

**تنظيم وتطوير الأمانة العامة للأمم المتحدة  
(دراسة تحليلية)**

**دكتور / محمد صالح المسفر**

مدرس بقسم الإدارة العامة  
كلية الإدارة والاقتصاد - جامعة قطر

## تقديم

في عام ١٩٧٥ ، أي منذ عشرين عاماً ، أعد داج همرشولد الأمين العام للأمم المتحدة وقتئذ تقريره المعنون :

### " What Now: Another Development "

وفي هذا التقرير يشير الأمين العام إلى أن الأمم المتحدة ، باعتبارها التنظيم العالم الوحيد القائم ، ينبغي أن يعاد تنظيمها لتصبح أداة فعالة لخدمة أهداف تنمية جديدة وتعاون دولي جديد ، وعلى حد قوله (١) :

"The U.N. system, should be reorganized and moulded into an effective instrument geared to the objectives of another development and renewed international cooperation."

وفي الجزء الثاني من التقرير يشير همرشولد إلى أهمية إعادة تنظيم الأمانة العامة للأمم المتحدة حتى تتوفر لها القيادة الفعالة في توجيه أعمال ونشاطات الأمم المتحدة. وتمضي سنوات كثيرة ، ليأتي الأمين العام الدكتور بطرس غالي ليعلن في فبراير ١٩٩٢ عن عدد من الخطوات الأولية التي يعتزم بها إعادة هيكلة وتفعيل عمل الأمانة العامة للأمم المتحدة :

### "Restructuring and Streamlining the Secretariat"

ومن قبل ذلك يؤكد بطرس غالي عند تعيينه في ٣ ديسمبر ١٩٩١ إنه سيرحب بأية مقترحات من داخل أو خارج مبنى الأمم المتحدة ، من أجل ترسيم مسارات العمل ، والتخلص من أي عمل يمثل إهداراً للوقت والجهد ، أو يكون قد تجاوزه الزمن ، بما يؤكد الثقة التي أعطيت له ، وأنه سيتحمل مسؤولياته بأمانة ودقة ودون إبطاء ، وعلى حد قوله أيضاً (٢):

"I welcome and will carefully examin every proposal, from within and outside this house, for streamlining our operations, eliminating what is wasteful or obsolete, and ensuring that the mandates entrusted to the General are carried out faithfully, accurately, and without delay"

وبين داج همرشولد وبطرس غالي لم ينقطع الاهتمام بتنظيم وتطوير أجهزة الأمم المتحدة، وفي مقدمة هذه الأجهزة كانت «الأمانة العامة» تستقطب جانباً كبيراً من هذه الاهتمامات والمحاولات، بعضها أخفق، وبعضها حقق أهدافه.

وعلى المستوى الأكاديمي، فإن السؤال الذي يطرح الآن: ماهو موقع تناول العلمي لهذا الموضوع، موضوع تنظيم وتطوير الأمانة العامة للأمم المتحدة من حقول المعرفة المتعارف عليها؟

إن الإجابة على هذا السؤال قد تطول، ولكن الباحث يوجزها في نطاق الدائرة العلمية المشتركة التي تقع بين حقلين متكاملين أحدهما كان نتاجاً للآخر، الحقل الأول هو حقل العلوم السياسية الذي يستوعب قضايا التنظيم الدولي بكل أبعاده الموضوعية والمؤسسية، وحقل الإدارة العامة الذي يشمل في التقسيم الدولي لنطاقات عمله، نطاقاً دولياً يرتكز إلى هذا العلم المستقر في «إدارة المنظمات الدولية» وهو علم باتت له منهاجيته وأساليبه وأدواته.

وعلى هذا الأساس، فإن هذه الدراسة تزوج بين حقلين مترابطين من حقول المعرفة، وهي في ذاتها تمثل نموذجاً للعلاقات الوثيقة بين العلوم السياسية وعلم الإدارة العامة، يأمل الباحث أن يكون قد تمكن من إبراز أواصر الصلة والتفاعل بينها.

### خطة الدراسة و منهاجها

من الطبيعي أن تتحدد خطة الدراسة في ضوء أهدافها، ويقود ذلك إلى تناول عدد من النقاط المنهجية هي:

- مشكلة الدراسة وأهميتها.

- أهداف الدراسة.

- خطة البحث.

- قيود البحث.

- منهج البحث.

ونعرض لهذه الجوانب فيما يلي:

**مشكلة الدراسة وأهميتها :**

«الأمانة العامة» هي إحدى الهيئات الرئيسية الست التي تتكون منها الأمم المتحدة ، والهيئات الأخرى هي : الجمعية العامة، ومجلس الأمن، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس الوصاية ومحكمة العدل الدولية(٣). وتقوم هذه الهيئات على اتخاذ القرارات ووضع وتنفيذ برامج العمل التي تهدف إلى حماية وتطوير كثير من جوانب الحياة مثل تسوية المنازعات بين الدول بالوسائل السلمية ، وتحقيق الاستقلال ، وحق تقرير المصير ، وحقوق الإنسان الأخرى لجميع شعوب العالم ، وتحسين الأحوال الاجتماعية والاقتصادية في جميع البلدان ، والتعاون الدولي في توفير الإغاثة لضحايا المنازعات والكوارث الطبيعية، واعتماد النظم الخاصة بحماية البيئة، واستغلال الموارد البحرية وأنشطة الفضاء الخارجي ، وغير ذلك من النشاطات التي لم تعد تقتصر على حفظ السلم والأمن الدوليين ، وهي مهام مازالت تستأثر بجانب مهم ورئيسي من جهود الأمم المتحدة وإمكاناتها ومواردها . وهكذا نتبين الأهمية المتزايدة لدور الأمم المتحدة في حقبة ما بعد الحرب الباردة، وأن دورها لم يعد مقصوراً على عمليات حفظ السلام والأمن الدوليين ، وإنما امتد ليشمل جوانب تنمية شتى تتراوح بين الاستراتيجية الإنمائية الدولية، وأزمة الديون الخارجية ، والتنمية المستدامة ، والتعاون الاقتصادي الدولي، والتجارة والتنمية ، والأغذية والزراعة ، ومصادر الطاقة ، والسكان، والمستوطنات البشرية، وتسخير العلم والتكنولوجيا لأغراض التنمية، وحماية البيئة ، والتنمية البشرية ، والتصحر والجفاف... حتى أصبح البعض يفكر بإنشاء أمم متحدة جديدة للتنمية .

ومن الطبيعي أن تحتل « الأمانة العامة » للأمم المتحدة الدور الفاعل Prime Move في كل هذه الجهود على تنوعها وتباينها ، وأن يصبح إعادة تنظيم «الأمانة العامة» مطلباً ضرورياً لضمان فاعلية سائر الهيئات والمنظمات التابعة للأمم المتحدة .

لقد بلغ عدد موظفي الأمم المتحدة قرابة ثلاثين ألفاً ، يعمل منهم ١٣٩٧٣ موظفاً في الأمانة العامة وحدها وذلك في تاريخ ١٩٩١/٦/٣٠ ويتم تمويل هذه الوظائف من الميزانية العادية للأمم المتحدة (١٠٢٤٨ وظيفة) ومن مصادر أخرى خارجة عن الميزانية (١٨٩٩٨ وظيفة)(٤) .

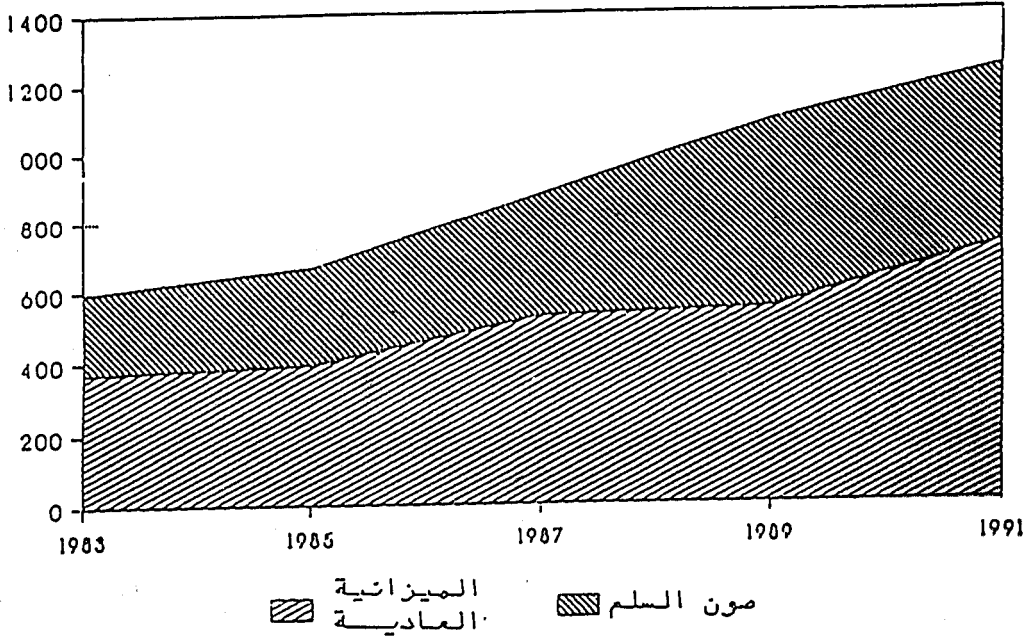
إن إلقاء نظرة سريعة على الخريطة التنظيمية للأمانة العامة للأمم المتحدة يوضح ويفسر بصورة بيانية Explains Graphically حجم المشكلة التي تواجهها الأمانة العامة ومدى

الحاجة إلى إعادة تنظيمها وتطوير أعمالها كسبيل لضمان فاعليتها ودعم قدراتها .  
وإذا كانت أهمية الدراسة تتضح من حجم المشكلة التي تعالجها ، فإن الباحث يوجز هذه الأهمية فيما يلي :

- ١ - أن عالم اليوم الذي تحاصر دوله مشاكل الديون والمجاعة والتنمية وتحقيق الديمقراطية، وتطوير الأوضاع البيئية المتدهورة .. كل هذه المشكلات والتحديات المعقدة والمتشابكة لن يتسنى علاجها إلا من خلال أمم متحدة عالية الكفاءة ، تحظى بثقة العالم والشعوب ، وتقوم على إدارتها أمانة عامة متميزة ، جيدة التنظيم .
- ٢ - أنه في الوقت الذي يتنامى فيه دور الأمم المتحدة في فترة ما بعد الحرب الباردة ، ويمتد إلى أدوار إنسانية وتنموية ، لا تجرد الأمم المتحدة في خزانتها من الموارد والإمكانيات والتمويل ما يكفي للقيام بالحد الأدنى من مهامها ، وأن خطراً حقيقياً يوشك أن يهدق بالأهداف التي يطالب المجتمع الدولي الأمم المتحدة بتحقيقها والعمل من أجلها.
- ٣ - أن التوسع في أدوار الأمم المتحدة ، وبناء موقف إيجابي تجاه هذه المنظمة الدولية سواء من جانب الحكومات أو الشعوب ينبغي أن يصاحبه تطوير مضطرد في أداؤها الإداري والتشغيلي ، وستعتمد مصداقية الأمم المتحدة في المستقبل - وبدرجة أكبر - على فعالية إدارتها ، وكفاءة موظفيها ، وتطوير أوضاعها التنظيمية والإدارية .
- ٤ - أنه إذا كان توفير التمويل اللازم للأمم المتحدة يساعد على قيامها بالأدوار المنوطة بها ، فإن مراجعة أوضاع الأمانة العامة وهيكلها التنظيمية وأساليب عملها والتنسيق بين برامجها ، ونجاح الأمانة العامة في إجراء هذا التطوير ، من شأنه أن يدعم إمكانياتها ومواردها على الجانب الآخر ، وأن يجعل الجهود المبذولة لتمويل عملياتها أكثر قبولاً من جانب الدول الأعضاء ، خاصة إذا علمنا أن إجمالي الاشتراكات غير المسددة في الميزانية العامة من جانب الدول الأعضاء قد بلغ قرابة مليار دولار في ٣١ مايو ١٩٩٣ ، وقيمة المبالغ المتأخرة عن سنوات سابقة لعام ١٩٩٢ تمثل ٨٨٪ من هذا المبلغ (٥) ، ويوضح الشكلان {١} ، {٢} أهم هذه المؤشرات المالية للأمم المتحدة .

