

الأولويات العملية: مبادئ توجيهية للأجل المتوسط

٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢

المحتويات

الصفحة

ii	ملخص
١	أولاً- الخلفية.....
١	ألف- دوافع التغيير.....
٢	باء- التعلم من تجارب الماضي.....
٣	جيم- مواطن القوة والضعف.....
٧	ثانياً- الأولويات العملية: مبادئ توجيهية للأجل المتوسط.....
١٦	ثالثاً- السياق.....
١٦	ألف- المبادئ الموجهة.....
١٨	باء- الظروف الميسرة.....
٢٠	جيم- تعزيز المساءلة: تحويل السياسات إلى إجراءات ذات مصداقية.....
٢١	رابعاً- الخطوات الأخرى.....
٢٢	المرفق- المكتب المعني بالمخدرات والجريمة: اتجاهات التمويل الطوعي.....

تنبثق ولاية المكتب المعني بالمخدرات والجريمة (الذي كان يعرف سابقا باسم "مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة")، من عدة اتفاقيات ومن قرارات اعتمدها الجمعية العامة. ويستهدف برنامج التعاون التقني الذي يضطلع به المكتب مساعدة الحكومات على تعزيز قدرتها على تنفيذ تلك الالتزامات الدولية.

وفي الآونة الأخيرة، تلقى عمل المكتب قوة دفع جديدة من الدورة الاستثنائية للجمعية العامة (١٩٩٨) وعلان الألفية واتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، ومن المفاوضات الجارية بشأن اتفاقية لمكافحة الفساد. وفي الوقت ذاته، ازداد السلوك الممحي عمقا واتساعا، إذ أصبح الاتجار بالمخدرات والإجرام المنظم والارهاب الدولي أشد عنفا وأعسر مكافحة.

وقد أرسيت هذه الأولويات العملية: مبادئ توجيهية للأجل المتوسط من أجل تأكيد وتفعيل التزام المكتب بأداء مهام ولايته أداء فعالا ومتسقا وذا مصداقية.

وكانت فرقة عمل داخلية قد اقترحت مشروعاً أولاً لهذه الأولويات العملية بعد أن درست عمليات المكتب في الماضي وناقشت كيفية بعث الحياة فيها مجدداً. وعقدت مشاورات داخل المقر وخارجه، شملت كل الزملاء تقريبا، بمن فيهم أولئك الذين يعملون في المكاتب الميدانية. واستعين إلى حد بعيد بمشورة الدول الأعضاء، التي التمسست في فيينا وأثناء بعثات إلى العواصم. كما التمسست آراء المنظمات الأهلية. وفي أوائل تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢، نوقش المشروع أثناء معتكف للجنة التنفيذية، وهي أعلى هيئة إدارية للمكتب. وفي أوائل تشرين الثاني/نوفمبر، اجتمع ممثلو المكتب الميدانيون في فيينا لدراسة النص ودراسة سبل ووسائل تنفيذه. وقد هيأت تلك المشاورات فرصة لتبادل آراء صريحة ولبدء نقاش مفتوح ولتعزيز روح العمل الجماعي، داخل نطاق المكتب وخارجه.

وكان للاعتبارات العملية دور في تعزيز هذه العملية. فقد شملت ولاية المكتب، منذ إنشائه، مجموعة واسعة من المواضيع، وإن كانت قلة الموارد المتاحة لم تسمح له في أي وقت بأداء عمل متميز في جميع المجالات. ومن ثم، فهناك حاجة إلى مبادئ توجيهية أوضح لعمليات المكتب من أجل تحديد أولويات العمل، مع الامتثال للتوجيهات الصادرة عن الهيئات التشريعية وبالاستناد إلى ما يمتلكه المكتب من مهارات مُثَبِّتة وما يتمتع به من مزايا نسبية.

وينبغي تفسير هذه الأولويات العملية تفسيراً مرناً، باعتبارها مبادئ توجيهية للأجل المتوسط. وتتباين أهميتها النسبية تبعاً لطور نمو كل بلد واحتياجاته الاجتماعية. ويمثل التوصل إلى التوليفة الصحيحة من الأنشطة في كل بلد مهمة بالغة الأهمية تتطلب بصيرة إدارية وفهماً للاحتياجات واستخداماً ملائماً للموارد المتاحة.

وفي الفترة المقبلة، يلتزم المكتب بما يلي:

- (أ) اتباع نهج متكامل لإزاء مسألتى المخدرات والجريمة؛
- (ب) وضع مسألتى المخدرات والجريمة ضمن سياق التنمية المستدامة؛
- (ج) الموازنة بين أنشطة المنع وأنشطة الإنفاذ؛
- (د) اختيار العمليات على أساس من المعرفة والرؤية الاستراتيجية؛
- (هـ) المساعدة على إنشاء مؤسسات تروج للممارسات الفضلى الدولية؛
- (و) توجيه الموارد صوب الاستغلال الأمثل لقوة الشراكة؛

إن وضوح الأولويات ليس كافياً. بل يلزم أيضاً تدعيم سياقها على النحو التالي:

- (أ) ثمة مبادئ توجيهية عدة ستبقي العمليات مركزة. أولها أن تعالج العمليات على وجه الخصوص المسائل ذات الآثار العابرة للحدود. وثانيها أن تستفيد العمليات مما تتمتع به الأمم المتحدة من قوة فريدة وما توفره من إطار متعدد الأطراف للمشاورات والإجراءات. وثالثها أن تأخذ العمليات بعين الاعتبار الأمور الحساسة جنسانياً؛
- (ب) يلزم تهيئة ظروف ميسرة معينة لضمان تطبيق مجموعة الأولويات تطبيقاً فعالاً. أولها لزوم توفير تمويل سليم ومستقر وقابل للتنبؤ ويلزم أيضاً وجود موظفين ذوي مهارات ملائمة، يدعمهم نظام إداري كفؤ. كما يلزم وجود تكامل وتواصل وافيين بين المكاتب الميدانية والمقر في فيينا؛

- (ج) يعمل المكتب جاهداً على تعزيز المساءلة داخله. كما يجري أيضاً على الصعيد العملي، وبغزم وطيد ومخلص، تعزيز المصداقية والشفافية اللتين تمثلان العنصر الجوهرى في تحسين العلاقات مع أصحاب المصلحة. وستكون هناك وظيفة تقييم مستقلة توفر عبراً من أنشطة الماضي ويكفل أن تكون العمليات في المستقبل ذات مردود جيد. وفي الوقت ذاته يجري تعزيز الإنصاف في معاملة الموظفين من خلال الإصلاحات التي شهدتها الأمانة مؤخراً (مثل النظام الجديد لاختيار الموظفين) وإنشاء وظيفة أمين للمظالم.

إن الخلاصة واضحة تماما. لقد حدث تقدم متفاوت في مكافحة الجماعات الممجية. فعلى مدى نصف قرن من الزمن، (أ) نظّم العالم نفسه للتصدي لمشكلة المخدرات، مسلحا بعدة اتفاقيات وتشريعات داخلية وبآليات دولية لإنفاذ القانون؛ ولكن (ب) كان التقدم في مكافحة الجريمة المنظمة أبطأ بكثير، لأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لم تدخل حيز النفاذ بعد، ولأن التشريعات الوطنية كثيرا ما تكون غير فعالة، بينما تظل أنشطة الشرطة العابرة للحدود ثنائية، لا متعددة الأطراف؛ أما (ج) مكافحة الارهاب فهي في ذيل القائمة: إذ ليست هناك اتفاقية شاملة، والقوانين الوطنية بهذا الشأن تكاد تكون معدومة، والتعاون الدولي اقتصر على حالات قليلة، وإن كانت لافتة للأنظار.

ومن ثم، يقصد بهذه الأولويات العملية أن تكون بوصلة يسترشد بها المكتب لكي يتمكن من مساعدة الدول الأعضاء على الإبحار بسياساتها وعملياتها عبر مياه لم تحدد مساراتها بعد.

أولا - الخلفية

أنشئ مكتب الأمم المتحدة لمراقبة المخدرات ومنع الجريمة (الأوديسيبيس) في عام ١٩٩٧، ليجتمع بين المركز المعني بمنع الاجرام الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات (اليونديسيب). وقد أنشأه الأمين العام لتمكين المنظمة من تركيز وتعزيز قدرتها على معالجة المسائل المترابطة المتمثلة في مراقبة المخدرات، ومنع الجريمة، والارهاب الدولي بكل أشكاله.

وقد ثبتت جدوى دمج هذين الكيانين في هيئة واحدة، حسبما يتبين من سجل الانجازات. غير أنه لم يجر استغلال جميع أوجه التضافر، بينما ظهرت جداول أعمال جديدة. ويجدر سرد دوافع التغيير هذه لأنها هي التي ولدت الجهود الحالية لإعادة صوغ عمليات الأوديسيبيس وأعطتها الزخم اللازم.

ألف - دوافع التغيير

١ - مبادرة الأمين العام بمناسبة الألفية

نص اعلان الألفية على أن يكون تحقيق التنمية المستدامة هدفا للمنظمة. وللتنمية المستدامة جوانب عديدة، فهي: (أ) تقضي بتقاسم موارد هذا الكوكب على نحو يعزز كرامة الانسان؛ (ب) تتطلب ادارة رشيدة للموارد. كيما نورث الأجيال الجديدة عالما أفضل مما ورثناه؛ (ج) تستتبع تعزيز أمن الانسان، بما في ذلك توفير حياة لا خوف فيها من السلوك "الهمجي".

