



دیپلماسی پیشگیرانه: دستیابی به نتایج

گزارش دبیر کل

این گزارش به منظور گرامیداشت یاد و خاطره دگ همرشولد، دبیرکل پیشین سازمان ملل متحد تهیه شده است که پنجاه سال پیش در ۱۹۶۱ درگذشت.

معتقدم ما به تازگی شروع به کشف قابلیت های کامل سازمان ملل متحد به عنوان ابزاری برای دیپلماسی چند جانبه، به ویژه مفیدترین مجموعه های بحث عمومی از یک سو و مذاکرات خصوصی و میانجیگری از سوی دیگر، کرده ایم.*

خلاصه

گزارش حاضر به بررسی فرصت ها و چالش هایی می پردازد که سازمان ملل متحد و شرکای آن در حال حاضر در اجرای دیپلماسی پیشگیرانه (بازدارنده) در شرایط امنیتی و سیاسی متغیر با آنها مواجه هستند.

این گزارش با تمرکز ویژه بر اقدام دیپلماتیک که برای پیشگیری از مناقشه مسلحانه یا کاهش گسترش آن به عمل می آید مناسبیت و ارتباط دیپلماسی پیشگیرانه را در پهنه مناقشه و به عنوان بخشی از استراتژی های گسترده تر، با مالکیت ملی برای ترویج و حمایت از صلح شرح می دهد، انتظارات فزاینده از نظام ملل متحد و دیگر سازمان ها را در حوزه پیشگیری از مناقشه مشخص و بر اهمیت حیاتی مشارکت ها برای نیل به این منظور تاکید می کند.

این گزارش نشان می دهد تعهدات اخیر در زمینه دیپلماسی پیشگیرانه چگونه در طیفی از موقعیت های متفاوت در عمل موثر واقع شده اند. گزارش درباره خطرها و موانعی که همچنان مانع تلاش های پیشگیرانه هستند بحث و عناصر کلیدی را شناسایی می کند که، در تجربه سازمان ملل متحد و شرکای آن ارزش حیاتی خود را در به حداکثر رساندن موفقیت این تلاش ها: هشدار زودهنگام، انعطاف پذیری، مشارکت ها، قابلیت تداوم، ارزیابی و منابع ثابت کرده اند. گزارش فوق با توصیه هایی به منظور تقویت بیشتر توانایی بین المللی برای دیپلماسی پیشگیرانه طی پنج سال آینده پایان می یابد.

*منتخبی از سخنرانی دبیرکل دگ همرشولد در انجمن علوم سیاسی امریکا، واشنگتن دی سی، ۱۱ سپتامبر ۱۹۵۴

اول- مقدمه

- ۱- دیپلماسی پیشگیرانه در طول دهه های بسیار اندیشه ای پایدار در سازمان ملل متحد بوده است. این مفهوم از نیم قرن پیش که دگ همرشولد نخستین بار آن را بیان کرد در واکنش به چالش های جدید به تدریج تحول یافته است. دیپلماسی پیشگیرانه، به عنوان بخشی لازم و اصلی از تلاش های گسترده تر در زمینه پیشگیری از مناقشه، به ویژه به اقدام دیپلماتیک اشاره دارد که در ابتدایی ترین مرحله ممکن انجام می شود "تا از پیش آمدن اختلافات بین طرفین پیشگیری کند، جلوی تشدید و تبدیل شدن اختلافات موجود به مناقشه مسلحانه را بگیرد، و گسترش این گونه مناقشات را پس از وقوع محدود کند." ۱ دیپلماسی پیشگیرانه در تمامی گستره مناقشه می تواند به شدت تاثیرگذار باشد.
- ۲- چهار سال پیش وقتی دبیرکل ششم به جریان انداختن مجدد دیپلماسی پیشگیرانه سازمان و اصلاح تشکیلات و گسترش مشارکت های سازمان را برای تحقق این هدف از اولویت های خود قرار داد. کوشش های من با تشویق کشورهای عضو مواجه شد که خود اهمیت بیشتری برای پیشگیری از مناقشه قایل می شوند و نقشی کلیدی برای سازمان ملل متحد در زمینه پشتیبانی و تکمیل کوشش های خود مشاهده می کنند. این تجدید علاقه به دیپلماسی پیشگیرانه چند دلیل دارد. مهم ترین دلیل تاثیر مکرر و ویرانگر مناقشه مسلحانه بر افراد، جامعه ها و اقتصادها، همراه با درک این مساله - به ویژه در این دوره فشارهای اقتصادی- است که هزینه ناکامی در پیشگیری از مناقشه بسیار زیاد است. به علاوه، اگرچه موفقیت های آرام به ندرت جایی در خبرها می یابند، تعدادی از تعهدات اخیر بار دیگر این نکته را تایید کرده اند که از طریق مجموعه ای از تحلیل، هشدار زود هنگام، واکنش سریع و مشارکت ها، می توانیم از تشدید و تبدیل تنش ها به بحران ها پیشگیری کنیم و برای حل مسالمت آمیز اختلافات به طرفین یاری دهیم.
- ۳- شورای امنیت، تحت ریاست نیجریه، به منظور بحث درباره این حمایت ۱۶ ژوئیه ۲۰۱۰ جلسه ای علنی درباره دیپلماسی پیشگیرانه در آفریقا تشکیل داد. در اعلامیه پایانی این جلسه ریاست شورا (S/PRST/2010/14)، از من درخواست کرد گزارشی با توصیه هایی درباره بهترین شیوه های استفاده از ابزارهای دیپلماسی پیشگیرانه در داخل نظام ملل متحد با همکاری سازمان ها و سایر عوامل منطقه ای و زیرمنطقه ای ارائه دهد. گزارش حاضر متعاقب آن درخواست تهیه شده است.

دوم - شرایط متغیر

- ۴- دیپلماسی پیشگیرانه را امروزه مجموعه ای گسترده تر از عوامل و با استفاده از طیفی از ابزارهای بیشتر از هر زمان دیگر در گذشته اجرا می کنند. بخشی از علت این امر ظهور چارچوب های قانونی به نفع تلاش های بین المللی برای پیشگیری از مناقشه خشونت آمیز و شرارت ها و فجایع جمعی و تضمین گنجاندن صداها بیشتر در حکومت، صلح و امنیت است. اجلاس جهانی سران در ۲۰۰۵ از این جهت که کشورهای عضو به ایجاد "فرهنگ پیشگیری"، تقویت توانایی سازمان ملل متحد برای تحقق هدف فوق و اجرای "تدابیر دسته جمعی موثر برای پیشگیری و حذف تهدیدها نسبت به صلح" متعهد شدند، یک نقطه عطف بود. شورای امنیت قبل از آن در قطعنامه ۱۳۲۵ (۲۰۰۰) خود در اقدامی قابل توجه خواستار مشارکت بیشتر زنان در پیشگیری از مناقشات مسلحانه شده و اهمیت سازو کارهای بومی برای حل مناقشات را به رسمیت شناخته بود.
- ۵- تحولات قانونی در سطح جهانی با تحولات مشابه در سطح منطقه ای در آفریقا، آسیا، اروپا و قاره آمریکا تقویت شدند. در قاره آفریقا در اقدامی چشمگیرتر از همه جا، اتحادیه آفریقا، اصل "بی تفاوت نبودن" به تهدیدهای قریب الوقوع نسبت به صلح، امنیت و جمعیت ها، از جمله تغییرات غیرقانونی دولت، را جایگزین نظریه "عدم مداخله" کرد. تعدادی از سازمان های زیر منطقه ای در آفریقا نیز موضع جدید را پیش بینی یا از آن دنباله روی کردند. در قاره آمریکا، سازمان کشورهای آمریکایی حل اختلافات را که ممکن است منجر به بحران ها شود، اولویت خود تعیین کرده است. گروه بندی های جدید، مانند اتحادیه ملت های جنوب آمریکا، عوامل فعال منطقه ای، از جمله در دیپلماسی پیشگیرانه شده اند. نمونه های دیگر شامل منطقه اقیانوس آرام است که اعلامیه بیکهتاوا (Biketawa Declaration of the Pacific Island Forum (2000)) چارچوبی را برای واکنش دیپلماتیک زود هنگام نسبت به نگرانی های امنیتی در حال ظهور پیش بینی کرد. منشور دموکراتیک بین آمریکایی ۲۰۰۱، منشور (Francophonie) ۲۰۰۵، منشور ۲۰۰۷ اتحادیه ملت های جنوب شرقی آسیا (آسه آن) و منشور ۲۰۰۸ سازمان کنفرانس اسلامی ۲ همگی نشاندهنده انتظاری روزافزون است که براساس آن مجامع مناسب منطقه ای یا بین المللی باید به موقع به بحران های در حال ظهور رسیدگی کنند. در نتیجه ما به درجات متفاوت شاهد تغییر به سمت دیپلماسی پیشگیرانه موثرتر در مناطق متفاوت جهان بوده ایم.

۱- نگاه کنید به "دستور کاری برای صلح: دیپلماسی پیشگیرانه، ایجاد صلح و حفظ صلح" (A/47/277-S 24111), June 1992

۲- اعلامیه شورای سران کشور و دولت اتحادیه ملت های آمریکای جنوبی، بوئنوس آیرس، ۴ مه ۲۰۱۰، پاراگراف ۵

۳- نام این سازمان در ژوئن ۲۰۱۱ به سازمان همکاری اسلامی تغییر یافت.

۶- برای زنده کردن و دادن اعتبار به این نوآوری های قانونی، دهه گذشته شاهد ایجاد توانایی های پیشگیرانه جدید در جامعه بین المللی، در سازمان های بین المللی و منطقه ای و در بسیاری از کشورهای عضو نیز بوده است. این اقدامات شامل ایجاد سیستم های هشدار زودهنگام ۴ و سازوکارهای هدفدار تامین بودجه برای واکنش سریع ۵، ایجاد ساختارهای پیشگیری اختصاصی ۶ و استفاده مستمر فرستادگان ویژه است. واحد حمایت از میانجیگری، که در ۲۰۰۶ در سازمان ملل متحد ایجاد شد، ارائه دهنده خدمت به تلاش های میانجیگری سازمان ملل متحد و نهادهای دیگر شده است، و شمار فزاینده ای از سازمان های منطقه ای در صد افزایش توانایی های خود در زمینه میانجیگری بر آمده اند. ۷. از هیات های سیاسی به حد فزاینده ای به این منظور استفاده می شود؛ در ۲۰۱۰ سازمان ملل متحد، اتحادیه اروپا، سازمان امنیت و همکاری در اروپا و سازمان کشورهای آمریکایی حدود ۵۰ هیات سیاسی را در محل های در معرض خطر مناقشه مستقر کردند که مأموریت بسیاری از آن ها اعمال دیپلماسی پیشگیرانه و میانجیگری و استفاده از نفوذ شخصی بود. ۸. کمیساریای عالی سازمان امنیت و همکاری در اروپا در امور اقلیت های ملی از طریق دیپلماسی آرام به خنثی کردن تنش ها بر سر مسایل اقلیت ملی در بسیاری از کشورها کمک کرده است.

