E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/23/4(Part I)
3 May 2005
ORIGINAL: ARABIC

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

الدورة الثالثة والعشرون
دمشق، ٩-١٢ أيار/مايو ٢٠٠٥

البند ٦ (أ) من جدول الأعمال المؤقت

القضايا الملحة في منطقة غربي آسيا

الأمن والسلم وتأثيرهما على التنمية الاقتصادية والاجتماعية

ثلاثية الأمن والسلم والتنمية في منطقة الإسكوا(*)

موجز

أدرج هذا البند الفرعي في جدول أعمال الدورة عملاً بقرار اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ٢٤١ (د-٢٢) بشأن تداعيات عدم الاستقرار في المنطقة العربية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتطلب فيه اللجنة إلى الأمانة التنفيذية دراسة تداعيات عدم الاستقرار على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتقديم تقرير بهذا الشأن إلى اللجنة في دورتها الثالثة والعشرين. وتنظر اللجنة في هذا البند الفرعي استناداً إلى الوثيقة المعنونة "ثلاثية الأمن والسلم والتنمية في منطقة الإسكوا".

(*) أعد هذه الوثيقة السيد محمود عبد الفضيل، أستاذ الاقتصاد في جامعة القاهرة، والآراء الواردة، فيها هي آراء المؤلف، ولا تمثل بالضرورة آراء الأمم المتحدة.

مقدمة

١- تمر بلدان الإسكوا بمرحلة تاريخية حاسمة، حيث تتعاظم المخاطر والتهديدات، وتتكاثر في الأفق سيناريوهات جاهزة للتفكيك وإعادة التركيب، تحت مسميات مختلفة.

٢- وهكذا لم يعد التحدي الرئيسي في التنمية والخروج من التخلف، سعيا إلى تحقيق حلم التكامل الإنمائي، كما كان الحال منذ عقود. فبلدان الإسكوا معرضة للفوضى وتفكيك مفهوم المواطنة، من خلال إثارة النعرات الطائفية والعرقية والعشائرية والمناطقيه(*)، بحيث أصبحت قضايا الأمن والاستقرار والسلم الأهلي في مقدمة الأولويات في استئناف مسيرة التنمية والنهوض الاقتصادي والاجتماعي.

٣- ولا شك في أن قوى خارجية تؤدي دوراً متنامياً في تفجير الأوضاع في المنطقة، وفقا لما يتم الترويج له في دوائر المحافظين الجدد تحت شعار "عدم الاستقرار أو الفوضى الخلاقة". وذلك يشكل بدوره أحد التهديدات الرئيسية التي تواجه المنطقة في هذه المرحلة التي تتسم بالسيولة السياسية والاجتماعية الفائقة. ولعل كلا من الحالة العراقية والحالة اللبنانية خير شاهد على هذا الوضع، بالإضافة إلى التطورات والاضطرابات التي تشهدها منطقة الخليج.

٤- ولذلك يكمن التحدي الرئيسي في أن تتخذ عملية **التحول الديمقراطي** مساراً نظاميا وتدريجياً، لدفع مخاطر التقسيم والتفكيك، والعودة إلى الوراء من خلال الارتداد إلى الأشكال الأوّلية القائمة على المحاصصة الطائفية والمناطقية والعرقية التي تهدد مشروع الدولة ومفهوم المواطنة.

٥- ويقتضي ذلك بدوره إعادة توزيع السلطة والثروة ومحاربة الفساد ورفع الكفاءة المؤسسية في كل بلد من بلدان الإسكوا. حيث تكمن جذور المشكلة في:

(أ) انعدام الديمقراطية وتداول السلطة، وانسداد أفق التغيير الديمقراطي بالوسائل السلمية؛
(ب) تعاظم الهوة والفجوة بين حالات الثراء الفاحش والفقر المدقع؛
(ج) انتشار الفساد والمحسوبية والزبائنية على جميع المستويات؛
(د) الفشل المؤسسي في إدارة شؤون البلدان.

٦- وتلك هي الأمراض المزمنة التي تفتح الباب أمام الضغوط الخارجية، التي تتقاطع أحيانا مع حالة من التذمر والغضب الشعبي، فتؤدي إلى خلط كبير للأوراق وتفتح الباب أمام مخاطر كبرى ترافق تشكيل معالم مستقبل بلدان الإسكوا.

