

Distr.: General
8 April 2009
Arabic
Original: English



تقرير الأمين العام عن تعزيز الوساطة وأنشطة دعمها

موجز

يتناول هذا التقرير التحديات التي تواجه الأمم المتحدة وشركاءها لدى تقديم مساعدة مهنية للوساطة بين أطراف النزاع، ويُبيّن الحاجة إلى وسطاء محنّكين وعارفين وإلى فريق للدعم (تكون المرأة ممثلة فيه تمثيلاً كافياً) وإلى موارد كافية لتوفير المساعدة في مرحلة مبكرة. كما يُعين الأطراف على تصميم واتباع طرائق لمعالجة الأسباب الجذرية للنزاعات القائمة بينها، وتخطّي العقبات التي تعيق سبيل تقدمها والتوصل إلى اتفاقات تفضي إلى إحلال سلام مستدام بينها. كما يبحث التقرير في أهمية بناء قدرة للوساطة على كل من الصعيد المحلي والوطني والإقليمي، ويناقش الحاجة إلى إقامة شراكة متماسكة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية وبين الدول والمنظمات غير الحكومية. وتوضح جدوى تكاليف الوساطة في حل النزاعات بصورة بناءة.



المحتويات

الصفحة

أولا -	مقدمة	٣
ثانيا -	تجارب الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في مجال الوساطة	٣
ثالثا -	الدروس المستفادة والتحديات التي تواجه ممارسة الوساطة	٥
ألف -	حل النزاعات في أوانها	٦
باء -	تحديد جهة فاعلة رئيسية	٧
جيم -	اختيار الوسيط/فريق الوساطة الأكثر ملاءمة	٨
دال -	إشراك الأطراف في مرحلة مبكرة	٩
هاء -	تنظيم الوساطة بما يعالج الأسباب الجذرية للنزاع	١٠
واو -	استخدام التأثير/النفوذ بحكمة	١٣
زاي -	إدارة التعامل مع المفسدين	١٣
حاء -	تحقيق السلام والعدالة معاً	١٥
طاء -	إبرام اتفاقات سلام يسهل تنفيذها	١٦
ياء -	الوساطة أثناء عملية التنفيذ	١٧
كاف -	دعم جهود الوساطة	١٨
لام -	تعزيز القدرات الإقليمية في مجال الوساطة	١٩
ميم -	تعزيز القدرات الوطنية/المحلية في مجالي منع نشوب النزاعات وتسويتها	٢٠
نون -	كفالة دعم مجلس الأمن لجهود الوساطة	٢١
سين -	توفير الموارد لجهود الوساطة	٢٢
رابعا -	الموجز والتوصيات	٢٣
المرفق -	المزايا النسبية لمختلف الجهات الفاعلة في مجال الوساطة الدولية	٢٨

أولا - مقدمة

١ - في ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، دعا رئيس جمهورية بوركينا فاسو إلى عقد جلسة رفيعة المستوى لمجلس الأمن بشأن "الوساطة وتسوية النزاعات". وطلب المجلس في البيان الرئاسي الذي اعتمده في اليوم نفسه (S/PRST/2008/36) تقديم تقرير عن الوساطة وأنشطة دعمها، آخذاً في الاعتبار تجارب الأمم المتحدة وغيرها من الجهات الفاعلة الرئيسية، وكذلك توصيات لتعزيز فعالية الوساطة التي تقوم به الأمم المتحدة. وعملاً بذلك الطلب، جرى إعداد هذا التقرير عقب مشاورات واسعة النطاق^(١).

ثانياً - تجارب الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في مجال الوساطة

٢ - تجري وساطة الأمم المتحدة في ظل المعايير الشارعة التي حددها ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي. فالفقرة ٣ من المادة ٢ من الميثاق تقتضي من الدول الأعضاء فض منازعاتها الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولي عرضة للخطر. والفقرة ١ من المادة ٣٣ تقتضي من الدول الأعضاء الأطراف في أي نزاع من شأن استمراره أن يعرّض حفظ السلم والأمن الدوليين للخطر أن تلتزم بحل سلمياً. ومن الوسائل المختلفة التي يقترحها الميثاق لهذا الغرض، بُدِّت أن الوساطة هي أفضلها. ولما كان حل النزاعات حلاً سلمياً يُعدُّ إحدى المسؤوليات السيادية، ينبغي للدول أن تضع في جملة أولوياتها بناء قدرة وطنية ومحلية فعالة في هذا المضمار. وعندما تدعو الحاجة إلى المساعدة، فسيكون باستطاعة الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية وغيرها من الجهات الفاعلة تقديم مساعدة قيّمة.

٣ - وقد لعبت الأمم المتحدة منذ قيامها دوراً مفيداً في مجال الوساطة، حيث ساعدت في حل النزاعات التي نشبت بين الدول وداخلها، في جميع المراحل: أي قبل تصعيد حدتها إلى درجة النزاع المسلح، وبعد اندلاع أعمال العنف، وخلال تنفيذ اتفاقات السلام. ويتولى الأمين العام وممثلوه ومبعوثوه مهام المساعي الحميدة والوساطة بناءً على طلب الأطراف، أو بمبادرة الأمين العام أو بناءً على طلب من مجلس الأمن أو الجمعية العامة^(٢). وفي عام

(١) أُجريت مجموعة واسعة من المشاورات مع ممثلي الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية والمنظمات غير الحكومية وكذلك مع الإدارات والوكالات المعنية في منظومة الأمم المتحدة.

(٢) صلاحية تقديم المساعي الحميدة راسخة جيداً في الميثاق وفي العديد من القرارات الصادرة عن الجمعية العامة، وهي نابعة كذلك عن ممارسة الوساطة على نطاق واسع. ويضطلع الأمين العام وموظفوه بمجموعة متنوعة من الأنشطة تشمل عمليات المساعي الحميدة والوساطة والتيسير، والحوار، بل تشمل التحكيم أيضاً.

١٩٩٢، أنشئت إدارة الشؤون السياسية من أجل المساعدة في أداء هذا العمل. ويعمل كبار موظفي الإدارة وشُعَبُها الإقليمية الست بشكل وثيق مع البعثات السياسية الخاصة التابعة للإدارة ومع مكنتي.

٤ - وفي عام ٢٠٠٤، أشار الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير في تقريره إلى أنه في حين تصاعد الطلب على وساطة الأمم المتحدة خلال السنوات العشر الماضية، فقد ظلت الموارد المخصصة لهذه المهمة في حدودها الدنيا^(٣). وأوصى الفريق بأن يُعاد تشكيل هيكل إدارة الشؤون السياسية وأن تُزود بالموارد الإضافية التي تمكنها من "تقديم دعم يتسم بقدر أكبر من الاتساق والكفاءة المهنية في مجال الوساطة". ويسعدني القول إن إعادة التشكيل هذه قد أُنجِزت وإن الدول الأعضاء قدمت قسطاً هاماً من الموارد التي طلبتها.

٥ - وفي إطار إعادة التشكيل، ونتيجة لإقرار مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ بالدور الهام للمساعي الحميدة الذي يضطلع به الأمين العام. بما فيه الوساطة في حل النزاعات، ولدعم المؤتمر لجهود الأمين العام الرامية إلى تعزيز قدرته في هذا المجال^(٤)، قمتُ بإنشاء وحدة صغيرة في إدارة الشؤون السياسية تدعى وحدة دعم الوساطة، وذلك عقب موافقة الجمعية العامة عليها. ولما كان الغرض من إنشاء هذه الوحدة أن تعمل بصفة مقدم خدمات لسائر منظومة الأمم المتحدة، فهي تقدم الدعم لجهود الوساطة التي تبذلها الإدارات المعنية والممثلون والمبعوثون والمنسقون المقيمون. ويتم تنسيق عمل الوحدة داخل الإدارة ذاتها وداخل الأمم المتحدة عبر نظامين اثنين لتنسيق جهود الوساطة. كما تقدم دعم الوساطة لشركاء الأمم المتحدة من قبيل المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية كما تقدمه إلى الدول.

٦ - ورغم المعوقات التي امتدت طيلة الحرب الباردة، فقد تكلل بالنجاح عدد من جهود الوساطة والمساعي الحميدة^(٥). ومنذئذ تعمل الأمم المتحدة على عرض الوساطة ولكن بدرجات متفاوتة من النجاح، مثلاً في أفغانستان، وأنغولا، وإيران/العراق، وتيمور - ليشتي، وبوغينفيل/جمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وجورجيا، والسلفادور، والصحراء الغربية، وطاجيكستان، وغواتيمالا، وغيانا/فنزويلا، وغينيا الاستوائية/غابون، وقبرص، وكولومبيا، وميانمار، ونيبال، ونيجيريا/الكاميرون، ونيكاراغوا، وهاييتي، ويوغوسلافيا السابقة. وفي حالات أخرى، قدم كبار موظفي إدارة الشؤون السياسية المساعدة في مجال تخفيف حدة التوتر من خلال الدبلوماسية الهادئة. وفي كل مرة

(٣) "نحو عالم أكثر أمناً: مسؤوليتنا المشتركة" (انظر A/59/565، الفقرة ١٠٢).

(٤) قرار الجمعية العامة ١/٦٠، الفقرة ٧٦.

(٥) دليل تسوية النزاعات بين الدول بالوسائل السلمية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.92.V.7).

تُنشأ فيها بعثات حفظ سلام أو مكاتب بناء سلام تابعة للأمم المتحدة، غالباً ما ينخرط رؤساء البعثات وموظفوها في جهود الوساطة أو المساعي الحميدة كيما يكفلوا مضي عملية السلام قُدماً. وفي الواقع، يشارك الموظفون في سائر منظومة الأمم المتحدة على اختلاف مستوياتهم في المفاوضات والوساطة لدى اضطلاعهم بأنشطتهم اليومية.

٧ - والأمم المتحدة، بطبيعة الحال، لا تحتكر الوساطة. فقد أشارت المادة ٣٣ من الميثاق إلى خيار آخر هو "اللجوء إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية". ويطلب الفصل الثامن من الميثاق إلى الدول الأعضاء بذل كل جهدها لحل منازعاتها "المحلية" عن طريق هذه التنظيمات أو بواسطة هذه الوكالات، وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن. وهو يدعو أيضاً مجلس الأمن إلى تشجيع تسوية المنازعات المحلية بهذه الوسائل. وتقوم الآن المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، وكذلك بضع دول ومنظمات غير حكومية، بدور متزايد الفعالية في الوساطة، وتعمل على تطوير قدراتها في هذا المجال. وقد تشاركت الأمم المتحدة مع بعض تلك الجهات الفاعلة، إما بالاشتراك معها أو بالقيام بدور داعم لها، مثلاً في إثيوبيا/إريتريا، وأوغندا، والبحيرات الكبرى، وبوروندي، والبوسنة والهرسك، وجزر القمر، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وروندا، وسلافونيا الشرقية، والسودان، وسيراليون، والشرق الأوسط، والصومال، والعراق، وغرب أفريقيا، وغينيا، وغينيا - بيساو، وكرواتيا، وكمبوديا، وكوت ديفوار، وكوسوفو، وكينيا، ولبنان، وليبيريا، وموريتانيا، وموزمبيق، وناميبيا، وهاييتي.

٨ - وعلى الرغم من ثبوت جدوى ممارسة الوساطة وفائدتها، فإنها لم تحظ إلا بتر يسير من الاهتمام أو الدعم. وتركزت جهودنا عوضاً عن ذلك على القيام بمهام باهظة التكاليف لمعالجة معاناة النفوس المحطّمة والمخلفات المبعثرة للمجتمعات المحلية والمؤسسات الحكومية المدمرة، فيما تمتص عملية إعادة الإعمار بأعبائها الثقيلة كل الموارد التي كان يمكن صرفها على حل النزاعات في بواكيرها. ومع تزايد الخبرات المكتسبة والدروس المستفادة والممارسات الفضلى، بات من المحتّم علينا أن نستخدم هذه المعرفة في تعزيز قدرتنا على ممارسة الوساطة على نحو يجمع بقدر كبير بين الكفاءة المهنية والفعالية في سائر المنظومة الدولية برمتها.