۷- با وجود چالش های جدی که همچنان مانع اجرای تلاش های مربوط به دیپلماسی پیشگیرانه است، که درباره آن ها در همین گزارش بحث خواهد شد، نشانه های فزاینده ای وجود دارند که تلاش های دسته جمعی ما در زمینه پیشگیری به نیازهای مناطق و جوامع نیازمند بهتر پاسخ می دهند. شمار مناقشات کم شدت که در دوره از ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۹ شروع شدند کمتر از نیمی از مناقشاتی بودند که در دهه ۱۹۹۰ شروع شدند. در همین دوره شمار مناقشات شدید جدید (شروع ها و تشدیدها) نیز از ۲۱ به ۱۶ مورد کاهش یافت. ۹. در حالی که این کاهش به چند عامل بستگی دارد، اقدام پیشگیرانه بیشتر و بهتر به وسیله کشورهای عضو سازمان های بین المللی بخشی مهم از علت ها است.

سوم- ایجاد تفاوت در محل های در معرض خطر مناقشه

۸- در برخورد باتنش های سیاسی یا بحران های در حال تشدید، دیپلماسی پیشگیرانه غالباً یکی از انتخاب های اندک موجود، بدون توسل به تدابیر قهری، برای حفظ صلح است. دیپلماسی پیشگیرانه سرمایه گذاری بالقوه پرسودی نیز هست. بزرگ ترین سود آن زندگی های نجات یافته است. اگرچه پیشگیری منافع اقتصادی فراوانی نیز دارد. بانک جهانی محاسبه کرده است که " میانگین هزینه جنگ داخلی معادل بیش از ۲۰ سال رشد تولید ناخالص ملی برای یک کشور متوسط در حال توسعه است. " ۱۰. شدیدترین جنگ های داخلی ده ها میلیارد دلار هزینه اضافی به بار می آورند و بازگشت به مسیرهای رشد قبلی برای جامعه مربوطه به طور متوسط ۱۴ سال طول می کشد. ۱۰. برعکس، تلاش های پیشگیرانه می تواند بسیار کم هزینه باشد؛ دفتر سازمان ملل برای غرب آفریقا، که نقشی مهم در تلاش های پیشگیرانه در گینه، نیجروجاها و دیگر منطقه ایفا کرده، سالی کمتر از ۸ میلیون دلار بودجه دارد.

۹- بخش بعدی می کوشد روش هایی را نشان دهد که سازمان ملل متحد در آن ها از ابزارهای موجود خود استفاده می کند، روش های جدید می یابد و با عوامل کلیدی در مشارکت های جدید و خلاقانه همکاری می کند تا از طریق دیپلماسی اوضاع را در محل های در معرض خطر مناقشه تغییر دهد.

۴- برای مثال، اتحادیه اروپا، سازمان امنیت و همکاری در اروپا، اتحادیه آفریقا و تعدادی از سازمان های زیر منطقه ای آفریقایی سیستم های هشدار زود هنگام ایجاد کرده اند.

۵- نمونه ها شامل مصوبه اتحادیه اروپا برای ثبات، سازوکار مالی قابل انعطاف برای واکنش سریع که از سوی اداره امور سیاسی دبیرخانه سازمان ملل ایجاد شده و تسهیلات واکنش آبی صندوق نهادینه سازی صلح.

۶- برای مثال، کشورهای عضو در ۲۰۰۸ از تقویت اداره امر سیاسی، هیات فرزانگان اتحادیه آفریقا، شورای فرزانگان جامعه اقتصادی کشورهای غرب آفریقا، ساختارهای جدید سرویس اقدام خارجی اتحادیه اروپا، مانند مدیریت پیشگیری از مناقشه و سیاست امنیتی، و در آن چارچوب، نهادینه سازی صلح، واحد میانجیگری و پیشگیری از مناقشه.

۷- برای مثال، سازمان کشورهای آمریکایی و سازمان ملل متحد مشارکتی برای میانجیگری منعقد کرده اند که شامل تامین مالی هزینه اسفراویک میانجی در سازمان کشورهای آمریکایی؛ آموزش مشترک میانجیگری برای مقامات کشورهای عضو؛ و حمایت از ایجاد یک برنامه و فهرست تخصصی سازمان کشورهای آمریکایی، روش های بررسی پس از اقدام و استراتژی جنسیتی است.

۸- نگاه کنید به Richard Gowan, ed., Review of Political Missions 2010 (Center on International Cooperation, 2010)

۹- برنامه داده های مناقشه اویسال/مجموعه داده های مربوط به مناقشات مسلحانه موسسه پژوهش های صلح اسلو، نسخه ۲۰۰۹-۱۹۴۶، ۲۰۱۰-۴ در

http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/19/19228_UCDP_PRIO_ArmedConflictDataset_V4_2010.xls

۱۰- به گزارش توسعه جهان (۲۰۱۱) بانک جهانی: مناقشه امنیت و توسعه (واشنگتن دی سی، ۲۰۱۱) نگاه کنید.

الف- عوامل، ابزارها و مصوبه های اصلی

مجمع عمومی

۱۰- مجمع عمومی براساس ماده های ۱۱ و ۱۰ منشور ملل متحد برای رسیدگی به مساله پیشگیری از مناقشه در تمامی جنبه های آن؛ یا جلب توجه شورای امنیت به موقعیت هایی که احتمال دارد صلح و امنیت بین المللی را به خطر اندازد، اختیارات گسترده دارد.

۱۱- مجمع عمومی از طریق توانایی در زمینه تعیین ضوابط و وظایف مشورتی خود نقشی حیاتی در کمک به ایجاد محیطی مناسب برای پیشگیری از مناقشه دارد. تصویب قطعنامه ای به اتفاق آرا در ۲۲ ژوئن ۲۰۱۱ در مجمع عمومی به منظور تقویت نقش میانجیگری در حل مسالمت آمیز اختلافات و پیشگیری و حل مناقشه ها (قطعنامه ۶۵/۲۸۳) پیشرفت و تحولی تازه است که سازمان ملل متحد را در موقعیت تعیین کننده ضوابط برای میانجیگری قرار می دهد، و چارچوبی گسترده برای همکاری سازنده با سازمان های منطقه ای کشورهای عضو و دیگر عوامل فعال در زمینه میانجیگری فراهم می سازد. مجمع عمومی به عنوان نهاد عالی بودجه ای سازمان ملل متحد همچنین بودجه های هیات های سیاسی و دیگر نهادهای مربوط به پیشگیری از مناقشه و ایجاد صلح را بررسی و تصویب می کند. مجمع عمومی در ۲۰۰۸ تقویت اداره امور سیاسی دبیرخانه را، به منظور افزایش توانایی پیشگیرانه سازمان، میسر ساخت. به علاوه، من به درخواست مجمع عمومی مشغول ارائه گزارشی محتوی پیشنهاداتی درباره تامین مالی اصلاح شده و پیشبینی از ماموریت های سیاسی ویژه ما، به منظور تضمین استقرار انعطاف پذیرتر و سریع تر این نهاد دارای ماموریت های روز افزون به شصت و ششمین اجلاس آن هستم.

شورای امنیت

۱۲- شورای امنیت به عنوان رکن سازمان ملل متحد با مسوولیت اصلی حفظ صلح و امنیت بین المللی، نقشی اساسی برای ایفا در پیشگیری از مناقشات مسلحانه دارد. شورا در گذشته بیشتر بررسیدگی به مناقشات و موارد اضطراری پس از وقوع آن ها تمرکز می کرد، اما سال های اخیر شاهد تلاش برای تعهد و انعطاف بیشتر در برخورد با تهدیدهای در حال ظهور پیش از قرار دادن آن ها در دستور کار رسمی شورا بوده است. برای مثال شورا از اوایل ۲۰۰۸ در موقعیت های مختلفی "گفتگوهای تعاملی غیررسمی" انجام داده که هدف آن ها ترویج رویکردی مبتکرانه تر و موثرتر نسبت به دیپلماسی پیشگیرانه بوده است. شورا از اداره امور سیاسی درخواست کرده ماهانه جلسات توجیهی "برای بررسی مسایل" با تمرکز بر مناقشات کنونی و در حال ظهور تشکیل دهد. من از ناهارهای غیر رسمی ماهانه مان با شورای امنیت نیز برای طرح مسایل بسیاری که در هیچ دستور کار رسمی قرار ندارند، استفاده می کنم. از ۲۰۰۷ موضوع "صلح و امنیت در آفریقا" باعث شده به مسایل فراوانی درباره کشورها در دیدارهای رسمی، از جمله موقعیت هایی که در دستورکار رسمی شورا قرار ندارند مانند مساله لیبی در مراحل اولیه آن، رسیدگی شود.

۱۳- این امر که شورای امنیت چگونه و در چه مرحله ای باید در یک موقعیت نگران کننده درگیر شود سوآلی است که بر مبنای مورد به مورد باید به آن پاسخ داده شود. شورا در مواقعی تصمیم می گیرد حق مداخله خود را محفوظ دارد و فضا را برای دیپلماسی آرام و میانجیگری و اعمال نفوذ شخصی دبیرکل باز بگذارد. در موارد دیگر، اقدام کاملا مشهود و آشکار و قاطعانه از سوی شورا، مانند اعزام هیات هایی به محل، انجام ابتکارهایی از سوی رییس آن و صدور اطلاعیه های مطبوعاتی، فضای سیاسی را برای پیشگیری باز کرده که در غیراینصورت وجود نمی داشت، اقداماتی که برای حمایت شدید از تلاش های من انجام شده اند.

۱۴- شورا هنگامی که به دیدگاهی مشترک برای رسیدگی به موقعیتی نگران کننده می رسد، همچنان که در مورد بحران قانون اساسی گینه در ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ و همه پرسه استقلال ۲۰۱۱ سودان جنوبی رسید، کارآیی خود را در ایجاد جریان و پیشرفت سیاسی و همکاری با طرف های اصلی در جستجوی یک استراتژی مشترک به اثبات رسانده است. شورا به این منظور شروع به برقراری روابط قوی تر و منظم تر با سازمان های منطقه ای کرده است. حمایت شورا از ابتکارهای میانجیگری، اعم از میانجیگری های سازمان ملل یا عوامل منطقه ای، نیز تاثیر حیاتی داشته است. در مراحل پیشرفته تر یک مناقشه، ابزارهای قهری تر مانند تحریم های هدفمند تأثیری شدید بر تلاش های دیپلماتیک داشته اند. شورای امنیت همچنین نقشی منحصر به فرد در پیشگیری از تشدید مناقشه یا لغزیدن دوباره به دام جنگ با ایجاد هیات های سیاسی و حفظ صلح با ماموریت های مناسب ایفا می کند.

