEA, 2001), available at <[http://www.idea.int/publications/dll/upload/DLL\\_full\\_book.pdf](http://www.idea.int/publications/dll/upload/DLL_full_book.pdf)>, accessed 27 August 2010
- Sivapathasundaram, D., *Elections in Post-Conflict Environments: The Role of International Organizations* (Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems, 2004), available at <[http://www.ifes.org/publication/b552491b9259d857e0d69017fde73ee0/2004\\_Manatt\\_Dileepan\\_Sivapathasundaram.pdf](http://www.ifes.org/publication/b552491b9259d857e0d69017fde73ee0/2004_Manatt_Dileepan_Sivapathasundaram.pdf)>, accessed 11 August 2010
- Söderberg, M., and Ohlson, T., *Democratisation and Armed Conflicts* (Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency, 2003), available at <<http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA2533en.pdf&a=2724>>, accessed 27 August 2010
- Stewart, F. (ed.), *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies* (Houndmills Basingstoke Hampshire: Palgrave Macmillan: Palgrave Macmillan, 2008)
- Stewart, F. and Fitzgerald, V. (eds), *War and Underdevelopment, Volume 1: The Economic and Social Consequences of Conflict* (Oxford: Oxford University Press, 2001)
- Tolbert, D., with Solomon, A., 'United Nations Reform and supporting the rule of law in post-conflict societies', *Harvard Human Rights Journal*, 19 (Spring 2006), pp. 29-62
- Tommasoli, M., 'Inequality, vulnerability to violent conflict, and aid incentives for peace', Paper presented at the *Fourth Annual Global Development Conference on Globalization and Equity*, Global Development Network, Cairo, Egypt, 21 January 2003, available at <[http://depot.gdnet.org/cms/conference/papers/4th\\_pr4.4.5\\_Tommasoli\\_paper.pdf](http://depot.gdnet.org/cms/conference/papers/4th_pr4.4.5_Tommasoli_paper.pdf)>, accessed 26 August 2010
- UN, 'Universal Declaration of Human Rights', 10 December 1948, available at <<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>>, accessed 16 August 2010
- UN, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, *An Inventory of Post-Conflict Peacebuilding Activities* (New York: UN, 1996), available at <[http://www.un.org/esa/peacebuilding/Library/st\\_esa\\_246.pdf](http://www.un.org/esa/peacebuilding/Library/st_esa_246.pdf)>, accessed 14 August 2010
- UN, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping* (New York: UN, July 2009), available at <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>>, accessed 15 August 2010
- UN Development Group (no date), *Haiti—Cadre De Cooperation Interimaire (CCI) (Haiti — Interim Cooperation Framework (ICF))*, available in French at <<http://haiticci.undg.org/index.cfm?Module=ActiveWeb&Page=WebPage&s=introduction&NewLanguageID=fr>>, and in English at <<http://haiticci.undg.org/index.cfm?Module=ActiveWeb&Page=WebPage&s=introduction&NewLanguageID=en>>, accessed 14 August 2010

- UN Development Group 2008a, Haiti's *Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement UNDAF 2009–2011* (Haiti's UN Development Assistance Framework 2009–2011), 25 November 2008, available in original French at <[http://www.undg.org/docs/9641/UNDAF\\_HAITI\\_final.doc](http://www.undg.org/docs/9641/UNDAF_HAITI_final.doc)>, accessed 14 August 2010
- UN Development Group 2008b, *Haiti United Nations Development Assistance Framework 2009–2011*, 25 November 2008, available at <[http://www.undg.org/docs/9641/UNDAF\\_HAITI\\_final.doc](http://www.undg.org/docs/9641/UNDAF_HAITI_final.doc)>, accessed 27 August 2010
- UN Development Group 2008c, Timor-Leste's *UN Development Assistance Framework 2009–2013*, 18 December 2008, available at <<http://www.undg.org/docs/9966/00-Undaf-draff-December-181208.pdf>>, accessed 27 August 2010
- UN Secretary-General, 'Note from the Secretary-General: Guidance on the relations between Representatives of the Secretary-General, Resident Coordinators and Humanitarian Coordinators', 11 December 2000, available at <<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/Multidimensional%20and%20Integrated/Note%20of%20Guidance%20on%20Integrated%20Missions.pdf>>, accessed 17 August 2010
- UN Secretary-General 2006a, 'Note from the Secretary-General: Guidance on integrated missions', 17 January 2006, available at <<http://www.undg.org/docs/9899/Note-of-Guidance-on-Integrated-Missions-2006.pdf>>, accessed 15 August 2010
- UN Secretary-General 2006b, *Integrated Missions Planning Process: Guidelines Endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006, June 2006*, available at <[http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/Multidimensional%20and%20Integrated/06\\_DPKO\\_IMPP\\_final\\_.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/Multidimensional%20and%20Integrated/06_DPKO_IMPP_final_.pdf)>, accessed 13 August 2010
- UN Secretary-General 2006c, *Inventory of United Nations Capacity in Peacebuilding*, Executive Office of the Secretary-General (New York: UN, September 2006), available at <[http://www.unpd.org/cpr/iasc/content/docs/Oct\\_Links/doc\\_4.pdf](http://www.unpd.org/cpr/iasc/content/docs/Oct_Links/doc_4.pdf)>, accessed 14 August 2010
- UN Secretary-General, 'Decisions of the Secretary-General—25 June meeting of the Policy Committee', interoffice memorandum, 26 June 2008, available at <<http://www.undg.org/docs/9898/Integration-decision-SG-25-jun-08.pdf>>, accessed 16 August 2010
- UN Secretary-General 2009a, *Report of the Secretary-General on Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict (A/63/881–S/2009/304)*, 11 June 2009, available at <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/367/70/PDF/N0936770.pdf?OpenElement>> accessed 14 August 2010
- UN Secretary-General 2009b, *Report of the Secretary-General on the Peacebuilding Fund (A/64/217–S/2009/419)*, 3 August 2009, available at <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/438/29/pdf/N0943829.pdf?OpenElement>> accessed 26 August 2010
- UN Secretary-General 2009c, *Secretary-General's Guidance Note on Democracy, September 2009*, available at <<http://www.un.org/democracyfund/Docs/UNSG%20Guidance%20Note%20on%20Democracy.pdf>>, accessed 13 August 2010
- UN Security Council, 'Security Council Resolution 1325 (2000)' [on women and peace and security], S/RES/1325 (2000), 31 October 2000, available at <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/pdf/N0072018.pdf?OpenElement>>, accessed 27 August 2010
- UN Security Council, 'Security Council Resolution 1542 (2004)' [on establishment of the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)], S/RES/1542 (2004), 30 April 2004, available at <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/332/98/pdf/N0433298.pdf?OpenElement>>, accessed 27 August 2010