ثالثاً - الدروس المستفادة والتحديات التي تواجه ممارسة الوساطة

٩ - أبرزت التجربة عدداً من القضايا التي يجب معالجتها للنهوض بممارسة الوساطة وبتأثيراتها: ما هو أفضل وقت لتقديم وساطة من طرف ثالث؟ من هو الأقدر على الأرجح، في حالة معينة، على مساعدة الأطراف على حل النزاع/الخلاف بينها؟ من الذي ينبغي أن يساهم كشريك في دعم العملية وما هي حصته من المسؤولية؟ كيف يتسنى تصميم العملية

على نحو يكفل لها أقصى درجة من النجاح؟ كيف يمكن تجنب العراقيل أو معالجتها على أنجع صورة ممكنة؟ كيف يمكن التوصل إلى اتفاقات سلام تسهّل التنفيذ؟ كيف يمكن استخدام الوساطة طيلة عملية التنفيذ لكفالة أن يصبح السلام مستداماً؟

ألف - حل النزاعات في أوانها

١٠ - إن أفضل وقت مواتٍ لحل النزاعات يكون في بواكيرها وقبل أن تتحول إلى نزاع عنيف - أي حينما تكون القضايا الكامنة وراء النزاع أقل تعقيداً؛ والأطراف أقل عدداً؛ والمواقف أقل صلابة؛ والعلاقات أقل تضرراً؛ والانفعالات أكثر احتواءً. وعندما ينشب النزاع المسلح، فإن العنف الناجم عنه يحوّل طبيعته نتيجة وقوع خسائر في الأرواح والممتلكات، مما يزيد بدوره من حدة الحس بالظلم لدى جميع الأطراف. وأي عمل يقوم به طرف ينظر إليه الطرف الآخر بمثابة استفزاز يتطلب الثأر من جانبه، كما تحفز المكاسب والخسائر كلتاهما نزعة التصعيد - التي تنشأ في أول الأمر عن الأمل في تحقيق الغلبة؛ ثم تنشأ في المقام الثاني عن الشعور بالظلم والرغبة في تحقيق التعادل. ومع استمرار العنف، يتزايد عدد القضايا التي تتطلب الحل والتي يتسع نطاقها. كما يتزايد عدد الأطراف مع انضمام جماعات أخرى إليها وتشرذم الجماعات الحالية إلى فصائل. وتتسع كذلك الرقعة الجغرافية للنزاع مع تشكل التحالفات وتدفق الأسلحة والمتمردين، فضلاً عن نزوح اللاجئين الفارين من القتال إلى الدول المجاورة. وفي أسوأ الحالات، يستفحل النزاع الذي بدأ على نطاق محلي ليشمل بسرعة البلدان المجاورة أو المنطقة دون الإقليمية بأسرها. والتحول السريع من اقتصاد سلام إلى اقتصاد حرب يخلق حوافز جديدة للمتحاربين تجعل الحرب أكثر نفعا لهم من السلام. وكلما طال أمد النزاع يصعب تخفيف حدته ويصبح حله أكثر صعوبة من أي وقت مضى؛ كما يصبح أثره على الناس والمجتمعات المحلية ومؤسسات الدولة وعلى المنطقة دون الإقليمية أو على المنطقة بأسرها أشد تدميراً لها من ذي قبل؛ وتزداد تكاليف إعادة الإعمار أضعافاً مضاعفة. لذا، حتى وإن تحولت النزاعات إلى صراعات مسلحة، فمن الأفضل الشروع في الوساطة في أبكر وقت ممكن.

١١ - ومصطلح "النضج" يُستخدم في بعض الأحيان للإشارة إلى حسابات الأطراف للفوائد التي تعود عليهم من وراء الدخول في الوساطة مقابل الاستمرار في الصراع. وتأسيساً على الفهم السابق، تُعتبر النزاعات "قد نضجت وآن أوان حلها". عندما تصل الأطراف إلى "جمود ضار لكل منها". ومن المؤسف أن هذا الفهم آل بالبعض إلى استنتاج أنه ينبغي للمجتمع الدولي أن ينتظر الوصول إلى "حالة الجمود الضار" قبل عرض الوساطة؛ ولكن اتضح أن هذا الأسلوب باهظ التكاليف لجميع المعنيين بسبب ضياع فرص حل النزاع في

وقت مبكر، وأن الجمود أفضى في بعض الحالات إلى تشديد عقدة النزاع بدلا من حلها. وبالرغم من أن "الجمود الضار" قد يشكل أحد العوامل التي تقود إلى محادثات السلام، فثمة عوامل أخرى يمكنها أن تؤدي أيضا إلى نفس النتيجة، ومن ذلك على سبيل المثال حدوث تغير في القيادة أو في البيئة الإقليمية أو الجغرافية - السياسية. وقد أُعيدت الآن صياغة مفهوم "النضج" ليأخذ في الاعتبار دور الأطراف الثالثة في تشجيع "النضج" وتعزيزه في مرحلة مبكرة من خلال طرح أفكار جديدة ومهارات وموارد وقدرة على الإبداع.

باء - تحديد جهة فاعلة رئيسية

١٢ - تتفاوت منطلقات الوساطة -- ففي بعض الحالات تطلب الأطراف المساعدة من الأمم المتحدة أو منظمة إقليمية أو دون إقليمية أو كيان آخر ترتبط به. وفي حالات أخرى، تُعرض الوساطة على الأطراف وتُقدّم لهم المساعدة لفهم مزاياها.

١٣ - ونجاح الوساطة يتوقف على أن توجهها جهة فاعلة رئيسية. إذ يؤدي تعدد الجهات الفاعلة المتنافسة على دور وساطة إلى إيجاد فرصة للمفاضلة بين جهات الوساطة. وتجزؤ الاستجابة الدولية هذا يعزز تجزئة النزاع، ويعقد التسوية. وتلزم دراسة دقيقة لمعرفة من لديه الميزة النسبية ليؤدي الدور الرئيسي. وفي بعض الحالات، قد تفترض منظمة ما أن هذا الدور من اختصاصها، وتعتبر الأمم المتحدة خيار "الملاذ الأخير". لكن الأدلة تشير إلى أن فشل جهود الوساطة يزيد من استعصاء الحل حيث تفقد الخيارات المتاحة للتسوية مصداقيتها ويبدأ الأطراف من الشك في جدوى الوساطة، مما يجعل مهمة الأمم المتحدة، عند مشاركتها، أكثر صعوبة. وهكذا، فإن أحد الاعتبارات الأساسية في اختيار الجهة الفاعلة الرئيسية هو من لديه المزيج المناسب من الصفات حتى لا تتراكم محاولات الوساطة الفاشلة، مما يجعل النزاع أكثر استعصاء على الحل من أي وقت مضى.

١٤ - وبغض النظر عن من هو في موقع الريادة، تلزم جهات فاعلة أخرى لدعم هذه العملية بطريقة متماسكة وحسنة التنسيق. ويتسم مختلف وسطاء الطرف الثالث بمزايا وعيوب بيّنة (على النحو المفصل في المرفق). وبدلا من النظر إلى هذه الأطراف الفاعلة على أنها تمثل بشكل من الأشكال جهات يوجد بينها انفصام من الأحدى التفكير في الكيفية التي تمكّن المؤسسات من العمل معا لتحقيق التآزر.

جيم - اختيار الوسيط/فريق الوساطة الأكثر ملاءمة

١٥ - سيساعد إنشاء قاعدة بيانات مخصصة للوسطاء على ضمان إمكانية العثور على وسطاء تتوافر لديهم المجموعة المناسبة من الخصائص لكل حالة. وتعد المهارات السياسية، وكذلك مهارة الوساطة وخبراتها ومعارفها وحسن التقدير، من الأمور الأساسية. واللغات ذات الصلة مهمة، وكذلك الخصائص الشخصية المناسبة للسياق الثقافي. ومن الضروري فهم جميع جوانب النزاع فهما عميقا (وإن كان يمكن تحقيق هذا على أرض الواقع من خلال التشاور الجاد). وينبغي أن ينظر إلى الوسطاء على أنهم جديرين بالثقة ومحايدين (مع التزامهم بالميثاق) وأصحاب حجة. ومهارات حسن الاستماع وحل المشاكل لا غنى عنها، وكذلك القدرة على فهم دوافع الأطراف وشواغلها. وتعد القدرة على الاتصال بشكل فعال وتقديم تعليقات نزيهة من الأمور البالغة الأهمية، وكذلك الصبر والمثابرة والإبداع والاستعداد لاتخاذ المبادرة. وينبغي أن يتحلى الوسطاء بقدر كبير من التسامح إزاء الانتقادات والضغط. ومن المهم أيضا المهارة في التعامل مع وسائل الإعلام والقدرة على بناء شبكة من الدعم السياسي والمالي للعملية، مع تفهم أهمية العمل بشكل وثيق مع بقية منظومة الأمم المتحدة في إطار نهج منسق إزاء البلد والمنطقة^(٦).

١٦ - وقد حث مجلس الأمن، في قراره ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، الأمين العام صراحة على تعيين المزيد من النساء كممثلات ومبعوثات خاصات للقيام بالمساعي الحميدة باسمه. ولم تعين أبدا سوى ثماني نساء لأداء هذا الدور^(٧)، وعلى الرغم من أنهن شاركن أو يشاركن جميعا في الوساطة خلال بعثتهن، لم تعين إحداهن لأداء دور المساعي الحميدة/الوساطة حصرا. وأقوم بمعالجة هذه المسألة على وجه السرعة، على النحو الوارد في التوصيات.

١٧ - ويلزم الوسطاء أيضا دعم من قبل فريق فني ذي مهارة عالية لديه مجموعات من المهارات مماثلة لتلك المذكورة أعلاه. وينبغي لأعضاء الفريق أن يكونوا مؤهلين لإعداد إحاطات بمعلومات أساسية ومقترحات؛ وتحديد الخبراء بشأن القضايا الفنية الأساسية؛

(٦) يضمن الاختيار الدقيق للوسطاء تجنب "الخطايا السبع المميتة للوساطة"، وهي الجهل والغطرسة والتحيز والعجز والتسرع وعدم المرونة والوعود الكاذبة. انظر: L. Brahimi and S. Ahmed. "In Pursuit of Sustainable Peace: The Seven Deadly Sins of Mediation." (New York: New York University Center on International Cooperation, 2008).

(٧) مارغريت آنستي في أنغولا (١٩٩٢-١٩٩٤)، وأنجيلا كينغ في جنوب أفريقيا (١٩٩٢-١٩٩٤)، واليزابيث رين في البوسنة والهرسك (١٩٩٧-١٩٩٩)، وأن هيركوس في قبرص (١٩٩٨-١٩٩٩)، وهيدي تاغليافيني في جورجيا (٢٠٠٢-٢٠٠٦)، وكارولين ماكاسكي في بوروندي (٢٠٠٤-٢٠٠٦)، وإيلين مارغريتا لوي في ليبيريا (من عام ٢٠٠٧ حتى الآن)، وكارين لاندغرين في نيبال (من عام ٢٠٠٩ حتى الآن). وفي الوقت الحاضر، هناك أربع نائبات ممثل خاص للأمين العام في بعثات حفظ السلام.

وتقديم المشورة بشأن المسائل القانونية؛ ومشاريع الاتفاقات؛ والحديث مع الأطراف (بناء على طلب الوسيط)؛ وإعداد الخدمات اللوجستية؛ والمساعدة في وضع استراتيجية للاتصالات والعلاقات مع وسائط الإعلام. وينبغي تمثيل المرأة على نحو ملائم على مستويات صنع القرار. ومن المفيد أيضا توافر الخبرات الفنية المتخصصة في مجالات حقوق الإنسان، وقضايا المساواة بين الجنسين، وحماية الطفل، واللاجئين والأشخاص المشردين داخليا، والترتيبات الأمنية، وتكوين جهات مناصرة، والانتخابات، وتقاسم السلطة، وسيادة القانون، والعدالة الانتقالية، وتقاسم الثروة، حتى تتجسد هذه القضايا على النحو المناسب في الاتفاق. وإذا كان لا بد من تنفيذ الاتفاق في وجود الأمم المتحدة ميدانيا، فينبغي للفريق التشاور مع الإدارة المعنية للتأكد من أن الاتفاق قابل للتنفيذ. ويكفل التنسيق مع مكتب الشؤون القانونية والإدارات أو الوكالات الأخرى ذات الصلة، من قبيل مفوضية حقوق الإنسان، في أثناء صياغة الاتفاق، صحة اتفاقات السلام من الناحية القانونية وامتناعها لمبادئ الأمم المتحدة وممارستها.