کمیسیون نهادینه سازی صلح

۱۵- کمیسیون نهادینه سازی صلح که نهاد مشورتی بین دولتی شورای امنیت و مجمع عمومی است، با گنجاندن تلاش های بازسازی و نهادسازی که برای بازپروری بعد از مناقشه ضروری است، توجه پایدار بین المللی به کشورهای در حال رهایی از مناقشه را تضمین می کند. شش کشور در حال حاضر در دستور کار این کمیسیون قرار دارند: بروندي، جمهوری آفریقای مرکزی، گینه، گینه بیسائو، لیبیا و سیرالئون. ترتیبات لازم ویژه این کمیسیون در هر کشور ایجاد

شده که می تواند به پیشگیری از بروز مجدد خشونت از طریق کوشش های اجرایی به وسیله روسای آن ها و نمایندگان ویژه من کمک کند.

میانجیگری و اعمال نفوذ شخصی دبیرکل (دفتر حسن نیت)

۱۶- ماموریت من برای پیشگیری از مناقشه از ماده ۹۹ منشور سرچشمه می گیرد که پیش بینی می کند دبیرکل می تواند هر موضوعی را که به نظر او ممکن است حفظ صلح و امنیت بین المللی را تهدید کند در معرض توجه شورای امنیت قرار دهد. دبیرکل های متعدد از نفوذ شخصی خود به منظور کمک به طرفین برای یافتن راه حل مسایل در ابتدایی ترین مرحله ممکن استفاده کرده اند. تاثیر اعمال نفوذ شخصی معمولاً تابع میزان فضای سیاسی است که دبیرکل برای اقدام در اختیار دارد. در تجربه خود من، دشوارترین حالت زمانی است که منافع بین المللی محکم اما متضاد و ناسازگار است، زیرا طرفین می دانند که وحدت نظر وجود ندارد. من به عنوان یکی از متولیان منشور همچنین وظیفه دارم در بعضی از موقعیت ها سخن بگویم، تعهدی که می تواند به تلاش های میانجیگری کمک کند یا نکند. در زمان هایی حمایت عمومی علنی در رسانه ها ضروری است؛ اما بیشتر وقت ها اعمال نفوذ شخصی در پشت صحنه انجام می شود. بدون توجه به رویکرد، کلید موفقیت به کارگرفتن دیپلماسی قاطعانه و درعین حال انعطاف پذیر است.

۱۷- اداره امور سیاسی به عنوان بازوی عملیاتی اصلی برای میانجیگری و اعمال نفوذ شخصی من خدمت می کند. این نهاد با بودجه عادی و حمایت فوق بودجه ای کشورهای عضو، ۱۱ طی سه سال گذشته تقویت شد تا نقش برجسته خود را در زمینه دیپلماسی پیشگیرانه در داخل نظام ملل متحد با تاثیر بیشتر ایفا کند. اداره امور سیاسی توانایی های تحلیلی خود، تخصص فنی خود در حوزه های کلیدی مانند مساعدت انتخاباتی، مشارکت های خود و توانایی خود به یادگرفتن از درس ها، استفاده از بهترین روش ها و تسهیل واکنش ها در سرتاسر نظام ملل متحد را افزایش داده است. در نتیجه، هماهنگی این اداره با عملیات واکنش سریع مدام بهتر می شود و از طریق بخش های منطقه ای تقویت شده و واحد حمایت از میانجیگری خود می تواند به ابتکارهای مربوط به اعمال نفوذ شخصی و میانجیگری در سراسر جهان، چه از سوی سازمان ملل یا شرکای آن، یاری دهد. گروه کارشناسان میانجیگری آماده خدمت آن قادر است در طول ۷۲ ساعت برای یاری به مذاکره کنندگان در زمینه طرح فرایند صلح، ترتیبات امنیتی، تدوین قانون اساسی، جنسیت، تقسیم قدرت و تقسیم ثروت مستقر شود. سازوکاری اختصاصی و متعهد، تحت حمایت مساعدت های داوطلبانه، تامین مالی انعطاف پذیرتری را برای واکنش سریع فراهم می سازد.

فرستادگان

۱۸- طی چند سال گذشته فرستادگانی را برای کمک به خنثی کردن تنش ها و حل مشکلات در چارچوب اختلافات گسترده تر، مسایل سرزمینی، مناقشات منطقه ای، بحران های مربوط به انتخابات و قانون، مذاکرات مربوط به اتحاد مجدد، مذاکرات صلح و مجموعه ای از مسایل دیگر منصوب کرده ام. مشاوران ویژه من در زمینه پیشگیری از کشتار جمعی و نسل کشی، مسئولیت حمایت و دیگر مسایل مهم مرتبط و همه جانبه نظر کارشناسانه موضوعی ویژه را وارد عرصه می سازند. فرستادگان سازمان ملل متحد در موارد بسیاری نقشی کلیدی در نجات یک کشور یا منطقه از آستانه مناقشه ایفا کرده اند.

۱۹- برای مثال در پاییز ۲۰۰۸ ژنرال اولوسگونابوا سانجو رییس جمهور پیشین نیجریه را به عنوان فرستاده ویژه برای دریاچه های بزرگ در چارچوب تنش فزاینده و بیم گسترده از این که جمهوری دموکراتیک کنگو بار دیگر صحنه جنگ منطقه ای شود، منصوب کردم. فرستاده ویژه با پشتیبانی مقر سازمان ملل متحد و مشورت نزدیک با عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد در منطقه در جستجوی برقراری صلح براساس مذاکره در جمهوری دموکراتیک کنگو شرقی در دیپلماسی رفت و آمد فشرده درگیر شد. این تلاش ها با همکاری کنفرانس بین المللی منطقه دریاچه های بزرگ در طول فقط چند هفته به مذاکرات پیچیده صلح تحت نظارت سازمان ملل منتهی شد و از طریق استقرار سریع یک گروه پشتیبانی از میانجیگری، همراه با تدارکات مربوطه، خدمات ترجمه و پشتیبانی سفر و کنفرانس را ممکن ساخت. این مذاکرات تا مارس ۲۰۰۹ به مجموعه ای از موافقت نامه ها منجر شده بود که ترخیص و خلع سلاح گروه های شورشی و تدابیری برای رسیدگی به شکایات اساسی آن ها پیش بینی شده بود. با تعهد مستمر فرستاده ویژه در زمینه نظارت بر

۱۱- افزایش بودجه عادی در قطعنامه ۶۲/۲۶۱ مجمع عمومی تصویب شد و من درباره این افزایش در A/65/161 توضیح دادم. با تصویب فقط نیمی از پست های درخواستی از سوی مجمع عمومی، و با تقاضاهای روزافزون کشورهای عضو برای توانایی های اصلی اداره امور سیاسی، این نهاد اخیراً حمایت فوق بودجه ای اضافی دریافت کرد. به

پیشرفت، قسمت اعظم تعهدات در کمتر از یک سال اجرا شد. در اواخر ۲۰۰۹ دو رییس جمهور یعنی کاگامه و کابیلا برای نخستین بار در طول سال ها دیدار کردند و کمی پس از آن رواندا و جمهوری دموکراتیک کنگو روابط دیپلماتیک رسمی را از سر گرفتند. در حالی که اوضاع در جمهوری دموکراتیک کنگو شرقی از نظرنا امنی همگانی و کلی و رنج های انسانی همچنان نامناسب است از شروع دوباره جنگ منطقه ای جلوگیری شد.

۲۰- در موارد دیگر، سازمان ملل متحد نقشی حمایتی ایفا کرده است. برای مثال در ژانویه ۲۰۰۸ در جریان خشونت پس از انتخابات در کنیا، اتحادیه آفریقا در فرایندی به ریاست کوفی عنان دبیرکل سابق سازمان به وی ماموریت داد مانع از وخامت بیشتر اوضاع و شروع جنگ داخلی براساس خطوط قومی شود. این تلاش با حمایت کامل گروه کشوری سازمان ملل در کنیا و انتقال و ماموریت کارکنان از اداره امور سیاسی، با استفاده استراتژیک از مشورت کارشناسانه بخش مساعدت انتخابات اداره امور سیاسی وعوامل دیگر انجام شد. موافقت نامه حاصله بر سر تقسیم قدرت نه فقط برای جلوگیری از بروز مناقشه مفید واقع گردید بلکه مبنای تدوین قانون اساسی تازه نیز شد. به همین ترتیب در ماداگاسکار، گروه پشتیبانی از میانجیگری سازمان ملل متحد مستقر شده است تا به تلاش های میانجیگری جامعه توسعه جنوب آفریقا به منظور حل بحران سیاسی در این کشور واعاده نظم قانونی کمک کند.

۲۱- بسیاری از اسناد و مصوبات که مشغول تدوین آن ها هستیم تا تاثیر دیپلماسی پیشگیرانه را افزایش دهیم، مانند تامین مالی و نظرات کارشناسانه به سرعت قابل استفاده، برای فرستادگان دیگری که برای حل مناقشات جاری فعالیت می کنند نیز مفید است. یک نمونه لیبی است، که فرستاده ویژه من برای رسیدن به راه حل سیاسی مناقشه آن براساس قطعنامه های ۱۹۷۰ (۲۰۱۱) و ۱۹۷۳ (۲۰۱۱) و پیشگیری از مصایب بیشتر انسانی فعالیت می کند. فرستادگان دیگر در فرایندهای سیاسی طولانی مدت فعالیت دارند که سازمان ملل مسوولیتی ویژه برای تسهیل آن ها دارد مانند فرایند قبرس و صحرای غربی. در بعضی موارد، همان صرف وجود یک فرایند ارزش پیشگیرانه واقعی دارد زیرا می تواند به عنوان دریچه ای برای تخلیه تنش ها، ایجاد اطمینان و تضمین این امر که طرفین به گفتگو بایکدیگر ادامه دهند مفید واقع شود.

