E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/2011/C.5/4
25 February 2011
ORIGINAL: ARABIC

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

اللجنة الفنية
الاجتماع الخامس
بيروت، ٦-٧ نيسان/أبريل ٢٠١١

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت

الأولويات الإقليمية والعالمية:
مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (ريو+٢٠)؛
والحكم السليم في ظل النزاعات وما يتصل بها من أزمات

موجز

تتناول هذه الوثيقة موضوعين محوريين لبلدان منطقة الإسكوا هما الإعداد لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (ريو+٢٠)، الذي سيعقد في عام ٢٠١٢، والحكم السليم في ظل النزاعات.

فمؤتمر ريو+٢٠ يُعقد في عام ٢٠١٢ عملاً بقرار الجمعية العامة رقم ٢٣٦/٦٤ المؤرخ ٣١ آذار/مارس ٢٠١٠ بشأن تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ وبرنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ ونتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة.

ويسلط مؤتمر ريو+٢٠ الضوء على الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة، والاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر، كونهما من الدعائم الأساسية لمسيرة التنمية المستدامة. وتتولى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) التحضير لهذا المؤتمر على مستوى المنطقة العربية بالتعاون مع الجهات الإقليمية المعنية منها الأمانة العامة لجامعة الدول العربية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة/المكتب الإقليمي لغرب آسيا.

والحكم السليم موضوع يركّز الناشطون في مجال التنمية وبناء السلام على الصعيدين الدولي والوطني على دوره المركزي كوسيلة لتحقيق المصالحة والاستقرار والتنمية المستدامة. فمن دون الحكم السليم لا يمكن بناء السلام، وضعف مقوّمات الحكم من الأسباب الجذرية للصراع ومن العوامل التي تولّد الصراع والانتكاسات، وتبطّئ التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. والعوامل المتداخلة والمتفاعلة التي تؤدّي إلى إضعاف الحكم السليم قد تأتي أيضاً نتيجة لهذا الحكم. وبما أنّ كل بلد من البلدان المتأثّرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا يعتمد مبادئ قانونيّة وممارسات تطبيقيّة خاصّة به، لا ينطبق نهج واحد على جميع الحالات. وتشمل العوامل غياب الإرادة السياسية، وضعف هيكليّة الدولة والعوامل الخارجيّة. ففي البلدان الخاضعة للاحتلال والتي تشهد صراعات داخلية وتوترات سياسية ينبغي لكل الجهات المعنية تنسيق الجهود من أجل ترسيخ ممارسة الحكم السليم في قطاعات الخدمات الأساسية.

ولا يمكن تحقيق السلام والمصالحة والتنمية المستدامة من دون ترسيخ ممارسة الحكم السليم في القطاع العام. ففي حالات الصراع وما قبله وما بعده، القطاع العام هو المسؤول عن الحد من أثر الأزمات، والحفاظ على البنية الأساسية الحيوية، وتوفير الخدمات الأساسية، واعتماد البرامج والسياسات اللازمة لتحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية.

ويطلب من البلدان الأعضاء مناقشة هذه الوثيقة وتقديم الملاحظات والمقترحات بشأنها.

المحتويات

الفصل		الفقرات	الصفحة
أولاً-	**مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (ريو+٢٠)**	١-١٤	٣
	ألف- الاقتصاد الأخضر بالمنطقة العربية: المفهوم العام والخيارات المتاحة أمام دول المنطقة	٣-٧	٣
	باء- الخطوات التحضيرية لمؤتمر ريو+٢٠ والإطار العام لإستراتيجية عربية للاقتصاد الأخضر	٨-١٤	٧
ثانياً-	**الحكم السليم في ظل النزاعات**	١٥-٣٩	١١
	ألف- العوامل المتفاعلة في حال الصراع	١٩-٢٢	١١
	باء- نحو نموذج جديد للحكم السليم في البلدان المتأثرة بالنزاعات	٢٣-٣٥	١٢
	جيم- أنشطة قسم القضايا الناشئة والنزاعات في هذا الميدان	٣٦-٣٩	١٦

أولاً- مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (ريو+٢٠)

١- قرّرت الجمعية العامة للأمم المتحدة[١] في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ عقد مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة أو ما يعرف بمؤتمر "ريو +٢٠" في العام ٢٠١٢ لمناقشة خمسة قضايا أساسية وهي:

(أ) تجديد الالتزام السياسي تجاه التنمية المستدامة؛
(ب) تقييم التقدم المحرز وتحديد معوقات التنفيذ؛
(ج) معالجة التحدّيات الجديدة والمستجدة؛
(د) الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة؛
(هـ) الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر.

٢- وسيتم التركيز في التحضير لريو+٢٠ على المحورين الأخيرين بشكل أساسي، حيث أنّ الإسكوا حالياً في صدد إعداد تقريرين موسّعين حولهما بالتنسيق مع الشركاء المعنيين ولا سيما جامعة الدول العربية. ونظراً لحداثة موضوع الاقتصاد الأخضر، يعرض هذا الجزء من الوثيقة أسس هذا المفهوم وما يعنيه للمنطقة العربية، كما يقدّم إطاراً لاستراتيجية عربية للاقتصاد الأخضر.

ألف- الاقتصاد الأخضر بالمنطقة العربية: المفهوم العام والخيارات المتاحة أمام دول المنطقة

٣- أطلقت منظومة الأمم المتحدة في العام ٢٠٠٨ مبادرة الاقتصاد الأخضر ضمن مجموعة من المبادرات التي تسعى لمواجهة الأزمات العالمية المتعددة والمترابطة التي أثرت على المجتمع الدولي، وأهمّها الأزمة المالية والأزمة الغذائية وأزمة المناخ. وتمحور مفهوم الاقتصاد الأخضر في بداية انطلاقته بشكل أساسي حول خفض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، ثمّ تطوّر ليصبح أكثر شمولاً حيث تضمّن الاستثمارات والإجراءات اللازمة لمواجهة تحدّيات الإدارة البيئية كافة، وليس فقط تلك المتعلقة بتغيّر المناخ وخفض انبعاثات الكربون.

٤- وتعتمد معظم المراجع على التعريف الذي أطلقه برنامج الأمم المتحدة للبيئة وهو أن "الاقتصاد الأخضر هو اقتصاد يؤدي إلى تحسين رفاهة الإنسان والحدّ من عدم المساواة على المدى الطويل، مع عدم تعريض الأجيال القادمة لمخاطر بيئيّة كبيرة وندرة إيكولوجية"[٢]. غير أن منظمات الأمم المتحّدة المختلفة تقارب الموضوع من وجهات نظر وأولويات تختلف مع اختلاف التزاماتها، وكذلك حسب الأولويات الإقليمية في حالة اللجان الإقليمية للأمم المتحدة.

١- فوائد التحوّل إلى اقتصاد أخضر

(١) قرار الجمعية العامة ٢٣٦/٦٤ المؤرّخ ٣١ آذار/مارس ٢٠١٠ بشأن تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ وبرنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ ونتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة.

(٢) UNEP, Green Economy Report: a Preview, Nairobi, May 2010.