٢ - تدويل السلوك الهمجي

لقد كشفت الهجمات الارهابية الكبرى النقاب عن جذور العنف الدولي. وفي الوقت ذاته، أدى تعولم النشاط الاقتصادي إلى نشوء بيئة تنتقل فيها "الشُرور"، مثل الجريمة والمخدرات، إلى جانب "الخيرات" دون عوائق داخل حدود البلدان وعبرها.

٣ - مواكبة الواقع العالمي

لقد أصبح العنف وتعاطي المخدرات والادمان عليها ظاهرة عالمية. فالمخدرات غير المشروعة تُنتج الآن وتُستهلك في جميع أنحاء العالم، متجاوزة الفوارق الماضية بين البلدان الغنية والفقيرة. وسرعان ما تكيفت الأسواق مع المخدرات الجديدة، إذ أصبحت الدكاكين الصغيرة تغذي العصابات الكبرى بالبضاعة والايرادات. فما الداعي لتحمل مشاق استيراد

المخدرات من قارات أخرى إذا يمكن توليد المال في الحي ذاته ونقله في لحظات عبر قنوات غسل الأموال؟

٤- معايير جديدة في ميداني المخدرات والجريمة

في مواجهة ما ذكر أعلاه، لم يقف المجتمع الدولي مكتوف الأيدي. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٣، بمناسبة الاستعراض النصفى لتنفيذ نتائج الدورة الاستثنائية للجمعية العامة بشأن المخدرات في عام ١٩٩٨، سوف يقرر الوزراء مدى ما حققه توافق الآراء بشأن مكافحة المخدرات غير المشروعة والتدابير المتعلقة بذلك من نتائج حتى الآن.

وفي ميدان الجريمة، من شأن التبكير المتوقع في بدء نفاذ اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، والتقدم في عملية التفاوض بشأن اتفاقية لمكافحة الفساد، أن يضيفا مزيدا من المهام إلى مسؤوليات الأمم المتحدة في مجالي وضع المعايير وتنفيذ العمليات.

وفي ذلك السياق، قرر مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة، في أيار/مايو ٢٠٠٢، أن يعيد النظر في طبيعة عملياته ومكوناتها الأساسية ضمنا لأداء مهام ولايته بصورة فاعلة لا منفعة. وتكوّنت آنذاك فكرة وضع أولويات عملياتية متوسطة الأجل وبدأ العمل على ذلك في الحال.

وفي ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، جرى تغيير اسم مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة، بشكل رمزي وليس كجزء من صياغة المظهر الخارجي فحسب، إلى المكتب المعني بالمخدرات والجريمة. ويستخدم الاسم الجديد في كل هذه الورقة تحاشيا للاختصارات المحوطة بالألغاز. ومن ثم، سوف يتألف المكتب في الفترة المقبلة من برنامج معني بالمخدرات (بالإشارة إلى اليونديسيب) وبرنامج معني بالجريمة (بالإشارة إلى المركز المعني بمنع الاجرام الدولي)، مع جعل تمويل البرنامجين متركزا في فيينا.

باء- التعلم من تجارب الماضي

قام المكتب، أثناء العقد الماضي، بأنشطة في عدة مجالات مواضيعية، يتسم بعضها بطابع شديد الخصوصية وبعضها الآخر بطابع شمولي، وهي:

(أ) برنامج المخدرات

١' منع تعاطي المخدرات والحد منه؛

٢' الترويج لمصادر رزق قائمة على محاصيل مشروعة بدلا من المحاصيل

غير المشروعة؛

٣٠٠ قمع الاتجار غير المشروع بالمخدرات؛

(ب) برنامج الجريمة

١٠٠٠ منع الجريمة واصلاح نظام العدالة الجنائية؛

٢٠٠٠ مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية؛

٣٠٠٠ مكافحة الفساد؛

٤٠٠٠ مكافحة الاتجار بالبشر؛

٥٠٠٠ منع الارهاب؛

(ج) الأنشطة المشتركة بين البرنامجين

١٠٠٠٠ الدعم السياسي والنشاط الدعائي والتشريع؛

٢٠٠٠٠ مكافحة غسل الأموال.

وقد اتسمت العمليات في هذه المجالات بتفاوت من حيث الحجم ودرجة التعقّد والأهمية. فكانت هناك عمليات كبيرة الحجم جنبا إلى جنب مع مشاريع أصغر بكثير، بلغت أحيانا من الضالّة ما يجعلها غير مجدية اقتصاديا. وجمع بعض العمليات بين عنصري المخدرات والجريمة، بينما كان بعضها الآخر متخصصا جدا بحيث لا يراعي ما يتسم به السلوك الهمجي من تباين واسع. فبعض المشاريع وفر للحكومات دعما عملياتيا محمدا؛ وثمة مشاريع أخرى تمثلت غالبا في تمويل بعثات الخبراء الاستشاريين والاجتماعات والسفر.

ومما زاد من تعقّد تخطيط العمليات عدم يقينية التمويل. والموارد المتاحة (زهاء ١٠٠ مليون دولار سنويا ونحو ٤٠٠ موظف) كانت متواضعة قياسا إلى حجم المشاكل وأهمية الولاية (انظر الشكلين الأول والثاني). وعلى وجه العموم، لم تزد الموارد على جزء يسير من المبالغ التي خصصتها حكومات منفردة لمعالجة المسائل ذاتها. كما أن استنفاد الاحتياطي المالي لبرنامج المخدرات في أواخر عام ٢٠٠١ جرّده من غطاء بالغ الأهمية يحميه من التفاوتات الموسمية في الموارد المتلقاة، كما أن نطاق استخدام تلك الموارد شهد مزيدا من التقلص بسبب تشديد الشروط المقرّونة بها (الرصد لأغراض خاصة). وهذا التضييق لقاعدة موارد المكتب يستلزم معايرة الانفاق على نحو أشد صرامة وإرساء معايير أكثر تشددا لاختيار المشاريع.

جيم - مواطن القوة والضعف

قبل الشروع في عملية إرساء الأولويات العملية الجديدة، تشاور المكتب مع مجموعة واسعة من الجهات المعنية داخل المكتب وخارجه. ووجهت إلى عدة مئات من

النظراء مجموعة أسئلة تتعلق بالماضي وتقييمه. ويتضمن ما نتج عن ذلك من كشف حساب لما أُنجزه المكتب فعلياً في السنوات السابقة عناصر تبعث على الارتياح وأخرى مثيرة للقلق.

١- عناصر القوة

- (أ) أن مسألتَي المخدرات والجريمة تحتل مكاناً بارزاً في جداول الأعمال المحلية والدولية؛
- (ب) أن ولاية المكتب القوية والمركزة لا تتداخل مع ولاية هيئات أخرى؛
- (ج) أن المكتب هو وسيط ناجح للتفاوض وللتعاون عبر الحدود؛
- (د) أن المكتب قادر على الترويج لادراج مسألتَي المخدرات والجريمة في السياسات الوطنية؛
- (هـ) أن الخبرة المكتسبة في مسألتَي المخدرات والجريمة يمكن أن تنسحب على مكافحة الإرهاب؛
- (و) أن الموظفين ذوو خبرة فنية في الممارسات الفضلى المقبولة دولياً؛
- (ز) أن شبكة المكاتب الميدانية التابعة للمكتب أثبتت قدرتها على الاضطلاع بمشاريع التعاون التقني.

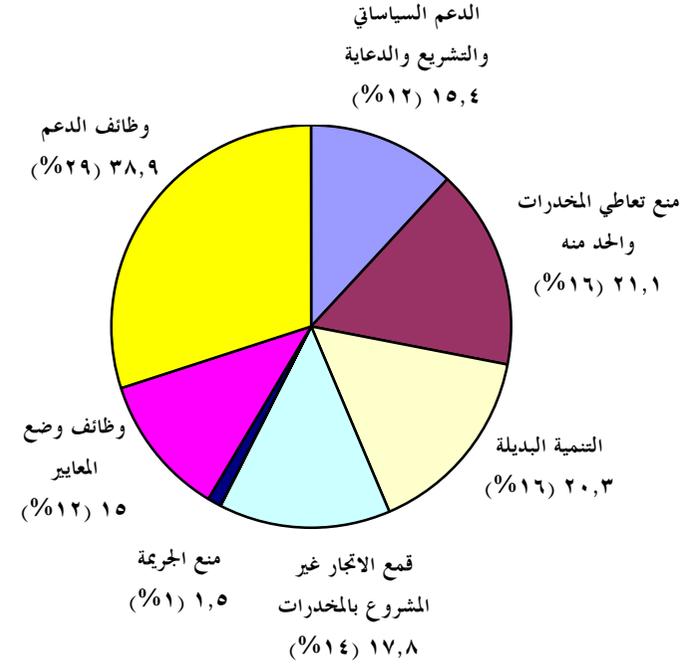
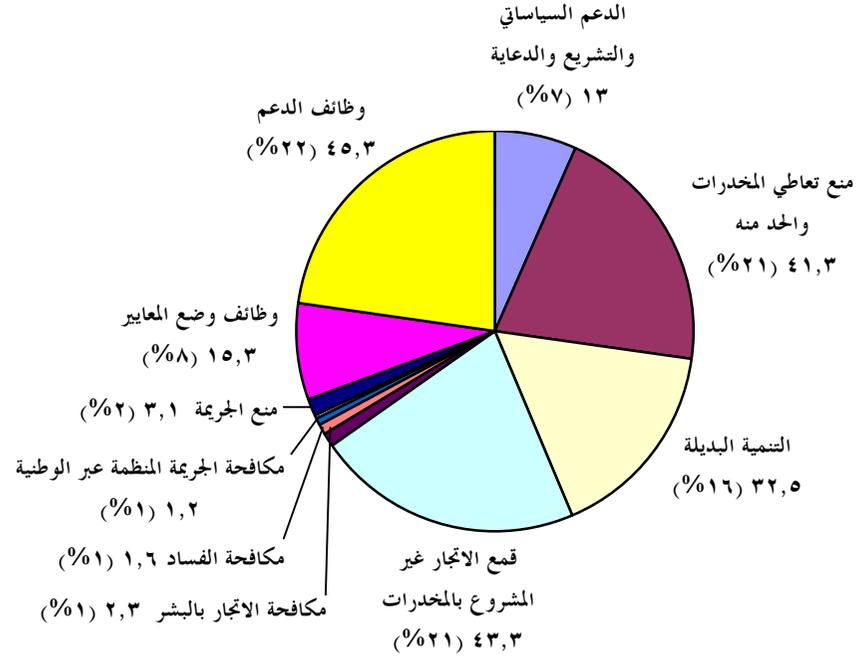
٢- عناصر الضعف