دفاتر منطقه ای

۲۲- یک نوآوری حیاتی در سال های اخیر تاسیس دفاتر منطقه ای سازمان ملل متحد است که از جمله به عنوان مراکز پیشگام برای دیپلماسی پیشگیرانه در آفریقای غربی، آسیای میانه و از مارس ۲۰۱۱ در آفریقای مرکزی خدمت می کنند. دفاتر آفریقای غربی و آسیای میانه روابط کاری پایدار و نوآورانه با عوامل محلی، منطقه ای و عوامل دیگر برقرار کرده اند تا به طیفی گسترده از مسایل بالقوه بحرانی رسیدگی کنند.

۲۳- برای مثال مرکز منطقه ای سازمان ملل برای دیپلماسی پیشگیرانه برای آسیای میانه در ۲۰۱۰ به دنبال برکناری رییس جمهور پیشین در آوریل و شروع خشونت بین قومی در ژوئن، توانست برای واکنش بحران در قرقیزستان پشتیبانی و اعمال نفوذ شخصی و میانجیگری فوری فراهم سازد. این مرکز با همکاری نزدیک عوامل ملی، گروه کشوری سازمان ملل متحد، سازمان امنیت و همکاری در اروپا، اتحادیه اروپا، سازمان معاهده امنیت دسته جمعی، کشورهای مشترک المنافع مستقل و سازمان همکاری شانگهای کمک برای بازسازی، بازیافت و انتخابات در این کشور را تسهیل کرد و در همان حال امکان گفتگو بین رهبران سیاسی و نمایندگان جامعه مدنی را فراهم ساخت و به ایجاد زمینه های لازم برای آشتی کمک کرد.

۲۴- دفتر سازمان ملل برای غرب آفریقا در گینه با مشارکت جامعه اقتصادی کشورهای غرب آفریقا، اتحادیه آفریقا، گروه تماس بین المللی و دیگران به تسهیل گذار این کشور از حکومت نظامی به حکومت قانونی در سراسر ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ کمک کرد. پیشگیری از تبدیل تنش های سیاسی به مناقشه تمام عیار به ویژه به علت وجود احتمال بالقوه بی ثبات کردن کشورهای همسایه آن ساحل عاج، گینه بیسائو، لیبیا و سیرالئون عامل عمده نگرانی در طول آن دوره بود. سازمان ملل متحد با حمایت مداوم از فرایند سیاسی و از میانجیگری تحت رهبری جامعه اقتصادی کشورهای غرب آفریقا به مردم گینه در هدایت گذار و تکمیل آن از طریق آغاز به کار آلفا کنده، نخستین رییس جمهور گینه که در انتخابات دموکراتیک چند حزبی در دسامبر ۲۰۱۰ انتخاب شد، کمک کرد.

۲۵- ماموریت دفتر منطقه ای جدید سازمان ملل متحد برای آفریقای مرکزی دادن کمک مشابه به پیشگیری از مناقشه در این منطقه و یاری برای رسیدگی به چالش های فرامرزی مشابه قاچاق اسلحه، جنایت سازمان یافته و حضور گروه های مسلح، از جمله ارتش مقاومت لرد است.

هیات های سیاسی مقیم

۲۶- اهمیت حیاتی عملیات حفظ صلح در مجموعه کلی فعالیت های مربوط به صلح و امنیت سازمان برای دهه ها به رسمیت شناخته شده است. اما نقش ایفا شده از سوی هیات های سیاسی بسیار کوچک تر آن، که اتکا به آن ها برای انجام طیفی گسترده از ماموریت های پیچیده در زمینه ایجاد صلح و نهادینه سازی صلح پیوسته رو به افزایش است، چندان شناخته شده نیست.

۲۷- هیات های سیاسی از حیث هدف، فعالیت ها، اندازه و امکانات خود به شدت باهم فرق دارند. آن ها شامل دفاتر منطقه ای که در بالا شرح داده شد، یک دفتررابط با اتحادیه آفریقا، عملیات نسبتا بزرگ در افغانستان و عراق و تعدادی دفاتر بسیار سبک تر ایجاد صلح و نهادینه سازی صلح هستند. ۱۲ بیشتر آن ها در حالت مدیریت بحران مستقر شده اند تا برای هدفی صرفا پیشگیرانه. با این حال همه آن ها فرایندهای پیچیده سیاسی یا تحکیم صلح را همراهی می کنند و ایفای نقش اعمال نفوذ شخصی و میانجیگری از جمله ماموریت های آن ها به شمار می آید که معمولا به وسیله رییس هیات انجام می شود.

۲۸- این هیات ها با همکاری دولت های میزبان یا شریک و عوامل دیگر معمولا به ابتکارهای ملی برای ایجاد امکان گفتگو، ظرفیت سازی، از بین بردن تنش و جلوگیری از خشونت کمک می کنند. همراهی سیاسی مداوم و موفقیت آن ها در امر رسیدگی به مشکلات قبل از وخامت اوضاع چشمگیر، البته اغلب بی سرو صدا، بوده است. نقش هیات یاری سازمان ملل برای عراق در زمینه تسهیل گفتگو درباره شهر کرکوک و دیگر اراضی داخلی مورد اختلاف و در هموار کردن مسیر انتخابات در ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ ارزش هیات های کمک غیرنظامی را که در کنار عملیات نظامی عوامل دیگر به فعالیت سیاسی مشغولند نشان می دهد. هماهنگ کننده ویژه سازمان ملل متحد برای فرایند صلح خاورمیانه برای ترویج و حمایت از آرامش و کاهش تنش ها پیوسته مشغول فعالیت بوده است. دفتر نهادینه سازی صلح منسجم سازمان ملل متحد، در سیرالئون به پیشگیری از وخامت بالقوه خشونت به دنبال بروز تنش ها بین حزب های حاکم و مخالف در مارس ۲۰۰۹ کمک کرد. هیات های سیاسی سازمان ملل متحد از افغانستان و نپال تا خاورمیانه، برونیدی، جمهوری آفریقای مرکزی، گینه بیسائو و سومالی در سال های اخیر تلاش کرده اند تا از گفتگو بین عوامل اصلی و به ثمر رساندن فرایندهای سیاسی و صلح حمایت کنند. تقریبا در هر موردی، وجود روش ها و ساختارهای منسجم تر در این هیات ها به سازمان اجازه داده است اصل پیشگیری از مناقشه را در استراتژی های طولانی مدت تر نهادینه سازی صلح تثبیت کرده، دوزنما و احتمال برقراری صلحی ماندگارتر را بیشتر کنند.

عملیات حفظ صلح

۲۹- همچنان که یافته های اخیر بانک جهانی نشان می دهد با توجه به این که ۹۰ درصد جنگ های داخلی در دهه گذشته در کشورهای رخ داد که در ۳۰ سال قبل جنگ داخلی را تجربه کرده بودند ۱۰ همه هیات های سازمان ملل به عنوان یک خط نخست مهم واکنش بحران خدمت می کنند و موهبت هایی برای دیپلماسی پیشگیرانه در سراسر گستره مناقشه به شمار می آیند. عملیات چند بعدی حفظ صلح سال ها است که مشغول اجرای این نقش بوده اند و هرچا که ضرورت داشته با نقش موازی یک فرستاده ویژه تقویت شده اند. همه پرسى حق تعیین سرنوشت سودان جنوبی در ژانویه ۲۰۱۱ نشاندهنده یک نمونه اخیر از این امر است که چگونه یک هیات حفظ صلح می تواند به هدایت فرایندهای پیچیده صلح از طریق تحولات دقیق کمک کند.

۳۰- رهبری هیات در سال منتهی به همه پرسى با همکاری نزدیک با هیات اجرایی عالیترتبه اتحادیه آفریقا در امور سودان با میانجیگری بین دولت مرکزی سودان و دولت سودان جنوبی در لحظات حساس بن بست ها را برطرف می کرد. نماینده ویژه من نیز به همسو کردن جامعه بین المللی برای اعمال نفوذ خود کمک کرد و به هیات اتحادیه آفریقا در تسهیل مذاکرات درباره ترتیبات پس از همه پرسى یاری داد. با تکمیل تلاش های هیات و یاری چشمگیر فنی و تدارکاتی در زمینه انتخابات، همچنین به درخواست طرف ها هیاتی در زمینه همه پرسى ها را در سودان، به ریاست بنجامین مکاپا رییس جمهور سابق جمهوری متحد تانزانیا مستقر کردم. هیات من و کارکنان آن بر جو پیش از همه پرسى نظارت نموده، در سطوح عالی اعمال نفوذ و میانجیگری کردند و بین طرفین اعتماد به وجود آوردند. در ژانویه ۲۰۱۱ سه میلیون نفر در سراسر سودان در فضایی عمدتا مسالمت جویانه به پای صندوق های رای رفتند و قاطعانه به جدایی رای دادند. در حالی که اوضاع منطقه همچنان شکننده و چالش های اساسی در پیش است، عدم بروز خشونت عمده درباره خود همه پرسى و پذیرش گسترده نتیجه آن به عنوان موفقیتی برای دیپلماسی پیشگیرانه به حساب آورده شد.

۱۲- هیات های سیاسی مقیم سازمان ملل متحد عبارتند از: دفتر هماهنگ کننده ویژه سازمان برای لبنان؛ دفتر هماهنگ کننده ویژه سازمان برای عراق؛ هیات یاری سازمان ملل متحد در افغانستان؛ دفتر نهادینه سازی صلح منسجم سازمان ملل متحد در سیرالئون؛ دفتر حمایت از نهادینه سازی صلح منسجم سازمان ملل متحد در افغانستان؛ دفتر حمایت از نهادینه سازی صلح منسجم سازمان ملل متحد در جمهوری آفریقای مرکزی؛ دفتر سازمان ملل متحد در برونیدی؛ دفتر سیاسی سازمان ملل متحد برای سومالی؛ نماینده سازمان ملل متحد در بحث های بین المللی ژنو؛ و حمایت سازمان ملل متحد برای کمیسیون مختلط کامرون-نیجریه.

گروه های دوستان و حمایت دیپلماتیک دیگر

۳۱- هماهنگی تلاش های بین المللی ضروری است و غالباً به وسیله گروه های تماس و "گروه های دوستان" انجام می شود. چنین گروه هایی نقشی مهم ، برای مثال، در گینه، لیبی، موریتانی و صحرای غربی ایفا کرده اند. این گروه ها وقتی متحد باشند می توانند به عنوان تقویت کننده تلاش های دیپلماتیک عمل کرده و از نفوذ، منابع و نظریات کارشناسانه استفاده کنند. آن ها همچنین می توانند مخاطبانی برای فرستاده مربوطه فراهم سازند به حفظ و حمایت از درخواست ها و اصول کلیدی کمک کنند، و اطمینان حاصل نمایند که جامعه بین المللی با یک صدا صحبت کند، متمرکز بماند و کمک را پشت استراتژی هماهنگ و همسو کند.