٥- أصدر عدد من الجهات المعنية تقارير ودراسات حول الاقتصاد الأخضر، وآخرها تقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) الذي أصدر في شباط ٢٠١١[٣]. وركزت هذه التقارير على حتمية الفوائد البيئية والاقتصادية والاجتماعية لهذا الاقتصاد، ويمكن تلخيص أهمّها كما يلي.

(أ) مواجهة التحديات البيئية: من أهمّ الفوائد البيئية المتوقّعة خفض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، تحسين إدارة وكفاءة استخدام الموارد، تقليص حجم النفايات وإدارتها بشكل أفضل، حماية التنوّع البيولوجي ووقف استنزاف الغابات والثروة السمكية؛

(ب) تحفيز النمو الاقتصادي: توقع تقرير UNEP الآنف الذكر أن تؤدّي الاستثمارات الخضراء إلى تسارع عجلة النمو الاقتصادي العالمي - وخاصة على المدى الطويل (٢٠٢٠ وما بعد) - لتتفوّق على نسبة النمو التي قد تنتج عن السيناريو السائد (business as usual)؛

(ج) القضاء على الفقر وخلق فرص العمل: يتيح التحوّل العالمي إلى اقتصاد أخضر فرصاً هائلة من "الوظائف الخضراء" في مختلف القطاعات الاقتصادية. ومن المتوقع أن تعود الاستثمارات في القطاع الزراعي لجعله أكثر ملاءمة للبيئة إلى التخفيف من حدة الفقر الريفي والحدّ من نزوح سكّان الريف إلى المدن كما يساهم إيجاباً في مشكلة الأمن الغذائي. ومن جهة أخرى، من المتوقع أن يساهم الاقتصاد الأخضر في تخفيف الفقر المائي وفقر الطاقة من خلال استراتيجيات تهدف إلى ترشيد استهلاك الموارد الطبيعية وتحفيز الاستثمار في البنية التحتية الخضراء كخدمات الطاقة المتجدّدة ومياه الشرب والصرف الصحّي.

٢- الإطار العام الإقليمي وأهم التحديات

٦- يجب أن يرتكز التحوّل نحو اقتصاد أخضر في الدول العربية على التحدّيات والفرص المتاحة والواقع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي القائم في المنطقة، وذلك من أجل بلورة رؤية إقليمية تتماشى وتتكامل مع خصائص المنطقة وأولوياتها. وتتضمّن التحدّيات الإقليمية لتحقيق التنمية المستدامة بالمنطقة العربية ما يلي:

(أ) التحوّلات السياسية: تمرّ المنطقة العربية منذ بداية عام ٢٠١١ بتحوّلات سياسية بالغة الأهمية من المتوقع أن ينتج عنها تداعيات مختلفة على صعيد التنمية المستدامة. وبشكل خاص، سيتأثر الاقتصاد الأخضر (إيجابياً أم سلبياً) بالتغييرات التي قد تطرأ على التحكّم بالموارد الطبيعية في المنطقة؛

(ب) تفاقم ندرة المياه[٤]: تعاني المنطقة العربية من ضغوط وتحديات عديدة تهدّد استدامة موارد المياه الشحيحة أصلاً، إذ تؤدي الندرة الطبيعية للمياه والمناخ الجاف وشبه الجاف إلى زيادة نسبة التبخّر والفاقد من الموارد المائية. ومن جهة أخرى تساهم معدلات الاستهلاك غير المستدامة، وخاصة في مجال الزراعة، في زيادة العجز المائي، بالإضافة إلى فاقد المياه الناتج عن قِدم شبكات التوزيع وسوء حالتها؛

(ج) تحدّيات قطاع الطاقة: تواجه المنطقة العربية بشكل عام صعوبات في تأمين وصول خدمات الطاقة إلى المناطق الفقيرة والنائية، فتلجأ المجتمعات المحلية في هذه المناطق إلى استخدام الحطب والمخلفات الزراعية لسدّ احتياجاتها من الطاقة، ممّا يؤدّي إلى ضرر في الصحة العامة من ناحية، وينعكس سلباً على

---

(٣) UNEP, Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication, 2011.

(٤) الإسكوا، تقييم إدارة نوعية المياه في منطقة الاسكوا، نيويورك، ٢٠٠٧.

البيئة من ناحية أخرى، لا سيما لناحية قطع الأشجار حيث توجد. وتتمتع بعض الدول العربية باحتياطات غاز ضخمة، لكنّها غير مستغلة بالشكل الأمثل نظراً للنفقات الكبيرة التي تحتاجها البنية التحتية لتصدير الغاز المسال من جهة، وإلى عدم توافر شبكات متكاملة لنقله في ما بين دول المنطقة من جهة أخرى. وفي مضمار ممارسات ترشيد الاستهلاك وتحسين كفاءة الاستخدام، تواجه المنطقة بشكل عام تحدّيات في زيادة مساهمة مصادر الطاقة المتجدّدة في ميزان الطاقة بسبب معوقات متعدّدة. ويبقى القول أن ارتفاع أسعار النفط، رغم مساهمته الأكيدة في زيادة الواردات في بعض دول المنطقة، يؤدّي إلى أزمات مالية وتضخّم في بعض الدول الصناعية، كما يعاد تصديره إلى كلّ دول المنطقة، ممّا يؤثر سلباً على التنمية في الدول الفقيرة والأقلّ نموّاً؛

(د) تهديدات الأمن الغذائي: تأثرت البلدان العربية بأزمة الغذاء العالمية بسبب اعتمادها على استيراد المواد الغذائية. ويختلف مستوى التأثر بالتقلبات العالمية في أسعار المواد الغذائية من بلد لآخر بحسب مستويات الدخل وسياسات دعم المواد الغذائية المتّبعة؛

(هـ) تزايد السكان ولا سيما شريحة الشباب[٥]: تشكل مجموعة الشباب في المنطقة العربية المجموعة الأكبر ديموغرافيا، وتتمتع بمعدل نمو سريع بالمقارنة مع الشرائح الأخرى. ويشكل تزايد شريحة الشباب فرصة جيدة للتنمية في حال تمتعت هذه الشريحة بالتعليم المناسب والقدرة الإنتاجية، كما يمكن أن يخلق تحديات كبيرة على الصعيد الإجتماعي والاقتصادي والسياسي ما لم تتوفر السياسات التي تساعد على الاستغلال الأمثل لطاقات الشباب، وخلق فرص التعليم والعمل الملائمة، والمشاركة في اتخاذ القرارات والقطاع العام؛

(و) تغيّر المناخ والأحداث المناخية الحادة[٦]: من المتوقع أن تكون المنطقة العربية من المناطق الأشد تعرضاً للآثار المحتملة لتغيّر المناخ، ممّا سيقوّض تنفيذ الخطط الإنمائية الوطنية، ويهدّد أمن البشر ومعيشتهم. ومن المرجّح أن تصيب هذه التأثيرات بشكل خاص الفئات الضعيفة والمهمشة، كالنساء والمسنين والأطفال والفقراء. ومن المنتظر أن يؤثر تغيّر المناخ على قطاعات عديدة مثل الزراعة، والصحة، والسلامة العامة والتنوع البيولوجي، وتحلية المياه، والسياحة، وإنتاج الطاقة من المصادر المائية، والملاحة النهرية وغيرها؛

(ز) الاستهلاك والإنتاج غير المستدامين[٧]،[٨]: لقد ساهمت الزيادة السكانية السريعة وتزايد وتيرة التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والهجرة من الريف إلى الحضر، وبعض سياسات الدعم في أتباع أنماط استهلاك وإنتاج غير مستدامة. وساهم نقص الكفاءة في قطاعي الطاقة والنقل في زيادة انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون، كما ازدادت معدلات استهلاك المياه على الرغم من انخفاض نصيب الفرد من المياه العذبة. وأدّى سوء إدارة النفايات إلى مشاكل بيئية كبيرة في المنطقة العربية.