(*) يلاحظ أن اللغة المتداولة هذه الأيام تقسم المواطنين في البلد الواحد إلى طوائف وشيع: شيعي وسني وكردى، كما هي الحال في العراق إمعانا في التفكيك والتفتيت، بعيداً عن الهوية الوطنية الجامعة.

أولاً- تحديد نوع التهديدات والمخاطر التي تواجه بلدان الإسكوا

٧- أصبح من الثابت في الأدبيات، تقسيم الأخطار التي تواجه بلدان الإسكوا إلى نوعين التهديدات المادية والتهديدات غير المادية إضافة إلى التهديدات الخارجية.

ألف- التهديدات المادية

٨- تتمثل في العوامل التالية:

(أ) الاحتلالات العسكرية، التي يعاني منها العراق والأرض الفلسطينية المحتلة، دون وجود جدول زمني واضح لانسحاب القوات المحتلة. وهذا الوضع يؤجج العنف المتبادل ويؤدي إلى تخريب البنية الأساسية ويعطل سير الحياة اليومية، ويصادر إمكانات النمو والتنمية؛

(ب) النزاعات الحدودية، باعتبارها مصدراً دائماً لتوتر العلاقات وعدم الاستقرار بين بعض بلدان الإسكوا؛

(ج) الصراع على الموارد الطبيعية ذات البعد الاستراتيجي، وعلى رأسها النفط والغاز والمياه. ولعل الصراع على مصادر المياه يشكل أحد أهم تلك التهديدات، نتيجة لشح الموارد المائية في منطقة الإسكوا، وفي ظل الأطماع الإسرائيلية المتزايدة حول مياه الأنهار والمياه الجوفية في منطقة المشرق العربي، والنزاعات مع تركيا حول تقسيم مياه نهر الفرات؛

(د) الحروب الأهلية، حيث تلعب قوى خارجية وداخلية دوراً متزايدا في تغذية الصراعات الطائفية والمذهبية والعرقية التي تؤدي إلى تهديد السلم الأهلي، وتدفع الأمور إلى حافة الحرب الأهلية في العديد من بلدان الإسكوا (العراق ولبنان واليمن).

باء- التهديدات غير المادية

٩- تتمثل تلك التهديدات في مجموعة من العوامل ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي في كل بلد من بلدان الإسكوا، وعلى رأسها:

(أ) الفقر المدقع الذي تعاني منه شرائح واسعة من السكان؛

(ب) البطالة، ولاسيما في صفوف الشباب المتعلمين؛

(ج) سوء توزيع الدخل بين السكان، حيث يستأثر ٢٠ من الأغنياء بنحو نصف الدخل القومي؛

(د) تدهور مؤشرات الصحة العامة لعدد كبير من السكان؛

(هـ) انتهاك حقوق الإنسان ومفهوم المواطنة؛

(و) اتساع رقعة مناطق السكن العشوائي (إذ أن شباب المناطق العشوائية لا يعانون فقط من البطالة وانعدام الدخل، بل يعانون أيضاً من انتهاك الكرامة، وانتشار مشاعر الإحباط المدمر)؛

(ز) ارتفاع معدلات التلوث والتدهور البيئي.

١٠- ويجب عدم الاستهانة بتلك التهديدات اللّينة للأمن والاستقرار والسلم الداخلي، فمع استفحال عناصرها، يمكن أن تغذي بدورها التهديدات المادية المذكورة آنفاً.

جيم- التهديدات الخارجية

١١- تتمثل تلك التهديدات في العوامل التالية:

(أ) توسيع الاستيطان الإسرائيلي في المناطق الفلسطينية المحتلة، الذي يؤدي إلى ابتلاع الأرض ومصادرة مشروع قيام الدولة الفلسطينية؛

(ب) المشاريع الجديدة للفك وإعادة التركيب، وعلى رأسها مشروع الشرق الأوسط الكبير، القائم على نظرة أحادية أمريكية-أوروبية-إسرائيلية، تقوض مفهوم الأمن والتكامل العربي-العربي في منطقتي الخليج والمشرق العربي، وتغرقه في ترتيبات أمنية واقتصادية لا تخدم بالضرورة مصالح بلدان الإسكوا؛

(ج) الدور المتعاظم الذي يقوم به حلف شمال الأطلسي في إجراء ترتيبات مشتركة مع عدد من البلدان المتوسطية والخليجية، مما يشكل تهديداً للترتيبات الدفاعية المشتركة في منطقة الخليج والمشرق العربي.