## الاشتراكات المقررة وغير المسددة للميزانية العادية ولائحة صون السلم معاً

بملايين دولارات الولايات المتحدة

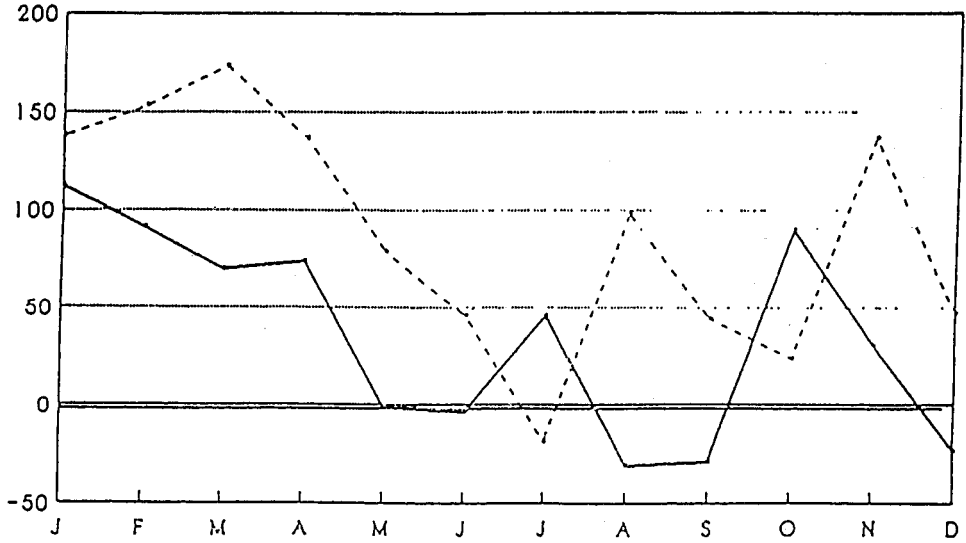


جميع الأرصدة محسوبة حتى ٣٠ أيلول/سبتمبر

المصدر : الجمعية العامة للأمم المتحدة ، الوثيقة رقم A/46/600/add. I المؤرخة في ١٩ نوفمبر ١٩٩١

## الأموال العامة للأمم المتحدة أرصدة النقد المتاح في عامي ١٩٩٠ و ١٩٩١

بملايين دولارات الولايات المتحدة



الأرقام لشهري تشرين الثاني / نوفمبر  
وكانون الأول / ديسمبر ١٩٩١ تقديرية

١٩٩١ - ١٩٩٠

المصدر: الجمعية العامة للأمم المتحدة، الوثيقة رقم A/46/600/add. I المؤرخة في ١٩ نوفمبر ١٩٩١

**أهداف الدراسة :**

تهدف هذه الدراسة إلى :

- إيضاح الدور المتزايد للأمم المتحدة ، وما يلقيه هذا الدور من أعباء ومهام جديدة على الأمانة العامة للأمم المتحدة ، وسط ظروف دولية بالغة التعقيد ، مع بيان الإطار السياسي والدولي لهذا الدور .
- عرض المشكلات التنظيمية والإدارية والمالية التي تواجهها الأمانة العامة للأمم المتحدة في سبيل تطوير دورها وزيادة كفاءتها .
- عرض وتقييم الجهود السابقة التي بذلت لتنظيم وتطوير الأمانة العامة للأمم المتحدة ، وبيان أهم ما خلصت إليه هذه الجهود .
- اقتراح خطوط عامة يمكن من خلالها أن تمضي عملية إعادة تنظيم وتطوير الأمانة العامة ، وهي خطوط لا تغطي المشاكل العريضة للبناء التنظيمي الواسع للأمم المتحدة إلا عندما تكون العلاقات والحاجة إلى التنسيق ذات أهمية في اتخاذ قرار معين يتعلق بالأمانة العامة .

**خطة الدراسة :**

- في ضوء الأهداف السابقة ، فإن من الملائم أن تمضي خطة الدراسة - بعد مقدمتها - على النحو التالي :
- \* خلفية التنظيم الدولي والآفاق المستقبلية للأمم المتحدة .
- \* الأمانة العامة وموقعها من عمليات الأمم المتحدة .
- \* عناصر تنظيم وتطوير الأمانة العامة : أهداف هذا التنظيم - خصوصية هذا التنظيم - الجهود السابقة - معطيات هذه الجهود .
- \* مشكلات تنظيم وتطوير الأمانة العامة .
- \* توصيات وحلول .

**قيود البحث**

أحاطت بهذا البحث عدة قيود ، كان أهمها :

- ضخامة المنظمة التي يتجه إليها البحث ، فهي منظمة دولية عالمية SUPRA-NATIONAL تخضع لنمط دولي في إدارتها وتوجيه عملياتها .



- البُعد المكاني للباحث عن ارتياد ومتابعة مصادر المعرفة المتوفرة في مجال موضوعه، وصعوبة الوقوف على هذه المصادر من خلال الجهود العادية للاتصال وطلب المعلومات.
- الحاجة إلى مراجعة مصادر شتى للمعرفة، وتوثيقها، وتدقيق جانب كبير منها، لحساسيتها، وطبيعة العضوية في هذه المنظمة من دول كاملة السيادة .
- أن البحث في موضوع الدراسة اقتضى التكامل وتحقيق التوازن بين جوانب شتى للمعرفة ، سياسية واقتصادية وإدارية ومالية ، نظراً لطبيعة الموضوع ووقوعه في منطقة أو ملتقى وسط بين السياسة والإدارة .

وقد استعان الباحث في مواجهة هذه القيود بخبرة سابقة توفرت له في العمل بالأمم المتحدة ، انقطع عنها منذ قرابة عشر سنوات ، وبزيارة ميدانية للأمانة العامة للأمم المتحدة وبعض أقسامها في صيف عام ١٩٩٣ بهدف الوقوف - عن قرب - على بعض مستجداتها وأوراق عملها في نطاق موضوعه .

### منهج البحث وأسلوبه :

لما كان منهج البحث يتحدد في ضوء أهداف الدراسة ، فقد كان المنهج الأكثر ملاءمة - والذي اتجهت إليه الدراسة - هو المنهج الاستقرائي التحليلي الذي اعتمد على وصف الحقائق السياسية والإدارية المرتبطة بموضوع البحث ، والوقوف على أسبابها ، وتحليل علاقاتها ، والربط بين معطياتها ، وتفسيرها ، ثم التوصل إلى نتائج حول إمكانيات تطوير هذه الحقائق .

إن المنهج المستخدم يقترب من منهج تحليل النظم الذي ينطلق من شعور أولي بمشكلة ماثلة، في ضوء أهداف كان يتعين تحقيقها ، ثم يعمد إلى بيان طبيعة المعوقات التي تعترض تحقيق هذه الأهداف وأسبابها ، مع البحث في الحقائق والمعلومات المتوفرة عن البدائل والحلول الممكنة لهذه المشكلة . ولقد اعتمدت الدراسة على كثير من المصادر والتقارير والدراسات والوثائق التي وقف عليها الباحث من خلال زيارته ولقاءاته ومناقشاته ، وما حُمل إليه منها .

### أولاً : خلفية التنظيم الدولي والآفاق المستقبلية للأمم المتحدة :

تسميات كثيرة أطلقت على هذا العصر ، الذي نعيشه ، ولكن واحداً منها هو الذي يخدم أغراض هذه الدراسة ، وهو أننا نعيش (عصر المنظمات والقوانين والمؤتمرات

الدولية)، تلك المنظمات والمؤتمرات التي تكاد تصبح في حال انعقاد دائم على سطح الكرة الأرضية، فحين ينفذ مؤتمر عالمي يبحث في التلوث والأرض والبيئة، ينعقد آخر يبحث في السكان والتنمية، وآخر عن الجريمة والعدالة أو عن المخدرات وغير ذلك.

إن فكرة التنظيم الدولي، والقانون الدولي، والمؤتمرات الدولية، ليست نتاجاً لاختيار دولة ما، أو انعكاساً لفلسفة فرد أو دولة، بقدر ما هي ناتج لطبيعة التطور العالمي بكل أدواته وقواه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتجسيد لطموحات الدول والشعوب في تنظيم وإدارة وتسيير علاقاتها ومصالحها.

وحين نحاول البحث عن جذور التنظيم الدولي، فإنه غالباً ما تقودنا مراجعنا إلى التاريخ الأوروبي المعاصر، وبالتحديد فترة ما بعد الحرب النابليونية في أوروبا في مطلع القرن التاسع عشر، ويعتبر مؤتمر فيينا عام ١٨١٥ بمثابة نقطة البدء في محاولات التنظيم الدولي حيث أصبح العالم مهياً لأفكار ومحاولات هذا التنظيم (٦).

ولكن مؤتمر فيينا الذي يمثل هذه البداية لا يجعلنا نغفل بطبيعة الحال عن الخلفيات الأخلاقية والأدبية لموروثات الشعوب والدول، فقد أسهمت هذه الموروثات في تأسيس التنظيم الدولي وقيام فكرة المنظمات الدولية، كنتاج يرتبط بتاريخ البشرية وليس مجرد ناتج للتاريخ الأوروبي (٧) فالفرعون المصري إخناتون فكر بإنشاء هيئة لاهوتية دولية قبل ١٤ قرناً من الميلاد، وفي بلاد الإغريق القديمة أنشئت رابطة الممالك - المدن من أجل الحد من الحروب بين المجتمعات المتجاورة. وفي العصور الوسطى اقترح الشاعر الفلورنسي دانتي في ال (دي موناريا) إقامة حكومة عالمية بإشراف محكمة عدل مركزية، كما فكر كثيرون أمثال أراسموس وهنري السابع في فرنسا ووليام بن وجان جاك روسو بإنشاء هيئات مماثلة.

### تطوير التنظيم الدولي :

يسجل لنا التاريخ أنه كانت هناك أمثلة قليلة لدول أقامت فيما بينها علاقات مشتركة على المستوى السياسي، خاصة بعد انهيار ما كان يعرف باسم الوحدة المسيحية لدول وسط أوروبا في القرون الوسطى (٨) حيث أصبح المناخ السياسي مهياً لأحداث لاحقة مثل مؤتمر وستفاليا عام ١٦٤٨ واتفاقية أوترخت عام ١٧١٣م ثم جاء القرن التاسع عشر بتقنياته ونظم اتصاله المتقدمة وظهرت إمكانيات جديدة تطلبت تغييرات في إدارة الشؤون

العالمية ، وتقدمت تقنيات الحرب وأصبحت الحروب خياراً غير مرغوب فيه لحل النزاعات ، وباتت الحاجة ملحة لآليات وأساليب جديدة لحل الخلافات الدولية .  
إننا نستطيع أن نميز خلال القرن التاسع عشر عدة علامات فارقة في تاريخ التنظيم الدولي نوجز الإشارة إليها فيما يلي :

١- **التعاون الأوروبي** : وهو تعاون ارتبط بمجموعة أوروبا التي بدأت مع مؤتمر فيينا عام ١٨١٥ والذي جعل إمكانية عقد المؤتمر الأوروبي بصفة دورية أمراً ممكناً للنظر في إدارة الشؤون الأوروبية كرد على حروب نابليون ، ورغم أن هذه الإمكانية لم تشهد تطوراً حقيقياً إلا أنها أفرزت تقنيات دبلوماسية جديدة جعلت هذه الدول تلتقي حوالي ثلاثين مرة ، كان أهمها مؤتمر باريس ١٨٥٦ ، ومؤتمرات لندن ١٨٧١ ، ١٩١٢ ، ١٩١٣ ، ومؤتمرات برلين ١٨٧٨ ، ١٨٨٤ ، ١٨٨٥ وهكذا ولدت دبلوماسية المؤتمرات (٩) .

٢- **مؤتمر لاهاي** : رغم أن الحرب العالمية الأولى قد قفزت من فوق هذه المؤتمرات وفرضت واقعها ، إلا أن مؤتمر لاهاي الثاني عام ١٩٠٧ شهده ممثلون عن ٤٤ دولة وهو عدد يساوي ضعف من حضروا مؤتمره الأول عام ١٨٩٩ ، ويمكن القول إن هذا المؤتمر - الثاني - كان بمثابة أول جمعية عمومية دولية (١٠) .

٣- **ظهور الاتحادات العامة العالمية** : ظهرت هذه الاتحادات باعتبارها نتيجة طبيعية للتدفق العالمي للتجارة والخدمات والاتصالات مثل اتحاد البرق العالمي ١٨٦٥ ، واتحاد البريد العالمي ١٨٧٤ ، كما ظهرت عدة وكالات مهنية في حقول متنوعة مثل الصحة ، والزراعة، التعرفة الجمركية ، والمقاييس والأوزان ، والسجون ، وغير ذلك (١١) .  
وأدى ظهور الهيئات العالمية غير السياسية إلى ظهور البدايات التنظيمية للسكرتارية الدائمة لهذه المنظمات بغرض التحضير والإعداد لمؤتمراتها الخاصة ولتشحول من مجرد تسلسل لمؤتمرات غير مترابطة إلى هيئات ومنظمات واتحادات عالمية لها مكاتبها ومجالسها .