---

(٥) Population and development report Issue no. 4: "Youth in the ESCWA region: Situation Analysis and Implications for Development Policies", ESCWA, 2009.

(٦) الإسكوا، البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت-أولويات الإقليمية والعالمية: الأزمة المالية، والأمن الغذائي، وتغيّر المناخ، ٢٠٠٩.

(٧) الإسكوا، لجنة الطاقة، الدورة السابعة، تعزيز إسهام قطاع الطاقة في تحقيق التنمية المستدامة، ٢٠٠٩.

(٨) مسودة مشروع جدول أعمال مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة، الدورة ٢٠، الإستراتيجية العربية الإقليمية للاستهلاك والإنتاج المستدام، ٢٠٠٨.

٣- مسارات واستراتيجيات التحول نحو اقتصاد أخضر

٧- يتيح مفهوم الاقتصاد الأخضر مجموعة كاملة من الاستراتيجيات والوسائل والأدوات الاقتصادية والاجتماعية[٩] التي يستطيع صانعي القرار في الدول العربية الاختيار منها بحسب الظروف الوطنية والقدرات المتاحة. وتقدّم الفقرات التالية عرضاً موجزاً لعدد من المسارات قد لا تكون بالضرورة شاملة ولكنّها تقدّم أمثلة مفيدة للخيارات المتاحة، مع إظهار محاذير كلّ منها.

(أ) حِزم التحفيز الأخضر والإنفاق العام الاستراتيجي: كتلك التي خصّصتها اليابان وكوريا الجنوبية والصين والولايات المتحدة[١٠]. إلا أن حزم التحفيز الكبيرة الحجم ليست خياراً متاحاً للكثير من الدول النامية ومنها بعض الدول العربية، وخاصة تلك التي ترزح تحت وطأة الدين العام. كما أن هذا الخيار يطرح تساؤلات حول جدوى واستمرارية هذه الحزم على المدى الطويل؛

(ب) سياسات تحسين الكفاءة البيئية: كتلك التي تسعى إلى مساعدة الشركات الخاصة على تقييم أدائها البيئي، وتقديم حوافز للاستثمار في عمليات الإنتاج الصديقة للبيئة من خلال الضرائب وبرامج شهادة الكفاءة البيئية وغيرها. ومن المهم في المنطقة العربية العمل على تطوير برامج خاصة لدعم الاستثمار الأخضر في المشاريع الصغيرة والمتوسطة بهدف توليد الوظائف الخضراء وتحسين الدخل؛

(ج) المشتريات العامة الخضراء: التي تساهم في تحفيز الطلب على السلع والخدمات البيئية. ويمثل هذا على حدّ سواء فرصة كبيرة وتحدّياً للدول العربية، إذ أنّ تخصّص مؤسسات الأعمال العربية في الأسواق "الخضراء" سوف يساعدها على لعب دور محوري في التبادل التجاري على المستوى الدولي في المستقبل. غير أن هنالك خشية من إمكانية أن يؤدي التحوّل إلى اقتصاد أخضر إلى خلق عقبات فنية على التجارة من خلال فرض حظر على المنتجات والعمليات الإنتاجية التي لا تتبع الأداء البيئي أو المعايير المعمول بها من قبل البلدان الصناعية؛

(د) الاستثمار في بنية تحتية خضراء: كالاستثمار في مشروعات الطاقة المتجدّدة وتحسين كفاءة استخدام الطاقة والمياه، وتصميم مباني حديثة ذات كفاءة عالية في الطاقة (ما يسمّى بـ"المباني الذكيّة")، والاستثمار في قطاع النقل العام المستدام والشامل؛

(هـ) إعادة تكوين رأس المال الطبيعي وتعزيزُه: من خلال برامج الإدارة المستدامة للأراضي وبرامج حماية الغابات والتنوّع البيولوجي وغيرها. غير أن نجاح تنفيذ هذه البرامج غالباً ما يعتمد على بناء قدرات المؤسسات المحلية على إدارة الموارد المشتركة بحسب قواعد واضحة تناسب الظروف المحلية؛

(و) المحاسبة البيئية والتحديد الصحيح للأسعار: تساعد المحاسبة البيئية، المبنية على إدخال البعد البيئي ضمن الأنظمة الاقتصادية، على تحديد أسعار السلع والخدمات بشكلها الصحيح، ممّا يؤدي إلى إرسال الإشارات الصحيحة للمنتجين والمستهلكين وحثهم على إتباع أنماط الاستهلاك والإنتاج المستدامين.

---

(٩) General Assembly document A/CONF.216/PC/7.

(١٠) UNEP, "Japan and the Republic of Korea Launch Green New Deals", Press Release, 9 January 2009, http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=556&ArticleID=6035&l=en.

ومن الوسائل المتاحة ضمن هذا الإطار أنظمة الضرائب البيئية (eco-tax) وأنظمة الدفع مقابل خدمات النظم الإيكولوجية (payment for ecosystem services PES). غير أن من مخاطر هذه الأنظمة أنّها قد تؤدي - إذا لم تصمّم بطريقة جيدة - إلى نتائج عكسية تطال الفئات الفقيرة؛

(ز) البحث والتطوير ونقل التكنولوجيا في القطاع الأخضر: ومن أهم وسائل تعزيزه بناء الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والمؤسسات الأكاديمية ومراكز البحث والتطوير، وتوفير آليات مالية جديدة لتشجيع انتشار التكنولوجيات الخضراء بالدول العربية؛

(ح) ترتيبات جديدة للتمويل: تحتاج البلدان العربية إلى ابتكار آليات جديدة للتمويل تشجّع على الاستثمار الأخضر. كما يمكن الاستفادة من الصناديق العالمية (مثلاً GEF) وتلك الخاصة بتغيّر المناخ وخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الإحراج وتدهور الغابات (REDD) لتمويل الاستثمارات الخضراء ومشاريع حماية البيئة؛

(ط) التدريب والتأهيل: يمثل التعاون الوثيق بين المؤسسات البحثية ومعاهد التدريب المهني والجامعات عنصراً هاماً للحصول على عمالة ماهرة قادرة على الانخراط ضمن اقتصاد أخضر، بالإضافة إلى ضرورة تفعيل ورفع كفاءة برامج بناء القدرات. ويمثل الوقت والتكلفة اللازمان لتدريب أو إعادة تدريب الشباب في هذه القطاعات الجديدة عقبة كبيرة تعيق التوسع الاقتصادي الأخضر بسبب نقص العمالة الماهرة في مجال خدمات التكنولوجيا المتقدّمة.