١٨ - وتقوم الدول أيضا بدور في دعم الوساطة بصفتها "أصدقاء" (الأمين العام أو العملية). وغالبا ما تستضيف جولات من المحادثات؛ وتشجع الأطراف على الإبداع والمرونة في إيجاد حلول مبتكرة لمعالجة المصالح الأساسية؛ وتعزيز التقدم؛ وتقديم أفكار ومساعدة مالية وخبرة تقنية؛ والمساعدة في عملية "تحقيق التعادل" عندما تكون قوة الأطراف غير متناظرة؛ وإبداء الدعم الدولي للاتفاقات بحضور مراسم توقيعها؛ وتوفير الموارد اللازمة لتنفيذها. وتشير التجربة إلى أن الوسيط أفضل من يقوم باختيار "الأصدقاء"، وأنه لمن الحكمة الإبقاء على عدد صغير من "الأصدقاء" يسهل التعاون معه. وتلزم ثقة الأطراف في "الأصدقاء" وينبغي أن يتوافر لديهم حس سياسي جيد وملكية الإبداع، وأن يقوموا بدعم جدول أعمال الوسيط. ومن الأفضل أيضا أن تكون لديهم خبرة في البلد وأن يكون بإمكانهم توفير مصداقية للدعوة لهذه العملية والاتفاق مع القادة والجهات المناصرة والمجتمع الدولي. وأخيرا، من المهم أن يؤمن "الأصدقاء" بأن السلام ممكن وأن يكونوا على استعداد لمواصلة المسيرة.

دال - إشراك الأطراف في مرحلة مبكرة

١٩ - كثيرا ما يكون من المفيد مشاركة موظفي إدارة الشؤون السياسية، أو مبعوث أو منسق مقيم في بعض الأحيان، مشاركة حذرة، في وقت مبكر، كخطوة أولى في إقناع الأطراف بمزايا الوساطة. ومن الأهمية إجراء مناقشة غير رسمية تهدف إلى فهم كيفية رؤية الأطراف للحالة، وتطلعاتها ومخاوفها، لأن مجرد الاستماع يوجد الثقة ويبدأ في إقامة علاقة. والثقة، من منظور الأطراف، تعني القناعة بأن وسيطا محتملا سيكون محايدا ومهنيا، وتتوافر

لديه المهارة لتوجيه العملية نحو تحقيق نتيجة مقبولة. والدخول في مناقشة متعمقة يسمح للأطراف بتقييم الحالة والإمكانيات المتاحة للحل. ولأن أطراف النزاع قد لا تعرف كيفية حل خلافاتها، يمكن للتدريب أن يعزز مهارات التفاوض البناء لدى الجهات الفاعلة الرئيسية، ويمكن لتبادل الخبرات مع المشاركين من عمليات السلام الأخرى أن يوجد إحساساً أفضل بما يمكن للوساطة أن تقدمه.

٢٠ - وقد أثبتت التجربة أيضاً أن الوسطاء قد يلزمهم تهدئة مخاوف الأطراف، حيث أن الحكومات قد تقاوم أداء الأمم المتحدة دوراً خشية "تدويل" المشكلة وإعطاء الشرعية للمعارضة وحركات التمرد. وقد تخشى المعارضة أو حركات التمرد تفضيل الأمم المتحدة، بصفتها هيئة حكومية دولية، للحكومة. وقد وجد وسطاء الأمم المتحدة أنه من المفيد توضيح أن الوساطة هي خدمة تتيحها المنظمة، وأنها لا تمثل أي تدخل خارجي، بل هي شكل من أشكال المساعدة المهنية.

هاء - تنظيم الوساطة بما يعالج الأسباب الجذرية للنزاع

٢١ - كثيراً ما يجد وسطاء الأمم المتحدة، بمجرد اتخاذ قرار بالدخول في الوساطة، أنه من المفيد التوصل إلى اتفاق بشأن الترتيبات الإجرائية قبل الدخول في محادثات موضوعية. وعادة ما يحدد الاتفاق الإطار من ستضم أفرقة التفاوض؛ ومن سيكون الوسيط؛ وحقه في التحدث إلى أي جماعة يعتبرها مفيدة؛ وكيفية تنظيم الوساطة (من خلال المفاوضات المباشرة أو غير المباشرة أو كليهما). وكثيراً ما يُلزم الاتفاق الأطراف بعدم التخلي عن المحادثات من جانب واحد، ويتضمن تفاصيل عن مكان الاجتماع وجدول الأعمال والجدول الزمني وكذلك الإجراءات اللازمة للتفاعل مع وسائل الإعلام^(٨). وقد وجدنا أن الوقت والجهد المبذولين في هذه المرحلة التحضيرية لا يضيعان سدى، وذلك لأن كثرة من العمليات تتعثر بسبب عدم التوصل إلى اتفاق بشأن المسائل الإجرائية الأساسية.

٢٢ - ومن الأمور الأساسية اتخاذ قرار بشأن من سيدير في عملية الوساطة وكيفية إدراجه. وبصفة عامة، ينبغي أن تكون العملية شاملة قدر الإمكان، لأن الأطراف المستبعدة يتولد لديها دافع أكبر للإفساد. وقد وجدنا أن إحدى وسائل تحييد نفوذ الأطراف المتحاربة هي إشراك جماعة عريضة النطاق من المواطنين الذين يحظون بالاحترام على نطاق واسع، من

(٨) وفي السلفادور، اضطلع وسيط الأمم المتحدة بدبلوماسية مكوكية خلال فترة ثمانية أسابيع للتوصل إلى اتفاق إطاري لتجنب الخلافات الإجرائية التي أفشلت عمليات سابقة. وبعد اتفاق الطرفين، تم التوقيع على الاتفاق الإطاري بالأحرف الأولى في جلسة عامة، والتوقيع عليه أمام الأمين العام في احتفال رسمي استهدف منح الاتفاق ثقلاً كافياً.

قبيل الوجهاء والباحثين وقادة الجماعات النسائية والدينية. ولكن هذا يطرح معضلة لأن الوساطة تميل إلى أن تصبح أكثر تعقيدا مع زيادة عدد الأطراف. وبالتالي، تلزم نهج ابتكارية لضمان الاستماع بالكامل لأصوات المجتمع المدني وأن تراعى حقوق اللاجئين والمشردين داخليا وغيرهم من ضحايا النزاع، وكذلك الفئات المهمشة تقليدياً^(٩). وقد أصبحت عبارة "لا شيء عنا، بدوننا" شعارا لضمان معالجة قضايا جميع الأطراف المعنية. وتشجيع قاعدة عريضة من فئات المجتمع المدني على دعم عملية السلام يوفر بيئة مواتية، ويفضي عادة إلى نتائج أكثر استدامة.

٢٣ - وقد دعا مجلس الأمن في قراره ١٣٢٥ (٢٠٠٠) و ١٨٢٠ (٢٠٠٨) إلى زيادة مشاركة المرأة في مستويات صنع القرار في عمليات السلام. والواقع أن معظم العمليات لا تزال مقصورة على الذكور من ممثلي الأطراف المتحاربة. ومع ذلك يؤدي غياب المرأة وما ينتج عن ذلك من فشل اتفاقات السلام في التعامل مع قضايا المرأة، إلى استمرار التمييز ضد المرأة ومواصلة تهميشها في مجتمع ما بعد النزاع، وإفلات مرتكبي الانتهاكات من قبيل العنف الجنسي أثناء النزاع من العقاب بالفعل. وبالتالي، يلزم عمليات السلام ليس فقط ضمان التمثيل المناسب للمرأة كمشاركات ومراقبات، بل أيضا الخبرة الإنسانية في وضع جدول الأعمال وإجراء المحادثات الجوهرية والتنفيذ، من أجل معالجة أوجه التفاوت في الماضي حتى يمكن بناء مؤسسات جديدة لتوفير قدر أكبر من العدالة الاجتماعية للجميع.

٢٤ - وفي غياب مساعدة وسيط ماهر، عادة ما ترى الأطراف أن التفاوض عملية مساومة تنقل النزاع على السلطة من الساحة العسكرية إلى طاولة التفاوض. وتطرح الأطراف مواقفها (حلولها) سعيا للفوز على طاولة التفاوض بما لم تتمكن من الفوز به على أرض المعركة، وتفنّد حجة الطرف الآخر، وكثيرا ما تستخدم مجموعة من أساليب الإكراه لإجبار الآخر على تقديم تنازلات، بما فيها تبادل الاتهامات، والتهديدات، والإنذارات، والانسحاب. ومع ذلك فإن هذه الأساليب عادة ما تأتي بنتائج عكسية، مما يجعل الجانب الآخر يرد بالمثل ويدفع العملية برمتها إلى طريق مسدود.

(٩) أنشأت عملية السلام في غواتيمالا جمعية المجتمع المدني التي تتألف من مجموعة واسعة من فئات المجتمع المدني في غواتيمالا. وفي حين أن الجمعية لم تشارك بشكل مباشر في جهود الوساطة بين الحكومة والعصابات، لم تقدم نصوص معلومات أساسية للمناقشة من جانب الأطراف، وكان لديها الحق في استعراض جميع الاتفاقات التي تم التوصل إليها في المحادثات الثنائية وإبداء الرأي بشأنها، مما مارس قدرا كبيرا من الضغط، وإن كان غير ملزما، على الأطراف لتأخذ في الاعتبار مجموعة أوسع من المصالح. وفي الحالات التي يتعذر فيها إشراك جميع الأطراف في العملية، يمكن استكشاف خيارات أخرى.

٢٥ - ويتمثل التحدي الذي يواجهه الوسيط في تحويل هذه الخصومة إلى عملية لحل المشاكل. وفي ممارستنا المعتادة، يصبح الوسيط محاوراً مع كل طرف لفهم مصالحه/شواغله الأساسية ولمساعدته على الابتعاد عن المواقف المتصلبة لاستكشاف خيارات مبتكرة يمكن أن تلي مصالحه وكذلك مصالح الجانب الآخر. وتُطرح الأفكار الجديدة تدريجياً، وتُدرس المعايير والممارسات والنماذج الدولية. ويدخل الوسيط تحسينات على الخيارات الواعدة أكثر من غيرها عن طريق الحصول على تعليقات من الأطراف وتجميعها معاً حتى يتم التوصل لاتفاق مقبول للجانبين بشأن كل قضية أو جميع القضايا. ويساعد بناء الثقة تدريجياً وما يتلو ذلك من تحسن في المناخ الناشئ عن النجاحات المتعاقبة، وكذلك تشجيع "الأصدقاء"، على دفع الأطراف المترددة إلى القبول. والكيفية التي تنظم بها الوساطة تؤثر أيضاً في النتيجة. ويجد وسطاء الأمم المتحدة المحادثات المكوكة/غير المباشرة على عقد جلسات مشتركة مع جميع الأطراف، لأن الجلسات المشتركة تنطوي على قدر أكبر من المواجهة -- حيث تميل الأطراف نحو استعادة الماضي وبيان مواقفها المعروفة وتبريرها، والدخول في تراشق للاتهامات. وحيث أن الوسطاء يريدون عادة مساعدة الأطراف على الابتعاد عن المواقف المتصلبة لاستكشاف خيارات ابتكارية، فإن المحادثات غير المباشرة عادة ما تكون أكثر إنتاجية (إلى حين أن يتحقق مستوى أعلى من الثقة). وبعد استكشاف وبحث كافيين للمصالح والخيارات، كثيراً ما يقدم الوسطاء نصاً تفاوضياً واحداً لكلا الجانبين، ويطلبون منهما اقتراح إدخال تغييرات عليه. وبعد مزيد من المناقشة لتبديد المخاوف، ينقح الوسيط مشروع الاتفاق، ويطرحة مرة أخرى للتعليق عليه، على نحو متكرر، حتى يتطور النص إلى شيء يقبله جميع الأطراف. ويلزم متسع من الوقت، مع ذلك، لضمان أن تشعر الأطراف بامتلاك العملية ونتائجها. وعلى الرغم من إمكانية التوصل إلى اتفاقات منفصلة بشأن مختلف بنود جدول الأعمال، فإن معظم وسطاء الأمم المتحدة يطبقون قاعدة "لا شيء متفق عليه قبل الاتفاق على كل شيء" لضمان استمرار مقايضة القضايا ذات الأولوية.

٢٦ - وفي بعض الحالات، تتم وساطة الأمم المتحدة بطريقة أكثر رسمية على شكل جلسات عامة، ولكن حتى في هذا الإطار تقع المحادثات غير المباشرة على هامش الاجتماعات لدفع العملية قدماً. كما استخدمت بعض جهود الوساطة أفرقة تقنية أو عاملة مشتركة لوضع مقترحات أكثر ابتكاراً وتفصيلاً لينظر فيها الجالسون حول الطاولة^(١٠).