٤- **تأسيس عصبة الأمم** : تأسست عصبة الأمم مع نهاية الحرب العالمية الأولى بمثابة رد فعل للدمار والمعاناة التي خلفتها تلك الحرب ، وكان هدف اللجنة التحضيرية التي قامت على صياغة عهد هذه العصبة في مؤتمر باريس للسلام (يناير ١٩١٩) أن تمكن الدول من معالجة اختلافاتها دون اللجوء إلى العنف ، وكانت بريطانيا وفرنسا ، والولايات

المتحدة الأمريكية وإيطاليا واليابان هي النواة الأساسية للهيئة التأسيسية مع تسع دول صغيرة، ولكن الأمر المهم هو أن هدف هذه الدول كان هو المحافظة على سلام (عام) وليس على سلام (عادل) يكفل الشرعية والاستقرار للعالم، إنه سلام خاص أرادته هذه الدول المنتصرة لتكريس هيمنتها حتى لقد سميت العصبة وقتها (بمجلس المنتصرين) . وباختصار فقد كانت عصبة الأمم شكلاً أرادته هذه الدول لمنع تكرار مأساة الحرب المنتهية أكثر منها أداة وتنظيماً للتعامل مع مشكلات آتية في المستقبل (١٢) .

٥- قيام الأمم المتحدة: كانت المناقشات الأولية حول منظمة الأمم المتحدة قد بدأت قبل نهاية الحرب العالمية الثانية، ففي أكتوبر ١٩٤٣ اجتمع ممثلون عن الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا والاتحاد السوفيتي والصين في موسكو، واتفقوا على الحاجة لمنظمة عالمية جديدة تحل محل عصبة الأمم، والجدير بالذكر أنه في هذا الوقت - وقبل قيام الأمم المتحدة - كانت قد بدأت الدعوة لمؤتمر الأمم المتحدة للأغذية والزراعة في فيرجينيا في مايو ١٩٤٣ وهو المؤتمر الذي وضعت فيه الأسس لمنظمة الأغذية والزراعة، وكذلك صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير في مؤتمر (بريتون وودز) عام ١٩٤٤ (١٣) .

ولقد سبق قيام الأمم المتحدة اجتماعات شتى علنية وسرية بدءاً من مؤتمر الأطلنطي ١٩٤١ ومروراً بمحادثات ديمبارتون أوكس في واشنطن واجتماعات يالطا والمكسيك حتى المؤتمر التأسيسي في سان فرانسيسكو في يونيو ١٩٤٥ بموجب دعوة من الولايات المتحدة الأمريكية بوصفها الدولة المضيفة ونيابة عن دول الحلفاء، وحضر هذا المؤتمر ممثلون من خمسين دولة شهدوا الاحتفال بتوقيع ميثاق الأمم المتحدة وقيامها في ٢٦ يونيو ١٩٤٥ .

### الآفاق المستقبلية للأمم المتحدة :

كان الهدف مما سبق عرضه حول تطور التنظيم الدولي هو بيان المقدمات والتداعيات السياسية والدولية التي وصلت بالتنظيم الدولي إلى الصيغة الراهنة التي تعتبر الأمم المتحدة تجسيداً لها وتعبيراً عنها، وقد قفز هذا العرض التاريخي فوق تحليلات سياسية كثيرة كان يمكن الوقوف عندها بالبحث والنقاش، لولا طبيعة الدراسة التي تجعل هذه التحليلات خارج الاهتمامات المباشرة لدراسة تدور محاورها حول تنظيم وتطوير الأمانة العامة للأمم المتحدة .

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه بالحاح ، وتتعين الإجابة عليه ، ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بموضوع الدراسة هو: ما الآفاق المستقبلية للأمم المتحدة ، وأية أدوار تنتظرها أو باتت تُفرض عليها ، وهل ستظل الأمم المتحدة - ومن ثم أمانتها العامة - محكومة بذات الأدوار التي قامت بها في الماضي وسط كثير من المتغيرات التي أصبحت تحيط بها ، إن الإجابة على أسئلة كهذه تساعد كثيراً على صياغة أهداف جديدة ومهام جديدة وتنظيم جديد للأمانة العامة للأمم المتحدة ، بصورة تستوعب هذه المتغيرات وتتعامل معها بكفاءة وفاعلية .

إن الاستقرار المتأني لكثير من المتغيرات القائمة والمحتملة يساعد على رسم إطار للآفاق المستقبلية التي أصبح يتعين على الأمم المتحدة أن تتقدم للمث ، وهو إطار يجد حدوده الأربعة فيما يلي :

**أولاً :** أن الأمم المتحدة سيتعين عليها أن توجه جهودها إلى قضايا التنمية بدرجة أكبر ، دون أن يتراجع اهتمامها بعمليات حفظ السلام ، ولكن هذا التوجه ستحيط به مصاعب كبيرة مصدرها الدول الأعضاء التي أصبحت تتردد في زيادة مساهماتها في الأنشطة الإنمائية للأمم المتحدة .

**ثانياً :** أن التحديات الإنسانية التي تواجه الدول النامية خاصة في مناطق التوترات والحروب الأهلية ستظل تستقطب اهتماماً متزايداً من الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ، وأن الحروب التي عاشتها هذه الدول ستظل عشرين عاماً قادمة على الأقل تعوق تقدم هذه الدول وانطلاقتها ، إذ تؤكد الإحصائيات الدولية أنه يوجد في إفريقيا وحدها قرابة ٣٠ مليون لغم منتشرة فيما يزيد على ١٨ دولة إفريقية (١٤) ، ويوجد في أنجولا وحدها ٩ مليون لغم على الأقل ، وفي ليبيا تركت ٢٧٪ من الأراضي القابلة للزراعة دون استخدام منذ الحرب العالمية الثانية بسبب الألغام المزروعة بها ، وفي موزمبيق وبعد أكثر من ١٦ عاماً من الحرب الأهلية يوجد حوالي مليون لغم منتشرة بصورة عشوائية ، وفي أثيوبيا وأرتيريا يوجد أكثر من مليوني لغم . وقد أدت هذه الألغام إلى هجر الحقول والغابات والمزارع بل قرى بأكملها . وحالت دون القيام بمشاريع التنمية الحضرية والاجتماعية والاقتصادية . وأصبح ضحايا هذه الألغام يشكلون عبئاً على الهيئات الدولية العاملة في مجالات الإغاثة ورعاية اللاجئين .

وهكذا فإنه سيصبح على الأمم المتحدة أن تدم اهتماماتها لعلاج الآثار الإنسانية والاجتماعية التي خلفتها الحروب والنزاعات الدولية .

**ثالثاً :** إن البُعد الثالث في إطار الآفاق والتحديات المستقبلية للأمم المتحدة سيكون هو مسألة البيئة ، والتدهور البيئي المستمر ، الذي يستحيل علاجه من دولة واحدة أو عدة دول ، وستكون مسألة البيئة محورياً رئيسياً لمهام الأمم المتحدة المستقبلية في فاتحة القرن الحادي والعشرين وسيكون السؤال الذي يجب مناقشته ، كيف تتم التحسينات البيئية، وأين ، ومن الذي سيدفع تكاليفها ؟

**رابعاً :** في الوقت الذي تلقي فيه الأبعاد الثلاثة السابقة بمجموعة من الأعباء الجديدة والمتزايدة على كاهل الأمم المتحدة ، فإنها ستجد نفسها عاجزة عن الوفاء بهذه الأعباء ، وهي أمام كارثة مالية على حد وصف أمينها العام - السابق - مما جعلها تقترض حتى من الدول الفقيرة للإنفاق على عمليات حفظ السلام ، وسيكون البُعد الرابع لمستقبل الأمم المتحدة محكوماً بضرورة البحث عن مصادر جديدة وأساليب جديدة لتمويل عملياتها وبرامجها بما يكفل استقرار مواردها . إن مشكلة التمويل ستكون هي التحدي القريب الذي سيؤثر على فعالية الأمم المتحدة وسيترك ظلاله على جميع برامجها .

إن انتهاء الحرب الباردة من شأنه أن يلقي على الأمم المتحدة باعتبارها التنظيم الدولي القائم ، بمهام متزايدة في مجال صون السلم والأمن الدوليين ، وستتقدم بدرجة أكبر لاتخاذ عدد من التدابير وفقاً لأحكام ميثاقها لمنع أو إزالة الأخطار التي تهدد السلم وتوقف العدوان ووضع الآليات السياسية لحل المنازعات - بصورة وقائية - قبل اشتعالها .

### **ثانياً : الأمانة العامة وموقعها من عمليات الأمم المتحدة**

في عام ١٩٤٥ أغلق (شون ليستر) الأيرلندي ، والذي كان آخر أمين عام لعصبة الأمم مكاتبه في جنيف ، معلناً أن بريطانيا وفرنسا لم تقدموا المساعدة للضعفاء عندما هاجمهم الأقوياء... وكانتا تهربان في كل مرة (١٥) وأقام ليستر في مقر العصبة خلال الحرب العالمية الثانية ، وهددته سويسرا بقطع التدفئة عنه إذا قام بأي عمل يسيء إلى حيادها ، وعندما أعلن عن تأسيس الأمم المتحدة في مؤتمر سان فرانسيسكو في عام ١٩٤٥ ، أعطى ليستر مقعداً في آخر صف في القاعة العامة وأعلن وقتئذ (ماتت العصبة ، عاشت الأمم المتحدة) .

مما سبق يتبين أن الأمانة العامة كما أنها هي المحرك للنشاط ، فإنها يمكن أن تموت وأن تصاب بما تصاب به المنظمة الأم ، وأن الفشل الذي يأتيها ، قد يأتيها من خارجها ، ومن إدارات ومواقف الدول الأعضاء ، وليس بسبب ضعف ذاتي ، وعضوي فيها .

لا أحد ينكر أن الأمم المتحدة الآن قامت وتقوم بما لم تقم به عصبة الأمم ويقول السير (بريان اركهات) الذي طالما ترأس قوات السلام الدولية خلال ٤٠ سنة من عمله بالأمم المتحدة خلال الحرب الباردة (كانت البلدان كلما تورطت في مأزق ما ، تستعمل الأمم المتحدة سُلماً للإنقاذ) ويضيف (بعض الأعمال التي قامت بها الأمم المتحدة ، لم يفكر بها أحد في عام ١٩٤٥ ، فالأمم المتحدة كما فصلت بين الأطراف المتصارعة ، تواسي ملايين المهاجرين في العالم ، وتنقل المواد الغذائية والأدوية إلى ملايين الأطفال وتسهم في ترميم الآثار ، والقضاء على الأمراض ، وتشرف على الانتخابات) (١٦) .

ولكن إذا علمنا أن الأمانة العامة للأمم المتحدة كانت موروثاً تنظيمياً أورثته عصبة الأمم المتحدة ، وأنه تم تبني المبادئ الأساسية لنظام وتنظيم أمانة العصبة في تشكيل الهيكل التنظيمي لهذه الأمانة ، فإننا نستطيع أن نتيين سبب كثير من المشكلات التي باتت تعاني منها الأمانة العامة للأمم المتحدة اليوم ، فبعض هذه المشكلات صاحب الأمم المتحدة منذ قامت ، وبعضها أفرزته متغيرات ومستجدات دولية جديدة على النحو الذي سيتناوله قسم خاص في هذه الدراسة ، وقد تنبأ (دونالدستون) ببعض هذه المشاكل عام ١٩٤٥ عندما قال ( إن الأمم المتحدة قد أخذت اللقب المستخدم من عصبة الأمم وهو « أمين عام » وستكون مأساة لو تم تبني مفهوم هذه « الأمانة » أيضاً ، لأن الدور المطلوب مختلف كلياً ، فالأمم المتحدة تحتاج لأمانة عامة تكون أكثر حركة ، لتؤمن مسيرة الأنشطة العالمية أكثر مما كان عليه الوضع لدى العصبة) (١٧) .

سؤال آخر تشيره هذه المعالجة ، لأنه يرتبط بفعالية الأمانة العامة وموقعها من عمليات الأمم المتحدة وهو متعلق بطبيعة دور الأمين العام ، هل هو دور إداري ، أم سياسي ، أم هو دور مزدوج؟ إن الأمين العام مطلوب منه أن يكون قائداً للعالم ، وكثيراً ما حملناه بهذا التوقع من جانبنا ، وهو مُطالب بأن يكون حيادياً ، شريفاً ، عادلاً ، قيادياً ، رصيناً ، مُهاباً ، بحيث تنظر الدول الأعضاء إلى الأمم المتحدة بثقة لمعالجة مشاكلها ، وهو في ذات الوقت بمثابة المدير الإداري العام للأمانة العامة ، وهو مسؤول بالمعنى الإداري عن تخطيط وتوجيه عملها ، وتطوير أنظمتها الإدارية ، وتوظيف نخبة متميزة من العاملين ، وتدبير مواردها المالية ، والمحافظة على علاقات متوازنة مع كل الأطراف (١٨) .