- UN Security Council, 'Security Council Resolution 1889 (2009)' [on extension of the mandate of the UN Disengagement Observer Force], S/RES/1889 (2009), 16 December 2009, available at <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/542/55/pdf/N0954255.pdf?OpenElement>>, accessed 27 August 2010
- UNDP, *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*, January 1997, available at <<http://mirror.undp.org/magnet/policy/>>, accessed 15 August 2010
- UNDP 2008a, *Evaluation of the Democratic Governance Thematic Trust Fund: Consolidated Report*, New York, May 2008, available at <<http://www.undp.org/governance/docs/DGTTFEvaluationReport.pdf>>, accessed 26 August 2010
- UNDP 2008b, *UNDP Strategic Plan, 2008-2011—Accelerating Global Progress on Human Development, DP/2007/43/Rev. 1, updated pursuant to decision 2007/32* (Geneva: UN, 22 May 2008), available at <<http://www.undp.org/execbrd/word/dp07-43Rev1.doc>>, accessed 17 August 2010
- UNDP 2008c, 'UNDP country programme for Timor-Leste 2009-2013', 14 July 2008, available at <[http://www.tl.undp.org/RBAA\\_file/UNDP%20Country%20Programme%20for%20Timor-Leste%20\(2009-2013\).pdf](http://www.tl.undp.org/RBAA_file/UNDP%20Country%20Programme%20for%20Timor-Leste%20(2009-2013).pdf)>, accessed 27 August 2010
- UNDP 2008d, 'The RC (Resident Coordinator) interview: Jordan Ryan, Liberia', December 2008, available at <<http://www.undg.org/index.cfm?P=1067>>, accessed 17 August 2010
- UNDP, *Governance in Conflict Prevention and Recovery: A Guidance Note* (Oslo: UN, 2009), available at <[http://www.undp.org/oslocentre/docs09/Governance\\_Conflict\\_Guidance-Note.pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs09/Governance_Conflict_Guidance-Note.pdf)>, accessed 14 August 2010
- Unsworth, S., 'Is political analysis changing donor behaviour?' Paper prepared for *Conference of the Development Studies Association*, London, September 2008, available at <<http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=3191&source=rss>>, accessed 14 August 2010
- Widner, J., 'Constitution writing in post-conflict settings: an overview', *William and Mary Law Review* 49 (2008), pp. 1513-41
- Wieland-Karimi, A., 'Afghanistan: no peace without the majority of the population' (Berlin: Friedrich Ebert Stiftung (Friedrich Ebert Foundation), 2001), available at <<http://library.fes.de/fulltext/id/01137.html>>, accessed 14 August 2010
- Woodrow, P., and Chigas, D., 'Distinction with a difference: conflict sensitivity and peace-building' (2009), available at <[http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/article/RPP\\_Differentiating%20Conflict%20Sensitivity%20and%20Peacebuilding\\_20091026.pdf](http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/article/RPP_Differentiating%20Conflict%20Sensitivity%20and%20Peacebuilding_20091026.pdf)>, accessed 14 August 2010
- World Bank, *Global Monitoring Report 2009: A Development Emergency* (Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2009), available at <[http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2009/Resources/5924349-1239742507025/GMR09\\_book.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2009/Resources/5924349-1239742507025/GMR09_book.pdf)>, accessed 14 August 2010
- WorldPublicOpinion.org, *World Public Opinion on Political Tolerance: A Study of 24 Nations*, sponsored by the Inter-Parliamentary Union (Washington, D.C.: WorldPublicOpinion.org, Program on International Policy Attitudes, University of Maryland, September 2010), available at <<http://www.ipu.org/idd-e/report09.pdf>>, accessed 17 August 2010