- (أ) أن الميزانية العادية للأمم المتحدة لا تمول سوى جزء صغير من ولاية المكتب؛
 - (ب) أن المكتب مضطر للاعتماد على مساهمات مقدمة من عدد قليل من المانحين، والإنصاف مسألة قائمة؛
 - (ج) أن عدم استقرار التمويل وعدم قابليته للتنبؤ يعطل التخطيط السياسي؛
 - (د) أن التبرعات قد ترصد لأغراض لا تتوافق مع الاحتياجات ومع القدرة على الانجاز؛
 - (هـ) أن التفاوت بين ميزانيتي المخدرات والجريمة يعيق التكامل بينهما؛
 - (و) أن المكتب أبدى ميلاً إلى العمليات القمعية لا الوقائية؛
 - (ز) أن الشراكة بين أصحاب المصلحة ذوي التوجهات المتماثلة لم تحظ باهتمام كاف؛
 - (ح) أنه لم يجر تقييم مستقل للعمليات؛
 - (ط) أنه ليس من الواضح ما إذا كان عمل المكتب ذا مردود جيد.
- ثم استخدم هذا الاستعراض الارتجاعي للمزايا والعيوب كأساس للمرحلة التالية من العملية، وهي تقييم ما يمكن أن يفعله المكتب وما لا ينبغي له أن يفعله في الفترة القادمة.

الشكل الأول- المكتب المعني بالمخدرات والجريمة: الميزانية، حسب المجال المواضيعي
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

٢٠٠٣-٢٠٠٢

١٩٩٧-١٩٩٦

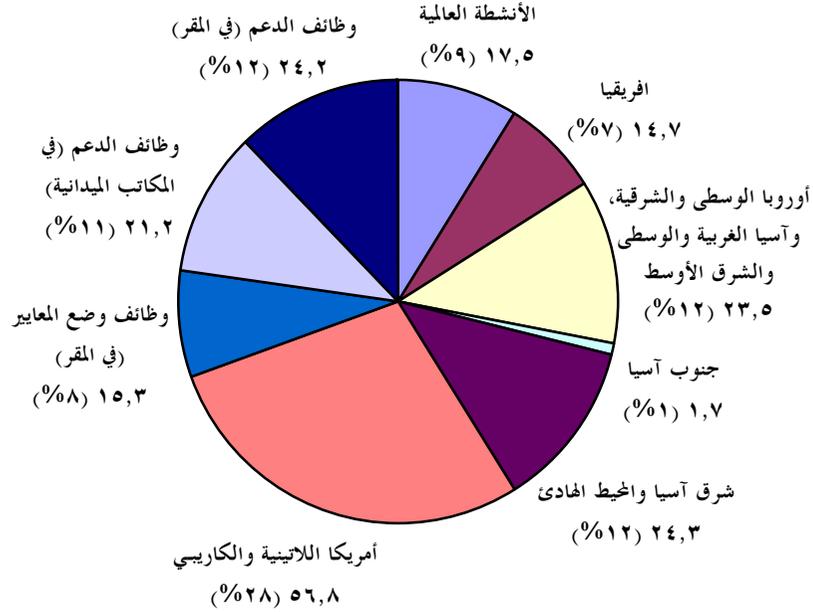


التمويل:	التمويل:		التمويل:	
	ملايين الدولارات	%	ملايين الدولارات	%
اليونسكو	١٦٨,٥	٩٢	١٥,٣	٨
المركز المعني بمنع الاجرام الدولي	٨,٧	٥٧	٦,٦	٤٣
مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	١٧٧,٢	٨٩	٢١,٩	١١

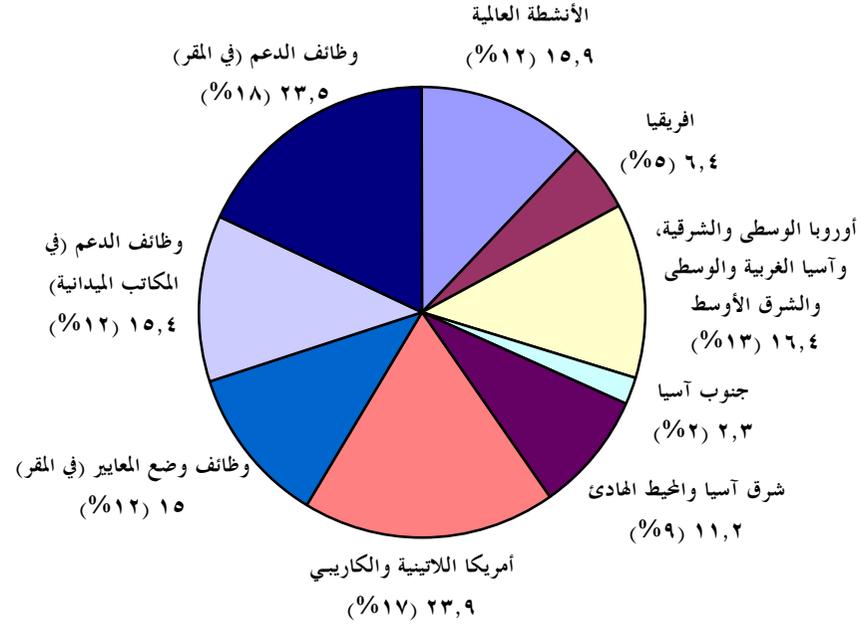
التمويل:	التمويل:		التمويل:	
	ملايين الدولارات	%	ملايين الدولارات	%
اليونسكو	١٠٩,١	٨٨	١٥,٤	١٦
المركز المعني بمنع الاجرام الدولي	١,١	٦٠	٤,٤	٨٠
مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	١١٠,٢	٨٥	١٩,٨	١٥

الشكل الثاني- المكتب المعني بالمخدرات والجريمة: الميزانية، حسب المنطقة
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

٢٠٠٣-٢٠٠٢



١٩٩٧-١٩٩٦



التمويل:	التبرعات		الميزانية العادية		المجموع
	بملايين الدولارات	%	بملايين الدولارات	%	
اليونديسيب	١٦٨,٥	٩٦	١٥,٣	٨	١٨٣,٨
المركز المعني بمنع الاجرام الدولي	٨,٧	٥٧	٦,٦	٤٣	١٥,٣
مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	١٧٧,٢	٨٩	٢١,٩	١١	١٩٩,١

التمويل:	التبرعات		الميزانية العادية		المجموع
	بملايين الدولارات	%	بملايين الدولارات	%	
اليونديسيب	١٠٩,١	٨٨	١٥,٤	١٦	١٢٤,٥
المركز المعني بمنع الاجرام الدولي	١,١	٢٠	٤,٤	٨٠	٥,٥
مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	١١٠,٢	٨٥	١٩,٨	١٥	١٣٠,٠

ثانياً - الأولويات العملية: مبادئ توجيهية للأجل المتوسط

عندما أنجز المكتب عملية التشخيص المذكورة أعلاه، انتقل إلى وضع دليل توجيهي للعمليات في المدى المتوسط. وبوجود توقعات وولايات تتسم باتساع نطاقها وصعوبة تحويلها في أي وقت واحد إلى عمليات مجدية، أصبح من الضروري إجراء عملية انتقاء. واستندت تلك العملية، التي هي مفيدة في حد ذاتها، إلى مشاورات إضافية مع موظفي المقر والمكاتب الميدانية. وجسدت إلى حد بعيد آراء الدول الأعضاء، التي شاركت في العملية منذ بدايتها. كما عُمم على المنظمات غير الحكومية عبر الانترنت استبيان للحصول على إفادة مرتجعة منها، وتمخض الاستبيان عن آراء مثيرة للاهتمام.