باء- الخطوات التحضيرية لمؤتمر ريو+٢٠ والإطار العام لاستراتيجية عربية للاقتصاد الأخضر

٨- تتولى الإسكوا التحضيرات في المنطقة العربية لمؤتمر ريو+٢٠ بالتعاون مع الجهات الإقليمية المعنية الأخرى ولا سيما جامعة الدول العربية، وبالتنسيق مع مختلف المعنيين في القطاع العام والخاص ومنظمات المجتمع المدني، بغية بلورة موقف عربي واضح ومتجانس من المواضيع المطروحة في قمة ريو وما قد ينتج عنها من سياسات اقتصادية واجتماعية وفرص عمل كامنة. ويشمل الجدول أهم الخطوات التحضيرية العربية والدولية لريو+٢٠، منها ما أنجز ومنها ما هو قيد الإعداد، علماً بأن محتويات الجدول في طور التحديث بشكل مستمرّ. وتطرح الفقرات التالية مبادئ وأفكار أساسية تخصّ هذه التحضيرات.

١- المبادئ الأساسية التي يجب التمسّك بها في المحافل الدولية

٩- يجب على الدول العربية أن تلعب دوراً فعّالاً في المحافل الدولية ذات العلاقة بالاقتصاد الأخضر حرصاً على ضمان تحوّل عادل نحو اقتصاد أخضر وتجنّب أية مخاطر قد تنجم عن هذا التحوّل.
ومن المبادئ الأساسية التي يجب التمسّك بها:

(أ) التأكيد على أهمية أن تتمتع الدول العربية بالمرونة في اختيار مسارات التحول للاقتصاد الأخضر التي تتناسب مع خصوصياتها وأولوياتها الوطنية والإقليمية. وضمن هذا الإطار، من المهم مكافحة أية مشروطية غير مبرّرة قد تفرضها الدول المتقدّمة مقابل المساعدة الإنمائية الرسمية (ODA) كالمنح والقروض وإعادة جدولة الديون؛

(ب) التمسّك بتطبيق مبادئ الريو كافة، وخاصة مبادئ المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة، الملوّث يدفع، التعاون الدولي في بناء القدرات ونقل التكنولوجيا، واعتماد نظام اقتصادي دولي مفتوح وداعم؛

(ج) مكافحة نشوء سياسات حماية خضراء (Green Protectionism) قد تنتج عن تطبيق الدول المتقدّمة لمعايير فنية خضراء تحدّ من دخول السلع غير المطابقة إلى أراضيها. وتشكّل المعايير الفنية الخضراء عنصراً أساسياً في التحوّل إلى اقتصاد أخضر، ولذا، يجب على الدول العربية أن تسعى لمواءمة هذه المعايير كي لا تشكّل عائقاً إضافياً أمام التجارة؛

(د) مطالبة الدول المتقدّمة بتأمين موارد مناسبة، جديدة وإضافية للتمويل الدولي الخاص بالاقتصاد الأخضر، مع ضرورة التمسّك بإمكانية الحصول على التمويل للاستثمارات الخضراء في مختلف القطاعات البيئية، وليس فقط تلك التي تركز على تخفيف آثار تغير المناخ وخفض انبعاثات الكربون، مع إعطاء أولوية لتمويل نقل التكنولوجيا.

١٠- وهذا ما حرصت عليه مجموعة الدول النامية وعدد من الدول العربية خلال مناقشات الاجتماعين الأول والثاني للجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (ريو+٢٠)، على الرغم من وجود بعض الاختلافات بين الدول.

٢- الإطار العام لمبادرة وزارية عربية للاقتصاد الأخضر

١١- إنّ صياغة مبادرة وزارية عربية للاقتصاد الأخضر يعتمدها مجلس وزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة من شأنها أن تقدّم إطاراً موحّداً للعمل وتعزّز التكامل الإقليمي في هذا المجال، كما من شأنها أن تدعم موقف الدول العربية خلال انعقاد مؤتمر ريو+٢٠ سنة ٢٠١٢.

١٢- ويجب على المبادرة أن تؤكّد على أهمية مشاركة كافة القطاعات والوزارات في مسيرة التحوّل إلى اقتصاد أخضر، وتبنّي نهج تشاركي يضم أصحاب المصلحة من القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني. وكذلك من المفترض أن تتكامل المبادرة المقترحة مع المبادرات العربية القائمة والمتّفق عليها، ولا سيما:

(أ) المبادرة العربية للتنمية المستدامة التي صدرت قبيل القمة العالمية للتنمية المستدامة (٢٠٠٢)[١١]؛

(ب) البرنامج الإقليمي لبناء القدرات في التجارة والبيئة للمنطقة العربية (٢٠٠٣)؛

(ج) الإستراتيجية العربية الإقليمية للاستهلاك والإنتاج المستدامين (٢٠٠٩).

١٣- ولتتمكّن الدول العربية من القيام بالاختيار المناسب وتحديد المسارات المثلى للتحوّل إلى اقتصاد أخضر، يجب على المبادرة العربية أن توصي بإعداد نموذج اقتصادي إقليمي مفصّل، يقدّم تحليلاً وتقييماً لكلفة هذا التحوّل ولقدرة الاقتصاد الأخضر على إنعاش النمو الاقتصادي في المنطقة وخلق فرص العمل والحد من الفقر، مع الأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الإقليمية وخاصة التحوّلات السياسية المضطردة في المنطقة. ومن المفترض أن يستند إعداد هذا النموذج على معطيات وبيانات واضحة ومفصّلة من المقترح تأمينها من خلال إعداد تقارير تتناول ما يلي:

(أ) توثيق المبادرات العربية الخضراء وأفضل الممارسات وقصص النجاح التي يمكن البناء عليها في المنطقة، مع التركيز على التشريعات والقوانين المشجعة للاستثمار الأخضر وآليات التمويل الأخضر؛

---

(١١) جامعة الدول العربية، مبادرة التنمية المستدامة في المنطقة العربية، ٢٠٠٢.

(ب) تحديد ودراسة مؤشّرات مناسبة لقياس الاقتصاد الأخضر في المنطقة العربية؛

(ج) فرص العمل الخضراء في المنطقة العربية واحتياجات التدريب وبناء المهارات المساندة للابتكار والبحث والتطوير ونقل التكنولوجيات الخضراء.

١٤- كما تقترح الإسكوا تكثيف برامج بناء القدرات للمعنيين في القطاعين العام والخاص في الدول العربية لتمكينهم من المشاركة في إنجاح التحوّل إلى اقتصاد أخضر، مع التأكيد على دور منظّمات الأمم المتحّدة والمنظمات التنموية غير الحكومية في هذا المجال.