ثانياً- أساليب مواجهة التحديات والمخاطر الجديدة في منطقة الإسكوا

ألف- تطبيق المفهوم الواسع للأمن

١٢- يجب أن يتجاوز مفهوم الأمن في منطقة الإسكوا المفهوم الضيق القصير الأجل لكي يمتد إلى المفهوم الواسع الطويل الأجل. وهذا المفهوم الواسع ينهض على ثلاث ركائز أساسية:

(أ) تحقيق أكبر قدر من الأمن الغذائي لسكان المنطقة، وخاصة في مجال الحبوب؛

(ب) تحقيق الأمن المائي لبلدان الإسكوا، سواء أكان في منطقة المشرق العربي أم منطقة الخليج؛

(ج) تحقيق الأمن التكنولوجي من خلال إنشاء وحدات البحوث والتطوير، بالتنسيق الجماعي على صعيد بلدان الإسكوا، والبلدان العربية عموماً.

١٣- ودون استكمال تلك الركائز الثلاث، يظل مفهوم الأمن **هشاً** في منطقة تواجه تحديات واستحقاقات كبرى خلال الخمسة عشرة عاماً المقبلة (٢٠٠٥-٢٠٢٠).

باء- إبرام عقد اجتماعي جديد

١٤- لا شك في أن تماسك النسيج الاجتماعي لبلدان الإسكوا يعتبر من أهم مقومات الأمن القومي، لأنه يقوى المناعة المجتمعية. ولذلك لابد من تدارك اتساع الفجوة في الدخول والثروات والمزايا بين الأغنياء والفقراء، وذلك من خلال صياغة مجموعة جديدة من السياسات الاجتماعية والتأمينية تساعد على محاصرة الفقر وتحل مشاكل السكن العشوائي، وتضمن الحد الأدنى من الخدمات الأساسية من تعليم ورعاية صحية ومسكن لائق. ويرتبط بهذه السياسات توفير حق العمل للشباب خميرة المستقبل، الذين يشكلون الشريحة الكبرى من سكان بلدان الإسكوا.

١٥- ويجب أن يشارك في صياغة هذا العقد الجديد:

(أ) منظمات المجتمع المدني (النقابات المهنية والعمالية، والأحزاب السياسية، والمنظمات غير الحكومية)؛

(ب) منظمات رجال الأعمال؛

(ج) المثقفون والأكاديميون.

١٦- والهدف من هذا العقد تحقيق نوع من التراضي والتوافق الوطني العام حول السياسات الاقتصادية والاجتماعية لحسن توزيع ثمار النمو وتحقيق أكبر قدر من العدالة الاجتماعية، بحيث لا تنفرد السلطة التنفيذية برؤيتها الأحادية الجانب، في قضايا اقتصادية واجتماعية ذات بعد مصيري.

جيم- منظومة جديدة للديمقراطية

١٧- هناك شبه إجماع أن مفتاح التغيير والإصلاح المؤسسي في بلدان الإسكوا هو توسيع رقعة ممارسة الديمقراطية، بما يحقق قدر أكبر من المشاركة السياسية لجميع القوى الاجتماعية والتيارات السياسية، دون مصادرة أو تزييف. وهذا بدوره يشكل صمام أمان لمسيرة المستقبل، من حيث كشف الأخطاء أولاً بأول ومكافحة الفساد، من خلال آليات المحاسبة الدورية والتداولية للسلطة والتجديد الدوري والمنتظم للقيادات العليا والتنفيذية.