(١٠) هذا ما جرى في المفاوضات التي عقدت في قبرص قبل الاستفتاء، حيث عمل ١٢ فريقاً عاملاً، تضم ما يصل إلى ٣٠٠ من المحامين وغيرهم من الخبراء القبارصة اليونانيين والقبارصة الأتراك، بصورة بناءة على مدار الساعة لإصدار أكبر معاهدة سلام وضعت حتى الآن.

واو - استخدام التأثير/النفوذ بحكمة

٢٧ - يمكن أن يكون استخدام النفوذ في أعمال الوساطة مفيداً، ولكن يجب ممارسته بفعالية. ومفتاح فعالية استخدام النفوذ هو تفهم مصالح الأطراف وتقديم حوافز تفي بتطلعاتها وشواغلها. فإدخال الأطراف كشركاء في عملية سير مشتركة للحوافز يزيد من فرص النجاح ويؤدي إلى تعزيز حس التملك ويزيد من احتمال تحمل الأطراف لمسؤولياتها نحو إحداث التغيرات الضرورية. والفكرة الأساسية هي أنه كلما زاد فهم المرء لدوافع الأطراف، زادت احتمالات تمكنه من التأثير في العملية. وتشير الأدلة إلى أن الاستخدام السيئ التصور أو الساذج لنفوذ يُفرض من الخارج غالباً ما ينتج عنه مقاومة ونتائج عكسية، ولا سيما عندما تؤمن الأطراف بأن خضوعها لتلك الضغوط يقوض قيمة هامة مثل حسها بالهوية أو الشرف أو التزامها بغاية ما، أو أنها تؤدي إلى فقدان مصداقيتها أمام المناصرين.

٢٨ - وفيما يخص وساطة الأمم المتحدة، فإن النفوذ الأكثر فعالية غالباً ما يتمثل في العلاقة التي تربط الوسيط بالأطراف وقدرته على الإقناع المعنوي وتقديم الحوافز غير المادية مثل التقدير أو المساعدة أو إضفاء المشروعية. واشتراك منظومة الأمم المتحدة والجهات المانحة في المراحل الأولى للعملية أثبت أيضاً أنه مصدر نفوذ قوي يجعل الأطراف تدرك مزايا العمل نحو التوصل إلى اتفاق فيما بينها. وتنظيم مؤتمرات إعلان التبرعات عقب توقيع اتفاقات السلام قدم أيضاً حوافز ملموسة.

٢٩ - وعلى الرغم من امتناع وسطاء الأمم المتحدة أنفسهم عن استخدام المشبطات، فإن بعض الجهات الفاعلة الأخرى، من قبيل مجلس الأمن، تلجأ إليها أحياناً، مثلاً من خلال فرض جزاءات محددة الهدف، بما في ذلك الجزاءات السلعية، وحظر السفر، وتجميد الأصول، وحظر توريد الأسلحة. وفي تلك الحالات، قدم الوسطاء المساعدة للأطراف في دراسة الخيارات المتاحة أمامها والنظر في كيفية تفادي تحمل تلك العواقب. وبينما خضعت المشبطات لدراسة مستفيضة وطُبقت على نطاق واسع، لم تحظ الحوافز الإيجابية بقدر كبير من الاهتمام، ومن ثم يلزم مزيد من العمل لصقلها.

زاي - إدارة التعامل مع المفسدين

٣٠ - أثبتت التجربة أن أحد أكبر المخاطر التي تعترض الوساطة مصدره الأطراف التي ترى أن السلام قد يهدد مصالحها - ومنها على سبيل المثال السلطة التي يبيدها أو المزايا التي تجنيها من اقتصاد الحرب - فتلجأ إلى العنف لتقويض عملية الوساطة. ويزداد احتمال ذلك بصورة خاصة عندما تحقق المحادثات تقدماً أو عندما تقترب الأطراف من إبرام اتفاق، إذ أن

الانقسامات داخل حركات التمرد أو الحكومات تصبح أكثر بروزاً وتفضي إلى تشكيل فصائل منشقة متشددة تناهض العملية.

٣١ - وقد تعلمت الأمم المتحدة أهمية تحديد ما إذا كانت مشكلة المفسد تكمن في القيادة أم على مستوى المناصرين. ففي الحالات التي تحدث فيها اختلافات حادة فيما بين عناصر معتدلة وعناصر متشددة داخل جماعة ما، قد يوقع قائد الجماعة على اتفاق ولكنه يحجم عن تنفيذه خوفاً من ردود فعل عنيفة من العناصر المتشددة في جماعته. ويتعين على الوسيط والمجتمع الدولي إجراء تقييم دقيق لدوافع المفسدين للرد عليهم بصورة مناسبة.

٣٢ - وجرى تحديد عدة أنواع من المفسدين ووضعت استراتيجيات للتعامل معهم. وفي بعض الحالات، استطاع الوسطاء معالجة شواغلهم وإعادة إشراكهم في العملية، مثلاً بتقديم ضمانات تبديد مخاوفهم الأمنية. وفي حالات أخرى، استخدمت "استراتيجية القطار الماضي في طريقه" (حيث يؤكد الوسيط أن العملية ماضية قدماً سواء التحق الطرف فيها أم لم يلتحق). وعندما يتحقق السلام، قد تتغير تحليلات الطرف الذي عزل نفسه مع زيادة وضوح المزايا من المشاركة في العملية. وتبين مدى خطورة التهديد بسحب الدعم الدولي لعملية ما، إذ إنه يمنح المفسدين سلطة الاعتراض على العملية. وفي بعض الحالات، أدى الإكراه أو التهديد بالإكراه الفعلي إلى قبول المفسدين بالجلوس إلى طاولة المفاوضات. بيد أن هذه الإجراءات يلزم، لتكون فعالة، أن تكون لها مصداقية ومدعومة باستجابات ملائمة وحسنة التوقيت. ولكن المثبطات لم تكن على الدوام بالفعالية المتوقعة، إذ أن الأطراف كثيراً ما ترى في مقاومتها لعملية الإكراه قيمة أكبر من قيمة الخسائر التي ستكبدها.

٣٣ - وكثيراً ما تكمن دوافع المفسدين في ما يتمتعون به من سلطة ومركز لكونهم قادة في وقت الحرب، وكذلك المزايا التي يجلبها اقتصاد الحرب. فالأرباح التي يجنيها المتعاملون في السوق السوداء وكبار تجار المخدرات والمهربون والمتجرون وقادة الحكومات أو العصابات لا يمكن الاستهانة بها. وقد أشارت تقارير سابقة للأمم المتحدة إلى أن حافز المفسدين للتهرب من عمليات السلام يبلغ مداه عندما تكون لديهم مصادر دخل مستقلة لدفع مرتبات جنودهم وشراء أسلحة وإثراء أنفسهم. وعندما لا يمكن إيقاف الدخل المتأتي من تصدير المخدرات أو السلع القيّمة، فإن احتمال السلام يكون أضعف^(١١). ومع أن الحروب الأهلية غالباً ما تبدأ بمهدف الاستيلاء على زمام الأمور في الدولة أو الاحتفاظ بالسيطرة عليها أو الانفصال عنها، إلا أن العديد منها يتحول بسرعة إلى حروب تنصدر الحوافز الاقتصادية أولوياتها. وفي حالات كهذه، لا تتمثل المشكلة في انهيار من النظام السابق بل في نشوء نظام

(١١) تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام المؤرخ ٢١ آب/أغسطس ٢٠٠٠ (انظر S/2000/809).

جديد من السلطة والمزايا والحماية. وهذا ما يؤكد أهمية التدخل المبكر من خلال بذل جهود متمرة وحسنة التصميم والتمويل لحل الخلافات/التراعات قبل أن يتسع نطاقها ليلبغ عالم للجريمة العابرة للحدود الوطنية العكس.

٣٤ - والدور الذي تضطلع به الجهات الفاعلة الدولية حاسم في السيطرة على المفسدين، وفي عدد من الحالات استخدم مؤخراً أسلوب فرض جزاءات محددة الهدف استخداماً حكيماً فكان له تأثير جيد^(١٢). وبوجه عام، حيثما كان هناك عمل دولي متنسق لدعم عملية السلام والتعامل مع سلوك المفسدين، تمت السيطرة على الوضع؛ وحيثما غاب هذا الاتساق نجح المفسدون في إخراج عملية السلام عن مسارها بتكلفة باهظة. فقد أدى فشل اتفاقي أروشا وبيسيسي، بسبب أعمال المفسدين، إلى مقتل ثلاثة ملايين شخص تقريباً^(١٣). ويجب ثني الجهات الفاعلة الخارجية أيضاً عن دعم المفسدين بالأسلحة والأموال والملاذ الآمن.

حاء - تحقيق السلام والعدالة معاً

٣٥ - عندما تؤدي النزاعات إلى حدوث انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، يصبح السلام والعدالة هدفاً واحداً لا يتجزأ. ومن الناحية العملية، يشكل السعي لتحقيق كليهما في بعض الأحيان تحدياً بالنسبة للوسطاء والأطراف والمجتمع المدني والمجتمع الدولي. إذ يجب مراعاة السياق الثقافي ومدى استقرار بيئة ما بعد النزاع والمعايير/الممارسات القياسية الأوسع للأمم المتحدة. وللتأكد من أن مسائل العدالة الانتقالية مشمولة في الاتفاق بصورة وافية، يتعين على الوسطاء الاعتماد على الخبرات التي تكونت داخل منظومة الأمم المتحدة وخبرات الخبراء الخارجيين المعنيين. كما أن إجراء مشاورات وطنية واسعة النطاق مع جماعات المجتمع المدني (ومن فيهم الضحايا) أمر حاسم أيضاً ولا سيما عندما لا تكون وجهات نظر تلك الجماعات ممثلة لدى الأطراف المتفاوضة.

٣٦ - وقد فصل سلفي في تقرير له عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع بعض الحدود المعيارية الهامة لوسطاء الأمم المتحدة المتعلقة بمسائل العدالة، فذكر أنه لا يمكن أبداً لاتفاقات السلام التي تقرها الأمم المتحدة أن تعد بإصدار أحكام بالعمو العام في حالة جرائم الإبادة الجماعية، أو جرائم الحرب أو الجرائم المرتكبة ضد

(١٢) مثلاً، في أنغولا وجمهورية الكونغو، ودارفور، وسيراليون، والصومال، وكوت ديفوار، وليبيريا.

(١٣) انظر تقرير الأمين العام المؤرخ ٢١ آذار/مارس ٢٠٠٥ المعنون "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع"، (A/59/2005)، الفقرة ٨٦.

الإنسانية، أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان^(١٤). وعندما تسعى الأطراف لربط مشاركتها في عمليات السلام بمطالب بالعفو العام، يتوجب على وسطاء الأمم المتحدة الالتزام بهذه المعايير، والامتثال للمبادئ التوجيهية الخاصة بتلك الحالات، والتشاور مع الشركاء المعنيين في المقر.

٣٧ - وفي الحالات التي ترتكب فيها جرائم خطيرة، قد يسفر السعي لتحقيق العدالة الدولية خلال فترة الوساطة عن توترات كبيرة تؤثر في نتيجة الوساطة، فقد توقف الأطراف المتهمة تعاونها وتنشط في إعاقة العملية. ومع ذلك، فإن تجاهل إقامة العدل يفضي إلى ثقافة الإفلات من العقاب التي تُقوّض بدورها السلام الدائم. ومع إنشاء المحكمة الجنائية الدولية، يتعين على الوسطاء توضيح الالتزامات القانونية الدولية للأطراف، التي ينبغي أن تدرك أنه إذا ما ثبت اختصاص المحكمة الجنائية الدولية في حالة بعينها، فإن المحكمة، باعتبارها هيئة قضائية مستقلة، ستشرع في البت في تلك الحالة وفقاً للأحكام ذات الصلة الواردة في نظام روما الأساسي، وستأخذ إجراءات العدالة مجراها.

طاء - إبرام اتفاقات سلام يسهل تنفيذها

٣٨ - برهنت التجربة على ضرورة أن تفي اتفاقات السلام بمعايير محددة حتى تصمد أمام ضغط التنفيذ. وقد تعلمنا أنه عندما يُنتظر من الأمم المتحدة أن تضطلع بدور تنفيذي، يجب أن تكون هي التي تتوسط في إبرام الاتفاق أو أن تشارك، على أقل تقدير، في تأطيره بقدر كاف بحيث تكفل قابليته للتنفيذ.