الخطوات التحضيرية العربية لـ "ريو+٢٠"

الاجتماع	الزمان والمكان	الأهداف المتوقعة
الاجتماع التحضيري الأول	نيويورك، ١٦-١٨ أيار/مايو ٢٠١٠	مناقشة المواضيع الفنية المتفق عليها لمؤتمر ريو+٢٠
اجتماع اللجنة المشتركة للبيئة والتنمية في الوطن العربي	القاهرة، ١٦-١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠	مناقشة التحضيرات العربية لمؤتمر ريو+٢٠
ورشة العمل الإقليمية حول التجارة والبيئة: تطوير قطاع السلع والخدمات البيئية في المنطقة العربية للتحول إلى الاقتصاد الأخضر	بيروت، ١٥-١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠	التشاور حول مفاهيم الاقتصاد الأخضر وما يعنيه للمنطقة العربية
اجتماع مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة	القاهرة، ١٩-٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠	مناقشة ورقة الإسكوا حول الاقتصاد الأخضر وعرض التحضيرات العربية لمؤتمر ريو+٢٠
الاجتماع ما بين الدورات الأول	نيويورك، ١٠-١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١	تقرير إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية
اجتماع المائدة المستديرة الثالث بشأن الاستهلاك والإنتاج المستدامين في المنطقة العربية	القاهرة، ٢٦-٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١١	التشاور حول علاقة الاستهلاك والإنتاج المستدامين مع الاقتصاد الأخضر
الاجتماع التحضيري الثاني	نيويورك، ٧-٨ آذار/مارس ٢٠١١	مناقشة محاور ريو+٢٠
الاجتماع الخامس للجنة الفنية للإسكوا	بيروت، ٦-٧ نيسان/إبريل ٢٠١١	عرض ورقة مرجعية حول الاقتصاد الأخضر وخارطة طريق في الإعداد لـ ريو+٢٠
الدورة ١٥ لآلية التنسيق الإقليمي في المنطقة العربية	بيروت، ١ حزيران/يونيو ٢٠١١	مناقشة مبادرة وزارية عربية حول الاقتصاد الأخضر
ورشة تدريبية حول الاقتصاد الأخضر	بيروت، يونيو أو يوليو ٢٠١١ (يؤكّد التاريخ لاحقاً)	تدريب فنيين في الوزارات المعنية على إصلاح السياسات القطاعية للتحول إلى اقتصاد أخضر
إجتماع تشاوري لمؤسسات المجتمع المدني	بيروت، يونيو أو يوليو ٢٠١١ (مقترح - يؤكّد التاريخ لاحقاً)	التشاور مع مؤسسات المجتمع المدني حول الاقتصاد الأخضر
ندوة حول الصناعات الخضراء	بيروت، أيلول/سبتمبر ٢٠١١ (يؤكد التاريخ لاحقاً)	مناقشة خطة عربية للصناعات الخضراء وخاصة الصناعات الصغيرة والمتوسطة
الاجتماع التحضيري العربي الإقليمي لريو+٢٠	القاهرة، ١٦-١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١	- مناقشة التقارير الإقليمية العربية الثلاثة:

الاجتماع	الزمان والمكان	الأهداف المتوقعة
		• استعراض مؤسسات وهياكل التنمية المستدامة في المنطقة العربية • التقرير التقييمي الإقليمي للمنطقة العربية عن الاقتصاد الأخضر • تقرير التقدّم المحرز في تنفيذ المبادرة العربية للتنمية المستدامة - صياغة إعلان عربي لتأكيد الإرادة السياسية لتحقيق التنمية المستدامة في المنطقة العربية - صياغة مبادرة وزارية عربية للاقتصاد الأخضر
اجتماع اللجنة المشتركة للبيئة والتنمية في المنطقة العربية	القاهرة، ١٨-٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١	مراجعة مخرجات الاجتماع التحضيري العربي الإقليمي
الاجتماع ما بين الدورات الثاني	نيويورك، ١٤-١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١	مناقشة مخرجات الاجتماع ما بين الدورات الأول
اجتماع مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة	القاهرة، ٢١-٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١	التأكيد على الالتزام السياسي وإقرار المبادرة الوزارية العربية للاقتصاد الأخضر
الاجتماع ما بين الدورات الثالث	نيويورك، ٥-٧ آذار/مارس ٢٠١٢	مناقشة مخرجات الاجتماع ما بين الدورات الثاني
الدورة الوزارية ٢٧ للإسكوا	أيار/مايو ٢٠١٢	إمكانية اعتماد قرار حول الاقتصاد الأخضر في منطقة الإسكوا
الاجتماع التحضيري الثالث	ريو، ٢٨-٣٠ أيار/مايو ٢٠١٢	مسودة نص المفاوضات
ريو+٢٠	ريو، ٤-٦ حزيران/يونيو ٢٠١٢	خارطة طريق ومجموعة أدوات للتحوّل نحو اقتصاد أخضر

الخطوات المنجزة الخطوة الحالية خطوات مستقبلية

ثانياً- الحكم السليم في ظل النزاعات

١٥- تتزايد القناعة لدى الناشطين في مجال التنمية وبناء السلام على الصعيدين الدولي والوطني على الدور المحوري الذي تلعبه مسألة الحكم السليم في تحقيق المصالحة والتنمية المستدامة وترسيخ الاستقرار.

١٦- ويشير تقرير الأمين العام عن بناء السلام[١٢] إلى احتمال كبير لانعدام الأمن وعدم اليقين السياسي في أعقاب النزاع. ومن جهة أخرى، تميل نهاية النزاع إلى خلق توقعات كبيرة على صعيد تحقيق نتائج سياسية واجتماعية واقتصادية ملموسة. ويورد التقرير عدداً من المجالات التي تتكرر فيها طلبات المساعدة الدولية،

(١٢) تعريف عملي لبناء السلام: لا إجماع حالياً على تعريف بناء السلام. وقد عرّف الأمين العام السابق للأمم المتحدة السيد بطرس غالي بناء السلام كالتالي: "العمل على تحديد ودعم الهياكل التي من شأنها تعزيز وتدعيم السلم لتجنب الارتداد إلى حالة النزاع". برنامج للسلم: تقرير الأمين العام، الفقرة ٢١ (A/47/277-S/24111).

بما في ذلك الدعم لتوفير الخدمات الأساسية مثل المياه والصرف الصحي والصحة والتعليم الابتدائي، والدعم لإنعاش الاقتصاد واستعادة الوظائف الأساسية للحكومة، ولا سيما الإدارة العامة الأساسية والمالية العامة الأساسية(١٣). ولا يمكن تلبية هذه المتطلبات من دون إنشاء آليات للحكم السليم.

١٧- وفي المنتدى العالمي السابع المعني بالتغير الجذري لمفهوم الحكم، خلصت مناقشة حول مستند معلومات أساسية حول تحديات استعادة الحكم السليم في البلدان التي تتعرّض للأزمات والخارجة من الصراع، إلى أنّه في غياب مؤسسات الحكم الفاعلة، أي حكومة فعالة وقطاع خاص قوي ومجتمع أهلي حيوي، لا يمكن إحلال السلام، أو إعادة إعمار البلدان التي دمرتها الحروب، أو ضمان الاستقرار على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي(١٤).

١٨- فالحكم السليم شرط لا بدّ منه لبناء السلام، ويشكل غيابه أحد أهمّ أسباب الصراع والانتكاسات. كما يؤدي العجز في الحكم السليم إلى إبطاء عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ونظراً إلى العوامل المتداخلة والمتفاعلة التي تؤدّي إلى إضعاف الحكم السليم لا ينطبق نهج واحد على كل البلدان المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا.