إن النشاطين - السياسي والإداري - يتدخلان في عمل الأمين العام ، ومن ثم في عمل الأمانة العامة ويشكل دورها في خدمة كافة أجهزة الأمم المتحدة .  
وسؤال أخير في نطاق هذا التناول ، يتمثل في علاقة الأمانة العامة بوكالات الأمم المتحدة المتخصصة ، وما طبيعة هذه العلاقة ؟

لقد أشرنا من قبل إلى أن بعض الوكالات المتخصصة كانت موجودة قبل توقيع ميثاق الأمم المتحدة، مثل منظمة الأغذية والزراعة، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة العمل الدولية، وقد كان لهذه الوكالات شخصية مستقلة خاصة بكل منها، وكان لكل منها مديرها العام الذي يتخذ قراراته في منظمته بشكل مستقل ، وله أن يتعاون مع الوكالات المتخصصة الأخرى أو مع الأمم المتحدة ذاتها ، ولم تكن للأمين العام للأمم المتحدة أية سلطة لجبر الوكالات المتخصصة على دور تعاوني معه ، وغاية ما كان هناك أن الوكالات المتخصصة تعهدت بأن تجري مشاورات في شأن ميزانياتها كي تكون في إطار ميزانية (الأمم المتحدة) ورغم ذلك لم يتحقق هذا التنسيق واستمرت الوكالات تسير أمورها ذاتياً ، وقد تشكلت لجنة تنسيق إدارية (ACC) لمعالجة هذا الجانب حيث كانت تجمع المديرين التنفيذيين لهذه الوكالات مرتين أو ثلاثاً سنوياً برئاسة الأمين العام ، ولذلك تظل الحاجة ملحة لقيام صيغة مؤسسية لهذا التنسيق بما يجعل هذه الوكالات بمثابة هيئات مساعدة للجمعية العامة وللأمين العام في إطار برنامج عمل شامل يحدد المشاكل والاهتمامات التي ينبغي أن تتولاها هذه الوكالات والعناصر والأولويات الخاصة بكل منها (١٩).

### ثالثاً : عناصر تنظيم وتطوير الأمانة العامة للأمم المتحدة :

- في هذا القسم من الدراسة ، يعرض الباحث لعدد من الجوانب ، أهمها :
- أهداف هذا التنظيم والتطوير .
  - خصوصية هذا التنظيم .
  - الجهود السابقة لتنظيم وتطوير الأمانة العامة .
  - معطيات هذه الجهود ونتائجها .
- وفيما يلي نتناول هذه الجوانب بقدر من التفصيل :



أولوياتها ، فهي دول كاملة السيادة ، وعلى الأمانة العامة أن تصوغ من إدارات هذه الدول المتباينة ، إدارة واحدة تبني عليها قراراتها وخطة عملها .

٤ - أن المنظمات الأخرى تملك مصادر تمويلها ، وهي قادرة على توجيه هذه المصادر أو التنبؤ بتدفقاتها المالية ، أما في حالة الأمانة العامة للأمم المتحدة فمصادر تمويلها ليست بيدها ، كما أنها لا تستطيع توجيه هذه المصادر أو التنبؤ بتدفقاتها وفق مواعيد وبرامج زمنية محددة مما يؤثر على كفاءة عملها وقدرتها على تحقيق الأدوار المنوطة بها ، وتكفي الإشارة في هذا الصدد إلى إحجام الولايات المتحدة الأمريكية عن سداد اشتراكاتها السنوية للضغط على الأمانة العامة حتى تقوم باتخاذ عدد من التدابير الإدارية والتنظيمية التي تتفق مع وجهة النظر الأمريكية.

إن عملية تنظيم وتطوير الأمانة العامة تعتمد في جانب كبير منها على توفر العناصر والأفراد القادرين والأكفاء الذين يمكنهم الأخذ بيد الأمانة العامة إلى مستويات متميزة من الأداء ، ولكن - على الجانب الآخر - فإن قدرة الأمانة العامة على استقطاب وتوفير هذه العناصر تظل محكومة بما تنص عليه المادة ١٠١/٣ من الميثاق التي تقضي بأن (يتم التوظيف على أسس جغرافية واسعة كلما أمكن ذلك) .

" recruiting the staff on a wide geographical basis as possible "

وعلى هذا الأساس فإن عملية إعادة التنظيم لا ينبغي أن تلتزم بهذا الاعتبار ، وذلك يجعل عملية إعادة التنظيم والتطوير في الأمانة العامة تتم وسط قيود واعتبارات يلزم مراعاتها .

### ج - الجهود المبذولة لتنظيم وتطوير الأمانة العامة :

توضح الوثائق والدراسات أن جهود تنظيم وتطوير الأمانة العامة للأمم المتحدة هي جهود صاحب نشأة هذه الأمانة ، وربما كان كافياً في هذه الدراسة أن نقف بهذه الجهود عند عشرين سنة مضت ، وهي الفترة التي شهدت ولادة كثير من المتغيرات الدولية ، وكان على الأمم المتحدة أن ترتب أوضاعها وأن تنظم (أمانتها) في مواجهة هذه المتغيرات . (٢٢) .

إننا نستطيع أن نعود بهذه الجهود السابقة لتنظيم وتطوير الأمانة العامة - في الحقبة المعاصرة - إلى عام ١٩٧٤ حين طلبت الجمعية العامة في دورتها لعام ١٩٧٤ التي

خصصتها للتنمية والتعاون الاقتصادي الدولي من الأمين العام أن يعين مجموعة من الخبراء للتقدم بمقترحات حول التغييرات الهيكلية في أجهزة الأمم المتحدة لتصبح أكثر قدرة على معالجة مشكلات التعاون الاقتصادي الدولي .

وفي مايو عام ١٩٧٥ قدم هؤلاء الخبراء الذين أطلق عليهم (مجموعة الـ ٢٥) تقريرهم المعنون (هيكل جديد للأمم المتحدة للتعاون الاقتصادي العالمي) " A New U.N. Structure For Global Cooperation" ، وأوضح الخبراء في هذا التقرير (أن التحديات الكبرى التي تواجه الجنس البشري يمكن مواجهتها فقط عن طريق العمل متعدد الأطراف ، والمكان المنطقي لهذا العمل هو جهاز الأمم المتحدة، وأنه في الوقت الذي يترسخ فيه هذا الاعتقاد فإن الشكوك تتزايد حول قدرة جهاز الأمم المتحدة كأداة لمواجهة هذه التحديات) .

ومضت (لجنة الـ ٥٢) تعرض في تقريرها عدداً من المجالات والمقترحات التي رأتها ضرورية لإعادة ترتيب أوضاع الأمانة العامة ، وكان من بين توصياتها إعادة النظر في عدد من الأمور ، كان أهمها : (٢٣)

- معالجة التجزئة والتشتت في أجهزة الأمم المتحدة في منظماتها وبرامجها وهيئاتها ووكالاتها ولجانها وصناديقها المستقلة وشبه المستقلة .
- معالجة نقاط الضعف القائمة بين أجهزة صنع القرار وأساليب العمل والفصل غير الحقيقي بين التخطيط والعمليات .
- إنشاء بعض المناصب الجديدة وإلغاء بعضها الآخر وإبراز دور الأمم المتحدة في التنمية والتعاون الدولي .
- تطوير وتقوية لجنة البرنامج والتنسيق واللجنة الإدارية للتنسيق التابعة للأمين العام .
- ربط جهود البحث العلمي والتحليل السياسي والتخطيط في نظام جديد ، يعاد هيكلته.
- تطوير أوضاع موظفي الأمم المتحدة .
- إعادة تقييم وتنظيم الهيكل القائم للأمانة العامة في المجالات الإدارية والمالية وشئون الموظفين وتطوير الاختصاصات والخدمات التي تقوم بها الأمانة العامة .

وبعد هذه المبادرة المبكرة لتنظيم وتطوير الأمانة العامة للأمم المتحدة فقد توالى المبادرات التي نشير لبعضها فيما يلي :

١ - التقرير الذي أعدته لجنة خاصة سميت لجنة الخبراء الحكوميين الـ ١٨ عام ١٩٨٦ بهدف تقييم الهيكل الراهن للأمانة العامة في مجالات الإدارة والمالية وشؤون الموظفين ، وقد تضمن التقرير الإشارة إلى أهمية دراسة تطور الاختصاصات والمهام التي أنيطت بالأمانة العامة ، وتقييم هيكلها التنظيمي ومراجعة أهدافها .

لقد افترضت لجنة الخبراء الحكوميين أن المسؤولية الشاملة عن التنظيم الإداري للمنظمة الدولية إنما تقع على عاتق الأمين العام بمقتضى المادة (٩٧) من الميثاق ، وركزت برنامج عملها على الجوانب الآتية : (٢٤)

- تطوير اختصاصات وخدمات الأمانة العامة في مجالات الإدارة والمالية وشؤون الموظفين .

- تطوير الهيكل التنظيمي للأمانة العامة .

٢ - وإذا انتقلنا إلى بداية التسعينات نجد تقريراً مقدماً من الدول الاسكندنافية (السويد - فنلندا - النرويج - الدنمرك) عام ١٩٩١ يتضمن خلاصة مناقشات بعض المؤسسات البحثية في تلك الدول لتطوير أداء الأمم المتحدة ، وكذلك نجد تقرير وحدة التفتيش المشتركة الصادر في جنيف ١٩٩٣ والذي تضمن عرضاً لسمات الضعف والقصور في تنظيم الأمانة العامة ومقترحات تطويرها .

٣ - في ٢٣ ديسمبر ١٩٩٣ طلبت الجمعية العامة من الأمين العام بمقتضى قرارها رقم ٢١٨/٤٨ أن يقدم لها تقريراً في دورتها التاسعة والأربعين من خلال لجنة البرامج والتنسيق واللجنة الاستشارية للشؤون الإدارية والميزانية ، بحيث يتضمن هذا التقرير كل جوانب إعادة التنظيم المقترحة في الأمانة العامة وتأثير ذلك على برامج عملها . وفي نفس القرار أبدت الجمعية العامة أسفها للتقرير الذي قدم لها حول نفس الموضوع لأنه لم يتضمن تحليلاً لآثار إعادة التنظيم على برامج العمل المختلفة على النحو الذي تضمنته قراراتها : رقم ٢٣٢/٤٦ في ٢ مارس ١٩٩٢ ، ورقم ٢١٢/٤٧ (أ ، ب) في ٢٣ ديسمبر ١٩٩٣ و ٦ مايو ١٩٩٤ ولأن التقرير لم يتضمن المقترحات اللازمة لتحقيق اللامركزية الكافية .

٤ - في ٢٤ أغسطس ١٩٩٤ ، واستجابة لقرار الجمعية العامة السابق (٢١٨/٤٨) قدم الأمين العام تقريره حول إعادة التنظيم ، ضمّنه تحليلاً وتقييماً للإجراءات والترتيبات المقترح إدخالها سواء في المقر الرئيسي للأمم المتحدة أو في البرامج واللجان الإقليمية المختلفة ، كما تضمن عدة مقترحات لدعم اللامركزية الإدارية خاصة في مجال التنمية والتعاون الإقليمي .

وقد قدم الأمين العام هذا التقرير الأخير في ضوء مجموعة من التقارير الفرعية الأخرى التي سبق له تقديمها في الآونة الأخيرة منذ شغله لمنصبه سواء ما كان منها يتعلق بإنشاء نظام فعّال للمساءلة والمسئولية والمسئولية والمسئولية (A/C. 5/49/1) أو الفعّال (A/C. 5/48/448) The Organiza- tion's Proposed Programme Budget

#### د - تقييم لمعطيات هذه الجهود

في البداية علينا أن نلاحظ أن جهود إعادة التنظيم والتطوير الأخيرة خاصة تلك التي قدمها الأمين العام للأمم المتحدة منذ شغله لمنصبه يتعذر تقييمها أو إصدار أحكام قيمية دقيقة حولها ، لأن الوقت ليس كافياً للحكم على جدوى هذه الجهود وما تضمنته من ترتيبات ، ويشير الأمين العام نفسه إلى هذه الملاحظة قائلاً « إن الوقت الذي مضى منذ اتخاذ هذه الترتيبات ووضعها موضع التنفيذ ، مازال قصيراً ، وغير كافٍ لإصدار أحكام كاملة ودقيقة حولها » (٢٥) .

إن التقييم الحقيقي والدقيق لمعطيات الجهد المبذول لإعادة تنظيم الأمانة العامة وتطويرها يقتضي الاستعانة بمجموعتين من المؤشرات :

- مؤشرات كمية توضح حجم الوفورات والإمكانات التي تم تدبيرها أو تحقيقها كنتيجة مباشرة أو غير مباشرة لهذه الجهود .
- مؤشرات نوعية ووصفية تصف تأثير هذه الجهود على نوعية العمل الذي تؤديه الأمانة العامة وكفاءة دورها وسرعة استجابتها .