٣٩ - والاتفاقات التي تحل جميع المسائل والمظالم الرئيسية التي كانت المسبب الأول في التوترات - سواء بمعالجة جذورها مباشرة أو بإنشاء مؤسسات تعالجها مع مرور الوقت - هي الاتفاقات التي غالباً ما تدوم. وعموماً، تكون الاتفاقات الأكثر اكتمالاً هي الأيسر تنفيذاً بالنظر إلى أن عدداً أكبر من القضايا المتنازع عليها يكون قد حسم، مما يترك قضايا أقل يجب التفاوض عليها أثناء التنفيذ. ومن المهم جداً وضع نموذج لتقاسم السلطة يتناسب مع الخصائص الفريدة للحالة. وأفضل النظم الانتخابية بعد انتهاء النزاع هي التي تُصمَّم بطريقة تتيح تمثيلاً واسعاً وشاملاً وتتفادى سيطرة أفراد الأحزاب أو فئات من المجتمع، فلا يبقى لدى الخاسرين فيها الحافز للجوء إلى السلاح من جديد.

(١٤) تقرير الأمين العام المؤرخ ٢٣ آب/أغسطس ٢٠٠٤ عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع، (S/2004/616)، الفقرة ١٠.

٤٠ - وينبغي للاتفاقات أيضاً أن تمتثل للمعايير الدولية. وقد أعدت وحدة دعم الوساطة سلسلة من المذكرات التوجيهية التنفيذية^(١٥) استناداً إلى ما تعمل به الأمم المتحدة حالياً من سياسات عامة ومبادئ توجيهية ومعايير لمساعدة الوسطاء وأفرقتهم على إمعان النظر في أكثر المسائل الإجرائية والمواضيعية أهمية.

٤١ - ومن اللازم أيضاً أن تلقى الاتفاقات القابلة للتطبيق قبولاً من أغلبية العناصر المعنية. وعلى الرغم من سعي الوسطاء والأطراف عادة إلى الحفاظ على السرية بشأن الديناميكية الداخلية لعملية الوساطة، فإنه من المهم مع ذلك وضع استراتيجية اتصالات مع استمرار المحادثات بهدف إعداد قائمة توقعات مناسبة وتحضير الجمهور لنتائج العملية. وحالما يوقع الاتفاق، يجب إجراء حملة إعلامية أكثر قوة لإطلاع الجمهور على الفرصة السانحة لإحداث تغيير بناء وإشراكه بفعالية في إعادة الإعمار.

٤٢ - وأكثر اتفاقات السلام فعالية هي أيضاً تلك التي ضُمَّت مبادئ توجيهية واضحة بشأن أولويات التنفيذ وجدول زمنية واقعية.

٤٣ - ووجود آلية قوية لتسوية النزاعات، كجزء من الهيكل المعتمد لرصد التنفيذ ومنع نشوب الأزمات أو حلها، أمر حاسم في تحقيق النتائج^(١٦). ويجب إيلاء اهتمام دقيق لمكونات هذا الهيكل، بما في ذلك اختيار أنسب الجهات الفاعلة المحلية والدولية. ولضمان فعالية هذه الهياكل، غالباً ما يتوجب تنمية قدرات المشاركين في مجال القيادة التشاركية وبناء توافق آراء والتفاوض البناء. وسيرد تناول بعض هذه القضايا في تقرير المقبل عن بناء

السلام ياء - الوساطة أثناء عملية التنفيذ

٤٤ - لا تنتهي عملية الوساطة بمجرد توقيع الاتفاق. فالمساعي الحميدة أو الوساطة الرسمية وغير الرسمية لازمة طوال عملية التنفيذ. فمختلف جوانب الاتفاق، من قبيل إعادة الأمن والخدمات الأساسية؛ ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛ وعودة اللاجئين والمشردين داخلياً؛ وتعزيز حقوق الإنسان؛ وإصلاح القطاع الأمني؛ وحماية الطفل؛ واعتماد دستور؛ وإجراء انتخابات؛ وإعادة بناء المؤسسات؛ وإنشاء آليات للعدالة الانتقالية؛ وإعادة الحياة للاقتصاد، تجري معالجتها في أوقات مختلفة ويلزم التفاوض على تفاصيلها وتحديد تسلسلها

(١٥) متاح من: www.un.org/peacemaker.

(١٦) في طاجيكستان، مثلاً، أنشئت لجنة المصالحة الوطنية بموجب اتفاق السلام على أساس التكافؤ بين الحكومة والمعارضة، بتساوي الطرفين في عدد الممثلين، وأنشئت عدة لجان فرعية لمعالجة مختلف المسائل. وساعد فريق اتصال مشكل من الدول الضامنة والمنظمات، برئاسة ممثل الأمين العام، الأطراف واللجنة، وكان الدعم الذي قدمه حاسماً أثناء عدة أزمات.

بعناية. وتفهم مصالح الأطراف واستخدام سبل مبتكرة في تناول شواغلها لا يقلان أهمية في هذا السياق عن أي أمر آخر. ويمكن معالجة بعض هذه القضايا عن طريق آلية تسوية النزاعات التي يتم إنشاؤها، في حين تستدعي معالجة بعض القضايا الأخرى توسيع الحوار بين مختلف المجموعات داخل المجتمع. ويتعين على كيانات الأمم المتحدة الميدانية، إن لم تكن مجهزة للتعامل مع هذه المسائل، النظر في الاستعانة بخبراء وساطة وحوار متخصصين لمساعدة البعثة والفريق القطري على تعزيز الحوار والمصالحة الوطنيين.

٤٥ - وعند حدوث انهيار كبير في عملية التنفيذ، كثيرا ما يضطر رؤساء البعثات إلى تكريس قدر أكبر من الوقت والطاقة لحل الأزمة. ويمكن في بعض الحالات الاستعانة بوسيط خارجي، ولكن فعاليته تتوقف على مدى تكامل عمل هذا الوسيط مع عمل رئيس البعثة وتنسيقه الوثيق معه مبدئيا لضمان اتساق جهوده مع الرؤية الاستراتيجية العامة للبعثة وللبلد.

كاف - دعم جهود الوساطة

٤٦ - يمكن التغلب على العديد من التحديات التي نوقشت أعلاه عن طريق التحضير لجهود الوساطة بصورة منهجية. وفي سبيل ذلك، قامت وحدة دعم الوساطة بتكوين قدرتها الداخلية استنادا إلى أسس مواضيعية وأسس تصميم - تجهيز الإجراءات، وذلك لكي تقدم الدعم التنفيذي لجهود الوساطة. وتقوم الوحدة حاليا، بشكل روتيني، ببعثات للتقييم والتخطيط بغرض إنشاء عمليات وساطة وتقديم الدعم لها. وفي عام ٢٠٠٨، أضافت الوحدة فريق خبراء احتياطي لمساعدة الوسطاء والأطراف بإمدادهم بالأفكار والنماذج والمقترحات والنهج المبتكرة للتصدي للمسائل الدستورية والمتصلة بتقاسم السلطة وتقاسم الثروات والعدالة الانتقالية والمصالحة والأمن. ولدى الوحدة القدرة على نشر هذا الفريق في غضون أيام من تلقي الطلب. ويسرني الإفادة بأنه بحلول أواخر عام ٢٠٠٨، كانت الوحدة قد دعمت ١٨ عملية سلام جارية أو جديدة، وكانت بصدد البدء في مساعدة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا والاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي على تعزيز قدراتها في مجال الوساطة. ومع تنامي رصيدنا المعرفي، سترجم الوحدة هذه المعلومات إلى توجيهات تنفيذية وستتيح الاطلاع على هذه التوجيهات على موقع UN Peacemaker التابع لها على الإنترنت^(١٧).

٤٧ - وبفضل الدعم الذي تلقته الوحدة عن طريق التبرعات، فإنها قامت مؤخرا بإنشاء صناديق لتمويل بدء أنشطة الوساطة. وهذه الصناديق العالية المرونة متواضعة من حيث

(١٧) www.un.org/peacemaker.

الحجم، ولكن التبرعات التي وردت مبكراً قد أثبتت نفعها بالفعل. فقد أتاحت لإدارة الشؤون السياسية أن توفد موظفي شؤون سياسية وخبراء في عمليات الوساطة والمواضيع ليقوموا بالتخطيط للمحادثات وتيسيرها، كما أنها وفرت التمويل اللازم لما يقتضيه الأمر من لوجستيات. وسيتعين استكمال هذه الأموال بالمزيد في المستقبل القريب.

لام - تعزيز القدرات الإقليمية في مجال الوساطة

٤٨ - مع ازدياد وضوح أوجه الارتباط، أصبحنا مدركين لأهمية تناول النزاعات في سياقها الإقليمي ودون الإقليمي. وبناء على ذلك، بذلنا جهداً أكبر في العمل مع شركائنا الإقليميين ودون الإقليميين عن كثب. ولدى تصدّينا لهذه النزاعات المتشابكة، كان النهج الذي اتبعناه في الغالب هو التصدي لكل نزاع على حدة، بحيث يتولّد عن إنهاء نزاع ما زخم يسهم في تسوية النزاع الذي يليه. غير أننا جرّبنا في الآونة الأخيرة نهجاً دون إقليمي أجراً، حيث تصدّينا لمشاكل المنطقة دون الإقليمية على نحو أعمّ وأكثر تنسيقاً، مثلما فعلنا من خلال المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى. وقد تستفيد مناطق دون إقليمية أخرى أو مناطق أخرى بأسرها من اتباع نهج مماثل لهذا النهج الأشمل.

٤٩ - وفي محاولتنا القيام بعمل مشترك مع المنظمات الإقليمية، جرى تطبيق عدة أنواع من الشراكة. وأول هذه النماذج هو الذي تتولى فيه منظمة واحدة الدور القيادي، وتتولى جهات أخرى أدواراً ثانوية كمراقبين أو أصدقاء يقدمون الدعم السياسي و/أو التقني. وفي النموذج الثاني تضطلع الأمم المتحدة ومنظمة إقليمية أو دون إقليمية بوساطة مشتركة، ولكن يكلف وسيط واحد بتمثيل الجهتين. وبينما يوفّر هذا النموذج ميزة توفير الدعم بنوعيه الدولي والإقليمي، فإنه يستلزم التنسيق الوثيق بين المقرّين لتفادي تضارب النهج السياسية أو البيروقراطية. وطُبّق نموذج آخر للوساطة المشتركة حيث تُعيّن كل من الأمم المتحدة والمنظمة الإقليمية وسيطاً خاصاً بهما ويعمل الوسيطان معاً. ويشترك هذا النموذج مع نموذج الوسيط المشترك المعين من الجهتين في ذات المزايا/المساوئ، ولكن نجاحه يكون مرهوناً بقدرة الوسيطين المشاركين على العمل معاً بفعالية. ويُعد مكتب الأمم المتحدة في غرب أفريقيا مثلاً على التعاون الممتاز القائم بين الأمم المتحدة ومنظمة دون إقليمية. فمنذ إنشاء المكتب في عام ٢٠٠٢ وموظفوه يعملون مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشكل يومي، ويضطلع موظفو الجهتين، في المواقف المختلفة، بأدوار مختلفة ولكن يكمل بعضها بعضاً، ممّا أسفر عن نجاح عدّة جهود وساطة.

٥٠ - ولم يتم بعد إضفاء طابع منتظم على كيفية اتفاق الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية على ترتيبات الشراكة. وكما أوردت في تقريرتي عن العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات

الإقليمية في مجال صون السلام والأمن الدوليين^(١٨)، ينبغي إجراء مناقشة تتسم بطابع استراتيجي أوسع نطاقاً حول سبل وضع إطار أوضح لاتخاذ القرارات والتنسيق على نحو فعال، بما في ذلك وضع مدونة سلوك مشتركة.

٥١ - وقد جرى استعراض مسألة الحاجة إلى تعزيز قدرات المنظمات الإقليمية/دون الإقليمية باستفاضة في اثنين من تقاريري الأخيرة وفي البرنامج العشري لبناء قدرات الاتحاد الأفريقي^(١٩). ولدى الأمم المتحدة خطة للعمل المشترك مع الاتحاد الأفريقي تستغرق سنتين بهدف بناء قدراته في مجال الوساطة، وإني أدعو جميع الشركاء للعمل ضمن هذا الإطار.