وخلصت العملية إلى استنتاج ذي طابع منطقي لا علمي، هو أنه يتعين إعطاء الأولوية لبرامج ومشاريع في المجالات التي يتمتع فيها المكتب المعني بالمخدرات والجريمة بتخصص معترف به وتوفر له فيها مقومات فريدة للقبول (هي وجود ولاية متميزة ودعم قوي من الدول الأعضاء). أما بقية البرامج والمشاريع فيتعين بشأنها استغلال إمكانية الأيلولة ومبدأ التابعة الفرعية: أي أن الأنشطة التي يؤديها الآخرون بشكل أفضل ستحظى بدعم من المكتب يقتصر على الأموال الابتدائية والإشراف فحسب.

وقد تبلورت ستة مواضيع محورية لتشكّل معاً الأولويات العملية المقترحة للأجل المتوسط. ولا ينبغي تفسير هذه المواضيع تفسيراً جامداً؛ أما التحديد المفصل لآثارها في العمليات فهو مهمة كبرى تتولاها الإدارة. وهذه المواضيع المحورية هي:

- (أ) النهج المتكامل؛
- (ب) التنمية المستدامة؛
- (ج) المنع والإنفاذ؛
- (د) المعرفة والرؤية؛
- (هـ) الممارسات الفضلى؛
- (و) قوة الشراكة.

وسوف يتفاوت الاهتمام النسبي الذي سيولى لهذه المواضيع بين بلد وآخر، تبعاً لاختلاف أطوار نموها واختلاف حدة مشاكلها الاجتماعية. وبمثل تفصيل الاستراتيجيات القطرية (انظر أدناه) في شكل برامج ومشاريع، بما يجسد أولويات المكتب العملية والبيئة السياسية لكل بلد، مسؤولية بالغة الأهمية على عاتق الإدارة في المقر والميدان.

وعلاوة على ذلك، لا ينبغي أن يكون حجم العمليات هو المعيار الوحيد لأداء المكتب في أي بلد؛ فنوعية المشاريع وأثرها في البلدان المتلقية للمساعدة يكتسيان ذات القدر من الأهمية. ويجب أن تكون فاعلية الأداء والأثر الناتج هما علة وجود المكتب.

الأولوية ١ - اتباع نهج متكامل إزاء مسائل المخدرات والجريمة

هناك ترابط بين المخدرات والجريمة في واقع الحياة. فما عليك إلا أن تمشي في أحياء ريو دي جانيرو الفقيرة أو خرائب كابول أو أزقة سويتو أو تخوم نيويورك لتجد الدليل على ذلك. ومنذ أحداث ١١ أيلول/سبتمبر، أصبح الارهاب جزءا من هذه المعادلة، التي يمثل فيها غسل الأموال قاسما مشتركا.

وهناك مجال واسع للتضافر في عمليات المكتب. فالبرنامج العالمي لمكافحة غسل الأموال هو مثال نمطي للنهج الشامل إزاء مسائل مترابطة بحد ذاتها. ويوفر برنامج المساعدة القانونية مثلا آخرا؛ فبينما ستظل المساعدة تخصصية تبعا لنوع الاجراء المتخذ (ما إذا كان متصلا بالجريمة أم بالمخدرات)، ثمة مكاسب كبيرة يمكن جنيها من وجود فريق واحد فحسب (أصغر حجما) يضم نوعي الخبرة الفنية، بدلا من وجود فريقين يعملان بصورة متوازية. ومن الضروري أن يعمل الموظفون بانسجام، فيستفيد كل منهم من معرفة الآخر بالبلد الذي يلتمس المساعدة وبالمسائل ذات الصلة.

وينسحب المنطق ذاته على برامج مكافحة الاتجار غير المشروع. فهناك الكثير من القواسم المشتركة، سواء كانت العمليات تتعلق بالمتاجرة بالمخدرات أو بالأسلحة أو بالأشخاص أو بالأشياء المزيفة. وينبغي أن يتقاسم المتخصصون في إنفاذ القانون والملاحقة القضائية ما لديهم من خبرات وأهداف، بصرف النظر عن طبيعة "السلعة" التي يتاجر بها.

ويلزم اتباع نهج متكامل أيضا لتذليل العقبات القائمة داخل القطاعات، وليس فيما بينها فحسب. ففي برنامج المخدرات، مثلا، يتطلب كل من خفض الطلب وإنفاذ القانون ودعم توفير مصادر رزق مشروعة (التنمية البديلة)، خبرة فنية مختلفة، وإن كانت مترابطة. وسيكون من الضروري في الفترة القادمة أن يُنظر إلى المسائل المتعلقة بالمخدرات من جميع نواحيها المعقدة، لأن العرض والاتجار والطلب هي عناصر متشابكة. وسيعاد تحديد المهارات المطلوبة لدى الموظفين، إذا دعت الضرورة.

وينطبق الشيء ذاته على برنامج الجريمة. فسوف تتوسع العمليات بحيث تجتذب مجموعة أكثر تنوعاً من الإحصائيين، بينما يجري استبعاد النزوع إلى تناول منع الجريمة كمسألة منفصلة عن إنفاذ القانون والعدالة الجنائية.

ويتسق ما ورد أعلاه مع تقرير الأمين العام بشأن تعزيز الأمم المتحدة: جدول أعمال لمزيد من التغيير، ويساند ذلك التقرير، الذي جاء فيه أن الجهود الرامية إلى مكافحة الإرهاب والاتجار بالمخدرات والجريمة الدولية يجب توسيعها كجزء من استراتيجية متكاملة لمكافحة قوى "الجماعات الممجية".

الأولوية ٢ - وضع مسائل المخدرات والجريمة في سياق التنمية المستدامة

شهدت السنوات الأخيرة اقضاء عدة حكومات في أنحاء العالم من السلطة عبر صناديق الاقتراع، لعدم إيلائها اعتباراً كافياً للخوف الذي يساور الناس العاديين من المخدرات والجريمة والإرهاب. وبعبارة أخرى، عندما يشعر الأهالي بالضغط الناشئ عن سلوك الرّعاع كثيراً ما يردون على ذلك بالاقتصاص.

وقد وصف إعلان الألفية ظواهر المخدرات والجريمة والإرهاب بأنها خطر يتهدد السلم والأمن. والواقع أن هناك وفرة من الأدلة التي تثبت أن الاقتصاد لا يستطيع أن ينطلق ويتقدم دون حكم رشيد ودون سيادة القانون. فضح الموارد داخل البلد ليس حلاً في حد ذاته، لأن الأموال يمكن أن تتدفق إلى الخارج بالسرعة نفسها التي تدفقت بها إليه. وسرعان ما يؤدي ذلك إلى حلقة مفرغة: إذ ينفر المستثمرون الأجانب من البلدان التي لا يسود فيها القانون، مما يضيف المزيد من العوائق أمام التنمية.

وسلوك الرّعاع يضر بالأداء الاقتصادي بأشكال عديدة. فالفساد يمكن أن يُفضي إلى إفلاس أي بلد، إذ يجرم الناس الشرفاء من الخدمات الأساسية ويوسع الهوة بين الأغنياء والفقراء. كما إن أموال المخدرات تجري إلى الأعلى (إلى الأغنياء)، مما يسبب هروب رأس المال؛ لأن هذه الأموال غير المشروعة تؤدي في نهاية المطاف إلى استنزاف النظام الاقتصادي بدلاً من إثرائه. أما الاتجار بالبشر، وهو أشرّ أشكال إنكار حقوق الإنسان، فيعيد بعث العبودية والرق، وبذلك يُغذي الاقتصاد السري. وأما المحاصيل غير المشروعة فتبقي المزارعين تحت سيطرة المتاجرين بها، ولا يصيبهم سوى جزء ضئيل من أرباحها الهائلة.

ولا يشارك الجميع في مكافحة هذه الآفات. إذ إن كثيرا من المؤسسات الانمائية يفضل إبقاء قضايا الرّعاع خارج منظورها العمليّ، فلا تدعم الحملات الوطنية الرامية إلى مكافحة زراعة المخدرات والاتجار بها، حتى عندما تكون تلك الحملات ناجحة.

ولا يستطيع المكتب المعني بالمخدرات والجريمة أن يعمل بمفرده. وليس بمقدوره أن يعزز الأبعاد الأهلية للعمولة إلا إذا حفزت برامجه جهودا مشتركة لتعزيز التنمية المستدامة وأصبحت جزءا من تلك الجهود.

وفي نطاق منظومة الأمم المتحدة، يحتاج التعاون بين الوكالات إلى اكتساب معنى جديد: إذ لا بد له من أن يصبح سبيلا إلى تمازج وتكامل أعمال كل المؤسسات. فالعمل المتعلق بالوقاية من المخدرات، مثلا، يغذي على نحو طبيعي أنشطة "اليونيدز" ومنظمة الصحة العالمية. كما يمكن لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (اليونديب) أن يواصل تطوير عمل المكتب بشأن الإدارة الرشيدة وبناء المؤسسات، بينما يمكن لمنظمة الأغذية والزراعة (الفاو) أن تعزز على نحو طبيعي أنشطة التنمية الريفية. وهذا الشكل المستحدث من التنسيق بين الوكالات يجب ألا يركز على توزيع المهام فيما بينها فحسب، بل وعلى ترتيب تسلسل الاحتياجات أيضا.