ولكن يلاحظ أن التوصل إلى هذه المؤشرات - كمية كانت أو نوعية - دونه صعوبات كثيرة تتمثل في الحاجة إلى قاعدة متصلة من البيانات المقارنة ، فضلاً عن الطبيعة

المتغيرة والأحداث الطارئة والمفاجئة التي تجدد الأمم المتحدة ، ومن ثم الأمانة العامة نفسها في مواجهتها ، وطبيعي أن يكون لكل حدث طبيعته ، ولكل مفاجأة أسلوب معالجتها ، مما يتعذر معه إيجاد معايير ومقاييس نمطية أو ثابتة حتى للأحداث المتشابهة في أوقات أو أماكن مختلفة .

وعلى هذا الأساس ، وأمام هذه الصعوبة ، فإن عدداً من المؤشرات والوسائل يمكن اعتمادها لإجراء هذا التقييم من خلال موازنات البرامج والأداء والتقارير التي يتم إعدادها عن هذه الموازنات بمعرفة مديري برامج الأمم المتحدة .

إن بعض وجهات النظر ترى أن التقييم النهائي لمحصلة الجهود المبذولة لتنظيم وتطوير الأمانة العامة هو المتمثل في مدى ملاءمة البناء التنظيمي للأمانة العامة واستجابة أساليب عملها لاحتياجات الدول الأعضاء في الأمم المتحدة :

Whether - over time - the structure of the Secretariat is better suited to the needs of Member States.

#### رابعاً : مشكلات تنظيم وتطوير الأمانة العامة

يعرض هذا القسم لموضوع هام ، وهو يتجه إلى تشخيص مظاهر الخلل والمشكلات التي تحيط بتنظيم وتطوير الأمانة العامة للأمم المتحدة ، بغرض تخطيط وبدل الجهود اللازمة لعلاجها والحيلولة دون أن تلقي بآثارها على الأداء الكلي للمنظمة الدولية .

ولن يفيد التناول المتناثر لمشكلة هنا أو مشكلة هناك في رسم الحلول أو اقتراح العلاج ، لذلك ربما يكون من الأجدي أن نحاول تبويب هذه المشكلات في تقسيمات منهجية، نعود بها داخل كل تقسيم إلى أصل واحد وأسباب متشابهة.

وفي تحليلنا لهذه المشكلات علينا أن نفرق بين مظاهر أو أعراض المشكلات من جهة ، والأسباب التي تعود إليها هذه المشكلات من جهة أخرى ، فذلك أدعى لاقتراح حلول متكاملة وأكثر صواباً على النحو الذي سنسعى إليه في القسم الأخير من هذه الدراسة .

من الممكن - منهجياً- إرجاع مشكلات تنظيم وتطوير الأمانة العامة للأمم المتحدة إلى أربع مجموعات مترابطة هي :

أ - مجموعة المشكلات المتعلقة بالهيكل التنظيمي وما يرتبط به من اختصاصات.

ب - مجموعة المشكلات المتعلقة بأساليب العمل والجوانب التشغيلية لبرامج الأمانة العامة.

ج - مجموعة المشكلات المتعلقة بالعنصر البشري .

د - مجموعة المشكلات المتعلقة بالتمويل والإدارة المالية .

ونعرض فيما يلي لكل مجموعة من هذه المشكلات بإيجاز مناسب .

### أ - مجموعة المشكلات المتعلقة بالهيكل التنظيمي :

تشير التقارير في هذا الشأن إلى أن مشكلات الهيكل التنظيمي للأمانة العامة تشير عدة تساؤلات ، أهمها :

\* مدى قدرة الهيكل التنظيمي للأمانة على تجسيد السياسة العامة وتحديد السلطات والمسئوليات داخل المنظمة .

\* مدى قدرة الهيكل التنظيمي على تحقيق التوازن بين اللامركزية الإدارية من جهة والحاجة إلى التنسيق وأحكام الرقابة من جهة أخرى .

\* مدى قدرة الهيكل على الاستجابة لمتطلبات التطوير في الأدوار الجديدة المنوطة بالأمم المتحدة .

وفي ضوء هذه التساؤلات يمكن إيجاز أهم المشكلات المرتبطة بالهيكل التنظيمي فيما يلي :

**أولاً :** ترامي واتساع الهيكل التنظيمي للأمانة العامة بما تضمنه من مكاتب وإدارات ولجان وبرامج، وهذا الهيكل يرأسه الأمين العام الذي يعتبر كبير الموظفين الإداريين في المنظمة وهو المسئول عن عمل الأمانة العامة، ولكنه في نفس الوقت يشغل وظيفة ثلاثية الأبعاد فهو يعمل بمثابة مدير لشئون السلم والأمن بأن يعطي تحذيرات مبكرة عن الأخطار ويضع مبادئ العمل ويشجع هيئات أخرى على العمل، كما يرأس شبكة واسعة من المؤسسات والسياسات والبرامج في الحقول الاقتصادية والاجتماعية، ثم هو أخيراً يدير أمانة يزيد عدد موظفيها على عشرة آلاف موظف، ومن خلالها يبسط نفوذه على آلاف آخرين في السكرتاريات الدولية.

**ثانياً :** التداخل في الاختصاصات والصلاحيات بين الأمانة العامة من جهة والوكالات الدولية المتخصصة العاملة في حقل إنماء الرخاء العام من جهة أخرى ، ورغم وجود (اللجنة الإدارية للتنسيق) برئاسة الأمين العام وعضوية مديري الوكالات المتخصصة ، فإن جدول أعمال هذه اللجنة ينوء بمشكلات التنسيق والمنازعات على

السلطات والاختصاصات كما تغلب طريقة المساومة على إدارة أعمالها (٢٦) .

**ثالثاً :** ظهور أدوار جديدة للأمم المتحدة في مجالات التنمية المستدامة والسياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لا يستجيب لها الهيكل التنظيمي القائم، وهي أدوار يتعين مساندها بشبكة من المعلومات الآتية الشاملة . خاصة في مجالات تناقص الموارد الطبيعية، وملكية الموارد في قيعان المحيطات ، والحروب الداخلية ، والكوارث والأزمات ، وغير ذلك من مستجدات النظام الدولي الجديد .

**رابعاً :** على عكس الشكوى في منظمات أخرى من المركزية ، فإن الشكوى في الأمانة العامة للأمم المتحدة هي من (اللامركزية) وخروجها عن نطاق السيطرة والتوجيه حتى أن البعض يرون الحل في إيجاد مركز إداري قوي يعيد للأمانة العامة توازنها وسيطرتها على زمام الأمور .

ويشير أحد التقارير إلى أن هناك أكثر من ٣٠ إدارة أو وحدة من وحدات العمل، عليها أن تتصل مباشرة بالأمين العام وأن ترفع إليه تقاريرها ، دون أن يكون هناك مستوى إشرافي وسيط ، ومثل هذا الأمر يجعل شئون الإدارة خارج نطاق السيطرة حتى في منظمة أقل حجماً أو تعقيداً (٢٧) .

#### ب - مجموعة المشكلات المتعلقة بأساليب ونظم العمل :

كانت أهم المشكلات التي أمكن رصدها في هذا المجال كما يلي :

**أولاً :** تباطؤ أساليب الاتصال والتوجيه بين الأمانة العامة والبعثات الميدانية وهي بعثات يصل عددها إلى قرابة ثلاثين بعثة في عمليات حفظ السلم ، وترك هذا التباطؤ أثره على المهام الخاصة بالمشتريات ومراقبة المخزون وإعداد الميزانيات ، ودعم الخدمات الميدانية والتنسيق بين العناصر العسكرية والمدنية ، وإجراءات التوظيف والتدريب الميداني .

**ثانياً :** ضعف أدوات وآليات الرقابة الداخلية وتدقيق العمليات ونماذج الرقابة وتأثير ذلك على نظم المساءلة الإدارية داخل الأمانة العامة ، رغم ما أشار إليه مساعد الأمين العام للتفتيش والتحقيقات الذي عينه الأمين العام في إطار خطته للإصلاح والتطوير بأنه (من الطبيعي أن توجد مخالفات إدارية وقانونية في جهاز كبير كالأمم المتحدة ، وأن نسبة هذا الفساد إلى حجم الميزانية المجمعة لها ولنظمتها لا يزيد على ٢٪) ، وكان ذلك رداً على مندوب الولايات المتحدة السابق لدى الأمم

المتحدة (تشارلز ليشنتشتاين) الذي وصف المنظمة بأنها (مجموعة من المنتفعين) وأنها (قطار يجري خارج نطاق السيطرة) .

ثالثاً: أن المسؤوليات العملية للأمين العام للأمم المتحدة هي بمقاييس كثيرة أكبر من طاقته وأكبر من طاقة أي إنسان يعالجها بمفرده ، حيث يضطلع مكتب الأمين العام بمجموعة كبيرة من المهام والأعمال في المجالات السياسية والأمنية ، ولا يستطيع المكتب تولي مهام التوجيه والتنسيق والمتابعة لهذا العدد الكبير من وحدات العمل التي يتكون منها التنظيم الحالي للأمانة العامة . وقد ترتب على ذلك وجود فجوة كبيرة بين الدور الثامن والثلاثين وباقي الأدوار في مقر الأمم المتحدة على النحو الذي يشير إليه أحد التقارير (٢٨) .

" The result is a significant gap between the 38th floor and the rest of the house"

رابعاً : أن الأمين العام يفتقر حالياً إلى المساندة الضرورية والمستمرة التي يمكن أن تقدمها له مجموعة صغيرة من كبار المستشارين تتولى عنه دراسة الأعمال التي يجري تنفيذها والسياسات القائمة والأفكار والبدائل التي يمكن تقديمها للوحدات المختلفة بالأمانة العامة.

### ج - مجموعة المشكلات المتعلقة بالعنصر البشري :

في عام ١٩٩١ كان عدد موظفي الأمم المتحدة ٢٩٢٤٦ موظفاً ، من بينهم ١٣٩٧٣ معينون في الأمانة العامة للأمم المتحدة أي بنسبة ٤٧٫٧٪ من إجمالي الموظفين ، بينما كان الباقون وعددهم ١٥٣٧٣ يعملون في أمانات الهيئات الفرعية التابعة للأمم المتحدة كما يوضحها شكل رقم (٣) وهذه الهيئات هي (٢٩) :

- \* برنامج الأمم المتحدة الإنمائي .
- \* مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشئون اللاجئين .
- \* منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) .
- \* معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث .
- \* وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا) .
- \* مركز التجارة الدولية .
- \* أمانة لجنة الخدمة المدنية .



\* جامعة الأمم المتحدة .

\* قلم محكمة العدل الدولية .

وتجدر الإشارة إلى أن الأمين العام للأمم المتحدة هو الذي يعين موظفيها طبقاً للأنظمة التي تضعها الجمعية العامة ، ولكن بالنسبة لهذه الهيئات الفرعية التي سبقت الإشارة إليها ، فإن الجمعية العامة للأمم المتحدة قد منحها مركزاً خاصاً في تعيين موظفيها .

وبصفة عامة فإن توظيف واستخدام موظفي الأمم المتحدة يستند إلى الفقرة ( ٣ ) من المادة ( ١٠١ ) من الميثاق ، وتنص هذه المادة على أنه :

« ينبغي في استخدام الموظفين وفي تحديد شروط خدمتهم ، أن تراعى في المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاءة والنزاهة كما أن من المهم أن يراعى في اختيارهم أكبر ما يستطاع من معاني التوزيع الجغرافي » .

وتنسحب هذه الموجهات على جميع موظفي الأمم المتحدة بمن في ذلك موظفو أمانات الهيئات الفرعية التابعة للأمم المتحدة وهي التي تتمتع بمركز خاص فيما يتعلق بمسائل التعيين . ولعل ذلك يتطلب منا بيان طبيعة وظائف الأمم المتحدة والأسس المتبعة في شغلها وذلك على النحو الآتي :

### ١ - الوظائف الخاضعة للتوزيع الجغرافي :

وهي وظائف يتم شغلها عن طريق ما يسمى (النطاق المستصوب) وهو نطاق يحسب به التمثيل النسبي لمواطني كل دولة عضو بين موظفي الأمانة العامة للأمم المتحدة، وهذا النطاق وضعته الجمعية العامة على أساس ثلاثة عوامل هي : العضوية ، قيمة الاشتراك ، عدد السكان ، ويشار إلى شاغلي هذه الوظائف بأنهم (الموظفون الذين يشغلون وظائف خاضعة للتوزيع الجغرافي) وهؤلاء يعينهم الأمين العام مباشرة لفترة لاتقل عن سنة في وظائف من الفئة الفنية فما فوقها .