ميم - تعزيز القدرات الوطنية/ال محلية في مجالي منع نشوب النزاعات وتسويتها

٥٢ - رغم ما تحمله الآليات الوطنية والمحلية للدول من وعود بمساعدتها على حل التوترات التي تنشأ بين المجموعات دون اللجوء إلى العنف، فإن إقامة تلك الآليات للنظر في الشكاوى وتخفيف حدة التوترات عن طريق الوساطة والتيسير والحوار لم تحظ سوى باهتمام ضئيل إلى درجة تبعث على الاندهاش. وقد بدأ تصحيح هذا الوضع بالجهود التي بذلها مؤخرا كل من الفريق الإطاري المشترك بين الوكالات المعني بمنع نشوب النزاعات والبرنامج المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي) وإدارة الشؤون السياسية المتعلقة ببناء القدرات الوطنية في مجال منع نشوب النزاعات، فقد انتدبا مستشارين لشؤون السلام والتنمية في مكاتب البرنامج الإنمائي ليعملوا على بناء القدرات والآليات الوطنية والمحلية. ومع أن هذا العمل يتجاوز نطاق الوساطة ويشمل أشكالاً أخرى لعمليات السلام، فإن أحد النهج الواعدة يتمثل في إنشاء هيكل وطني لتسوية النزاعات في صورة مجالس للسلام تنشأ على كل من الصعيد الوطني وصعيدي المناطق والمقاطعات لممارسة الوساطة ومنع تصاعد النزاعات المحلية وانتشارها. ومع أن الاتحاد الأفريقي وجّه نداء إلى دوله الأعضاء كافة لكي تقوم، بحلول عام ٢٠٠٤، بإنشاء مؤسسات أو آليات وطنية لمنع نشوب النزاعات وإدارتها

(١٨) انظر الحاشية ١٩.

(١٩) تقرير الأمين العام المؤرخ ٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٨ عن العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، وخاصة الاتحاد الأفريقي، في مجال صون السلام والأمن الدوليين (S/2008/186)؛ وتقرير الأمين العام المؤرخ ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٨ عن التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمنظمات الأخرى (S/2008/531 و Corr.1) والإعلان المتعلقة بتعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي: إطار البرنامج العشري لبناء قدرات الاتحاد الأفريقي، (A/61/630)، المرفق؛ وهو متاح أيضاً في www.aumission-ny.org/declaration.htm. وانظر أيضاً تقرير الفريق المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة المعني بأساليب دعم عمليات الاتحاد الأفريقي لحفظ السلام (S/2008/813).

وتسويتها على صعيد المجتمعات المحلية والصعيد الوطني، فإنه ما زال هناك الكثير من العمل الذي يتعين القيام به في هذا المضمار^(٢٠).

٥٣ - وينطوي توافر القدرات المحلية والوطنية في مجالي الوساطة والحوار لأمر على أهمية خاصة في حالات ما بعد انتهاء النزاع في إطار الاستراتيجية الهادفة إلى منع تكرّر اندلاع العنف. ويمكن أن تكمل الجهود الرامية إلى تعزيز مؤسسات سيادة القانون ومؤسسات القطاع الأمني باستثمار مواز في الآليات المحلية والوطنية المعنية بتسوية المنازعات، مثلما يجري الآن في بعض بعثات بناء السلام^(٢١).

نون - كفالة دعم مجلس الأمن لجهود الوساطة

٥٤ - ثمة دور هام ينبغي لمجلس الأمن القيام به عبر جميع مراحل دورة النزاع بدعمه الأمين العام والأمانة العامة وبعثات الأمم المتحدة في عملهم مع الأطراف والسكان المحليين. ولكي تتكامل جهود المساعي الحميدة والوساطة بالنجاح ربما يلزمها قدر من السلطة التقديرية أكبر من الذي يحتاجه حفظ السلام أو بناء السلام، ومع ذلك فإنه من المهم إبقاء مجلس الأمن مطلعاً على سير جهود صنع السلام هذه بوجه عام. وإني أقدر للمجلس استعداداه لإعطاء وسطاء الأمم المتحدة الوقت ومساحة الحركة اللازمين لكي يعملوا مع الأطراف على إيجاد تسوية يشعرون بأنها ثمرة جهدهم. كما أرحب بوعي المجلس بأن التكاليفات التي يصدرها تكون أكثر فعالية عندما تضع جهود الوساطة ضمن إطار الميثاق وحين لا تكون نتائجها محدّدة سلفاً، فهذا قد ينتقص من الحافز الذي يدفع الأطراف إلى التفاوض. وقد أظهرت التجربة أن جهود الوساطة تكمل بأكبر قدر ممكن من النجاح عندما يكون المجلس متحداً وعندما يستجيب في الوقت المناسب وعندما يقدم دعماً غير منقطع.

٥٥ - وفي بعض الحالات، ساعد تأييد مجلس الأمن لإيفاد وسيط على توضيح الحالة وقوى موقف الوسيط، حتى وإن كان الوسيط، من منظمة إقليمية أو دون إقليمية. وفي مثل هذه الحالات، قد يُجري الوسيط المعين بعد ذلك مزيداً من المحادثات مع سائر الجهات الفاعلة على أرض الميدان ليوضح لها أدوارها.

(٢٠) مذكرة التفاهم بشأن الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون في أفريقيا، التي اعتمدت في المؤتمر الدائم الأول لرؤساء الدول والحكومات بشأن الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون في أفريقيا، الذي عُقد في ديربان، بجنوب أفريقيا، في ٨ و ٩ تموز/يوليه ٢٠٠٢.

(٢١) مثلاً، في المكتبين المتكاملين في بوروندي وسيراليون.

٥٦ - وفي حالات الأزمات، قام مجلس الأمن في بعض الأحيان بدعم الوسيط عن طريق إيفاد بعثات تابعة للمجلس والاجتماع وجهها لوجه مع الجهات الفاعلة على أرض الميدان. وتحققت من هذا الدعم أعظم الفوائد عندما تُسقى بعناية مع الأمانة العامة ووضِع له هدف واضح. وكانت التوصيات الواردة في تقارير تلك البعثات مفيدة في دعم جهود الوسيط. وقد تساعد هذه البعثات أيضا في حمل الجهات الإقليمية الفاعلة الأخرى على دعم العملية، مما يغيّر الديناميات القائمة.

٥٧ - وقد استعان مجلس الأمن مؤخرا بما في جعبته من وسائل إقناع للتعامل مع العناصر المفسدة، باعتماد جزاءات محددة الهدف وإنشاء أفرقة خبراء لإجراء تحقيقات بخصوص اقتصادات الحرب وللمساعدة لجان الجزاءات ذات الصلة على تحديد الأفراد والكيانات الذين يجب استهدافهم. فعند ذكر الأسماء في تقارير أفرقة الخبراء تلك وعندما تعزّز التدابير المفروضة من المجلس بالإجراءات الملائمة، من قبيل إعداد قائمة بالمتنهيكين وتنفيذ جزاءات فردية محددة الهدف. كان لذلك تأثير كبير على العناصر المفسدة، الداخلي منها والخارجي. كما كانت الحيلولة دون حصول المتمردين على تمويل لأنشطتهم وذلك عن طريق الجزاءات السلعية، في إقامة نظام رقابة من قبيل نظام عملية كيمبرلي لإصدار شهادات المنشأ، ووقف تدفق الأموال من المغتربين إلى الجماعات المتحاربة عنصرا مساعدا أيضا.

سين - توفير الموارد لجهود الوساطة

٥٨ - كما هو مذكور في مواضع عدّة من هذا التقرير، فإن نجاح جهود الوساطة أمر معقّد يستلزم سرعة إيفاد وسيط وأفرقة دعم عند تدهور الحالة، وكذلك إقامة بنية أساسية للمحادثات. وإن كانت هذه الأمور أقل تكلفة من التعامل مع الوضع في أعقاب نشوب النزاع، فإنها تتطلب توافر موارد ضخمة تكون متاحة في الحال. وكثيرا جدا ما هُدر وقت ثمين على تسمية الوسيط المحتمل، وتعبئة العدد الكافي من موظفي الدعم والحجم الكافي من الخبرة التقنية، وحشد الجهات المانحة - بدلا من أن تكون هذه القدرات جاهزة للعمل. وحتى الأمثلة الناجحة الأخيرة، كالدمع الذي قدمته الأمم المتحدة بعد الأزمة الانتخابية التي اندلعت في كينيا في ٢٠٠٧/٢٠٠٨، أو الجهود الأحدث عهدا في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية ومدغشقر، انطبوت على تحديات همة جوهت في تقديم المساعدة في الوقت المناسب في ظل عدم كفاية الإمكانيات المتاحة.

٥٩ - ويجب توفير موارد مناسبة للوساطة وللوسطاء ويجب أن تكون أفرقتهم جاهزة للإيفاء بسرعة. والوساطة المبكرة في سياق وقائي يمكن، إذا كانت ناجحة، أن تلغى الحاجة إلى بعض بعثات حفظ السلام. والوساطة الأكثر فعالية في مرحلة صنع السلام يمكن أن تسفر

عن اتفاقات سلام أكثر قابلية للتنفيذ. ومن الممكن أن يفضي وجود قدرة قوية عبر الوساطة أثناء التنفيذ إلى زيادة سرعة وكفاءة توطيد السلام. بل إن تعزيز قدرة منظماتنا في جميع نُهجها بشأن النزاع - الوساطة وحفظ السلام وبناء السلام - من المرجح أن يقلل التكاليف المالية الإجمالية بالنسبة للأمم المتحدة وكذلك التكاليف البشرية للنزاع. وإني أحرب، في هذا السياق، بما قرره مجلس الأمن مؤخرا من إجراء استعراض استراتيجي لحفظ السلام وأتطلع إل نتيجة هذه المبادرات وغيرها من المبادرات ذات الصلة.

رابعاً - الموجز والتوصيات

٦٠ - نظرا للمكانة المركزية التي يحتلها العمل على إيجاد حل سلمي للنزاعات بالنسبة للمهمة المنوطة بالأمم المتحدة ولثبوت فعالية وساطة طرف ثالث ذي مهارة من حيث التكلفة، يغدو من المدهش أن يُكرس القليل جدا من الاهتمام والموارد لبناء هذه القدرة داخل منظومة الأمم المتحدة، ولا سيما في ضوء التطور السريع في دراسة وممارسة الوساطة بوصفها أحد التخصصات أو المهن في القطاعين الأكاديمي والخاص على حد سواء. وقد أُعيقَت بشدة أيضا قدرة الأمم المتحدة على الاضطلاع بالوساطة بسبب الافتقار إلى ما يكفي من الموارد البشرية والمالية المكرسة لذلك؛ وعدم توفر الموارد الكافية للموظفين في الشعب الإقليمية لإدارة الشؤون السياسية لأغراض السفر إلى الميدان؛ الافتقار النسبي للاهتمام بهذا المجال مقارنة بالتحسينات في جهودنا في مجال حفظ السلام وجهودنا الإنسانية.

٦١ - وكثيرا للغاية ما أوفد الوسطاء في الماضي بدون الاستفادة الكاملة من التدريب المتخصص والمعلومات الأساسية، مما يجعل جهود الأمم المتحدة تتسم بكونها جهودا ارتجالية تتوقف إلى حد كبير على التجربة والخطأ. ولقد أضحت مجموعة وسطاء الأمم المتحدة من ذوي الخبرة محدودة وكثيرون من أفراد هذه المجموعة الصغيرة العدد إلى حد مثير للدهشة من الذين تولوا مهمة الوساطة بنجاح قد تقاعدوا، أو تركوا العمل في المنظمة. ولا تزال الجهود المبذولة لتحديد موظفي الأمم المتحدة الواعدين أو غيرهم من الواعدين من خارجها، الذين قد يكون من الممكن إعدادهم لهذا الدور، حديثة العهد. وتعتمد برامج التدريب القليلة المعدة لتعزيز مهارات موظفي الأمم المتحدة على التمويل عن طريق التبرعات^(٢٢)، ولا يوجد

(٢٢) في عام ١٩٩٣، وضع معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث برنامج الزمالات السنوي المشترك بين المعهد وأكاديمية السلام الدولية في مجال صنع السلام والدبلوماسية الوقائية لتوفير التدريب إلى موظفي الأمم المتحدة من الرتب العليا والمتوسطة وللدبلوماسيين وللموظفين من المنظمات الإقليمية. وطوال ١٦ عاما من وجود البرنامج، وفر تدريباً متعمقا لفائدة ٥٣٦ مشاركا في مجالات تحليل النزاعات، والتفاوض والوساطة. وفي عام ٢٠٠٠، وضع المعهد برنامجا مماثلا للدبلوماسيين الأفارقة وللموظفي الاتحاد الأفريقي والمنظمات دون الإقليمية والذي وفر تدريباً متعمقا في مجالات تحليل النزاعات، والتفاوض والوساطة لفائدة

تدريب لقدامى الوسطاء. وعلى الرغم من تعلمنا للكثير من الدروس، فقد كان الجهد المبذول أقل مما يكفي لتجميع الخبرات وتنظيمها وتقديمها لوسطاء المستقبل^(٢٣).