أما خارج نطاق منظومة الأمم المتحدة، فإن هناك حاجة مماثلة إلى زيادة التكامل بين البرامج. فعلى سبيل المثال، في حين يستطيع المكتب أن يساعد البلدان على التخلص من زراعة المحاصيل غير المشروعة، يتعين على مصارف التنمية ووكالات المعونة أن تتقدم لمساعدة هذه البلدان على الأخذ بزراعة المحاصيل المشروعة. فالنجاح الذي حققته باكستان وبوليفيا وبيرو وتايلند وغيرها - وهي بلدان استطاعت أن توقف، أو تقلل إلى حد بعيد، زراعة المواد الخام اللازمة للمخدرات غير المشروعة - يحتاج إلى دعم من المصارف الانمائية المتعددة الأطراف. فبدون ذلك، لن يظل المزارعون على المدى الطويل ملتزمين بإنتاج محاصيل مشروعة مجدية تجاريا.

وبغية جعل مفهوم التنمية المستدامة ملموسا، سوف يعمل المكتب على تأطير مبادراته بسبل تراعي الوقائع المحلية. وفي حالة أفريقيا، سوف تركز المشاريع على الشراكة مع هيئة "الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا" (نيباد)، والتي تمثل أهم وسيلة لتعاون الأمم المتحدة في ميدان التحول الاجتماعي - الاقتصادي في القارة.

الأولوية ٣ - الموازنة بين أنشطة المنع وأنشطة إنفاذ القوانين

ما فتئ الاقتصاديون يتجادلون منذ قرنين من الزمن فيما إذا كان الطلب ينشئ العرض المقابل له (حسب رأي "كينز" (Keynes)) أم العكس (حسب رأي "سي" (Say)). وقد حسمت المافيا هذه المسألة: لأن الطلب على المخدرات إذا لم يكن كافيا لاستثارة العرض، فإن هذا الأخير سوف يذعن - ومن شأن مناولة القليل من الجرعات في ملاعب المدارس في لندن أو موسكو أو كراتشي، أن تكفل ادمانا مدى الحياة.

والنموذج المقابل لهذا المثال لدى المكتب بسيط. فثمة حاجة إلى مكافحة العرض، ولكن خفض الطلب على "البضاعة" (جريمة أو مخدرات) سوف يؤدي هو نفسه إلى خفض المعروض منها. ومن حيث التمويل، يعتبر هذا النموذج فعالا تماما، لأن من البديهي أن المبالغ التي تُنفق على الوقاية والعلاج (مكافحة الطلب) سوف تحقق وفرا يفوق بعدة أضعاف المبلغ الذي كان سيلزم لانفاذ القوانين والاعتراض (مكافحة العرض) .

وبالنسبة للمكتب، هناك أيضا مسألة الصورة التي يبدو بها. ذلك أن المؤسسة التي هي جزء من أمانة الأمم المتحدة لا ينبغي لها أن تُرى وكأنها فرقة دولية من "شرطة مكافحة الرذيلة" أو جهاز بيروقراطي مكلف بمكافحة "المفاسد". إن العمل الوقائي يُرى منظور ايجابي يبعث على الاطمئنان.

ولقد كان التقدم في الفترة الأخيرة مشجعا. ويلاحظ في اطار برنامج المخدرات وجود قبول واسع بالحاجة إلى اجراءات تستهدف المستهلكين والمنتجين والمتاجرين. ذلك أن انفاذ القوانين وحده لن يتكفل بالنجاح دون اتخاذ تدابير موازية لمنع تعاطي المخدرات ومعالجة المدمنين واعادة تأهيلهم. وفي المقابل، لن تكون وافية بالعرض الحملات الدعائية المناهضة للمخدرات ما لم تصحبها جهود لمنع المتجرين بالمخدرات من استحداث أسواق جديدة أو استنباط منتجات جديدة.

ويمكن أن ينسحب القول ذاته على برنامج الجريمة، حيث دأب خبراء المكتب منذ وقت طويل على صوغ مشاريع لدعم عنصري انفاذ القوانين والمنع على حد سواء. وتلك هي الحال، مثلا، في "عدة الأدوات" التي أعدت لمساعدة الحكومات على مكافحة الفساد.

وفي الفترة المقبلة، سوف يجسد برنامجا المكتب التوأمان توازنا أفضل بين تدابير المنع وتدابير مكافحة. ومع أن ما يغري بفعل ذلك بتخصيص حصتين متساويتين من الميزانية لهما، فإن ذلك ليس مناسبا. لأن مشاريع الحد من عرض المخدرات، مثل المشاريع التي تشجع توفير مصادر رزق بديلة، يغلب عليها أن تكون أكثر تكلفة من تدابير المنع.

كما إن اتباع نهج أكثر تجانسا بين الطلب والعرض يمكن توسيعه ليشمل السياسات الوطنية في البلدان التي تتلقى المساعدة، وذلك بتحويل المساعدة التقنية المقدمة من المكتب إلى حافز لاتباع استراتيجيات محلية مماثلة من حيث التوازن. ذلك أن انخفاض حجم تعاطي المخدرات يقلل من المشاكل الصحية عموما، ويعزز الاندماج الاجتماعي - الاقتصادي، ويجعل المجتمعات المحلية أكثر أمانا.

الأولوية ٤ - اختيار العمليات على أساس المعرفة والرؤية الاستراتيجية

قامت الأمم المتحدة بدور تاريخي في تحديد المفاهيم وجمع الاحصاءات عن مجالات التنمية الاجتماعية - الاقتصادية والتجارة والدراسات السكانية (الديموغرافيا) وغيرها. وفي السنوات الأخيرة، انتشرت السُمعة الجيدة التي يحظى بها هذا الدور لتشمل ميادين أخرى. كما إن القلق العام ازاء سلوك "الرّعاع" قد وُلد اهتماما متزايدا بالمكتب المعني بالمخدرات والجريمة باعتباره زاحرا بالحقائق والأرقام ذات الصلة.

وفي الفترة المقبلة، سوف يواصل المكتب تحسين قاعدته المعرفية وعمله التحليلي، لعدة أسباب هي:

(أ) لأجل احتياجاته العملية الخاصة. تقدم نشرات "الملامح القطرية" الدورية التي يُصدرها المكتب لمحات عن أحوال الجريمة والمخدرات والإرهاب في كل من البلدان التي تتلقى المساعدة. كما تستخدم هذه الملامح بدورها في إعداد نشرات الاستراتيجيات القطرية ذات الصلة، التي ترسم خارطة التعاون التقني، وتوفر أفضل ضمان يحول دون اختيار المشاريع على نحو انتهازي. والحقائق والأرقام التي تُجمع من خلال ذلك تُتاح أيضا إلى أطراف ثالثة، لأنها تيسر تحسين فهم تأثير العقاقير والجريمة والإرهاب في الأداء الاقتصادي والاجتماعي؛

(ب) لأجل بناء المؤسسات في البلدان التي تتلقى المساعدة. فقد ساعد المكتب على إقامة مؤسسات وطنية (ووضع سياسات عامة) في مجالي المخدرات والعدالة الجنائية. والعمل الجاري في أفغانستان هو نموذج يُحتذى: إذ يبين ما يستطيع المكتب القيام به بصفته الاستشارية والعملية مثلا لأجل إدارة وطنية (السلطة المركزية الانتقالية) ومنظومة الأمم المتحدة بأجمعها (بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان). كما إن معرفة المكتب بالممارسات الفضلى قد ساعدت كذلك على تقديم الدعم لحكومات في أفريقيا الجنوبية وأمريكا اللاتينية. ومما يجدر التنويه به خصوصا هو برنامج رصد المحاصيل غير المشروعة، الذي قدم معلومات بالغة الأهمية عن سلوك المزارعين في كل من أفغانستان وبوليفيا وبيرو

وجهورية لاوس الديمقراطية الشعبية وكولومبيا وميانمار. علما بأن هذا النوع من التعاون التقني، الذي يقع في صميم عمل المكتب سوف يحتاج إلى المزيد من التطوير؛

(ج) لأجل عمل الهيئات التشريعية بشأن السياسة العامة. فالحكومات تقدم البيانات من خلال المكتب امتثالا للاتفاقيات ذات الصلة. وعلى الرغم من مظهر التحسن الأخيرة، يُلاحظ أحيانا أن كمية المعلومات ونوعيتها على حد سواء غير وافية بالعرض. كما إن بعض البلدان لا يملك حتى الآن القدرة على تقديم أي معلومات على الإطلاق. ومن ثم فإن هناك حاجة إلى المزيد من المساعدات التقنية لمعالجة هذه النواقص في البيانات، والتي تضعف بدورها من فعالية مداولات الهيئات التشريعية.

الأولوية ٥ - المساعدة على إنشاء مؤسسات تروج للممارسات الفضلى الدولية

ان الممارسات الفضلى زهيدة التكلفة؛ إذ إنها موجودة بالفعل. ولسوف يُحدث المكتب تأثيرا أكبر مما يتناسب مع (صغر) حجم موارده، وذلك بالتشديد على العمليات التي: (أ) تحدد الممارسات الفضلى؛ (ب) تتكيف مع ظروف البلد المعني؛ (ج) تطبق على بناء المؤسسات.

ولقد قام المكتب بذلك بقدر ما من قبل. والإعلان الخاص بالمبادئ التوجيهية لخفض الطلب على المخدرات، الذي اعتمده الدورة الاستثنائية للجمعية العامة في عام ١٩٩٢، قد بُني على أساس هذا المفهوم. كما إن المبادرة العالمية بشأن الوقاية الأولية من تعاطي مواد الادمان والشبكة الشبابية العالمية لمكافحة تعاطي المخدرات تبيّنان المخططات الدعائية الناجحة على مستوى القواعد الشعبية، مما يجعلها صالحة على النطاق العالمي.