حقیقت یابی، بررسی ها و تحقیقات

۳۲- کشورهای عضو در مواجهه با جرایم از نظر سیاسی حساس، رویدادهای خشن یا موارد نقض شدید حقوق بشر به حد روزافزونی به سازمان رو آورده اند تا بررسی های بی طرفانه انجام دهد. بعضی از این ماموریت ها به دستور شورای امنیت یا شورای حقوق بشر و شماری نیز به دستور دبیرکل انجام شده اند. نهادهای ایجادشده به این منظور به تنوع موقعیت ها و درخواست های هستند که در پاسخ به آن ها ایجادشده اند. این سازوکارها گرچه بخشی از مجموعه سنتی پیشگیری از مناقشه نیستند اما در سال های اخیر از آن ها به نحو موثری برای حمایت از تلاش های مربوط به دیپلماسی پیشگیرانه، کمک به تغییر محاسبات طرفین، خنثی کردن تنش ها و ایجاد اطمینان استفاده شده است. برای مثال، تحقیقی مشترک که در زمینه حقیقت یابی با جامعه اقتصادی کشورهای غرب آفریقا، درباره مرگ مهاجران غنایی در گامبیا در ۲۰۰۷ انجام شد در برقراری مجدد روابط بین دو کشور مفید واقع گردید. نمونه های دیگر عبارتند از: کمیسیون بین المللی تحت حمایت سازمان ملل علیه مصونیت در گواتمالا که در ۲۰۰۷ ایجاد شد تا به این کشورباری دهد درباره شبکه های پنهانی جنایتکار تحقیق و بساط آن ها را برچیند؛ کمیسیون تحقیق برای رسیدگی به رویدادهای ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۹ در کوناکری؛ و هیات تحقیق درباره حادثه کشتی های عازم غزه در ۳۱ مه ۲۰۱۰.

گروه های کشوری سازمان ملل متحد

۳۳- وقتی در کشوری که سازمان ملل متحد در آنجا نه فرستاده ای دارد و نه هیاتی تنش هایی پیش می آید برای تسهیل در امر نشان دادن واکنش و یاری به عوامل ملی برای رسیدگی به چالش های در حال وقوع معمولاً از گروه های کشوری و هماهنگ کننده های مقیم استفاده می شود. در تایید این واقعیت، برای بهبود کمک های آنی که سازمان ملل متحد می تواند در اختیار گروه های ما که درچنین شرایطی در محل مستقرند قراردهد و خدماتی که می توانیم به کشور مربوطه ارائه دهیم تلاش هایی به عمل آورده ایم. چنین خدماتی در سال های اخیر شامل کمک به تلاش های میانجیگرانه به رهبری عوامل محلی و ارائه نظرکارشناسانه فنی در زمینه فرایندهای انتخابات، اصلاحات قانون اساسی، کمیسیون های حقیقت، گفتگوهای ملی، مذاکرات آشتی و ایجاد سازوکارهای حل اختلافات ملی بوده است. این نوع حمایت طبق معمول محتاطانه، با حداقل منابع و به عنوان مکملی برای برنامه های حکومت و توسعه جاری ارائه داده می شود.

۳۴- گروه های کشوری و هماهنگ کننده های مقیم برای مثال در مصر، تونس و جاهای دیگر منطقه با حمایت فزاینده مقر سازمان ملل متحد نقشی مهم در تسهیل واکنش سازمان نسبت به بهار عرب با پشتیبانی از ابتکارهای گفتگو، ایجاد فرایندها برای برخورداری از تجارب نسبی انتقال ها یا ارائه توصیه های متمرکز فنی ایفا کردند. در مورد بحران سیاسی در هندوراس، دفتر تقویت شده هماهنگ کننده مقیم درباره طیفی گسترده از موضوعات مربوط به فرایند آشتی ملی که دولت رییس جمهور پورفیریو لوبو از ژانویه ۲۰۱۰ آغاز کرده بود نظریات کارشناسانه ارائه داد. هماهنگ کننده مقیم در کومور به منظور از بین بردن تنش سیاسی در این کشور به اتفاق رییس کمیسیون ملی انتخابات ریاست کمیته نظارت و شفافیت را عهده دار شدند که پس از انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۱۰ احزاب سیاسی، جامعه مدنی و جامعه بین المللی را گرد هم آورد. سازمان ملل متحد از طریق گروه خود در فیجی از تلاش ها برای ادامه مکالمه بین دولت نظامی، جامعه مدنی و سایر دست اندر کاران این کشور در فرایندی میزگردوار با تمرکز بر صلح و توسعه پشتیبانی کرد.

ب- حوزه های جدید تمرکز

۳۵- از سازمان ملل متحد در سال های اخیر به میزان فزاینده ای درخواست شده در بحران های شدید ناشی از عدم پایداری به قانون همچون تغییرات غیرقانونی دولت و اختلافات خشونت آمیز انتخاباتی، درچارچوب دیپلماسی پیشگیرانه اقدام کند.

واکنش به تغییرات غیرقانونی دولت

۳۶- کودتا و تلاش ها برای سرنگونی دولت ها مخالف ضوابط دموکراتیک و حکومت قانون بوده، تاثیری بالقوه زیانبار بر

۱۳- "چرا بعضی از جنگ های داخلی بسیار بیشتر از جنگ های داخلی دیگر دوام می آورند؟"، اثر James D. Fearon، نشریه تحقیقات صلح، جلد ۴۱ شماره ۳.

حقوق بشر دارند. به علاوه، کودتاها عامل شروع مناقشات مسلحانه هستند، به گونه ای که براساس یک برآورد از ۱۹۴۵ باعث شروع ۲۴ جنگ داخلی شده اند. ۱۳ سازمان در این زمینه به نحو فزاینده ای برای کمک به بازگشت کشورها به نظم و حکومت قانونی فعال بوده است. ما طی سه سال گذشته فرستادگان ارشدی را برای تسهیل یا میانجیگری، با مشارکت و همکاری سازمان های منطقه ای یا زیر منطقه ای، برای حل بحران های پس از شورش ها و کودتاهای نظامی در گینه، ماداگاسکار، موریتانی و نیجر به این کشورها اعزام کرده ایم. به استثنای ماداگاسکار، که بحران آن هنوز حل نشده، این تلاش های تسهیل کننده، که از چارچوب های نیرومند منطقه ای فزاینده علیه تغییرات غیرقانونی دولت ها نیز قدرت می گیرند، در هموار کردن راه بازگشت به حکومت و نظم قانونی تأثیری حیاتی داشته اند.

۳۷- نماینده ویژه من که در داکار مستقر است در موارد گینه، موریتانی و نیجر در دیدارهای مکرر با عوامل گوناگون ضرورت بازگشت به حکومت قانون را به مسوولان بالفعل یادآوری کرد، هماهنگی جامعه بین المللی را تضمین نمود و به سازمان منطقه ای اصلی مشورت داد. در ماداگاسکار سازمان ملل متحد مساعدت های فنی و بنیادی قابل توجهی به موافقت نامه های مابوتو و آدیس آبابا داد که متأسفانه هنوز به اجرا در نیامده اند. در همه موارد، تلاش های مربوط به میانجیگری و دیپلماسی پیشگیرانه با استفاده گسترده از نظریات کارشناسانه فنی سازمان در زمینه تقسیم قدرت و مسایل مربوط به قانون و انتخابات انجام شد.

پیشگیری از خشونت مربوط به انتخابات

۳۸- اکثر انتخابات هایی که در جهان برگزار می شوند ابراز مثبت حق مردم برای انتخاب آزادانه رهبران خود است. انتخابات در موقعیت های بی ثبات قابلیت متحدسازی و تحکیم صلح را دارد. باین حال، انتخابات در موقعیت هایی ویژه قابلیت ایجاد تفرقه و بی ثبات کردن را نیز دارد همچنان که اخیراً در افغانستان، ساحل عاج، کنیا و زیمبابوه مشاهده شد. این خطر به ویژه در کشورهای دارای بی عدالتی های فراگیر، دیرینه و حل نشده، و دارای شیوه " برنده درصحنه سیاست رقابتی همه چیز را می برد" ، زیاد است. با رشد دقت داخلی و بین المللی و افزایش جریان اطلاعات، احتمال بالقوه رقابت شدید در انتخابات زیاد است، موضوعی که می تواند احتمال بروز مناقشه خشونت آمیز مربوط به انتخابات را افزایش دهد. در نتیجه، سازمان ملل متحد باشرکا، از جمله سازمان های منطقه ای، درحال همکاری است تا شیوه گسترده تری برای پیشگیری از خشونت مربوط به انتخابات به وجود آورد که میانجیگری، استفاده از اعمال نفوذ سازمان ملل و اقدامات کارشناسانه مربوط به مساعدت انتخاباتی را ترکیب کند.

۳۹- این شیوه می کوشد از رسیدگی به بی عدالتی های اصلی، ولو به روشی محدود، با، برای مثال، تشویق طراحی نهادهای سیاسی برای پیشگیری از انحصار قدرت پشتیبانی کند. این شیوه همچنین اتخاذ فرایندهای جذبی انتخاباتی؛ ایجاد نهادهای مدیریت انتخابات که از اعتماد و اطمینان گسترده برخوردار باشند؛ تدابیر کافی برای دادن حق رای به همه افراد واجد شرایط رای دادن؛ شفافیت در تمامی مراحل انتخابات؛ وسازوکاری عادلانه، سریع و موثر و قابل دسترسی برای حل اختلافات را تشویق می کند.

۴۰- برای مثال سازمان ملل متحد در سیرالئون با همه دست اندرکاران از نزدیک همکاری می کند تا بهترین محیط سیاسی و فنی ممکن را برای انتخابات پارلمانی و ریاست جمهوری ۲۰۱۲ به وجود آورد که به عنوان گامی اساسی در زمینه حفظ فرایند نهادینه سازی صلح در این کشور به آن نگرسته می شود. علاوه براین درسال های اخیر تعدادی از هیات های فعال در زمینه میانجیگری و اعمال نفوذ شخصی در امر انتخابات را مستقر کرده ایم که به افزایش اعتماد در فرایندهای انتخابات کمک کردند و درعین حال کوشیدند از خطر بروز خشونت بکاهند. چنین هیات هایی برای مثال در گینه، هاییتی، قرقیزستان، نیجر و گینه جدید پایوآ (بوگین ویل) مستقر شدند. قبلاً به تلاش های مان در زمینه همه پرسی سودان اشاره کرده ام.