٦٢ - ومن الواضح أن أماننا الكثير من العمل من أجل بث الروح المهنية في قدرتنا وقدرة شركائنا على الوساطة. وقد فتحت القرارات الأخيرة التي اتخذتها الجمعية العامة بشأن تعزيز قدرة إدارة الشؤون السياسية عن طريق رفدها بمزيد من الموظفين وإنشاء وحدة دعم الوساطة بداخلها، الباب لبذل المزيد من الجهد لتحقيق هذا الهدف. وبغية معالجة أوجه النقص المتبقية، أقدم التوصيات التالية:

(أ) تعزيز منع النزاعات وتسويتها عن طريق المشاركة المبكرة من جانب

الأمم المتحدة - من الضروري تمكين الأمم المتحدة من القيام بدور أكثر استباقا في مجالات الدبلوماسية الوقائية، والمساعي الحميدة، والوساطة، والتيسير والحوار. وتعزيز إدارة الشؤون السياسية الذي تم مؤخرا يوفر للمنظمة قدرة متواضعة ولكنها مفيدة لتقديم الدعم المبكر في هذا الصدد، كجزء من الجهود الأوسع لمنظومة الأمم المتحدة في بلد معين. ويمكن استخدام هذه القدرة في تعزيز جهودنا الهادئة الرامية إلى تسوية النزاعات سلميا وعلى نحو مبكر ومتفق عليه، إما مباشرة أو مع المنظمات الإقليمية، أو دون الإقليمية وغيرها من الشركاء ومن المهم أيضا زيادة التمويل الطوعي المتاح للقيام بعملية بدء الوساطة وكذلك للقيام بعملية الوساطة

٣٧٢ مشاركا. وعلاوة على ذلك، يعقد المعهد حلقة دراسية سنوية للممثلين الخاصين والشخصيين للأمم المتحدة ومبعوثيه الحاليين يتبادل خلالها الممثلون الخاصون للأمم المتحدة وكبار موظفي المقر والوكالات الخبرات ويناقشون المسائل التي تكون موضع اهتمام مشترك. ومن عام ١٩٩٨ حتى عام ٢٠٠٧، قامت كلية موظفي منظومة الأمم المتحدة بتنظيم دورة تدريبية عن تدابير الإنذار المبكر والوقاية ووفرت التدريب لفائدة ٤١٢ ١ موظفا من منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية والحكومات. وتقدم حاليا كلية موظفي منظومة الأمم المتحدة التدريب وتبادل المعارف بالتعاون مع الفريق الإطاري المشترك بين الوكالات لمنع النزاعات، لفائدة الأفرقة القطرية التي ترغب في إدماج منع نشوب النزاعات في عمليات الأمم المتحدة للتخطيط والبرمجة. وتقوم أيضا بإعداد برنامج سنوي في مجال منع نشوب النزاعات: التحليل لاتخاذ إجراءات، الذي سيكون متاحا لموظفي الأمم المتحدة وغيرهم. وفي الآونة الأخيرة، بدأت أكاديمية فولك برنادوت السويدية في توفير التدريب لموظفين من الأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، والحكومات ومنظمات المجتمع المدني في مجال عمليات الوساطة والحوار. وتلك الدورة المعقودة تحت عنوان "تيسير عمليات الحوار وجهود الوساطة" تستمر لمدة أسبوع، وقد وفرت التدريب لفائدة ١٨٤ مشاركا حتى الآن.

(٢٣) تمثل الاستثناءات في كتاب معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث المعنون، "العمل كممثل خاص للأمم المتحدة"، (الذي يضم دروسا مستفادة من مقابلات مكثفة مع ممثلين وممثلين خاصين للأمم المتحدة)، والموقع الشبكي UN Peacemaker التابع للأمم المتحدة، و "استعراضات الخبرة المكتسبة" التي تقوم بها الآن بشكل روتيني وحدة دعم الوساطة.

على الأجل القصير. وسنقوم أيضا بتعزيز الدعم الذي تقدمه إدارة الشؤون السياسية في مجال الوساطة إلى الممثلين، والمبعوثين والمنسقين المقيمين.

(ب) **إضفاء الطابع المهني على الدعم التشغيلي المقدم للوسطاء** - من المهم أن يكون لدى وسطائي وتحت تصرفهم مستوى معقول من الدعم التشغيلي. وبالإضافة إلى المحللين السياسيين، يشمل هذا الدعم: (أ) إمكانية الحصول على خبراء بشأن تصميم الوساطة وإدارتها، وعمليات تيسير الحوار الوطني؛ (ب) إمكانية الحصول على خبراء مواضيعيين من الشركاء المتخصصين داخل منظومة الأمم المتحدة، فضلا عن الخبراء الخارجيين - في قضايا من قبيل الترتيبات الأمنية، وصياغة الدستور، والانتخابات، وتقاسم السلطة، وسيادة القانون، وحقوق الإنسان، واللاجئين والمشردين داخليا، والمساواة بين الجنسين، وحماية الطفل، والعدالة الانتقالية، واقتسام الثروة؛ (ج) ترتيبات للتمويل تتسم بالمرونة؛ (د) خيارات إدارية ولوجستية تتجاوب مع مختلف الحالات. ولقد طلبتُ من إدارة الشؤون السياسية إعداد برنامج متعدد السنوات لتقديم الدعم التشغيلي للوساطة، وعمليات التيسير والحوار سيستفيد من خبرة إدارات الأمم المتحدة ووكالاتها. وسيتواصل اعتماد هذا البرنامج على بعض تدابير التبرعات من أجل الوفاء بالتكاليف التشغيلية. وأنيطت بإدارة الشؤون السياسية أيضا، مهمة إعداد خيارات إدارية ولوجستية من أجل دعم الوساطة، وذلك من خلال العمل على نحو وثيق مع الأقسام المعنية في منظومة الأمم المتحدة.

(ج) **إعداد الجيل المقبل من وسطاء الأمم المتحدة**: ينبغي تهيئة الفرص لموظفي الأمم المتحدة طوال حياتهم الوظيفية لاكتساب المعرفة الدقيقة بالوساطة المهنية بما يتناسب مع مسؤوليات الأمم المتحدة في مجالي الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام. وتدريب عدد كبير من أخصائينا على الصعيد الإقليمي على هذه التقنيات. وأرحب بقرار الجمعية العامة تأييد مقترحاتي بشأن إدارة الموارد البشرية، التي تشكل أساس إضفاء الطابع المهني والمتخصص على خدمات دعم الوساطة. وينبغي أيضا إقامة شراكة منظمة مع الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية لتبادل القوائم وقواعد البيانات المتعلقة بعمليات المساعي الحميدة والوساطة والتيسير والحوار. وأناشد الدول الأعضاء أن تدعم البرامج التدريبية الحالية التي تنظم لفائدة موظفي الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية في هذه المجالات، والتي يمول معظمها من التبرعات.

(د) **إدماج دعم الوساطة في وجود الأمم المتحدة الميداني** - نظرا للحاجة المستمرة إلى المساعي الحميدة أو الوساطة أثناء مرحلة التنفيذ وللحقيقة المتمثلة في أن بعثات الأمم المتحدة كثيرا ما تنشط بها هذه المهام، فينبغي أن يتاح لوجود الأمم المتحدة الميداني

إمكانية الاستعانة بالخبرة في مجالات الوساطة، والتيسير والحوار. وستقدم هذه القدرة الدعم إلى رئيس البعثة في جهوده الرامية إلى تسوية النزاعات، كما يمكن استخدامها في المساعدة على عمليات المصالحة الوطنية وفي تنمية المهارات التفاوضية في أوساط أصحاب المصلحة في البلد المضيف.

(هـ) الاستفادة من التقدم المبكر الذي أحرزته وحدة دعم الوساطة - أضحت

وحدة دعم الوساطة خلال فترة قصيرة وبدعم من الدول الأعضاء أداة عملية لدعم جهود الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في مجالي المساعي الحميدة والوساطة. ويشمل هذا إيفاد خبراء الوساطة خلال فترة قصيرة لدعم الأفرقة في الميدان، وتقديم الدعم التحليلي القائم على أفضل الممارسات، وتوفير تمويل متواضع ولكنه مرن للمشاورات المتسمة بالكتمان مع الأطراف. وتشمل الخطوات التالية لتطوير الوحدة إعداد قائمة أو قاعدة بيانات للوسطاء على مختلف المستويات، وإيلاء اهتمام منهجي بالدروس المستفادة وإعداد مواد توجيهية. وسعياً لتحقيق هذا الهدف، فإنني أعتمد على دعم الدول الأعضاء من خلال الميزانية العادية والتبرعات على حد سواء.

(و) تعزيز التوازن بين الجنسين والخبرة في الوظائف العليا للوساطة - حث

مجلس الأمن في القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠) الأمين العام على تعيين المزيد من النساء كممثلات ومبعوثات خاصات للقيام بالمساعي الحميدة. وإني أعترم جعل هذا حقيقة واقعة. وتحقيقاً لهذه الغاية، فقد أصدرت توجيهات إلى كبار المديرين بأن يعملوا دائماً على إدراج النساء المؤهلات في الترشيحات المقدمة منهن لشغل الوظائف العليا وأعتمد على دعم المجلس لمساعدتي في هذا الجهد. ونظراً لأهمية معالجة العنف الجنسي في حالات النزاع، وعملاً بالقرار ١٨٢٠ (٢٠٠٨)، فقد نشأت حاجة ماسة لضمان توفير الخبرة بجميع الوسائط الأقدم ليتسنى لهم معالجة هذه المسائل وتعزيز مشاركة المرأة في محادثات السلام، والخبرة في المسائل الجنسانية مطلوبة أيضاً في الجوانب الأخرى لاتفاقات السلام، من قبيل تقاسم السلطة، وتقاسم الثروة، والتدابير المتعلقة بالأمن والعدالة.

(ز) إقامة شراكات أوثق مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية وغيرها من

الجهات الفاعلة في مجال الوساطة - إني أطلب إلى وحدة دعم الوساطة التابعة لإدارة الشؤون السياسية مواصلة التعاون وإقامة الشراكات مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، والدول الأعضاء والمنظمات غير الحكومية في إنشاء وإدارة عمليات السلام وتنفيذها على النحو الوارد وصفه في تقاريري الأخيرة وفي البرنامج العشري لبناء قدرات الاتحاد الأفريقي. وينبغي لإدارة الشؤون السياسية أن تكون مستعدة لتقديم الدعم لشركاء الوساطة، والمساعدة

على بناء قدراتهم على الوساطة، وتبادل الدروس المستفادة وأفضل الممارسات. وينبغي للمنظمة أن تتعلم أيضا من هؤلاء الشركاء.

(ح) تعزيز القدرات الوطنية والمحلية في مجال منع نشوب النزاعات

وتسويتها - إنني أعترم ترتيب أولويات الأمم المتحدة بغية تعزيز القدرات الوطنية والمحلية في مجالات الوساطة، والتيسير والحوار. وإنني أؤيد بقوة دعوة الاتحاد الأفريقي لأعضائه لإنشاء مؤسسات أو آليات وطنية لمنع نشوب النزاعات وتسويتها، وأدعو جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إلى النظر في الكيفية التي تمكنها من بناء قدراتها الوطنية والمحلية الخاصة من أجل تخفيف حدة التوتر وتسوية الشكاوى عن طريق هذه النهج. والأمم المتحدة على استعداد لتقديم المساعدة في هذه العملية.