# قائمة المختصرات

الترباط والتكامل والتنسيق	3Cs
الدبلوماسية والدفاع والتنمية	3Ds
مكتب منع الأزمات والإنعاش (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)	BCPR
مكتب السياسات الإنمائية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)	BDP
مكتب الأمم المتحدة المتكامل في بوروندي	BINUB
مكتب الأمم المتحدة لبناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى	BONUCA
اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام	C-34
الجمعية التأسيسية	CA
قسم منع نشوب الصراع والتحول (الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون)	COPRET
اتفاق السلام الشامل	CPA
الحزب الشيوعي النيبالي الماوي	CPN (Maoist)
لجنة المساعدة الإنمائية (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)	DAC
نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج	DDR
إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية	DESA
مجموعة الحكم الديمقراطي (مكتب السياسات الإنمائية/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)	DGG
إدارة الشؤون السياسية (الأمم المتحدة)	DPA
إدارة شؤون الإعلام (الأمم المتحدة)	DPI
إدارة عمليات حفظ السلام (الأمم المتحدة)	DPKO
جمهورية الكونغو الديمقراطية	DRC
المكتب التنفيذي للأمين العام (الأمم المتحدة)	EOSG
منظمة الأغذية والزراعة (الأمم المتحدة)	FAO
مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية	HC
المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات	IDEA
عملية التخطيط المتكامل للبعثات	IMPP
الاتحاد البرلماني الدولي	IPU
الإطار الاستراتيجي المتكامل	ISF
بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد	MINURCAT
بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي	MINUSTAH
بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية	MONUC
منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	OECD
مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان (الأمم المتحدة)	OHCHR
مكتب الشؤون القانونية	OLA
الأراضي الفلسطينية المحتلة	OPT
لجنة بناء السلام	PBC
مكتب دعم بناء السلام	PBSO

مكتب المنسق المقيم	RC
مجلس الأمن	SC
الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون	SDC
تحالف الأحزاب السبعة	SPA
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	UN
الأمم المتحدة	UN
بعثة الأمم المتحدة للمساعدة في أفغانستان	UNAMA
بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق	UNAMI
الاتحاد الأفريقي/عملية الأمم المتحدة المختلطة في دارفور	UNAMID
صندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال	UNCDF
فريق الأمم المتحدة القطري	UNCT
إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية	UNDAF
صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية	UNDEF
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	UNDP
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	UNEP
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة	UNESCO
صندوق الأمم المتحدة للسكان	UNFPA
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	UNHCR
صندوق الأمم المتحدة للطفولة	UNICEF
مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون	UNIPSIL
دائرة الأمم المتحدة للأعمال المتعلقة بالألغام	UNMAS
بعثة الأمم المتحدة المؤقتة في كوسوفو	UNMIK
بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا	UNMIL
بعثة الأمم المتحدة في نيبال	UNMIN
بعثة الأمم المتحدة في السودان	UNMIS
بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور الشرقية	UNMIT
عملية الأمم المتحدة في ساحل العاج (كوت ديفوار)	UNOCI
مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	UNODC
مكتب الأمم المتحدة لدعم بناء السلام في غينيا بيساو	UNOGBIS
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	UNOPS
مكتب الأمم المتحدة السياسي في الصومال	UNPOS
مكتب منسق الأمم المتحدة الخاص لعملية السلام في الشرق الأوسط	UNSCO
مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة في لبنان	UNSCOL
متطوعو الأمم المتحدة	UNV
وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى	UNWRA

الديمقراطية والسلام  
والأمن: دور الأمم  
المتحدة



الديمقراطية والسلام  
والأمن: دور الأمم  
المتحدة





مكتب المراقب الدائم للمعهد الدولي للديمقراطية  
والمساعدة الانتخابية لدى الأمم المتحدة  
East 45<sup>th</sup> Street, 14<sup>th</sup> Floor 336  
New York, NY 10017 - USA  
هاتف: +١ ٢١٢ ٢٨٦ ١٠٨٤  
فاكس: +١ ٢١٢ ٢٨٦ ٠٢٠٦  
بريد إلكتروني: unobserver@idea.int

INTERNATIONAL IDEA  
المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات  
SE -103 34 Stockholm Sweden  
هاتف: +٤٦٨ ٦٩٨ ٣٧ ٠٠  
فاكس: +٤٦٨ ٢٠ ٢٤ ٢٢  
بريد إلكتروني: info@idea.int