دال- تكثيف المساعدة الإنمائية لإعادة التأهيل والإعمار في العراق وفلسطين

١٨- في هذا الإطار، لابد من التفريق، من الناحية المنهجية، بين ثلاثة مستويات من الأنشطة:

(أ) جهود **الإغاثة**، التي تتخذ شكل معونات طارئة تكون بمثابة **إسعافات أولية** لتضميد الجراح والإغاثة ذات الطابع الإنساني العاجل؛

(ب) جهود **إعادة التأهيل لعناصر البنية الأساسية**، سواء المادية (شبكة الاتصالات، والطرق والمطارات والموانئ وغيرها)، **أم عناصر رأس المال الاجتماعي** (من مدارس ومستشفيات وأبنية إدارية وتجهيزات وغيرها)، وتهدف تلك الجهود إلى إعادة التأهيل، مع بعض عناصر التحديث؛

(ج) جهود إعادة الإعمار، وتتلامس تلك الجهود مع متطلبات عملية التنمية وبناء طاقات إنتاجية وخدمية جديدة تساعد على تحسين مستويات المعيشة للسكان وتطوير قطاعات الصناعة والزراعة والخدمات، وهذا النوع من الجهود يحتاج إلى تمويل كبير في شكل منح وقروض ميسرة.

١٩- ولا شك في أن كل صنف من هذه الجهود، يحتاج إلى حزمة تمويلية مختلفة. فجهود الإغاثة وإعادة التأهيل يجري تمويلها من خلال منح نقدية أو عينية لا ترد، وبرامج إعادة الإعمار تحتاج إلى تمويل كبير، كثيراً ما يتخذ شكل قروض ميسرة ترتفع فيها عناصر المنحة.

٢٠- ولذلك يعتبر دعم **الصمود الاقتصادي** لسكان الأرض الفلسطينية المحتلة في الضفة الغربية وقطاع غزه، ضرورة لحماية الأمن والسلم في منطقة الإسكوا.

هاء- استحداث نظام للإنذار المبكر

٢١- يكون ذلك من خلال بناء نظام مؤشرات كمية ترصد تطور عدد من مصادر التهديدات غير المادية، وخصوصاً:

(أ) تزايد أعداد الفقراء وتوزعهم على المناطق؛
(ب) معدلات البطالة، ولاسيما في صفوف الشباب المتعلمين؛
(ج) تدهور الصحة العامة؛
(د) اتساع مساحات وسكان المناطق العشوائية؛
(هـ) انتهاك حقوق الإنسان؛
(و) معدلات التلوث والتدهور البيئي.

٢٢- ووفقا لنظام للإنذار المبكر، يمكن إعطاء إشارات دورية:

(أ) خضراء: أي أن المؤشر المعني في حدود الأمان؛

(ب) برتقالية: أي أن المؤشر المعني وصل إلى حدود حرجة، تنذر بالخطر؛
(ج) حمراء: أي أن المؤشر المعني دخل دائرة الخطر.

٢٣- وهكذا يمكن لمتخذ القرار اتخاذ الإجراءات الوقائية والتصحيحية اللازمة، قبل تفاقم مصادر الخطر إلى حد يهدد مسيرة المجتمع.

واو- على صعيد النظام الاقتصادي العالمي

٢٤- يمكن لبلدان الإسكوا بناء تحالفات مع العديد من البلدان النامية (مجموعة الـ ١٥) بهدف تكوين علاقات اقتصادية دولية أكثر عدالة بين بلدان الشمال والجنوب، وتحد من غلواء ممارسات وآليات العولمة. ويمكن التحرك بجدية في المجالات التالية:

(أ) المشاركة في بناء نظام مالي جديد على الصعيد الدولي، يساعد على تحسين سياسات البنك الدولي في مجال الإقراض الإنمائي، وصندوق النقد الدولي في مجال توزيع السيولة الدولية والتخفيف من حدة الشروط المجحفة التي تتضمنها بعض الاتفاقات ذات الصلة؛

(ب) تنسيق سياسات التفاوض الجماعي في الاجتماعات التمهيدية والمؤتمرات الوزارية لمنظمة التجارة العالمية، بهدف إعادة النظر في بعض الاتفاقات مثل اتفاق الجوانب التجارية وحقوق الملكية الفكرية أو فترات السماح.

٢٥- وبهذا الصدد، يمكن التنسيق بين الإسكوا وعدد من المنظمات:

(أ) منظمات قطاع العمل العربي المشترك، ومنها مجلس الوحدة الاقتصادية، وصندوق النقد العربي، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي لجامعة الدول العربية؛

(ب) مجموعة الـ ١٥، التي تشكل الطليعة المتقدمة للبلدان النامية الناهضة؛

(ج) أمانة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.