ألف- العوامل المتفاعلة في حال الصراع

١٩- تعاني البلدان المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا من تباين بين مبادئ الحكم النظريّة والممارسات التطبيقية(١٥). وتتمثل سمات العجز في الحكم السليم بعدة عوامل متداخلة ومتفاعلة، تعزز بعضها البعض كونها تؤثر على نوعية الحكم. بالإضافة إلى ذلك، ليست علاقة هذه العوامل بالحكم أحادية الاتجاه، بل إن جزءاً من هذه العوامل يأتي نتيجة للحكم والإدارة السيئة. وتشمل هذه العوامل غياب الإرادة السياسية، وضعف هيكليّة الدولة والعوامل الخارجية.

١- غياب الإرادة السياسية

٢٠- من أهمّ أسباب ضعف آليات الحكم في القطاع العام، غياب الإرادة السياسية أو عدم التزام متّخذي القرار أو النخبة الحاكمة بتعميم ممارسات الحكم السليم من أجل تعزيز مؤسسات الدولة. ونظراً لتقلّب الأوضاع السياسية والجغرافية في منطقة الإسكوا، غالباً ما تأتي قضايا الأمن والاستقرار الخارجي والداخلي على حساب الإصلاحات الهامّة في مؤسسات القطاع العام اللازمة لترسيخ الحكم السليم.

٢- ضعف هيكليّة الدولة

٢١- أمّا فيما يتعلّق بضعف هيكلية الدولة، فالنقص في الموظفين وفي الموارد اللازمة لتدريبهم، وعدم توفر التكنولوجيا الحديثة، وتقادم القواعد والإجراءات والأنظمة الإدارية، وتدني الأجور، من العوامل التي تؤثّر على

(١٣) تقرير الأمين العام عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع. ١١ حزيران/يونيو ٢٠٠٩، A/63/881-S/2009/304.

(١٤) United Nations Department of Economic and Social Affairs and United Nations Development Programme (UNDP), *The Challenges of Restoring Governance in Crisis and Post-Conflict Countries*, (ST/ESA/PAD/SER.E/101), pp. 1 and 2.

(١٥) Global Integrity. *The Global Integrity Report: 2009 Methodology White Paper*. p. 1., http://report.globalintegrity.org/methodology/whitepaper.pdf.

القدرات الإبداعية وتضعف الحافز اللازم لدى موظفي القطاع العام. ويتفاقم هذا الواقع في حالات الصراع بسبب ظروف الاضطراب والفوضى التي تواجهها الحكومات الانتقالية(١٦). وفي جوّ من عدم اليقين إزاء ما يخبّئه المستقبل وغياب الخطوط الواضحة لعمل السلطة أو توجّهها، والافتقار الكبير إلى الاستثمار في القطاع العام بهدف تطوير المهارات اللازمة وتزويدها بأحدث الابتكارات التكنولوجية والإدارية التي تساهم في مواجهة التحديّات الناتجة من حالة الصراع، يصعب قيام مؤسسات عامّة قادرة على توجيه عمليّة بناء السلام أو تلبية الحاجات الإنمائية في البلدان في مرحلة ما قبل الصراع وأثناءه وما بعده.

٣- العوامل الخارجية

٢٢- وتؤثّر العوامل الخارجية، سواء كانت إقليمية أم دولية، بشكل كبير على ديناميكية العمل على الصعيد السياسي والأمني والاجتماعي والاقتصادي في البلدان المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا. ويتراوح هذا التأثير ما بين تأجيج الصراعات الداخلية في هذه البلدان والاحتلال الكامل لها، حيث يؤدي الاحتلال دوراً تقليدياً سلبياً في إعاقة بناء الحكم السليم. كما للآثار المتمددة للصراع، ومنها النزوح واللجوء، عواقب على البلدان المجاورة، غالباً ما تكون سلبية أيضاً على ممارسات الحكم السليم وأسسه.

باء- نحو نموذج جديد للحكم السليم في البلدان المتأثّرة بالنزاعات

٢٣- معظم المبادئ المعتمدة في التحديدات النظرية لمفهوم الحكم السليم، مثل سيادة القانون والمساءلة والشفافية في المؤسسات العامة، غير قابلة للتطبيق العملي في البلدان المتأثّرة بالنزاعات، كما أنّها لا تساهم في الخروج من حلقة الصراع المفرغة. وسبب ذلك تفاعل العوامل المتداخلة بما يضعف مؤسسات الدولة ويحدّ من فعاليتها في تغيير الوضع القائم والخروج من حالة الصراع ومنع الانزلاق المتجدد فيه. وبناء على ذلك، لا يمكن تطبيق مبادئ الحكم السليم التي تركّز حصراً على الدولة ومؤسساتها في البلدان المتأثّرة بالنزاعات. ومن هنا الحاجة إلى نموذج حكم قائم على الاستراتيجيات الهادفة إلى الوصول إلى ممارسات الحكم حسب التعريفات المتداولة.

٢٤- وينطلق هذا النموذج من قناعة مفادها أنه من غير الممكن إحلال السلام وتحقيق المصالحة والتنمية المستدامة من دون ممارسة سليمة للحكم ضمن القطاع العام بشكل يمكنه من الصمود في وجه آثار الأزمات وتوفير البنية الأساسية الحيوية وصيانتها، وتقديم الخدمات الأساسية واعتماد البرامج والسياسات الضرورية لتحقيق أهداف التنمية الوطنية في حالات ما قبل وخلال وما بعد النزاع. وفي الوقت نفسه، ينبغي للقطاع العام أن يعمل على الحدّ من الأسباب الجذرية والبنيوية للصراع ومحاولة حلها بشكل دائم. بالتالي، يجب أن يشكّل تمكين القطاع العام المكلّف تأمين الخدمات الأساسية محور تركيز الجهات المعنيّة على الصعيد المحلي والوطني والدولي، بحيث تعمل هذه الجهات على تعميم ممارسات الحكم السليم وتعزيز القدرات الفنيّة وإنشاء البنية الأساسية ودعم التشريعات الإدارية اللازمة(١٧).

---

(١٦) UNDP, Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy, 2010, *Fighting corruption in post-conflict and recovery situations. Learning from the past*.

(١٧) تضمّ الخدمات الأساسية بشكل عام توفير المياه والصرف الصحي والكهرباء، والصحة (المستويين الأساسي والثانوي)، والتعليم (الابتدائي والثانوي)، وسيادة القانون والعدالة، والأمن.

٢٥- وتفعيل آليات الحكم السليم في مؤسسات القطاع العام، واضطلاع كل منها بالولايات المنوطة بها، من العوامل التي تعزّز جهود بناء السلام، ويُذكر على سبيل المثال إنشاء أو إعادة ربط شبكة العلاقات الاجتماعية التي تمهّد للتوصّل إلى حل سلمي للنزاع[١٨]. ويسهم ذلك بشكل كبير في استكمال عمليات المصالحة التي تشمل كامل البلاد، وتضمّ مختلف الطوائف العرقية والدينية والمجموعات التي تعتنق إيديولوجيات وولاءات سياسية متباينة.