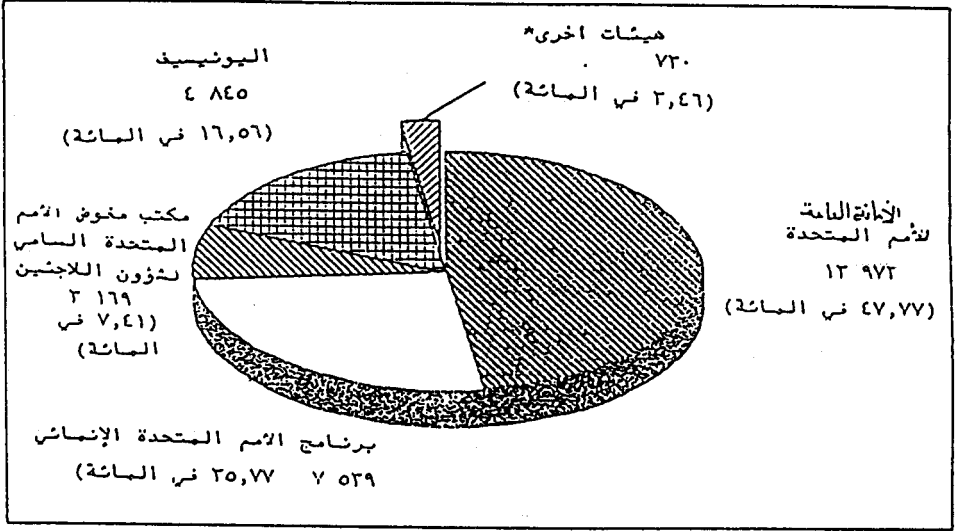
### ٢ - الوظائف المستثناة من التوزيع الجغرافي :

يعمل معظم شاغلي هذه الوظائف في أمانات الهيئات الفرعية التابعة للأمم المتحدة ، أما من يعمل منهم داخل الأمانة العامة فهم شاغلو الوظائف ذات المتطلبات اللغوية الخاصة ، وموظفو الخدمات الميدانية ، وموظفو فئة الخدمات العامة والحرف اليدوية والأمن والسلامة ، وكذلك من يتم تعيينهم لفترة تقل عن سنة وبعض الفئات الأخرى .

الشكل (٣)

موظفو الأمانة العامة للأمم المتحدة والهيئات الفرعية

(٢٩٢٤٦ موظفاً)



المصدر : الجمعية العامة للأمم المتحدة ، الوثيقة رقم أ/٤٦/٣٧٠ المؤرخة في ٣٠ أغسطس ١٩٩١

(\*) تشمل الهيئات الأخرى قلم محكمة العدل الدولية ، ٤٧ موظفاً ؛ ولجنة الخدمة المدنية الدولية ، ٤٣ موظفاً ؛ ومركز التجارة الدولية ، ٣٨٠ موظفاً ؛ ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث ، ٣١ موظفاً ؛ والأونروا ، ١٢٩ موظفاً ؛ وجامعة الأمم المتحدة ، ١٠٠ موظف .

موظفو الأمانة العامة للأمم المتحدة وأمانات هيئات  
الأمم المتحدة الأخرى حسب الفئة ومصدر التمويل  
في ٣٠ حزيران / يونيو ١٩٩١

المجموع الكلي	المصادر الخارجة عن الميزانية				الميزانية العادية				المنظمة
	المجموع	فئة الخدمات العامة وفتات أخرى	موظفو المشاريع	الفئة الفنية وما فوقها	المجموع	فئة الخدمات العامة وفتات أخرى	موظفو المشاريع	الفئة الفنية وما فوقها	
١٣ ٩٧٣	٤ ٣٤٨	٣ ٩٤٣	٩٣٣	٤٧٢	٩ ٦٢٥	٦ ١٣١	١٦٦	٣ ٣٣٨	الأمانة العامة للأمم المتحدة
٧ ٥٣٩	٧ ٥٣٩	٥ ٧٧٣ <sup>(أ)</sup>	١٠٦٤ <sup>(ب)</sup>	١٧٠٣ <sup>(ج)</sup>	-	-	-	-	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
٣ ١٦٩	١ ٨٩٤	١ ٣٦٦	٣٠٧	٤٣١	٢٧٥	١٧٤	١٠	٩١	مكتب مفوض الأمم المتحدة لشئون اللاجئين
٤ ٨٤٥	٤ ٨٤٥	٣ ١٣٠	٥٦٠	١١٦٥ <sup>(د)</sup>	-	-	-	-	منظمة الأمم المتحدة للطفولة
٢١	٢١	١٠	١	١٠	-	-	-	-	معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث
١٣٩	-	-	-	-	١٣٩	٩	-	١٣٠	وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) <sup>(هـ)</sup>
٣٨٠	٢٥١	١٧٠	١٠٠	٢١	١٢٩	٧٤	٢	٥٣	مركز التجارة الدولية <sup>(و)</sup>
٤٣	-	-	-	-	٤٣	٢٥	-	١٨	لجنة الخدمة المدنية الدولية
٤٧	-	-	-	-	٤٧	٢٨	-	١٩	محكمة العدل الدولية
١٠٠	١٠٠	٦٤	١٣	٢٣	-	-	-	-	جامعة الأمم المتحدة
٢٩ ٣٤٦	١٨ ٩٩٨	١٣ ٢٠٥	٣ ٨٧٨	٣ ٨١٥	١٠ ٢٤٨	٦ ٤٢١	١٧٨	٣ ٦٣٩	المجموع

(أ) يشتمل فقط على الميزانية الأساسية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي .

(ب) يشتمل على جميع الصناديق الأخرى التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (صندوق الأمم المتحدة للسكان ، مكتب خدمات المشاريع ، الموظفون الفنيون المبتدئون ، متطوعو الأمم المتحدة ، مكتب الأمم المتحدة للسبل السوداني ، صندوق الأمم المتحدة الدائر لاستكمال الموارد الطبيعية ، صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية ، صندوق الأمم المتحدة لتسخير العلم والتكنولوجيا لأغراض التنمية ، وحدة خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات ، موظفو المشاريع) .

(ج) يشمل الموظفين الوطنيين من فئة الخدمة المدنية .

(د) يشمل الموظفين الوطنيين .

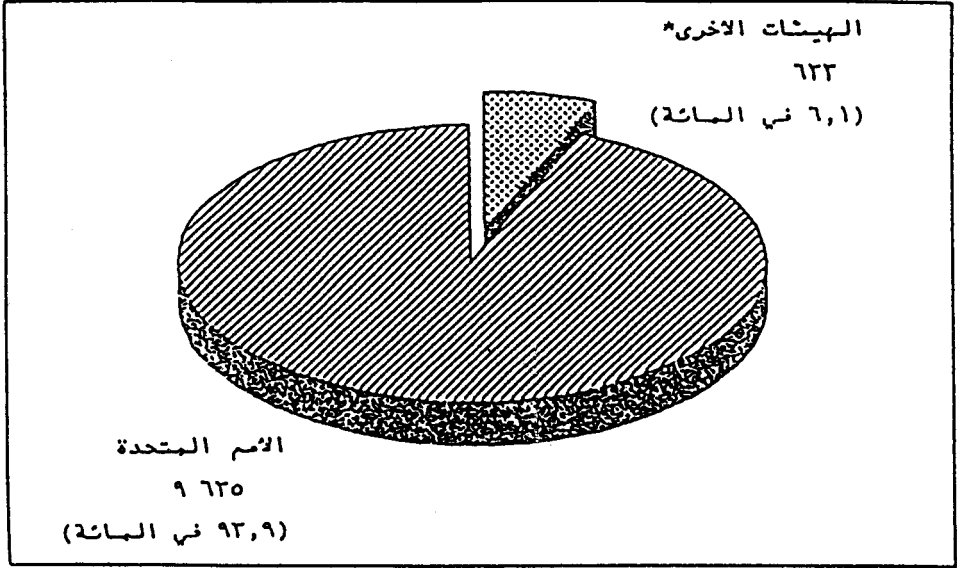
(هـ) يوجد في (الأونروا) أيضاً ١٨ ١٠١ من الموظفين المحليين (٣٦٤ في المائة من النساء) .

(و) يؤكل عدداً من الوظائف في مركز التجارة الدولية بالاشتراك بين الأمم المتحدة من الميزانية العادية ومجموعة الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة «مجموعة عمات» .

المصدر : الجمعية العامة للأمم المتحدة ، الوثيقة رقم /٤٦/٣٧٠ المؤرخة في ٣٠ أغسطس ١٩٩١ .

الشكل (٤)

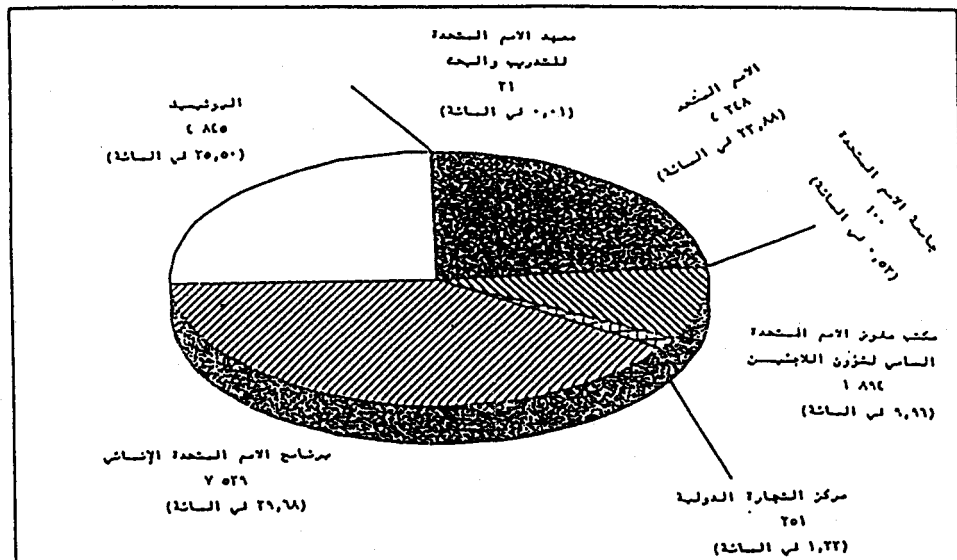
توزيع الموظفين الذين يشغلون وظائف ممولة من الميزانية العادية (١٠٢٤٨ موظفاً)



المصدر : الجمعية العامة للأمم المتحدة ، الوثيقة رقم أ/٤٦/٣٧٠ المؤرخة في ٣٠ أغسطس ١٩٩١

(\*) تشمل الهيئات الأخرى قلم محكمة العدل الدولية ، ٤٧ موظفاً ؛ ولجنة الخدمات المدنية الدولية ، ٤٣ موظفاً ؛ ومركز التجارة الدولية ، ١٢٩ موظفاً ؛ ومكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشئون اللاجئين ، ٣٧٥ موظفاً ؛ والأونروا ، ١٣٩ موظفاً .

## الشكل (5)

توزيع الموظفين الذي يشغلون وظائف ممولة من مصادر خارجة  
عن الميزانية (١٨٩٩٨ موظفاً)

المصدر: الجمعية العامة للأمم المتحدة، الوثيقة رقم أ/٤٦/٣٧ المؤرخة في ٣٠ أغسطس ١٩٩١

ومقارنة نطاق الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بأعداد مواطنيها الذين يشغلون وظائف خاضعة للتوزيع الجغرافي ، فإنه يمكن أن نجد مجموعات الدول الآتية وفقاً لإحصاءات يونيو ١٩٩١ ، وهي : (٣٠)

* دول غير ممثلة في هذه الوظائف	وكان عدد هذه الدول	٩ دول	(٥٦٪)
* دول ممثلة تمثيلاً ناقصاً	وكان عدد هذه الدول	٢٤ دولة	(١٥١٪)
* دول ممثلة في حدود النطاق	وكان عدد هذه الدول	١٠٣ دولة	(٦٤٨٪)
* دول ممثلة تمثيلاً زائداً	وكان عدد هذه الدول	٣٥ دولة	(٢٤٥٪)

وطبيعي أن تمثيل الدول الأعضاء يتغير من عام إلى آخر ليس فقط نتيجة تعيين الموظفين أو انتهاء خدمتهم ، بل أيضاً نتيجة عوامل أخرى مثل تعديل (النطاق المستصوب) لكل دولة بسبب زيادة أو نقص الوظائف الخاصة للتوزيع الجغرافي أو التغير في أنصبة الاشتراكات المقررة على كل دولة ، أو في عدد سكانها ، أو تنقلات الموظفين من فئة وظائف التوزيع الجغرافي إلى غيرها أو تغيير الجنسية أو غير ذلك من الأسباب .