وعمل المكتب أيضا على تشجيع إنشاء محاكم للمخدرات في بلدان كثيرة. وهذه الممارسة المبتكرة تساعد على تضييق الهوة بين النظام القضائي وأنشطة علاج تعاطي المخدرات بتكلفة منخفضة. كما أنشئت برامج أخرى تتمحور حول مفهوم بناء أو تعزيز مؤسسات القطاع العام في البلدان التي تتلقى المساعدة، استنادا إلى الممارسات الفضلى، ومما يجدر التنويه به في هذا الصدد المبادرات الاقليمية المعنية بمراقبة السلائف.

بيد أنه يلزم فعل المزيد لتعزيز بناء المؤسسات. فعلى سبيل المثال، توفر اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة الأداة اللازمة للإسراع في اعتماد ممارسات فضلى من جميع أنحاء العالم. كما إن الأنشطة التي سيضطلع بها برنامج المخدرات التابع للمكتب، والتي تستهدف

تعزيز الامتثال للاتفاقية، سوف تساعد على إضفاء الطابع المؤسسي على تلك الممارسات في البلدان التي تتلقى المساعدة.

واعتماد الممارسات الفضلى ليس حقا مقصورا على البلدان الفقيرة. فنظام التدريب المحوسب على إنفاذ القوانين وطريقة التوسيم المستخدمة في أجهزة أمن المطارات، والتي طورهما أحد المكاتب الميدانية قد حظيا باهتمام من جانب أجهزة إنفاذ القوانين في جميع أنحاء العالم، بما فيها بعض الأجهزة التي تتبوأ ذروة التطور في هذا المجال. وبما أنه يمكن استنساخ "الممارسات الفضلى" بسهولة وبتكلفة زهيدة، فإن التركيز العمليتي عليها سوف يؤدي إلى تخفيف الضغوط المالية التي يواجهها المكتب.

الأولوية ٦ - توجيه الموارد صوب الاستفادة من عناصر قوة الشراكة

إن الشراكة "العبة ايجابية المحصلة"، توزع فيها الأعباء والمنافع بين اللاعبين بحيث تكون المنافع العائدة على كل منهم أكبر من الأعباء التي يتحملها. وستكون رغبة المكتب وحاجته إلى العمل مع الآخرين استنادا إلى مزيته النسبية أكثر صعوبة مع التوسع في تقاسم الأغراض والوسائل. وهذا سيتطلب مهارة إدارية في رصد الموارد لصالح أفضل "مؤد" محتمل بين الشركاء المحتملين.

وعلى مستوى المشاريع، كانت جهود المزاوجة هذه ناجحة في عدد من المجالات. فالعمليات التي استحدثت لمنع انتشار الايدز وفيروسه، والتي كانت تدار بالتعاون مع اليونيدز، رُبطت بأنشطة استحدثت لمنع تعاطي المخدرات. ويمكن أن يقال ذلك أيضا في البرامج التي تدار مع اليونيسيف لحماية أطفال الأزقة من الاستغلال والإدمان. كما أن المبادرات الرامية إلى مكافحة الجريمة في المدن، وخاصة في أفريقيا وأمريكا اللاتينية، يمكن مزاوجتها مع المشاريع المماثلة التي يضطلع بها مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل). وما هذه إلا أمثلة قليلة من قائمة طويلة.

غير أن الجهود الرامية إلى تعظيم أثر الموارد (الشحيحة) يلزم أن ترتقي بالشراكة إلى مستوى أعلى. وسيجري اختبار عدة نماذج في هذا الصدد.

١ - الشراكات مع البلدان التي تتلقى المساعدة

لا تمثل هذه الشراكات بالطبع مفهوما جديدا؛ فما سيكون جديدا في الفترة القادمة هو مدى التشارك في سبل ووسائل بلوغ الأهداف المشتركة. وليست موارد المكتب سوى جزء يسير من الموارد التي تستثمرها الحكومات داخليا لمكافحة المخدرات والجريمة. (نحن

نستثمر في أمريكا اللاتينية قرابة ٤٠ مليون دولار سنويا مقابل إنفاق وطني قدره ٤ بلايين دولار، أي أن نسبة استثمارنا لا تزيد على ١ في المائة.) لذلك، فإن من شأن التخطيط (والتنفيذ) المشترك للمشاريع الوطنية على أساس "الممارسات الفضلى" الدولية:

(أ) أن يضع المكتب في صميم العمليات السياساتية الوطنية، مما يزيد من فعالية المشاريع وجدواها؛

(ب) أن يعزز "الامتلاك الوطني للبرامج" (وهو مفهوم يضعفه قيام الجهات المانحة بتحديد صارم الأغراض التي ترصد لها الموارد)؛

(ج) أن يوفر للبلدان التي تتلقى المساعدة منافع أكبر مما يمكنها الحصول عليه بحشد الموارد الوطنية وحدها.

ويمكن تحقيق درجة إضافية من كفاءة العمليات بإقراض الموارد، بدلا من مجرد منحها، عندما تكون قدرة المشروع (والبلد المعني) على تحمل التكاليف متينة. وهذا النهج الجديد جدير بالاهتمام.

٢- الشراكات مع المؤسسات المانحة

تتطلب هذه الشراكات تعديلا لدورة مشاريع المكتب، مع زيادة دور مقدمي الأموال في صوغ عمليات التعاون التقني. ففي الوقت الحاضر، تتولد المشاريع من أوضاع مختلفة. وبعضها ظرفي. وقد جرت العادة حتى الآن على أنه متى وافقت الإدارة على "فكرة مشروع"، توضع وثيقة المشروع في صيغتها النهائية وتُبدل محاولات لتبيين مصادر التمويل. وإذا تعذر العثور على التمويل، أُجهض المشروع وضاعت تكاليف إعداده. ومن شأن تنفيذ الأولويات العملية الجديدة أن يحد من الهدر والتأخر، إذا ما استعيض عن النهج الانتهازي في اختيار المشاريع بشراكات في جميع مراحل الدورة.

٣- الشراكات مع المؤسسات الإنمائية (ولا سيما المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف)

من شأن هذه الشراكات أن تزيد من موارد المكتب بقدر غير مسبوق. فالمكتب لا يملك الموارد اللازمة لتمويل المساعدة لمنطقة تشهد تنمية بديلة. كما لا يستطيع مساعدة الفلاحين الذين يمارسون في الوقت الحاضر أنشطة غير مشروعة على ممارسة نشاط آخر، فهذه مهمة من الأنسب أن تتولاها وكالات المعونة. غير أنه يستطيع، بل ينبغي له، أن يقوم بدور "المولدة". ففي بوليفيا وتايلند، كان العمل الرائد الذي قام به المكتب للقضاء على

زراعة الأفيون والكوكا هو الذي جلب قدرا معينا من الدعم الائتماني. وثمة مجموعة من البلدان الأخرى تحتاج إلى مساعدة المصارف الائتمانية المتعددة الأطراف وتستحقها، إذ نجحت في التخلص من الزراعة غير المشروعة (للمخدرات). وبإمكان المكتب أن يؤدي دور الوسيط الميسر لحدوث ذلك.

٤- الشراكات مع أصحاب المصلحة من القطاع الخاص

ينبغي للشراكات مع أصحاب المصلحة من القطاع الخاص، بمن فيهم المنظمات الأهلية والمؤسسات والشركات، أن تيسر تقاسم الالتزام والموارد من أجل تحقيق أهداف المكتب. وهنا أيضا، سوف يتوقف استعداد تلك المؤسسات للعمل معا على قدرة المكتب على إشراكها منذ بداية تخطيط المشروع.

إن الممازجة بين الاحتياجات (في البلد الذي يتلقى المساعدة) والمعرفة والمهارات (لدى المكتب) والأموال (من الجهات المانحة) هي عملية دقيقة. والغرض من هذه الأولويات العملياتية هو ضمان اتباع نهج صحيح في هذه العملية وتجنب النمط المعهود المتمثل في "اتخاذ القرار أولا، ثم البحث عن التمويل". إذ ينبغي أن يكون واضحا من البداية ما للمشروع من تبعات على جميع الأطراف: هذا هو المعنى التقليدي للشراكة وقوتها المتجددة. فلا بد من إشراك الجميع منذ مرحلة صوغ الفكرة حتى مرحلة التمويل، وعبر مرحلتَي التنفيذ والتقييم اللاحق.

ثالثا- السياق

إن الأولويات لا توجد منعزلة. فمن أجل تحديدها وتنفيذها، يلزم مراعاة عدة مبادئ موجهة، كثير منها يخص المكتب تحديدا. ولتطبيق تلك المبادئ، لا بد من توفر ظروف ميسرة. كما يجب وضع نظام مساعدة من أجل رصد فعاليتها وأثرها. دعنا نلق نظرة على ذلك.

ألف- المبادئ الموجهة

١- السياق الإقليمي

لقد أوجدت أنشطة المخدرات والجريمة أسواقا خاصة بها داخل حدود البلدان وعبرها، بل وعبر القارات والمحيطات. ومن شأن خفض الطلب على المخدرات في مكان ما أن يحدث فائضا في المنتج يمكن أن يستخدم بدوره في تلبية، بل توليد، طلب في مكان آخر.