٢٦- ومن جهة أخرى، تسهم جهود النهوض الهادفة إلى توفير الخدمات الأساسية والعمل بشكل موازٍ على إحلال المصالحة، في قيام قاعدة سياسية وغاية وطنية مشتركة ضمن النخبة الحاكمة ذات الاتجاهات المتباينة، وفي ردم الهوة ما بين المجتمعات المنقسمة، وتعزيز ثقة الشعب بمؤسسات الدولة، والعمل على إنشاء هوية وطنية وترسيخ شرعية النظام السياسي الناشئ. كما تعزّز هذه العملية قدرة المؤسسات الوطنية على معالجة التصدعات السياسية التي قد تؤدّي إلى اندلاع النزاع.

٢٧- يكمن التحدّي إذاً في إيجاد وسيلة لتعزيز القدرات في مؤسسات الخدمات الأساسية في البلدان المتأثّرة بالنزاعات. وتدعو هذه الحالة، كما ورد سابقاً، إلى اعتماد نموذج أو استراتيجية جديدة قائمة أساساً على تعميم ممارسات الحكم السليم في قطاع الخدمات الأساسية بما يحفّز عملية بناء السلام. وفي هذا السياق، يمكن تعريف الحكم السليم في حالة النزاع بأنّه سعي جميع الجهات المعنيّة على الاستخدام الأمثل للموارد من أجل تقديم الخدمات الأساسية إلى كلّ السكان للحدّ من أثر النزاع على التنمية وتعزيز جهود بناء السلام.

٢٨- وينبغي توضيح مصطلحي "جميع الجهات المعنيّة" و"كلّ السكان" في منطقة الإسكوا. ومن أجل تبسيط هذين المفهومين، تضمّ الجهات المعنيّة في البلدان المتأثّرة بالنزاعات تلك الفاعلة على الصعيد الوطني من جهة وعلى الصعيد الدولي من جهة أخرى. فعلى الصعيد الوطني، تستأثر النخب الحاكمة بالقدر الأكبر من التأثير وهي تشمل رؤساء الفصائل والأحزاب السياسية، والفعاليات ذات السلطة من خارج إطار الدولة، ورؤساء الميليشيات المسلحة. وفي غالبيّة الحالات، تكون هذه الجهات هي المسؤولة عن القطاع العام. أما على الصعيد الدولي، ومع استثناء التدخلات الخارجية التي تحكمها اعتبارات جغرافية وسياسية، فتُذكر الجهات الدولية المانحة، والوكالات المتعددة الأطراف مثل البنك الدولي والأمم المتحدة فضلاً عن المنظمات غير الحكومية الدولية. وباختصار، إنّ الجهات المعنيّة على الصعيد الدولي هي الجهات الخارجية/الأجنبية التي تتمتع بقدر معيّن من الشرعية والمصداقية ولها نفوذ سياسي واقتصادي على الجهات المحلية. فهذه الجهات عادة ما تتمتع بقدرات مالية وفنيّة كبيرة، وهي قادرة على اتخاذ القرارات وتنفيذ البرامج التنموية. أما مصطلح "كل السكان" في الجزء الثاني من التعريف فيحدّد المستفيدين من الخدمات الأساسية. والتركيز على هذا المصطلح هامٌ للغاية نظراً إلى أنّ النزاع في بلدان منطقة الإسكوا يولّد آثاراً جانبيّة أهمّها النزوح. وغالباً ما يعجز النازحون عن الحصول على الخدمات الأساسية في البلدان المضيفة، إذ قد تكون بدورها متأثرّة بالنزاعات وغير قادرة على تلبية الحاجة إلى الخدمات الأساسية بسبب الزيادة المفاجئة في عدد السكان لفترات طويلة أو حتّى دائمة في حال استقرار النازحين.

٢٩- ويتطلب تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد بهدف توفير الخدمات الأساسية تأمين ما يلي: (أ) التزام النخب الحاكمة أو متخذي القرار بتعميم ممارسات الحكم السليم في قطاعات توفير الخدمات الأساسية؛

(١٨) Mehler, A. and Ribaux, C., 2000, *Crisis Prevention and Conflict Management in Technical Cooperation*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH., Germany, p. 33.

(ب) تعزيز القدرة المؤسسية لهذه القطاعات من حيث الموارد البشرية والبنى الأساسية والتشريعات الإدارية؛ (ج) التنسيق بين الجهات المانحة، والهيئات المتعددة الأطراف وغيرها من الجهات الناشطة في ميدان التنمية لدعم توفير الخدمات الأساسية.

٣٠- ومن الأساسي توثيق الالتزام السياسي بممارسات الحكم السليم وتعميمها في قطاعات تقديم الخدمات الأساسية بشكل يضمن المشاركة والشفافية والكفاءة والمساءلة في طليعة مميّزات القطاع العام وذلك بهدف تعزيز القطاع وتشغيله بشكل مستمر وفعال.

٣١- وقد أصبح الحكم السليم على مدى السنوات الماضية من أولويات صانعي القرار، لا سيما في ضوء الأحداث الأخيرة في تونس ومصر وغيرها من الدول العربية. وقد ارتقى سلم الأولويات بعد أن أدرك متّخذو القرار أنّ تحسين أداء القطاع العام من خلال إجراء الإصلاحات الإداريّة يعزّز المصداقية والشرعية والنمو الاقتصادي. كما أنّه يسهم في تحقيق كامل الإمكانيات الوطنية في مجال التنمية وبناء البنى الأساسية لتوفير الأمن والتماسك الاجتماعي. وبالتالي إنّ الحكم السليم ضروري للسلام والأمن.

٣٢- ومع ذلك، يصعب تبيان استراتيجيات الضغط على النخب الحاكمة أو متخذي القرارات لحشد الإرادة السياسية والالتزام السياسي اللازمين لتحييد عمل مؤسسات الخدمات الأساسية عن الصراعات الداخلية. وهنا أيضاً يمكن استقاء الدروس الوافرة من التطورات الأخيرة في تونس ومصر وغيرها من الدول العربية لتحقيق هذا الهدف. ففي هذه البلدان، تزايد الاستياء الشعبي لأسباب متعددة منها محدودية الحصول على الخدمات الأساسية، واستشراء الفساد وانعدام فرص العمل. وأدّت شبكات التواصل الاجتماعي والمحطات الفضائيّة دوراً هاماً في تحويل الاستياء إلى تحرّكات شعبيّة عبر تحفيز التعبير عن الظلم الحاصل وزيادة الوعي وحشد المعارضة السلمية على شكل تظاهرات. وأثبتت هذه الخطوات فعاليتها في الضغط لتوفير الخدمات الأساسية لجميع السكان، فصار توفير الخدمات شرطاً أساسياً ينظر إليه متّخذو القرار اليوم على أنّه عنصر هام يؤدّي إلى النجاح أو الفشل.