لقد كان هذا العرض الموجز لطبيعة وظائف الأمانة العامة وأسس شغلها أمراً ضرورياً لبيان وتفسير مجموعة المشكلات التي نسوقها في إطار هذه المجموعة ، ولعل أهمها :

أولاً : تزايد أعداد شاغلي المناصب العليا في الأمانة العامة ، إذ بينما كان من المقرر أن يكون للأمين العام ثمانية مساعدين ، نراهم يصلون إلى ٦٩ منصباً كبيراً (٢٠ مساعداً ، ٢٧ نائباً ، ٢١ منصباً رئيسياً) . هذا فضلاً عن تنامي أعداد العاملين واستمرار الخلل الواضح في نسبة القيادات والمناصب العليا إلى شاغلي الوظائف الأدنى ، مع وجود تضخم وظيفي أشار إليه (ريتشارد ثورنبرج) وكيل الأمين العام في قوله (إن هناك عمالة زائدة وموظفين كالحشب الميت) .

ثانياً : ضعف برامج التدريب وعدم التدقيق في عمليات الاختيار والتعيين وتراجع شروط العمل في الأمانة العامة وتدني مستويات أجور العاملين مقارنة بنظرائهم في المنظمات الدولية الأخرى وفي سوق العمل الخارجية .

ثالثاً : تدخل الاعتبارات الشخصية والسياسية في تعيين الموظفين بالأمم المتحدة ، ويتم ذلك من جانب الدول الأعضاء أو من جانب المنظمة الدولية ذاتها ، بهدف حل موضوع معين أو كسب تأييد إحدى الدول لأحد برامجها .

رابعاً : افتقار الأمانة العامة إلى موظفين متخصصين في إدارة الأزمات والطوارئ-Per-sonnel For Emergencies بحيث يمكن تواجدهم في مواقع الكوارث والأزمات في التوقيات وبال أعداد والنوعيات المناسبة ، وكثيراً ما تم توجيه النقد للأمانة العامة لعدم توفر المهندسين والفنيين المتخصصين في معالجة هذه الكوارث وعدم توفر قائمة بهؤلاء الذين يمكن الاستعانة بهم Standby Ros- ters في مثل هذه الظروف .

#### د - مجموعة المشكلات المتعلقة بالتمويل والإدارة المالية :

رأينا كيف أن موظفي الأمم المتحدة قد بلغ عددهم ٢٩٢٤٦ موظفاً في عام ١٩٩١ ، وقد يفيد في هذا الصدد معرفة أن ١٠٢٤٨ موظفاً فقط كان يتم تمويل وظائفهم من الميزانية العادية للأمم المتحدة ، بينما كانت تمويل وظائف الباقين وعددهم ١٨٨٩٨ موظفاً من مصادر خارجة عن الميزانية على النحو الذي يظهره الشكلان (٤) و(٥) .

ومع القلق والاهتمام المتزايدين حول تمويل الأمم المتحدة والمشكلات التي تواجه تمويل عملياتها وبرامجها ، فقد قامت مؤسسة فورد بالتشاور مع مكتب الأمين العام للأمم المتحدة بتكوين مجموعة عمل استشارية دولية مستقلة حول تمويل الأمم المتحدة وذلك في سبتمبر ١٩٩٢ ، واجتمعت مجموعة العمل المشار إليها ثلاث مرات في سبتمبر ١٩٩٢ ويناير ١٩٩٣ وأعدت تقريراً بنتائج أعمالها ، حيث ركزت على المشكلات المتعلقة بتمويل الأمم المتحدة وبرامجها المساندة وغطى تقريرها العمليات الواقعة تحت إشراف الأمانة العامة للأمم المتحدة مثل عمليات حفظ السلام والبرامج المساندة الأخرى مثل البرنامج الإنمائي (UNDP) وصندوق الأمم المتحدة للطفولة (UNICEF) ، وصندوق الأمم المتحدة للسكان (UNFPA) وهي البرامج التي يديرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وفي ذات الوقت فإن مجموعة العمل لم تقم بدراسة مشكلات التمويل الخاصة بصناديق الهيئات المتخصصة المستقلة مثل منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة، واليونسكو وغير ذلك .

لقد كشفت دراسات مجموعة العمل المشار إليها عن عدة مشكلات ، أبرزها :

أولاً : التناقض القائم بين الطلب المتزايد على أدوار جديدة للأمم المتحدة ومحدودية الموارد المالية المتاحة للقيام بهذه الأدوار .

ثانياً : تخلف معظم الدول عن سداد كامل حصصها المقررة في ميزانية الأمم المتحدة وفي المواعيد المحددة .

ثالثاً : اضطرار الأمم المتحدة إلى الاقتراض والاستدانة من الحسابات الخاصة بعمليات حفظ السلام لتغطية العجز في موازنتها العادية .

رابعاً : عدم مناسبة حصص الدول الأعضاء وعدم تناسبها مع الناتج الإجمالي المحلي GDP لكل دولة حيث يتم تقديرها على أساس متوسط عشر سنوات من هذا الناتج .

خامساً : عجز الأمم المتحدة عن مواجهة التكاليف المتزايدة والباهظة لعمليات حفظ السلام سواء القائمة حالياً أو المتوقعة في السنوات القليلة القادمة ، مما يهدد مستقبل السلام في العالم ، وعلى حد قول الأمين العام - السابق - الدكتور بطرس غالي في أجندهته للسلام Agends for Peace « إننا لن نستطيع أن نمد رؤيتنا إلى الآفاق التي تتفتح أمامنا طالما بقيت إمكانياتنا المالية قاصرة »

Our vision cannot extend to the prospect opening before us as long as our financing remains myopic (٣١)

وستكون النتيجة هي أن يحدق الخطر بالأهداف الأساسية التي طالب المجتمع الدولي الأمم المتحدة بتحقيقها والعمل من أجلها (٣٢) .

سادساً : أن النظام القائم حالياً لتمويل الأمم المتحدة لا يُلقي فحسب بأعباء غير ضرورية على الأمين العام ومعاونيه ، ولكنه أيضاً لا يضمن ، ولا يوفر الثقة أو الاطمئنان إلى كفاءة عملياتها ، فقد أدى هذا النظام إلى :

\* عدم تدفق الموارد المالية بانتظام .

\* نفاذ الاحتياطات .

\* القلق المتزايد حول ما يمكن أن تستجيب له الأمم المتحدة من احتياجات هامة ومشروعة .

\* صعوبة أو تعذر تمويل العمليات والأدوار الجديدة للأمم المتحدة .

وكما يشير تقرير آخر ، فإن النظام الحالي لتمويل الأمم المتحدة قد أوصلها إلى حافة الانهيار والتحلل (٣٣) .

" Have brought the UN to the brink of insolvency "



### خامساً : توصيات وحلول :

في القسم الرابع من هذه الدراسة تم إرجاع مشكلات تنظيم وتطوير الأمانة العامة للأمم المتحدة إلى أربع مجموعات مترابطة هي :

- المشكلات المتعلقة بالهيكل التنظيمي .

- المشكلات المتعلقة بأساليب العمل والجوانب التشغيلية .

- المشكلات المتعلقة بالعنصر البشري .

- المشكلات المتعلقة بالتمويل والإدارة المالية .

وطبيعي أن تتجه التوصيات والحلول التي يقدمها هذا القسم تجاه هذه المشكلات، ولكن قبل عرض هذه التوصيات والحلول تبدو الإشارة واجبة إلى عدة أمور أهمها :

١ - أن العلاقة وثيقة بين مجموعة الترتيبات والخطوات التي يتم اتخاذها على الجانب

السياسي من عمليات الأمم المتحدة ، والجوانب التنظيمية والإدارية والمالية التي تتولاها الأمانة العامة للأمم المتحدة ، فالنداءات التي أصبحت تتزايد حول إنشاء مجلس أمن جديد للتنمية الاقتصادية والاجتماعية مواز لمجلس الأمن القائم الذي يصبح عليه أن يعطي مزيداً من الاهتمام لأمر السلم والأمن الدوليين والمنازعات الدولية ، أو النداءات التي تنادي بتوسيع عضوية مجلس الأمن الحالي ليصبح أكثر ديمقراطية في تمثيله للدول الأعضاء ... هذه النداءات وغيرها ذات علاقة وثيقة بالأوضاع التنظيمية والإدارية والتمويلية للأمانة العامة للأمم المتحدة.

٢ - أن تحقيق التوازن بين الهيئة التي تمثل هموم البشرية ، ذات الاختصاص العام ، وهي الجمعية العامة للأمم المتحدة ، ومجلس الأمن صاحب الاختصاص في حفظ السلام والتطبيق الإلزامي لقرارات المنظمة الدولية يعتبر أمراً له انعكاساته على تنظيم وتطوير عمليات الأمانة العامة .

ومن ثم فإن إصلاح الجوانب الهيكلية للبناء السياسي للأمم المتحدة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالإصلاحات التنظيمية والإدارية والمالية للأمانة العامة ، ومن أمثلة ذلك أن يتم ربط العضوية الدائمة لمجلس الأمن بدور أكبر في تمويل الأمم المتحدة أو بحد أدنى من نفقات المشاركة في عمليات حفظ السلام ، أو بمساهمة ملموسة في جهود التنمية العالمية .

٣ - إن الأمم المتحدة وكما يذكر أمينها في مطلع عام ١٩٩٢ « قد تحولت من هيئة للتشاور والمداولة إلى مؤسسة تنفيذية بدرجة متزايدة ، ولذلك فإنه لا بد من تغيير الإدارة والتنظيم » .

وبعد هذه الإشارات الواجبة فإن الدراسة يمكنها أن توصي بمناقشة الحلول الآتية في ضوء ما أورده من مشكلات :

### أولاً : فيما يتعلق بالهيكل التنظيمي :

- إعادة هيكلة الإدارات والبرامج ذات الأنشطة السياسية ، وتلك المعنية بالأنشطة الإنمائية وسياسات التنمية المستدامة بما يكفل دوراً موازياً ومتوازناً لهذه الإدارات والبرامج .

- حجم التنازع ، توضيح اختصاصات الإدارات التي تعمل في مجالات مترابطة انطلاقاً من الهدف العام لإعادة تنظيم الأمانة العامة الذي حدده الأمين العام في خطابه ٢٩ سبتمبر ١٩٩٣ حين ذكر أن الهدف هو :

" To consolidate and streamline the activities of the Organization into well-defined functional categories ."

وتجدر الإشارة إلى أنه في هذا السياق الخاص بإعادة هيكلة الأمانة العامة، فقد أنشئت بالفعل في المرحلة الأولى لإصلاح وتطوير الأمانة العامة التي بدأت في فبراير ١٩٩٢ بمجموعة من الإدارات والمكاتب التي جمعت إليها شتاتاً من الاختصاصات والنشاطات المتناثرة وغير المترابطة التي كانت تتولاها الأمانة العامة، ومن هذه الإدارات التي استحدثت: إدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإدارة الشؤون الإنسانية، كما تم تحويل إدارة المؤتمرات إلى مكتب ضمن إدارة شؤون الإدارة، ولكن يبقى الحكم على فاعلية الإصلاحات الهيكلية مرهوناً بآليات العمل والتنسيق، ومدى تحقيقها للهدف الموضوع وهو «أمانة عامة أكثر استجابة وأقل تكلفة» (٣٤) وأن يعكس تنظيم الأمانة العامة الأهداف والمهام المنوطة بها.

### ثانياً : فيما يتعلق بأساليب العمل والجوانب التشغيلية :

- بناء نظام متكامل للمعلومات الإدارية ، بما يوفر قدرات أكبر لتنسيق العمليات الإدارية والمالية وترشيد قراراتها ، وبما يوفر قدرات سريعة ومعلومات متدفقة بين كافة برامج ومكونات المنظمة الدولية .

- تطوير نظم المتابعة والرقابة والتفويض ، خاصة فيما يتعلق بالعمليات الميدانية للأمم المتحدة وبما يحقق الربط والتنسيق بين العناصر العسكرية والسياسية والمدنية في هذه العمليات .

- وضع آليات عمل جديدة للجنة التنسيق الإداري التي يرأسها الأمين العام بما يعزز دورها في المشورة والتنسيق مع الوكالات المعنية خاصة في العمليات المشتركة التي تتطلب تعاوناً وجهداً مشتركاً .

- تطوير نظم التخطيط والبرمجة وتقييم الأداء واللامركزية ، ليس لتسريع العمل وكفاءته داخل مبنى الأمم المتحدة فحسب بل لتكون الأمم المتحدة والأمانة العامة أكثر ارتباطاً واستجابة لخطط أولويات الدول الأعضاء وأكثر كفاءة في إيصال خدماتها للدول النامية ، وبعبارة أخرى العمل على تعزيز الكفاءة الخارجية للأمانة العامة فيما تقدم للدول الأعضاء .