چهارم- عناصر و چالش های کلیدی برای موفقیت

۴۱- اگرچه دیپلماسی پیشگیرانه به حد چشمگیری رشد کرده و تکامل یافته، اما نه آسان است و نه ساده و آسان و نه مطمئن و الزاماً موفقیت آمیز. دیپلماسی پیشگیرانه همچنان با موانع عظیم و احتمال شکست مواجه و موفقیت در آن اغلب در گرو عوامل متعدد است که یکی از مهم ترین آن ها اراده طرفین است. اگر طرفین صلح نمی خواهند یا علاقه به سازش ندارند ترغیب آن ها به این کار به ویژه به وسیله خارجیان بی نهایت دشوار است. در چنین مواردی، پیوند بین دیپلماسی پیشگیرانه و قدرت به منظور ایجاد انگیزه ها و موانع می تواند برای متقاعد کردن عوامل اصلی، با احترام لازم به حاکمیت و استقلال آن ها، به این که ارجح دانستن گفتگو برخشونت و، در صورت ضرورت، پذیرفتن کمک خارجی به این منظور، کاری ارزشمند است، اقدامی حیاتی باشد.

۴۲- به ویژه، در موقعیت های بحران داخلی ممکن است نگرانی هایی درباره مداخله غیر ضروری یا "بین المللی کردن" ناخواسته امور داخلی یک کشور وجود داشته باشد. درحالی که هزینه های انسانی در موقعیتی که آشکارا به وخامت می گراید- که در آن مرحله، از قضا، گاهی فضا برای اقدام سیاسی مناسب می شود- افزایش می یابد، عدم وجود فرصت های مناسب برای شروع اقدام، می تواند دست های جامعه بین المللی را ببندد. در مقابله با موقعیتی به ویژه خطیر یا خطر آنی صلح و امنیت بین المللی توسط تنها به دیپلماسی ممکن است موثر نباشد و شاید ضرورت یابد با دیگر شکل های فشارازجمله، در صورت ضرورت تدابیر قهری براساس فصل هفتم منشور تکمیل شود.

۴۳- باوجود این، علیرغم چالش‌های بیشمار برای به حداکثر رساندن احتمال موفقیت می‌توان اقداماتی انجام داد. عناصر اساسی که، در تجربه سازمان ملل متحد و بسیاری از شرکای ما، وجود آن‌ها از این حیث حیاتی است در زیر توصیف شده‌اند.

الف- هشدار زودهنگام

۴۴- هشدار زودهنگام اگرچه گسترش و بهبود یافته، شرایط آن طی دهه گذشته تغییر کرده است. اطلاعات درباره موقعیت‌های در آستانه بحران در نقاط مختلف جهان تنها تا چند سال پیش اندک، و چالش به دست آوردن اطلاعات بود. امروز چالش، از جهاتی برعکس آن دوره است؛ اطلاعات فراوان است و باید غربال، ارزیابی و هماهنگ شوند. در چنین شرایطی، پیش‌بینی بحران‌ها کاری غیر قابل اعتماد باقی مانده، و جامعه بین‌المللی هنوز در مواردی حیرت زده می‌شود همچنان که از خشونت‌های هدفمند قومی که در ژوئن ۲۰۱۰ جنوب قرقیزستان را در بر گرفت و موج ناآرامی مردمی که خاورمیانه و شمال آفریقا را در ۲۰۱۱ به لرزه در آورده، متحیر شده است.

۴۵- همکاری در داخل سازمان ملل متحد در زمینه هشدار زودهنگام بهبود یافته است. بخش‌های تخصصی نظام مانند دفتر کمیساری عالی حقوق بشر سازمان ملل متحد و دفتر مشاور ویژه برای پیشگیری از نسل‌کشی و فجایع جمعی نقشی کلیدی در فیلترکردن اطلاعات و جلب توجه به شاخص‌های خطرناکی مانند الگوهای موارد نقض حقوق بشر، یا انتشار سخنان مشوق نفرت (نژادی، قومی، دینی، جنسی...) ایفا می‌کنند که در غیر اینصورت ممکن بود از نظر دور بمانند. به همین ترتیب، همکاری نزدیک تری بین سازمان ملل و سازمان‌های منطقه‌ای مانند اتحادیه آفریقا و جامعه اقتصادی کشورهای غرب آفریقا، که هر دو از سیستم‌های هشدار زودهنگام استفاده می‌کنند، داده‌های بیشتر و بهتر را تضمین کرده است. با این حال، میزان اتکا ما به تحلیل‌های این داده‌ها هنوز متفاوت است. مهم‌تر از همه، لازم است "لحظه‌های آستانه" را که طرفین مناقشه‌ای تصمیم می‌گیرند، یا احساس اجبار می‌کنند تا برای رسیدن به هدف‌های خود از خشونت استفاده یا آن را تشدید کنند بهتر پیش‌بینی کنیم. هرچه بیشتر انگیزه‌ها و محاسبات طرف‌های اصلی مناقشات را درک کنیم بهتر خواهیم توانست واکنش پیشگیرانه مناسب تدارک ببینیم.

۴۶- تحلیل ما از هر موقعیتی با نزدیکی به محل، آگاهی محلی و تماس مرتب با عوامل بیشتر، بهتر خواهد شد. سازمان ملل علاوه بر شرکای خود در منطقه و زیر منطقه همکاری نزدیک‌تر با جامعه مدنی، پارلمان‌ها، جامعه تجاری، موسسات بانفوذ دانشگاهی و گروه‌های مشاوران و متفکران در محل را آغاز کرده است. گروه‌های زنان به ویژه نقشی مهم در هشدار زودهنگام ایفا می‌کنند. ما باید به گسترش این شبکه‌های حیاتی ادامه دهیم که توانایی‌های تحلیلی ما را به میزان چشمگیری افزایش داده‌اند.

۴۷- صرفنظر از میزان دقت هشدار زودهنگام، آزمون واقعی این است که آیا باعث اقدام زود هنگام نیز می‌شود یا نه. تفاوت بین یک عملیات موفق و عملیاتی که احتمال دارد شکست بخورد را غالباً می‌توان با زمان هدر رفته بین نخستین نشانه‌های هشدار یک مساله و نخستین گام‌های برداشته شده برای رسیدگی به آن اندازه‌گیری کرد. این "فاصله بین هشدار تا اقدام" چالشی است که به دلایل گوناگونی که در این گزارش توصیف شده، غلبه بر آن‌ها می‌تواند برای جامعه بین‌المللی بسیار دشوار باشد. با این حال، حتی اگر اقدامات انجام شده کوچک، برای مثال اعلامیه ابراز نگرانی شورای امنیت، استقرار یک هیات حقیقت‌یاب یا یک حرکت به موقع دبیرکل، باشد می‌تواند تأثیری مهم‌تر از واکنشی بزرگ‌تر که باکندی فراوان انجام می‌شود روی محاسبات عوامل کلیدی داشته باشد. این به ویژه هنگامی درست است که این اقدامات آشکارا توجه مداوم جامعه بین‌المللی را نشان دهند.

ب- انعطاف‌پذیری

۴۸- مناقشات طبیعتاً متغییر و غیرقابل پیش‌بینی هستند. برای مثال جنگ‌های بین‌کشوری به دفعات شروع و متوقف می‌شوند و می‌توانند ناگهان عمیق و گسترده شوند. بنا براین هر نوع مداخله برای پیشگیری، تغییر، اداره کردن یا حل مناقشه باید انعطاف‌پذیر، متناسب با نیازهای طرفین و نه مطابق بانقشه‌ها و برنامه‌های نهادی ما باشد. این امر به ویژه در مورد دیپلماسی پیشگیرانه، دقیقاً به این علت که بیشتر ارزش آن در انعطاف‌پذیری آن نهفته، صدق می‌کند.

۴۹- به نظر می‌رسد مناطق، جوامع و گروه‌های مختلف شیوه‌های متفاوت دیپلماسی پیشگیرانه را ترجیح می‌دهند. به نظر می‌رسد مذاکرات غیر مستقیم (بین طرف‌های ثالث و یک طرف اختلاف) نمونه ترجیحی در بعضی مناطق باشد، در حالی که مذاکرات مستقیم (بین طرف‌های اختلاف) در مناطق دیگر به میزان چشمگیری رایج‌تر است. ۱۴ در بعضی مناطق عوامل مستقل فاقد وابستگی به نهادهای بزرگ‌تر برتری‌های نسبی خواهند داشت که دیگران ندارند.

۱۴- نگاه کنید به مجموعه داده‌ها با عنوان "مدیریت مناقشه کم‌شدت بین‌کشوری" گروه پژوهش مناقشه و صلح دانشگاه اوپسالا، سوئد، که ۱۲۲ مورد از چنین مناقشاتی را در طول دوره از ۱۹۹۳ تا ۲۰۰۴ بررسی کرده است.

شیوه انتخابی هرچه باشد، و هر کسی آن را انجام دهد احتمال موفقیت تعهدات ما در صورتی بیشتر است که اولویت های محلی را در نظر بگیرند و انعطاف پذیرمانند، و در عین حال هدف های روشن داشته باشند.

۵۰- ما در شرایط ژئوپولیتیکی (جغرافیای سیاسی) به شدت بی ثبات و متغییری کار می کنیم و باید در سازگار کردن ابزارهای خود برای برخورد با الگوهای متغییر خشونت انعطاف پذیری نیز نشان دهیم. کشورهای گرفتار مناقشه مسلحانه امروز غالباً شاهد افزایش پیوسته در جرایم سازمان یافته فراملیتی، به ویژه قاچاق انسان، مواد مخدر و منابع غارت شده هستند. این امر غالباً تلاش ها برای خاتمه دادن به مناقشه را پیچیده می کند و به مقدار زیادی خشونت حتی در مرحله پس از مناقشه را دامن می زند. ابزارهای موجود دیپلماسی پیشگیرانه ما می توانند برای برخورد با این چالش ها با تقویت مجموعه ای از تلاش های منطقه ای و جهانی برای مهار جرایم سازمان یافته فراملیتی و با انجام تلاشی طولانی مدت برای کمک به کشورهای بی ثبات به منظور تقویت حکومت قانون، کمک کنند.

ج- مشارکت ها

۵۱- سازمان های منطقه ای و زیر منطقه ای نفوذ منحصر به فردی بر موقعیت های بحرانی در منطقه خود، تاثیر بر روی آن ها، و دسترسی به آن ها دارند. طراحان و تهیه کنندگان منشور ملل متحد در پیش بینی ساختار امنیت دسته جمعی جهانی با قایل شدن نقشی آشکار برای تعهدات منطقه ای افرادی دوراندیش بودند. در شرایط بسیار پیچیده ای که امروز ما با آن مواجه هستیم سازمان ملل متحد به حد فزاینده ای با عوامل منطقه ای به شیوه های گوناگون همکاری می کند: در نقش رهبری، در نقش حمایتی، در نقش سهیم شدن و تقسیم فشار و مشکلات، در استقرارهای متوالی و در چند عملیات مشترک.