٦٣ - وعلى الرغم من وجود دليل قوي على أن الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة وشركاؤها كان لها أثر في تقليل عدد النزاعات حول العالم^(٢٤) فإن أخطارا جديدة تلوح في الأفق. إذ يشكل التنافس على الموارد الشحيحة دافعا قويا لنشوب النزاع، وعلى الأخص عندما يُضاف إلى التطلعات القائمة بين الجماعات. ومع التدهور الاقتصادي، وتغير المناخ وتنامي استنفاد الموارد، من الأراضي الصالحة للزراعة إلى المياه والنفط، من المحتمل أن تصبح النزاعات داخل الدول وفيما بينها أكثر شيوعا في المستقبل. وستحتاج منظماتنا وشركاؤنا إلى كل ما يمكننا تقديمه من أشكال المعرفة، والمهارة والحكمة والموارد بغية مواجهة هذا التحدي الرهيب. ولما كانت وساطة الطرف الثالث ذي المهارة هي من أكثر النهج الواعدة لتسوية النزاعات سلميا، فتقع علينا، نحن، الأمم المتحدة، مسؤولية تجاه "نحن الشعوب" لبث روح المهنية في جهودنا الرامية لتسوية النزاعات على نحو بناء لا هدام ومن أجل أن "ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب".

(٢٤) مشروع الأمن البشري، تقرير الأمن البشري لعام ٢٠٠٥: الحرب والسلام في القرن الحادي والعشرين (لندن، مطبعة جامعة لندن، ٢٠٠٥).

المزايا النسبية لمختلف الجهات الفاعلة في مجال الوساطة الدولية

١ - تتمتع الأمم المتحدة بعدد من المزايا البارزة، حيث إنها هي المنظمة الحكومية الدولية العالمية الوحيدة التي تتمثل مهمتها الأساسية في صون السلام والأمن الدوليين. وتتمثل إحدى هذه المزايا في أن جميع دولها الأعضاء، البالغ عددها ١٩٢ دولة، قد وافقت (بحكم انضمامها إليها) على تسوية نزاعاتها بالوسائل السلمية، واحترام حقوق الإنسان، والعمل من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية، وتكريس التسامح، والتعايش السلمي. وبما أن بعض المناطق ليست لها بعد منظمات إقليمية وهناك عدد من الدول التي لا تنتمي لأي ترتيب إقليمي أو وكالة إقليمية، فإن نطاق تغطية الأمم المتحدة يفوق سواها من المنظمات الإقليمية منفردة أو مجتمعة. وتوفر الأمم المتحدة أيضا نظاما لتسوية النزاعات هو أكثر النظم المتاحة شمولاً، يضم مجموعة كاملة من الأجهزة - الجمعية العامة، ومجلس الأمن، ومحكمة العدل الدولية، والأمين العام - ومجموعة واسعة من طرائق العمل. فبحكم عمل الأمم المتحدة في مجال الوساطة لأكثر من ستين عاماً، فإنها تمتلك من الخبرة المؤسسية في هذا المجال أكثر مما تمتلك أي منظمة أخرى، فضلاً عما لديها في مجال تنفيذ اتفاقات السلام من خبرة واسعة اكتسبتها من خلال قيامها بنشر عمليات عديدة لحفظ السلام. وأخيراً، تفوق الموارد البشرية والمالية للأمم المتحدة (رغم ضآلتها بالمقارنة مع ولايتها الضخمة) كثيراً من موارد معظم المنظمات العاملة في مجالي منع نشوب النزاعات/تسوية النزاعات، سواء كانت منظمات حكومية دولية، أو منظمات حكومية، أو غير حكومية.

٢ - وفي السنوات الأخيرة، تعددت المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية. ففي أفريقيا، ظل الاتحاد الأفريقي والمنظمات الأفريقية دون الإقليمية مثل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والاتحاد الاقتصادي لوسط أفريقيا يكتسب باطراد خبرة في مجال الوساطة في القارة. وفي غير أفريقيا، واصل الاتحاد الأوروبي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والكومنولث المشاركة على نحو متزايد في جهود الوساطة، وعرضت بحدوء منظمة الدول الأمريكية، ورابطة أمم جنوب شرق آسيا ومنتدى جزر المحيط الهادئ المساعدة في مناطقها. وبذلت أو أيدت رابطة الدول المستقلة، وجامعة الدول العربية ومنظمة المؤتمر الإسلامي أيضاً جهوداً للوساطة بين أعضائها، وهناك أيضاً عدد من المنظمات الأخرى التي تعكف على بناء قدرة في هذا المجال. وقد وضعت كل منظمة من المنظمات نهجها الفريد للوساطة اعتماداً على السياق التاريخي/الثقافي الخاص للمنطقة والمنظمة والخبرة المكتسبة من جهودها المتعددة الأطراف. وقد يكون

من المثير جدا تقاسم مختلف هذه التُّهَج على نحو منهجي بقدر أكبر داخل المنطقة الواحدة وفيما بين المناطق. فللمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية مزايا ومساوئ، شأنها في ذلك شأن الأمم المتحدة. ومن مزاياها أنها كثيرا ما تكون أكثر معرفة بالأطراف وبالحالة على الميدان. فالقرب يمكنه أن يبرز حالة للعيان بقدر أكبر، وهو يضمن الانتباه مبكرا لمشكلة من المشاكل لأنه من المرجح أن يبدي الجيران حرصا كبيرا على منع نشوب نزاع في دولة متاخمة خشية امتداد أعمال القتال إلى أراضيهم نتيجة تدفق أسلحة أو لاجئين من غير ضابط، بيد أن هؤلاء الجيران ربما تكون لهم في بعض الحالات مصلحة خفية، كأن يكون أفراد فئة متضررة من "بني جلدة" سكان دولة مجاورة. وقد تؤدي الاعتبارات السياسية الإقليمية دورا إيجابيا أو دورا سلبيا. وربما يكون للنفوذ الإقليمي أثر على الأطراف المتحاربة أكبر في بعض الحالات من النفوذ الدولي، وربما صدق العكس في حالات أخرى. وفي حين أن التُّهَج الإقليمية كثيرا ما تكون فعالة، فلا بد من التزام اليقظة إزاء الحالات التي يتسبب فيها التنافس والانقسامات بين بلدان المنطقة في انحياز الحكومات إلى طرف من الأطراف، مما يوسع رقعة النزاع. وفي كل حالة من هذه الحالات، يلزم أن تنظر الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية على حد سواء بشكل متروّ في تحديد المنظمة التي لعلها هي أفضل جهة فاعلة رئيسية.

٣ - وهناك عدد مختار من الدول الأعضاء التي تصرفت كطرف فاعل ثالث يقوم بوساطة في عدة حالات في شتى أنحاء العالم، بالإضافة إلى اضطلاعها بدورها التقليدي بوصفها صديقة للعملية. فوساطة القوى الكبرى ظلت تمارسها الدول القوية لفترة طويلة في المناطق التي تعتبرها مناطق نفوذها، أو مناطق ترى أن لها فيها مصالح استراتيجية معرضة للخطر، غير أن هذه الوساطة اضطلع بها أيضا عدد من الدول الصغيرة لمجموعة أسباب متعددة، من بينها رغبة هذه الدول في تسوية مشاكل تؤثر سلبا على رفاهها. فقد تحول في السنوات الأخيرة شعار "حلول محلية لمشاكل محلية" إلى موضوع عادي حيث تعرض الدول، منفردة أو في شراكة، خدمات ووساطتها لتحسين الاستقرار الإقليمي وتجنب إثارة انتباه المجتمع الدولي. وقد عملت بضع دول أيضا على تطوير خبراتها في مجال الوساطة ضمن نهج أكثر حداثة لمعالجة الشؤون الخارجية والقضايا الإنمائية حيث يُنظر إلى السلام والتنمية على أنهما لا ينفصلان، وإلى السلام المستدام على أنه شرط لا بد منه لتحقيق التنمية المستدامة. وبالمقارنة مع المنظمات الحكومية الدولية، كثيرا ما تكون لدى الجهات الفاعلة من الدول ميزة المرونة، والقدرة على المشاركة على نحو أسرع وأهدأ وأكثر كتماناً، وقلة القيود القانونية، كما أنها تحظى أحيانا بقبول أكبر لدى الحكومات الأخرى.

٤ - وقد أصبح هناك الآن أيضا عدد صغير من المنظمات غير الحكومية التي تقوم بعرض خدمات وساطتها في الحالات التي أهملها الآخرون^(أ). وييسر نجاحها بزيادة تطورها كصانع سلام قائم بذاته رغم أن عدم قدرتها على إنجاز التنفيذ الكامل للاتفاقات ما زال يشكل عقبة كأداء. ومن الأدوار الأخرى الهامة جدا الدور المتمثل في التحليل المتأني للحالات الميدانية في التزايدات المحتملة والفعلية وتقديم توصيات إلى الأمم المتحدة والمجتمع الدولي لاتخاذ إجراءات، وهي الإجراءات التي كثيرا ما يطلع عليها واضعو السياسات، نظرا لجودتها^(ب). فتعدد مختلف أنواع المنظمات غير الحكومية إنما يعني أنه يمكنها أن تدعم عملية السلام بعدة وسائل متنوعة، إذا ما كان المبعوث أو فريقه القائم بالوساطة ملما بما واغتتم الفرصة. ويشكل الشروع المبكر في أعمال الوساطة مجالا يمكن أن تكون فيه بعض المنظمات غير الحكومية مفيدة. فلما كانت عملياتها لصنع القرار أقل تعقيدا في العادة مما عليه حال الجهات الفاعلة الأخرى، فإنه يمكنها تعبئة الموارد والعمل بسرعة - مثل الاشتراك في إقامة اتصالات أولية بين الأطراف. وهي ربما تكون أيضا أقل تهديدا للدول الأطراف، حيث إن اشتراكها عادة ما يُنظر إليه على أنه يعطي شرعية أقل للخصم. وبما أنه لا يُنظر إليها على أنها تبحث عن بلوغ أهداف جيوسياسية أو إقليمية خاصة بها أو على أنها تستطيع استخدام أشكال من الضغوط القسرية، فإنه ربما يُنظر إليها على أنها أقل تهديدا للأطراف، وأنها من ثم أقدر على تهينة أجواء من الثقة تُشعر الأطراف بأن لها مطلق الحرية في اختبار أفكار وبناء علاقات. فالمنظمات غير الحكومية يمكنها أن تساعد العمليات غير الرسمية التي قد تصب في جهود الوساطة الرسمية، حيث يتم تجميع أولئك الذين لهم تأثير على المتفاوضين الرسميين في حلقات عمل لتسوية المشاكل لزيادة تفهم مصالح بعضهم بعضا، واستكشاف أفكار مبتكرة لحل الخلافات وبناء قنوات التواصل. وتبدي فائدة المنظمات غير الحكومية أيضا عندما تكون لها بشأن المسائل المواضيعية والإقليمية والإجرائية خبرات خاصة يمكن الاستعانة بها لمساعدة المتفاوضين الرسميين أو الأطراف ذاتها. ويمكن أن تساهم المنظمات غير الحكومية (التي قد تكون أشركت لسنوات طويلة في سياق محدد) في بناء دوائر مناصرة للسلام، وذلك بإشراك جهات فاعلة مؤثرة من الأفراد والمنظمات الشعبية، و تربط هذه العمليات بمحادثات السلام الرسمية. ويمكن للمنظمات المذكورة أن تساعد في ضمان إبلاغ أصوات فئات المجتمع المدني، لا سيما الفئات المستبعدة في غالب الحالات، كالنساء، والشباب، والضحايا، والمشردين

(أ) تشمل مركز كارتر، وجماعة سانت إغيديو، ومركز الحوار الإنساني، ومبادرة إدارة الأزمات.

(ب) فريق الأزمات الدولية هو النموذج الأبرز لهذا النوع من التحليل السياسي القيم جدا، وإن كان هناك أيضا عدد من المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان التي تقدم بشكل اعتيادي عملا قيما يشمل التحليل وتقديم التوصيات.

والأقليات العرقية، ومراعاة وجهات نظرها في عملية الوساطة الرسمية. ولكن لمعظم المنظمات غير الحكومية موارد محدودة تقل كثيرا عما لدى الأمم المتحدة أو المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، وذلك لأنها عادة ما تعتمد اعتمادا كليا على التبرعات، وهو ما يزيد من هشاشة قدرتها على الاستمرار في تقديم الدعم.

٥ - ولكي تكون عمليات السلام المعاصرة فعالة حقا، فإنها تحتاج إلى مساهمة جهات فاعلة متعددة تقدم وفقا لنقاط قوة كل منها مساعدة يمكن الاستفادة منها في مرحلة من المراحل المختلفة لعملية السلام. وهكذا، فمن شأن نهج وساطة خلاق متعدد المسارات أن يشرك عددا كبيرا من جهات فاعلة تعمل في تناغم مع جهة فاعلة رئيسية.