وللمجرمين والإرهابيين سلوك مماثل تماما: فعندما يطارِدون في أحد البلدان ينتقلون إلى مكان آخر خارجه. ومن ثم، يتعين على المكتب عند تصميم المشاريع أن يتنبه لاحتمال النجاح في مكان لكي تظهر المشاكل في مكان آخر.

وبعض أنواع السلوك الممجي ذو طابع عبر وطني، مثل الجريمة المنظمة في كل أنحاء العالم أو الاتجار بالمخدرات على طول دروب آسيا الوسطى أو المنطقة الآندية. كما أن دور الجريمة في إدامة الأزمات الإنسانية في الأوضاع اللاحقة للصراعات هو أيضا عبر وطني، كما هو الحال في أفريقيا والقوقاز. وفي تلك الحالات، يلزم ربط تدابير مكافحة الجريمة (والمخدرات أو الإرهاب) بمسائل أعم: لا بد من التفكير عالميا والتصرف محليا.

٢- النهج المتعدد الأطراف

تكمن إحدى مزايا المكتب النسبية في صميم صيغته ككيان متعدد الأطراف، وكوسيط أمين لا يمثل مصالح دولة عضو بعينها.

وثمة حاجة إلى الأسلوب الدبلوماسي واللباقة السياسية في جميع الأنشطة التي يديرها المكتب، على اختلافها. ومن أمثلة ذلك سعيه إلى إيجاد توافق دولي بشأن اتفاقية ما (كاتفاقية الجريمة المنظمة عبر الوطنية أو اتفاقية الفساد). ومن الأمثلة في الجانب الآخر من الطيف إقامة صلات بين أجهزة إنفاذ القوانين من أجل تعقب شحنات أسلحة أو مخدرات، مثلا، من آسيا الوسطى إلى شرقي سيبيريا أو إلى أوروبا الغربية. فلا توجد أي مؤسسة أخرى لديها الولاية أو القدرة على ترتيب نهج متعددة الأطراف من هذا القبيل إزاء مشاكل بهذا القدر من التباين.

وصفة المكتب كمؤسسة متعددة الأطراف يمكن أن تيسر أيضا التعاون بين الحكومات بل وأن تستحثه. وعلى وجه الخصوص، يمكن أن تكون مشاريع التعاون التقني مفيدة عندما تكون الحكومات غير راغبة في أن (تُرى وهي) تعمل معا، مفضلة العمل من خلال مؤسسة متعددة الأطراف تقوم بدور الوسيط.

٣- مراعاة الاعتبارات الجنسانية

ستواصل المشاريع مراعاة تباين الأدوار التي يؤديها الرجال والنساء كمشاركين، رغم أنهم في كثير من الأحيان، في الأنشطة غير المشروعة، وكذلك كعوامل تغيير مستدام وطويل الأمد ابتعادا عن السلوك الممجي.

وسيقوم المكتب أيضا بشحذ أدواته لجمع بيانات مفصلة بحسب نوع الجنس، خصوصا فيما يتعلق بإدمان المخدرات والاتجار بالبشر والمشاركة في زراعة المحاصيل غير المشروعة والمتاجرة في أسواق المخدرات، بغية تحسين فعالية المشاريع.

باء- الظروف الميسرة

١- التمويل السليم

تبلغ ميزانية المكتب السنوية زهاء ١٠٠ مليون دولار، يأتي ١٠ في المائة منها من الميزانية العادية للأمم المتحدة. ويتوفر باقي تمويله من خلال تبرعات يقدمها عدد من المانحين الرئيسيين وحفنة من كبار المانحين. وتنشأ في هذا الشأن مسائل تتعلق بالإنصاف والتقسام العادل للأعباء. وخلال الفترة القادمة، سيعتبر أن يركز التمويل على عدة أركان، بعضها قديم وبعضها جديد.

(أ) الميزانية العادية للأمم المتحدة

نظرا إلى الولايات التي تسندها الهيئات التشريعية بصورة متزايدة، ينشأ تناقض بين ما يمكن للمكتب أن يضطلع به من أعمال (بالنظر إلى حجم تمويله) وما يُتوقع منه أن يضطلع به (بالنظر إلى الولايات المسندة إليه). ولا يمكن تخصيص مساهمات أكبر من الميزانية العادية إلا بإجراء من جانب الدول الأعضاء، التي لا يمكن تأجيل مسؤوليتها في هذا الشأن إلى ما لا نهاية.

(ب) التبرعات

تقدم زهاء ٢٠ حكومة جميع الموارد المتاحة لبرامج التعاون التقني تقريبا. ومعظم تلك التبرعات مرصودة لمشاريع محددة وبشروط صارمة مفروضة على استعمالها. ونتيجة لذلك، فإن مجال المناورة المتاح للمكتب فيما يتعلق بالاحتياجات المتصورة للبلدان المتلقية للمساعدة محدود نوعا ما، والأموال المتاحة في ميزانية الدعم لا تكفي لتغطية نفقات المكاتب الميدانية ونفقات الأنشطة الجديدة الحساسة من الناحية العملية. ويبين المرفق اتجاهات التمويل الطوعي على مدى الفترة من عام ١٩٩٦ إلى عام ٢٠٠٢.

وقد قدمت عدة اقتراحات من الدول الأعضاء وإليها، يلقي بعضها اهتماما. ومن المرجح أن تكون هناك حاجة في نهاية المطاف إلى مجموعة خيارات واسعة بما فيه الكفاية لتلائم اجراءات إعداد الميزانية في كل بلد وأن يلزم توفير تلك الخيارات. وخلال الفترة المقبلة

القريبة، يلزم أن يعود حجم التبرعات غير المشروطة إلى مستواه الذي كان عليه في أواخر التسعينات، بغية تجديد موارد الاحتياطي العملياتي لبرنامج المخدرات (زهاء ١٥ مليون دولار) الذي أصبح الآن ناضبا (انظر المرفق).

(ج) تقاسم التكاليف مع البلدان المتلقية للمساعدة

أثبت تقاسم التكاليف جدواه في برنامج المخدرات خلال السنوات القليلة الماضية. فقد مكّن البلدان من المطالبة بملكية برامجها والحصول عليها؛ وأتاح لها أيضا الاعتماد على خبرة المكتب وفقا لاحتياجاتها الوطنية. واستنادا إلى ذلك، تدعى عدة بلدان كبيرة ذات إيرادات متوسطة إلى جعل المكتب شريكا لها في برامجها الخاصة في مجال المخدرات والجريمة بصفة نظير. فالمكتب يتيح إمكانية الوصول إلى قاعدة معارف واسعة ويستطيع حشد خبرة فنية في مجال "الممارسات الفضلى"، كما يستطيع اقتراح ما يلزم لتحسين الامتثال للاتفاقيات. كما أن الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة يزيد من مصداقية الإجراءات الحكومية، وخصوصا في المسائل الحساسة سياسيا.

ووفقا لما ذكر أعلاه، ينبغي اختبار أشكال جديدة من تقاسم التكاليف، بما في ذلك إقراض الموارد بدلا من منحها، عندما تكون قدرة المشروع (أو البلد المعني) على تحمل التكاليف متينة. ويؤدي تقاسم التكاليف على هذا النحو إلى كفاءة أكبر في استخدام الموارد، سواء أتاحت الموارد لقاء مقابل أم لا.

(د) جمع الأموال من القطاع الخاص

لم يحقق جمع الأموال من مؤسسات وشركات القطاع الخاص سوى نجاح محدود حتى الآن. غير أن ما تحقق من إنجازات هائلة في حشد الأموال من القطاع الخاص لصالح مجالات مثل الايدز وفيروسه (HIV/AIDS) والرعاية الاجتماعية للأطفال يبعث على التفاؤل. ولكن لكي يحقق المكتب نجاحا مماثلا في مجالي المخدرات والجريمة، يتعين إقناع المانحين المحتملين بأنه لا يطلب منهم أن يوفروا بديلا للاتفاق اللازم من جانب القطاع العام، وبأن المنافع التي ستجني (كالصورة الإيجابية وإبداء التضامن، مثلا) هي جزء من استراتيجياتهم المؤسسية.

٢- الموظفون المتحمسون

يحتاج المكتب إلى ملاك وظيفي لائق تكون فيه مهارات الموظفين متوافقة مع الأولويات الجديدة. واجتذاب الموظفين المتمتعين بأعلى درجة من الكفاءة والاحتفاظ بهم يتطلبان أجرا قادرا على المنافسة وضمن ظروف عمل جيدة وإدارة جيدة لشؤون العاملين.

وأول هذه العوامل يتقرر خارج إطار المكتب: أما مستواه فلا بأس به رغم ما اعتراه من تآكل. أما العاملان الآخران فيتوقفان على المكتب نفسه. ويجب بذل جهود لضمان فرص فعلية للارتقاء الوظيفي، بما في ذلك آفاق منصفة للترقية وأمن وظيفي وسياسة تنقيل سليمة. ويجب أن تسود شفافية تامة في التعيين وفي سائر إجراءات شؤون العاملين.

وفي مؤسسة تتسم بتدني مستوى الحراك وببطء التقدم الوظيفي، ينبغي أن يركز تدريب الموظفين على المهارات الملائمة للاحتياجات المتغيرة للبلدان المتلقية للمساعدة، وعلى الجوانب "الأيسر" مثل تكوين الأفرقة ومهارات الاتصال والقيادة.