۵۲- ما در پنج سال گذشته مشارکت های موجود با اتحادیه آفریقا، اتحادیه اروپا، سازمان کشورهای آمریکایی، جامعه کاراییب، جامعه اقتصادی کشورهای غرب آفریقا، جامعه توسعه جنوب آفریقا، آسه آن، سازمان کنفرانس اسلامی و دیگران را تعمیق کرده یا مشارکت های جدید برای پیشگیری از مناقشه و میانجیگری به وجود آورده ایم. ما توانسته ایم ابتکارهایی برای کمک به ایجاد توانایی های منطقه ای و آموختن از تجربه های منطقه ای به عمل آوریم که بخشی از هزینه آن ها از منابع فوق بودجه ای تامین شده است. برنامه های آموزشی مشترک در زمینه طیفی گسترده از مسایل امنیت و صلح اینک در دسترس است. با این حال دستیابی به هم افزایی ها به زمان و کار سخت نیاز دارد و این واقعیت که، با چند استثنای کوچک، ۱۵ سازمان ملل متحد، سازمان های منطقه ای و دیگر عوامل سازوکارها یا رویه های مشترکی ندارند که در زمان برخورد با مشکلات تصمیم بگیرند کدام سازمان کدام کار را در یک موقعیت مفروض انجام دهد باعث آسان تر شدن کارها نمی شود. ما در شرایطی که می کوشیم مجراها و ضوابط نهادی رسمی خود را در این زمینه اصلاح کنیم، مشغول سرمایه گذاری در روابط شخصی کلیدی با شرکای منطقه ای، که اساس همکاری نزدیک تر را تشکیل می دهند، نیز هستیم.

۵۳- در این حال همکاری ما با بانک جهانی و سایر موسسات مالی بین المللی در کشورهای بی ثبات و گرفتار مناقشه طی چند سال گذشته افزایش یافته، و هنگامی که نفوذ این موسسات، با اتکا به انگیزه ها و مشوق های منحصر به فردی که فقط آن ها می توانند پیشنهاد کنند، در کنار تلاش های دیپلماتیک مشترک قرار می گیرد، شاهد منافع واقعی بوده ایم. ما از انتشار نشریه "گزارش توسعه جهانی ۲۰۱۱: مناقشه، امنیت و توسعه" از سوی بانک جهانی به عنوان مساعدتی به تلاش های مشترک ما برای رسیدگی به این پیوندهای حیاتی استقبال می کنیم.

۵۴- نقش میانجی های مستقل بیش از پیش مهم است، و ما برقراری پیوندهای نزدیک تر با بعضی از این ها را شروع کرده ایم. ما با عوامل دیگر در زمینه دیپلماسی پیشگیرانه نیز، مانند گروه های زعما و پیش کسوتان، سازمان های جامعه مدنی، گروه های زنان، گروه های مشاوران و متفکران، دانشگاه ها، جامعه بازرگانی و رسانه ها تماس گرفته ایم. تغییری ضروری در حال انجام است تا روش کار ما با جامعه مدنی، به ویژه زنان و جوانان، که اغلب محروم نگهداشته شده اند و با این حال می توانند مسوولیت برای تغییر مسالمت آمیز را رهبری کنند، بهتر شود.

۵۵- نهایتاً این که تلاش می کنیم مشارکت ها در داخل خود نظام ملل متحد را بهبود بخشیم، ابزارهای متعدد خود را تلفیق و ادغام کنیم، گرچه اغلب نا همگون و پراکنده هستند، تا تاثیر تلاش های پیشگیرانه خود را به حداکثر برسانیم. تعهد جدید در گینه، برای مثال، درگیری شورای امنیت، مداخله شخصی من و بیش از ۴۰ سفر کاری نماینده ویژه من در داکار را به کوناکری ایجاب کرد. این تعهد همچنین نیازمند رهبری و حمایت موثر از اداره امور سیاسی و دفتر سازمان ملل متحد برای غرب آفریقا، مساعدت فعالانه هماهنگ کننده مقیم و گروه کشوری سازمان ملل متحد، یک

کمیسیون تحقیق به رهبری سازمان ملل متحد و گشودن دفتر جدید کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل متحد همچنین یاری تحلیلگران سیاسی، کارشناسان انتخاباتی و مشاوران میانجیگری در کنار کارشناسان بخش های توسعه، امور بشردوستانه، حقوق بشر و امنیت بود. صندوق نهادینه سازی صلح ما نیز، که هم از میانجیگری جامعه اقتصادی کشورهای غرب آفریقا وهم از یک نیروی امنیتی متعهد برای محافظت از فرایند انتخابات حمایت کرد، مساعدت های حیاتی به عمل آورد. در یک مرحله مهم، یک بالگرد سازمان ملل متحد که از هیات ما در لیبریا امانت گرفته شده بود انتقال وسایل انتخاباتی را که می بایست به سرعت تحویل داده می شد از مناطق دورافتاده به کوناکری رساند.

د- قابلیت تداوم

۵۶- دیپلماسی پیشگیرانه نوعاً تصمیم گیرندگان رسمی را در طول دوره های افزایش تنش های سیاسی یا بحران های در حال ظهور درگیر می کند. هنگامی که بن بست برطرف می شود یا لحظه بحرانی گذشته است از شدت تلاش های دیپلماسی پیشگیرانه کاسته می شود و این سوال باقی می ماند که دستاوردهای دیپلماتیک را چگونه می توان حفظ کرد. در چارچوب میانجیگری پس از مناقشه، در سال های اخیر اهمیت بسیاری برای ماندگاری موافقت نامه های صلح قابل شده اند. اگرچه تعهدات دیپلماسی پیشگیرانه ضرورتاً به موافقت نامه های رسمی منتهی نمی شوند، موفقیت آمیزترین های آن ها به همتایان (طرف های) ملی در بنا نهادن پایه ها برای فرآیندی طولانی مدت تر به منظور رسیدگی به دلایل اساسی مناقشه، همچنان که میانجیگری عنان در ۲۰۰۸ در کنیا کرد، یاری رسانده اند. مهم ترین عوامل در این زمینه نهادهایی هستند که به وسیله افراد درگیر طراحی شده اند و به آن ها تعلق دارند و می توانند از طریق حمایت از گفتگو و تأمین محلی برای یافتن راه حل مسالمت آمیز اختلافات از مناقشه پیشگیری کنند. درشماری از موقعیت ها این عوامل به "ساختارهای ملی برای صلح" معروف شده اند.

۵۷- به موازات ایجاد منابع ملی برای پیشگیری از مناقشه، ارائه تسهیلات آرام بین المللی یا منطقه ای باید تا مدتی طولانی تر از آنچه تاکنون معمول بوده ادامه داشته باشد تا در صورت نیاز در مقاطع ویژه، در دسترس باشند. ۱۰ کمیسیون نهادینه سازی صلح همچنین دفاتر منطقه ای ما، در هیات های سیاسی کشوری، و گروه های کشوری نقشی مهم برای ایفا در این زمینه دارند.

۵۸- تعهدات دیپلماسی پیشگیرانه برای این که ماندگار باشند همچنین باید از محفل تصمیم گیرندگان و مقامات ارشد به جامعه مدنی به طور کلی گسترش داده شود. با این حال، کار با رهبران جامعه مدنی در جهت راه حل های ماندگار معمولاً از حوزه اختیارات - و ظرفیت و توانایی - یک فرستاده که تمرکز اصلی او فعالیت در زمینه مرحله اول دیپلماسی پیشگیرانه است فراتر می رود. بنا براین بهتر این است که فرستادگان و همکاران آنان برسر تهیه و تدوین استراتژی های مشترک و تقسیم کار با سازمان ملل و عوامل دیگر در محل مأموریت که در تلاش های طولانی مدت تر مربوط به نهادینه سازی صلح درگیر هستند توافق کنند. سازمان های غیردولتی که در حمایت از دیپلماسی مرحله دوم و مرحله سوم "مردم به مردم" تخصص دارند نیز می توانند طرف های ارزشمند گفتگو در چنین شرایطی باشند.

ه- ارزیابی

۵۹- ما می دانیم دیپلماسی پیشگیرانه چه زمانی موثر است، اما اثبات تجربی آن دشوار است. چارچوب های ارزیابی موجود ما برای واقعیت های پیچیده ای که درعمل با آن ها مواجه می شویم چندان مناسب نیستند، و اندازه گیری نتایج سیاسی مهم می تواند دشوار باشد. به علاوه، به گفته پرز دکوئیار، دبیرکل پیشین، "هیچکس هرگز نخواهد دانست بر اثر تماس هایی که در قصر شیشه ای معروف، که در صورت لزوم می تواند کاملاً مات و کدر شود، گرفته شده از چه تعداد مناقشه پیشگیری شده یا آن ها را محدود کرده اند.^{۱۶} دیپلماسی آرام در سنت شفاهی سازمان ملل متحد، سازمان های منطقه ای یا شورای زعما و پیش کسوتان ادامه دارد اما پیچیدگی ها و دشواری های آن به ندرت روی کاغذ می آید و در جایی ثبت می شود.

۶۰- در هر صورت، ما می دانیم که در دوره تنگناهای بودجه ای و نظارت های خزانه داری ها و رای دهندگان، باید توانایی خود را برای نظارت کردن بر نتایج، اندازه گیری تاثیر، ارائه مدارک معتبر دایر بر این که پیشگیری موثر واقع می شود و برقراری ارتباط موفقیت به بار می آورد، بهبود بخشیم. هرچه بیشتر کار کنیم، بیشتر یاد می گیریم چه چیزی موثر است و چه چیز نیست. ما طی چند سال گذشته در داخل سازمان در زمینه مستند کردن تعهدات، تجزیه و تحلیل درس ها و ثبت تجربه ها و روش های امید بخش گام های بلندی برداشته ایم.