زاي- توسيع مظلة الأمم المتحدة وإعادة الاعتبار لها

٢٦- يجب أن تعمل بلدان الإسكوا على التمسك بالأمم المتحدة، إطارا لتنسيق جميع المبادرات المتعلقة بالأمن والسلم والتنمية في المنطقة، فهي الإطار الذي يجسد الشرعية الدولية المتعددة الأطراف.

٢٧- وترتبط بذلك مساهمة الإسكوا في دعم جميع المبادرات الساعية إلى إصلاح نظام الأمم المتحدة ومجلس الأمن، وجعله أكثر تمثيلا ومراعاة لمشاكل ومتطلبات البلدان النامية عموما، وبلدان الإسكوا خصوصا.

٢٨- وفي مجال التنمية، يجب تنسيق الجهود على مستوى بلدان الإسكوا بهدف تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، باعتبار أن قطع شوط طويل في مجال تحقيق تلك الأهداف يساعد على تقليل المخاطر والتهديدات غير المادية في المنطقة.

حاء- العلاقة مع جامعة الدول العربية

٢٩- يقتضي تنسيق المبادرات على الصعيد العربي (السياسات الكلية، والسياسات القطاعية، والمواقف المشتركة في قضايا التفاوض الدولي) تفعيل العلاقة بين الإسكوا من جهة، وجامعة الدول العربية والمنظمات المنضوية تحت لوائها من ناحية أخرى. والهدف من ذلك إتاحة التنسيق والربط بين المواقف المختلفة لبلدان الإسكوا من جهة، وبلدان المغرب العربي والسودان من جهة أخرى، وذلك لمنع تهميش المنطقة العربية في لعبة الأمم.

٣٠- ومع الاعتراف بتدهور أوضاع النظام الإقليمي العربي، وشلل بعض مؤسسات العمل العربي المشترك، يجب الحفاظ على جامعة الدول العربية، باعتبارها بيتاً للعرب يحتضنهم رغم خلافاتهم المؤقتة. فأخطر ما يهدد المنطقة العربية، هو محاولات التمزيق والتفرقة، وعزل بلدان المغرب العربي عن بلدان المشرق العربي من جهة، ودمج منطقة الخليج في إطار منظومات العولمة على حساب الروابط العضوية التاريخية مع منطقة المشرق العربي. ناهيك عن دمجها المستقبلي مع الفضاء الآسيوي، الأمر الذي يضعف الهوية العربية لمنطقة الخليج في المستقبل.

٣١- ولذلك يجب النظر إلى تلك المخاطر باعتبارها تهديدات مستقبلية تواجه بلدان الإسكوا، وتؤثر على مسيرة السلم والتنمية في المنطقة.

ثالثاً- خلاصة

٣٢- تعتبر الأعوام المقبلة أعواماً حرجة بالنسبة إلى بلدان الإسكوا، فيجب بلورة سياسات جديدة لوقف التدهور في الأداء وتدعيم مقومات الأمن والسلم والاستقرار في المنطقة.

٣٣- ويقتضي بناء جهاز المناعة المجتمعي توافر ثلاث آليات فاعلة في حياة المجتمع لحماية مسيرة النمو والتنمية، وتحويل الشعارات إلى واقع عملي يحس به الصغير قبل الكبير.

٣٤- وتتلخص تلك الآليات بما يلي:

(أ) آلية للمحاسبة الدورية عن الأداء وحسن أو سوء الإدارة، تتسم بالشفافية والوضوح والمصداقية؛

(ب) آلية للتصحيح، تتيح تصحيح المسار دون إبطاء عندما يتضح أن هناك أخطاء تشوب مجموعة معينة من السياسات، وعامل الزمن مهم في هذا المجال لأن تراكم الأخطاء وبطء عمليات التصحيح يكلفان المجمّعات جهداً ومالاً لا طاقة لها بهما؛

(ج) آلية للتغيير، تطمئن الناس إلى إمكانية تجديد الدماء والقيادات في المجتمع وفقاً لآليات معروفة، وتذكي الأمل في نفوس المواطنين على اختلاف مواقعهم عندما يعلمون أن التغيير حق، وأن التغيير ضرورة لضخ دماء جديدة في عروق المجتمع في إطار استراتيجية للتقدم والنمو. فالتغيير يفتح الطريق إلى الاستقرار، ويقطع الطريق على الضغوط الخارجية.