٣٣- من جهة أخرى، يعتبر بناء القدرات في المؤسسات الوطنية وإجراء الإصلاحات الإدارية، بما في ذلك تحسين المهارات البشرية والبنى الأساسية الفنيّة والإطار الإداري القانوني، من العوامل الضرورية لتعزيز قدرة القطاع العام على الحد من أثر النزاعات على التنمية، وحشد الجهود لبناء السلام، وكسب ثقة الشعب وترسيخ الشرعية والمصداقية في مؤسسات الدولة. ويتطلب تعزيز القدرات المؤسسية تحديث القطاع العام من خلال تطبيق مبدأ "سيادة القانون". وتتزايد الحاجة إلى اعتماد نظام إدارة عامة ملزم وفعال وكفؤ وتعزيزه. ويتجلى ذلك في محاولات الفصل بين الأنشطة الاستراتيجية الموكلة للسياسيين، والمهام التنفيذية أو الإدارية التي تقع عموماً على عاتق موظفي القطاع العام[١٩]، والفصل بين دور المالك والمدير واستبدال المعايير السياسية بمعايير اقتصادية في مؤسسات الدولة، ومكافحة الفساد، وترشيد الآلية الحكومية، وإنشاء قطاع عام مهنيّ ومركزيّ، وإصلاح نظام المالية العامة. وفي جميع الحالات، يبقى بناء القدرات البشرية في القطاع العام أساسياً لتعزيز دور المؤسسات.

(١٩) Giauque, D., 2009, Modernization routes and relations between political and administrative spheres in Switzerland, *International Review of Administrative Sciences*. 75(4): 687-713.

٣٤- ومن الضروري أن يبذل العاملون في مجال التنمية، مثل الجهات المانحة والمنظمات المتعددة الأطراف، مزيداً من الجهود لدعم تعزيز مؤسسات الدولة وتحديد أولوياتها من خلال تعميم ممارسات الحكم السليم في قطاعات توفير الخدمات الأساسية. ومن الجدير بالملاحظة في البلدان المتأثّرة بالنزاعات أنّ الجهات المانحة والهيئات المتعددة الأطراف تتمتّع بقدر أوفر من القدرات والموارد الفنيّة والمالية غير المتاحة في مؤسسات القطاع العام التابعة للبلدان المتأثّرة بالنزاعات والتوترات السياسية. فيجدر بالعاملين في مجال التنمية على الصعيد الدولي أن يسعوا إلى الحصول على التزام متخذي القرارات على الصعيد المحلي فيصار إلى التركيز المشترك على تحسين عمليّة توفير الخدمات الأساسية كمرحلة أساسية تسهّل:

(أ) الحد من أثر الاحتلال والنزاعات والتوترات السياسية على التنمية؛

(ب) إنشاء قطاع عام يتمتّع بمناعة تؤهّله لمواجهة الصراع والآثار السلبية للنزاعات. ويتطلّب ذلك خلق كادر متخصص من موظفي القطاع العام، من خلال تأمين:

(١) المهارات والبنى التحتية التكنولوجية؛
(٢) نخبة سياسية تعمل على تمكينهم؛
(٣) النظم الإدارية والإجراءات وبرامج التعويض المناسبة في مكان العمل؛

(ج) تعزيز القدرات الوطنية للتفاوض والتخطيط وتوجيه المساعدة الإنمائية الدولية على النحو الأمثل لتوفير الخدمات الأساسية، وتحسين مجالات أخرى ذات أولوية؛

(د) وضع أسس مشتركة لبناء السلام تعبر فيها مختلف المجموعات الوطنية عن احتياجاتها وتعزز توفير الخدمات الأساسية، وتعمل على تحقيق الهدف العام المتمثّل في الفصل بين عمليّة توفير الخدمات الأساسية والخلافات السياسية الداخلية، وذلك بهدف إنشاء قاعدة سياسية وأهداف وطنية مشتركة.

٣٥- ينبغي أن تكون جهود المساعدة الدولية مركزة ومتضافرة ومنسّقة يدعمها التزام طويل الأجل من الجهات المانحة والعاملين في مجال التنمية. فبناء مؤسسات عامّة فعالة تخدم الرؤية والتطلعات الوطنية في مجال التنمية هو عمل طويل الأجل. كما يجدر بالدعم الفني أن يركّز على تطوير ممارسات الحكم السليم وفقاً للاحتياجات والتطلعات المحلية.

جيم- أنشطة قسم القضايا الناشئة والنزاعات في هذا الميدان

٣٦- في البلدان الخاضعة للاحتلال والتي تشهد صراعات داخلية وتوترات سياسية، ينبغي لكل الجهات المعنيّة تنسيق الجهود على المستويات الثلاثة المذكورة بإيجاز فيما سبق من أجل ترسيخ ممارسة الحكم السليم في قطاعات الخدمات الأساسية. فطرحت وجهة النظر القائلة بأن قطاع الخدمات الأساسية، متى كان فعالاً ومنيعاً في مواجهة المحن الناتجة من النزاعات أو الاحتلال، يشكّل نقطة انطلاق استراتيجية للحد من أثر النزاعات على جهود بناء السلام. وفي إطار مفهوم الحكم في ظل النزاعات وفي محاولة لتلبية ما يتطلبه النموذج المقترح، اضطلع قسم القضايا الناشئة والنزاعات بسلسلة من الأنشطة ضمن برنامج عمله الحالي. وفيما يلي عرض موجز لهذه الأنشطة.

١- الأنشطة التحليلية (٢٠١١)

٣٧- أجرى القسم دراسة حول الحكم السليم والنزاعات تسلّط الضوء على العلاقة بين ضعف مقوّمات الحكم والنزاعات في منطقة الإسكوا من خلال تحليل مختلف العوامل المتداخلة والمتفاعلة على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي. وهو يقترح في الدراسة نموذج حكم جديداً يرتكز على آليات فعالة لتوفير الخدمات الأساسية ويتمتّع بمناعة تؤهّله لمواجهة التقلبات الجغرافية والسياسية، كوسيلة لبناء السلام وتعزيز شرعية الحكومة في البلدان المتأثّرة بالنزاعات.

٢- المشاريع الميدانية (٢٠١١)

٣٨- وفي إطار الجهود التي يبذلها قسم القضايا الناشئة والنزاعات في الإسكوا لتقديم الدعم وتعبئة الموارد من أجل تعزيز القطاع العام وتحديثه في البلدان الأعضاء، ساهم القسم في تطوير مشروع بعنوان "تحديث القطاع العام العراقي"، بصفته أحد الشركاء المنفذين. واضطلع القسم كذلك بمسؤولية إجراء المراجعات والمسوحات بهدف تبيان أنسب عمليات التحديث والتعزيز.

٣٩- وفي مشروع دعم اللامركزية والحكم المحلي في العراق، عمل قسم القضايا الناشئة والنزاعات في الإسكوا إلى جانب أربع مؤسسات وطنية على تنفيذ تقييم تحليل الوضع على المستوى الوطني. وفي إطار المشروع نفسه، عرض القسم على كبار متّخذي القرار على الصعيدين المركزي والمحلي نموذجي الحكم المحلي والهيكليات اللامركزية الناجحة في إيطاليا ومصر مع التركيز على تعزيز قطاع الخدمات الأساسية. وسهّل الاطلاع على الدروس المستقاة من المنطقة وأوروبا تبيان عدد من المجالات التي يمكن تحسينها في القطاع العام العراقي. ومن المتوقع أن تتوج هذه الأنشطة في مؤتمر اللامركزية الوطنية والحكم المحلي في عام ٢٠١١، مع تصديق كبار المسؤولين العراقيين على نتائج تحليل الوضع وتوصيات الدراسة وترجمتها إلى توصيات واستراتيجيات تعزّز الحكم السليم وتسهّل توفير الخدمات على المستوى المحلي.