۶۱- دیپلماسی فن و مهارتی کاملا شخصی است، و ارزشمندترین منابع ما در این زمینه انسان ها هستند. برای تاثیرگذاری در این عرصه، میانجیگران و فرستادگان باید دارای اعتبار باشند که این کیفیت نامحسوس است که به سختی به دست می آید و آسان از دست می رود. آنان در شرایطی که برمیبا و رعایت احتیاط، بی طرفی، شفافیت و رازداری کار می کنند باید بدانند چگونه اعتماد طرفین را جلب کنند و در آنان اطمینان به وجود آورند. آنان همچنین باید قادر باشند به طرفین القا کنند که حتی حل نشدنی ترین مساله قابل حل است. اینها مهارت هایی نیستند که به سهولت قابل ارزیابی باشند. "عامل انسانی" در دیپلماسی بی ثبات ترین عامل است، عاملی که برنامه ریزی برای آن از همه دشوارتر است، و با این حال برای این که هر تعهدی در زمینه دیپلماسی پیشگیرانه موثر واقع شود، مسلما مهم ترین عامل است. بهترین ابزارها و برنامه ها بدون افراد درست برای اجرای آن ها ارزش چندانی ندارند.

۶۲- از این رو، سازمان طی چند سال گذشته انرژی قابل توجهی را برای بهبود کار میانجیگران، کارشناسان و فرستادگان ارشد خود که می توانند در مناطق بی ثبات اقصی نقاط جهان مستقر شوند، اختصاص داده است. ما روی مشارکت هایمان با کشورهای عضو، عوامل منطقه ای و دیگران برای گسترش شبکه های مشترک مان در این زمینه حساب می کنیم. گزارش مستقل گروه مشاوره ای ارشد درباره توانایی غیرنظامی در دوره پس از مناقشه (A/65/747-S/2011/85, annex) که اخیرا منتشر شد، نیز توصیه های ارزشمندی برای تقویت کار فرستادگان و افزایش قابلیت مبادله اطلاعات آنان ارائه داده است. من یک کمیته رهبری تشکیل داده ام که راه های عملیاتی کردن این توصیه ها را پیشنهاد خواهد کرد.

۶۳- با وجود این، حتی مجرب ترین فرستادگان هم نمی توانند این کار را به تنهایی انجام دهند. ما در سازمان ملل متحد از امکان استفاده از مجموعه ای از کارکنان برخورداریم که می توانند از فرستادگان ارشد حمایت و پشتیبانی با کیفیت عالی به عمل آورند و در نهایت به جمع آنان ملحق شوند. ما در حال مضاعف کردن تلاش ها به منظور حمایت از قدرت تحرک مقر سازمان در محل های دچار مناقشه هستیم. ما همچنین از طریق واحد حمایت از میانجیگری و سایر توانایی های خود در نظام ملل متحد تلاش می کنیم نظر کارشناسانه فنی را که می توانیم درباره مسایل موضوعی و عملی کلیدی به فرستادگان خود ارائه دهیم، بهبود بخشیم.

۶۴- دیپلماسی پیشگیرانه مقرون به صرفه است اما برای نتیجه دادن نیازمند سرمایه گذاری مالی مداوم است. شورای امنیت در ۲۰۱۰ ضرورت فراهم کردن "حمایت مالی قابل پیش بینی، منسجم و به موقع از سازمان برای استفاده بهینه از ابزارهای دیپلماسی پیشگیرانه" را تایید کرد.^{۱۷} مساعدت های داوطلبانه برای ایجاد امکان واکنش های سریع و انعطاف پذیر به بحران ها و فرصت هایی که برای ایجاد صلح به وجود می آیند همچنان ضروری است. وجود امکانات مالی به ما اجازه می دهد ثبات و قابل پیش بینی بودن بودجه عادی را با توانایی واکنش سریع درست تکمیل کنیم، و من کشورهای عضو را تشویق می کنم به تامین این حمایت ادامه دهند.

پنجم- اظهار نظرها و اندیشه ها درباره مسیر آینده

۶۵- شورای امنیت درخواست کرد در گزارشی توصیه هایی درباره چگونگی استفاده بهینه از ابزارهای دیپلماسی پیشگیرانه در داخل نظام ملل متحد و با همکاری سازمان های منطقه ای و سایر عوامل ارائه دهم. در این گزارش نوآوری ها و روش های درحال شکل گیری سال های اخیر، ابزارهای دراختیار ما و چالش های اصلی را که همچنان با آن ها مواجه ایم را شرح داده ام. مسایلی در این گزارش مطرح شده است که، در صورت رسیدگی موفقیت آمیز به آن ها، به هموار کردن مسیر پیش روی ما در شرایطی که دستورکار خود را پی می گیریم، کمک خواهد کرد.

۶۶- ما باید از اصلاحاتی که در سازمان ملل و در سازمان های منطقه ای و زیر منطقه ای گوناگون در زمینه ایجاد سازوکارهای هشدارزود هنگام به عمل آمده استفاده کنیم. برقراری گفتگوهای مرتب و غیر رسمی در زمینه هشدارزود هنگام بین سازمان ملل و شرکای منطقه ای و شرکای دیگر به ما امکان خواهد داد اطلاعات گردآوری کنیم و به ما کمک می کند "لحظه های آستانه" را که عوامل کلیدی ممکن است تصمیم بگیرند به خشونت متوسل شوند پیش بینی کنیم. در هر صورت، هشدارزود هنگام فقط در صورتی مفید است که منجر به اقدام زود هنگام شود، و نیاز داریم به

۱۷- اعلامیه رییس شورای امنیت (S/PRST/2010/14)، تصویب شده در جریان بحث آزاد شورای امنیت درباره "حفظ صلح و امنیت بین المللی: استفاده بهینه از ابزارهای دیپلماسی پیشگیرانه: امیدها و چالش ها در آفریقا"، در ۱۶ ژوئیه ۲۰۱۰.

طیفی گسترده تر از انتخاب ها برای برخورد با یک خطر در شرف وقوع، از جمله ظاهرا گام های کوچک، مانند صدور اعلامیه هابرای ابراز نگرانی از جانب چند عامل یا هیات های حقیقت یاب، که می تواند بر محاسبات اولیه طرفین اختلاف اثر بگذارد، فکر کنیم.

۶۷- ما همچنین باید به تلاش های خود برای سرمایه گذاری و تجهیز بهتر "دیپلمات های کارشناس پیشگیری"، که کوشش های ما را برای پیشگیری از مناقشه مسلحانه در محل اختلاف رهبری کنند، ادامه دهیم. ما به گسترش مجموعه میانجیگران و فرستادگان کاملا ماهر خود که بتوانند به سرعت در محل های باعث نگرانی مستقر شوند، با تمرکز بر افزایش تعداد میانجیگران ارشد مونث نیاز، خواهیم داشت. ۱۸ آنان بعد از استقرار نیاز به این دارند بتوانند به سهولت و با سرعت از نظرای کارشناسانه موضوعی عالی، مانند خدمات پرطرفدار "گروه آماده کمک کارشناسان میانجیگری"، برخوردار شوند. اولویتی طولانی مدت تر برای سازمان ملل متحد، سازمان های منطقه ای و کشورهای عضو سرمایه گذاری در آموزش کارکنان برای پشتیبانی از میانجیگران و فرستادگان ارشد و نهایتا الحاق به جمع آنان است.

۶۸- دیپلماسی پیشگیرانه برای این که نتیجه بخش باشد به سرمایه گذاری مالی کافی نیاز دارد. من از کشورهای عضو می خواهم با توجه ویژه به توانایی های واکنش سریع، حمایت مالی به موقع و قابل پیش بینی را تضمین کنند. ما درعین حال، به فعالیت خود برای به حداکثر رساندن تاثیر منابعی که اکنون داریم ادامه خواهیم داد.

۶۹- سازمان ملل متحد در ایجاد مشارکت ها با سازمان های منطقه ای و زیر منطقه ای، کشورهای عضو و جامعه مدنی در زمینه پیشگیری از مناقشه راهی طولانی را طی کرده است. با این حال، برای برخورداری از قابلیت کامل ما در این حوزه نیاز به تقویت بیشتر این روابط، به ویژه با شرکای منطقه ای داریم. ما امکانات گفتگوی اساسی تر درباره مسایل بالقوه مورد علاقه، همچنین مبادله مرتب تر دیدگاه ها و اطلاعات در سطح کاری را مشاهده می کنیم. در موقعیت های بحرانی لازم است بتوانیم به سرعت درباره این که چه کسی چه کاری می تواند برای کمک انجام دهد تصمیم بگیریم. شورای امنیت ممکن است بخواهد از تلاش های اخیر استفاده کند و روابط محکم تر با سازمان های منطقه ای برقرار سازد.

۷۰- ما همچنین لازم است بپذیریم که تلاش ها در زمینه دیپلماسی پیشگیرانه تحت رهبری بین المللی ممکن است فقط به پیشگیری از خشونت در کوتاه مدت کمک کنند. در نهایت، تنها سازوکارها و نهادهای ملی می توانند به گونه پایدار از مناقشه خشونت آمیز در طولانی مدت پیشگیری کنند. بنا براین ما به اولویت دادن به حمایت از توانایی های ملی برای میانجیگری، تسهیل و گفتگو، و یاری به همتایان خود، به درخواست آنان، برای ایجاد نظام های ملی به منظور پیشگیری از مناقشه ادامه خواهیم داد. ما همچنین باید شیوه همکاری با جامعه مدنی، به ویژه زنان و جوانان، را که می توانند عناصر کلیدی برای تغییر مسالت آمیز باشند، اصلاح کنیم.

۷۱- درپایان، دیپلماسی پیشگیرانه، با منابع نسبتا ناچیز، امروز در بسیاری از مناطق دنیا نتایج ملموس به بار می آورد و به نجات جان انسان ها و حفظ دستاردهای توسعه کمک می کند. دیپلماسی پیشگیرانه شیوه ای است که شاید در همه موقعیت ها موثر نباشد و همچنان با عدم قطعیت، خطرها و چالش های درحال تکامل که، به تعبیری، با این فعالیت همراه است، مواجه خواهد بود. با این همه، من شدیداً باور دارم که دیپلماسی پیشگیرانه بهتر نه اختیاری بلکه ضروری است.

۷۲- من اعتقاد دارم با آگاهی روزافزون، مشارکت های نیرومندتر و ابزارهای بهترامکان تقویت بیشتر توانایی جامعه بین المللی برای دیپلماسی پیشگیرانه به نفع صلح، امنیت و توسعه وجود دارد. این اندیشه ای دیرین در سازمان ملل متحد بوده است، اندیشه ای که آشکارا آینده ای دارد. دیپلماسی پیشگیرانه در سراسر دوره دوم کار من به عنوان دبیرکل اولویتی کلیدی برای سازمان باقی خواهد ماند، و من روی حمایت کشورهای عضو، سازمان های منطقه ای، جامعه مدنی و شرکای دیگر درشرایطی که دسته جمعی این کار را به پیش می بریم، حساب می کنم. این بی شک یکی از هوشمندانه ترین سرمایه گذاری هایی است که می توانیم انجام دهیم.