### ثالثاً : فيما يتعلق بالعنصر البشري :

- تحديد مراتب كبار الموظفين في الأمانة العامة حتى يمكن اجتذاب أفضل العناصر للوظائف القيادية التي تمارس أدوارها نيابة عن الأمين العام ، بما يسهل مهمتهم في الاتصال بحكومات الدول الأعضاء وبالمنظمات الدولية المختلفة ، ومن المقترحات التي أثيرت في هذا الصدد إيجاد أربعة نواب للأمين العام الأول يشرف على الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والتنمية وشئون البيئة ، والثاني يشرف على الشؤون السياسية وحفظ السلام ونزع السلاح ، والثالث يشرف على الخدمات والإدارة والمؤتمرات والموازنة والبرامج والموارد البشرية ، والرابع يشرف على الشؤون الإنسانية وحقوق الإنسان وشئون الهجرة واللاجئين واليونيسيف والأونروا والبرنامج الإنمائي .

- تقليص الوظائف المعاونة والمساعدة وتصويب الخلل القائم في نسبة القيادات والوظائف العليا إلى شاغلي الوظائف الأدنى ، ومعالجة التضخم الوظيفي القائم في الأمانة العامة .

- استقطاب الكفاءات المتخصصة في مجالات عمل الأمم المتحدة ، خاصة في المجالات التي تتسم بندرة نسبية واختيارهم عن طريق اختبارات تنافسية ، خاصة مع الإغراءات التي أصبحت تقدمها المنظمات الدولية الأخرى لهذه الكفاءات .

- إعطاء التدريب وتنمية المهارات للعاملين في الأمانة العامة أو في أبحاثها الميدانية ، أهمية متقدمة في برامج عمل الأمانة العامة في الفترة القادمة .
- تنحية الاعتبارات غير الموضوعية في التوظيف ، وتحسين التوزيع الجغرافي والنوعي لموظفي الأمانة العامة والتنفيذ لقرار الجمعية العامة رقم ٣٥ / ٢١٠ في ١٧ ديسمبر ١٩٨٨ بمنع احتكار بعض الدول للوظائف الأساسية .

#### رابعاً : فيما يتعلق بالتمويل والإدارة المالية :

- الاستجابة لضغوط الدول الأعضاء في تدقيق ومراجعة الأوضاع المالية للأمم المتحدة وترشيد نفقاتها ، وضبط عمليات المراجعة الداخلية ، والتخطيط المالي لعمليات وبرامج الأمانة العامة ، وعلاج أوجه الإسراف والفساد المالي في العمليات الميدانية للأمم المتحدة (٣٥) .
- إعادة النظر في حصص الدول الأعضاء في ميزانية الأمم المتحدة والعمل على تناسبها مع الناتج المحلي الإجمالي لهذه الدول واقتراح صيغة عملية لتحصيل وتصفية مستحقات الأمم المتحدة لدى الدول الأعضاء .
- وضع التوصيات التي قدمتها اللجنة الاستشارية المشكلة من مؤسسة فورد في يناير ١٩٩٣ بناء على طلب الأمين العام موضع التنفيذ . وهي توصيات تتضمن حلولاً شاملة للأزمة المالية التي تواجهها الأمم المتحدة خاصة فيما يتعلق بتقسيم نفقات الأمم المتحدة إلى ثلاثة أقسام هي : الميزانية العادية التي تموّل من حصص الدول الأعضاء ، ونفقات حفظ السلام وتموّل من اعتمادات خاصة ، ونفقات العمليات الإنسانية والتنموية وتموّل في معظمها من المساهمات التطوعية ، وأن يُطلب من الدول الأعضاء سداد اشتراكاتها على دفعات ربع سنوية بدلاً من مبلغ إجمالي في بداية كل عام ، وأن تخول الأمم المتحدة في تقاضي فائدة على الدفعات التي يتأخر سدادها ، وتكوين صندوق خاص لتمويل عمليات حفظ السلام بنسبة محددة من موازنات الدفاع في الدول الأعضاء بما يخلق تمويلاً دائماً ومأموناً Consistent and reliable .

وأخيراً فإن الباحث قد أعد هذه الدراسة لتتزامن مع مناسبة مرور خمسين عاماً على إنشاء الأمم المتحدة ، كمساهمة علمية تنضم إلى مساهمات أخرى يبادر إليها الباحثون

في مثل هذه المناسبة تقديراً للدور الإنساني والعالمي الذي تقوم به هذه المنظمة رغم ما يصيبنا في بعض الأحيان من شعور بالفشل أو الإحباط ، خاصة إذا علمنا أن النمو العشوائي للأمانة العامة للأمم المتحدة وتعقد أعمالها *The haphazard growth and complexity* قد أدى إلى تكرار محاولات الإصلاح والتطوير التي كان أهمها إصلاحات ١٩٥٣ ، ١٩٦١ ، ١٩٦٦ ، ١٩٧٥ ، ١٩٨٢ ، ١٩٨٦ ، ١٩٩٢ (٣٦) وهي المحاولات التي وصفتها وحدة التفتيش المشتركة لـ J.I.U التي تمثل الأداة الرقابية للجمعية العامة بقولها « بينما تقدر اللجنة هذه المحاولات المتكررة وتحترمها ، فإنها تبدي قلقها من أن هذه الإصلاحات السريعة والمستمرة تخلق بلبلة وضباعاً للمسئولية ، وأن أسوأ شيء هو أن تتحول هذه الإصلاحات لتصبح غاية في ذاتها » (٣٧) .

## هوامش الدراسة

- (1) Urquhart, Brian and Childers, Erskine; Towards More Effective United Nations, Dag Hammarskjald Foundation, Uppsala, Sweden, 1992, p.5 .
- (2) Op. Cit., p.7 .
- (٣) راجع في تفصيل ذلك الدليل التنظيمي للأمانة العامة ، وثيقة رقم ST/SGG/Org ، نيويورك ، المؤرخة ٨ يونيو ١٩٨٩ ، ص ٥ .
- (٤) تقرير الأمين العام عن تكوين الأمم المتحدة المقدم إلى الدورة السادسة والأربعين ، بند ١١٧ (أ) من جدول الأعمال ، ٣٠ أغسطس ١٩٩١ ، وثيقة A/46/370 ، ص ٧ .
- (٥) تقرير الأمين العام عن الحالة المالية للأمم المتحدة، الدورة السابعة والأربعون، البندان ١٠٦ ، ١٠٧ من جدول الأعمال (اللجنة الخامسة) وثيقة A/C-S/47/13 في ٢٤/٦/١٩٩٣ ، ص ١٧ .
- (٦) د . المسفر ، محمد : المنظمات الدولية: خلفيات النشأة والمبادئ، (الدوحة ، مطابع قطر الوطنية ، ١٩٨٧) ، ص ٣ .
- (٧) المرجع السابق ، ص ٥ ، ٦ .
- (٨) المرجع السابق ، ص ٩ .
- (٩) المرجع السابق ، ص ١١ .
- (١٠) في عام ١٨٩٩ دعا القيصر نقولا الثاني إلى عقد مؤتمر دولي في لاهاي من أجل تعيين لجنة لمراقبة التسليح والتحكيم الدولي ، ووضع المؤتمر الثاني الذي عقد بدعوة من الرئيس الأمريكي تيودور روزفلت في عام ١٩٠٧ قانون السلوك في الحرب والذي مازال معمولاً به للآن .
- (11) United Nations Hand-Book, (New Zealand, 1992), pp. 166-170 .
- (12) Peter R. Baehr and L. Grodenker, The United Nations, (New York : Praeger Sepeciat Studies, 1984) , pp. 6-10 .
- (13) Inisl. Claude, Jr., Swords Into Plowshares, The Problems and Progress of International Organization . (New York : Random House 1964), p. 18.
- (١٤) منظمة الوحدة الإفريقية واللجنة الدولية للصليب الأحمر : مؤتمر التحديات الإنسانية التي تواجه إفريقيا، أديس أبابا ، إبريل ١٩٩٥ .

- (١٥) يشير « ليستر » في ذلك إلى إقدام اليابان على احتلال منشوريا في الصين عام ١٩٣١ ، واعتبرت العصابة الحادث عملاً معزولاً في منطقة نائية ، وإلى زحف ألمانيا على مقاطعة رانيايلاند خلافاً لنص معاهدة فرساي ، وإلى إقدام إيطاليا على غزو الحبشة في عام ١٩٣٥ رغم وجود معاهدة صداقة بينهما وقصفت الطائرات الإيطالية الأحباش العزل بالغاز ، وإلى احتلال ألمانيا وغزوها ليوغسلافيا ، وعندما طردت العصابة روسيا من عضويتها لغزوها فنلندا عام ١٩٣٩ .
- (16) Urquhart Brian, A Life in Peace and War, (New York, Harper and Bow, 1987), pp. 90-95 .
- (17) Stone Donald C., Organizing the U.N., Reprinted From Public Administration Review., Vol, 71, NO. 2, Spring 1946), p. 116-117 .
- (18) Op. Cit., p.118 .
- (19) Op. Cit., p.76 .
- (20) Childers & Urquhart ; Towards a More Effective United Nations, Op. cit., p. 14 .
- (21) Report of the Secretary General : Restructuring of the U.N. Secretariat, 49 Session, Hem/08, 24 August 1994, (A/40/336), p. 5 .
- (22) Childers & Urquhart ; Towards a More Effective United Nations, Op. cit., p. 3 .
- (٢٣) د . حسين عطية : الخدمة المدنية في الأمم المتحدة وضرورة التطوير ، السياسة الدولية، القاهرة ، السنة الثلاثون ، العدد ١١٧ ، يوليو ١٩٩٤ ، ص ١٣٨ .
- (٢٤) المرجع السابق ، ص ١٣٩ .
- (25) Report of the Secretary General : Restructuring of the U.N. Secretariat, 49 Session, Hem/08, 24 August 1994, (A/40/336), p. 4 .
- (٢٦) جوردنكر ، ليون : الأمم المتحدة (ماضيها ، حاضرها ومستقبلها) ، ترجمة نور الدين الزراري ، القاهرة : مؤسسة سجل العرب ، ١٩٧٩ ، ص ١٨٦ .
- (27) Childers & Urquhart ; Reorganization of the United Nations Secretariat; in Towards A More Effective United Nations, Op. cit., p. 16 .
- (28) Op. cit., p. 16 .

- (٢٩) تقرير الأمين العام - السابق - حول تكوين الأمانة العامة (مسائل الموظفين) ، وثيقة رقم A/46/470 في ٣٠ أغسطس ١٩٩١ ، الدورة السادسة والأربعون ، ص ٣ .
- (٣٠) المرجع السابق الجدول رقم (ب) ، ص ١٣ ، ١٤ .
- (31) Ogata Shijuro, Volcker Paul and others; Financing an Effective U.N., A Report to the Independent Advisory Group, Ford Foundation, N.Y., April, 1993, p. 1 .
- (32) Op. cit., p. 2 .
- (33) Childers & Urquhart, Op. cit., p. 6 .
- (34) United Nations : Adapting U N Structures To A Rapidly Revolving World, A quarterly Magazine Vol. XXX, No. 4, Dec. 1993, p. 43 .
- (٣٥) من بين أوجه الإسراف والفساد وسوء التخطيط المالي ، ما أحاط بعملية مناقصات المساكن الجاهزة وعربات النقل في كمبوديا .
- (٣٦) يمكننا الإشارة إلى أن الأمين العام السابق د . بطرس غالي قد ذهب ضحية الحديث عن محاولات الإصلاح والتطوير ، فقد استخدمت الولايات المتحدة الأمريكية حق النقض (الفيتو) ضد إعادة تعيينه لفترة ثانية يوم ١٩ نوفمبر ١٩٩٦ ، بحجة أنه لم يستطع تحقيق الإصلاح الذي كانت تترقبه الولايات المتحدة الأمريكية ، وهكذا أختير - بدلاً منه - الإفريقي كوفي عنان ليكون الأمين العام الجديد اعتباراً من الأول من يناير ١٩٩٧ .
- (٣٧) أنشئت وحدة التفتيش المشتركة The Joint Inspection Unit بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٨ ثم أعيد تشكيلها عام ١٩٨٧ وهي تختص بتطوير التعاون بين منظمات الأمم المتحدة واقتراح سياسات التوظيف والتخطيط والبرامج والتقييم وتطوير الأداء الإداري والكفاءة الإدارية والاستخدام الأمثل لموارد المنظمة دون أن يكون لها سلطة اتخاذ القرارات في عمل الوحدات التي تراقب أداءها ، وقد وصفها أحد الأعضاء بأنها بمثابة كلب أليف نزع أسنانه " A toothless bulldog" .