أما إدارة شؤون العاملين، وخصوصا فيما يتعلق بالموظفين الميدانيين، فيلزم أن تكون مرنة ومتحسنة لما يسند إليهم من مهام خاصة، كثيرا ما تكون في بلدان تتسم بتردي الأحوال الأمنية والظروف المعيشية. ويلزم أن يصبح نظام العاملين القائم على ظروف المقر أن يكون أكثر تجاوبا مع هذه المسألة، التي ينبغي أن تبقى قيد الدرس.

٣- الحضور الميداني

ينبغي إسناد المسؤولية الإدارية عن مشاريع التعاون التقني إلى المكاتب الميدانية إلى أقصى حد ممكن، تيسيرا لاتخاذ قرارات أسرع ومدروسة بصورة أفضل. وهناك أيضا مجال لنقل المزيد من الخبراء من المقر إلى الميدان، ولزيادة الاستعانة بالخبراء الوطنيين. وأخيرا، ينبغي أن تكون المكاتب الميدانية، شأنها شأن المقر، قادرة على معالجة مسألتي المخدرات والجريمة على السواء، وستشمل ولايتها من الآن فصاعدا كلتا المسألتين.

ويتطلب تنفيذ الأولويات العملية الجديدة تشكيل المكاتب الميدانية بطريقة رشيدة. وينبغي أن تكون مواقعها وأحجامها متوافقة مع حجم العمل. وقد تكون لبعض المكاتب أهمية استراتيجية عالية وتكون هناك حاجة إليها حتى إذا كان عدد المشاريع فيها ضئيلا في الوقت الحاضر. ويشهد المقر حاليا عملية منفصلة عن العمل المتعلق بأولويات المكتب العمليانية، ولكنها متسقة معه، يجري فيها دراسة المسائل المتصلة بالمكاتب الميدانية. ويعتبر انتقال موظفي المقر إلى الميدان أمرا مستصوبا، وسيجري المضي فيه.

جيم- تعزيز المساءلة: تحويل السياسات إلى إجراءات ذات مصداقية

يجب أن يخضع المكتب للمساءلة التامة تجاه أصحاب المصلحة، أي تجاه الدول الأعضاء. وتنطوي المساءلة على ما هو أكثر بكثير من مجرد تقديم تقارير دورية عن العمليات، إذ يجب أن تُرسى على شفافية تامة وعلى تقييم موضوعي للأداء.

وعلى الصعيد الداخلي، سيؤدي إنشاء وظيفة تقييم مستقلة (عن الإدارة) إلى تمكين المكتب من تقييم مدى النجاح والفشل في تحقيق أهداف المشاريع وفي إحداث الأثر المطلوب. وللإفادة المرجعة من المقيمين دور مؤثر في السياسة العامة والبرمجة في المستقبل، كما تساعد على استبانة الممارسات الفضلى.

وعلى الصعيد الخارجي، يوفر التقييم المستقل للدول الأعضاء نظرة متبصرة على ما إذا كانت الأهداف قد تحققت وما إذا كان يجري إحراز تقدم نحو تحقيق الأهداف المؤسسية البعيدة الأجل. ويمكن أن تثار مسألة نجاعة تكاليف المكتب.

والمساءلة عبر الاتصال الحاسوبي المباشر، تتضمن إعداد التقارير للجهات المعنية، ولا سيما فيما يتعلق باستخدام مواردها. وقد صمم نظام ProFi الحاسوبي الجديد لجعل عملية الرصد شاملة ولانتقال إلى تقديم تقارير في الوقت الحقيقي إلى مختلف العواصم. وعلى الرغم من أن نظام ProFi يركز بصورة أولية على الرصد المالي، فإنه يجري تعزيزه ليشمل الرصد البرنامجي أيضاً.

ويجب أن يكون المكتب مسؤولاً تجاه موظفيه. ولهذا السبب، وإضافة إلى التدابير التي استحدثت من أجل الإدارة الشفافة والعادلة للموارد البشرية (التعيين والارتقاء الوظيفي والحراك والإجازات)، يجري إنشاء وظيفة أمين مظالم، يدعم الوظيفة المماثلة الأعم، الموجودة في المقر في نيويورك.

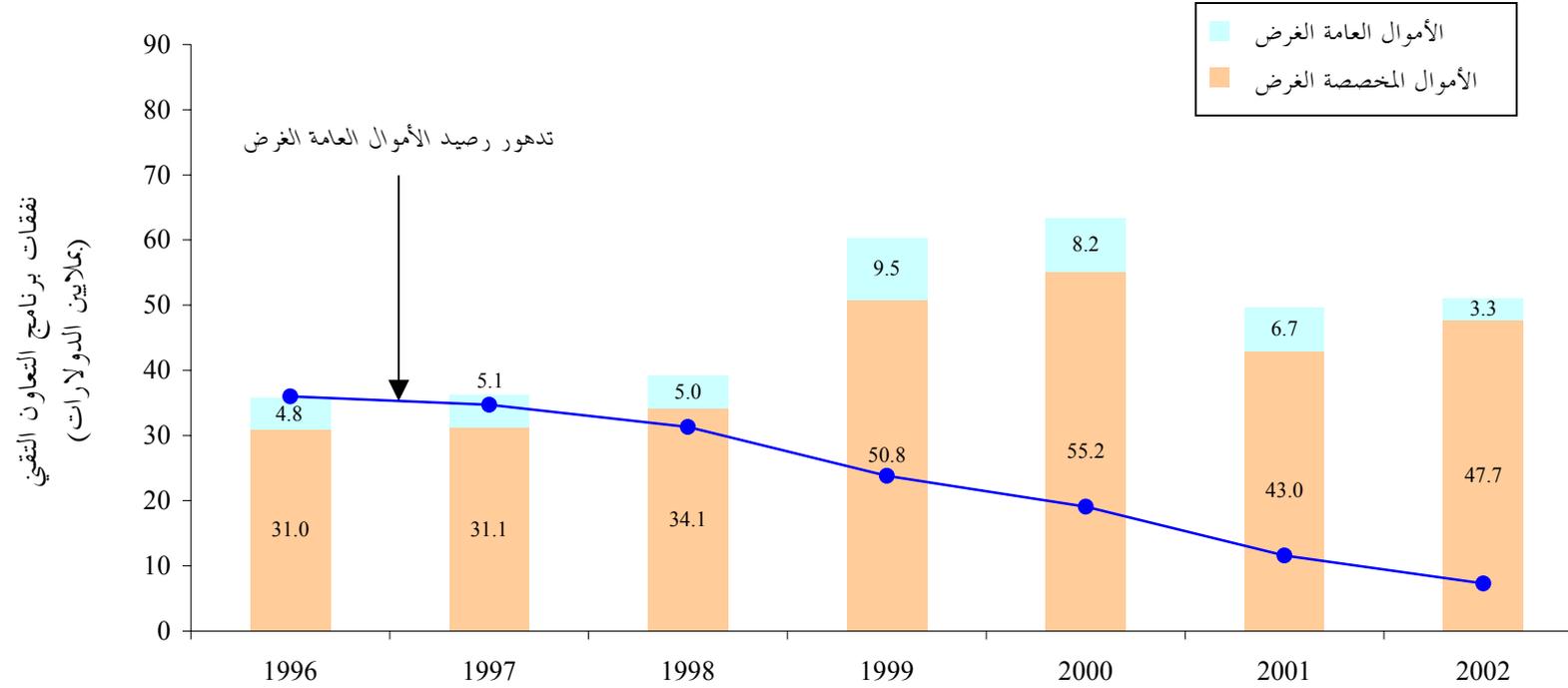
رابعاً- الخطوات الأخرى

ستوفر الأولويات الواردة أعلاه مبادئ توجيهية للعمليات على المدى المتوسط. وقد بذلت جهود لإرساء تلك الأولويات على نحو يناسب الظروف الراهنة في البلدان المتلقية للمساعدة، بما في ذلك العبر المستخلصة من أعمال المكتب الحالية.

وسيلزم إجراء تعديلات تنظيمية بغية تيسير تطبيق الأولويات. وسيتحقق التكامل الأفضل لأعمال المكتب بإنشاء هيكل إداري ذي ثلاث شعب تتألف من (أ) البرامج العملياتية؛ و (ب) التنمية المؤسسية؛ و (ج) الدعم الإداري.

وسيكون تعاون الجهات صاحبة المصلحة أمراً أساسياً. وقد علّقت الدول الأعضاء عن وجه حق على ميل المكتب إلى الاضطلاع بأنشطة عديدة للغاية بموارد محدودة. ومن ثم، فإن المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، بوضعه أولويات واضحة، يحاول التركيز على ما هو مهياً للقيام به على أفضل وجه. وسيكون الدعم الذي تقدمه الدول الأعضاء لجعل ذلك هدفاً واقعياً وحقيقة واقعة أمراً حاسماً الأهمية. والشراكة تبدأ في هذه اللحظة.

المكتب المعني بالمخدرات والجريمة: اتجاهات التمويل الطوعي



مصدر الأموال:

عام الغرض	4.8	5.1	5.0	9.5	8.2	6.7	3.3
مخصص الغرض	31.0	31.1	34.1	50.8	55.2	43.0	47.7
المجموع	35.8	36.2	39.1	60.3	63.4	49.7	51.0
رصيد الأموال العامة الغرض	36.0	34.7	31.3	23.8	19.1	11.6	7.3