E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/27/CRP.3
12 April 2012
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجـــلس
الاقتصـــادي والاجتمـــاعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

الدورة السابعة والعشرون
بيروت، 7-10 أيار/مايو 2012

البعد الإقليمي للتنمية ومنظومة الأمم المتحدة
الترابط بين المناطق ترابط بين الشعوب

ملخص تنفيذي

1- تسارعت وتيرة العولمة في العقود الماضية، بفعل عوامل متنوّعة منها، التطوّر التكنولوجي، والهجرة، والتجارة، والابتكار، والاتصال، ويسير العالم بخطى سريعة نحو المزيد من الترابط والتواصل. والعولمة التي حققت فوائد لمجموعة من البلدان، معظمها من النمو الاقتصادي السريع، لم يقتصر مفعولها على الفوائد، إذ طرحت مجموعة من التحديات تشمل الانتقال السريع للصدمات المالية، وانتشار الجريمة، وتسهيل الاتجار بالمخدرات، وزيادة حدّة التقلّب في الأسواق المالية وأسواق السلع، وزعزعة الأمن الغذائي وأمن الطاقة، وتغيّر المناخ، وحركة الهجرة، واتساع الفوارق في المداخيل وفي الأوضاع الاجتماعية. ومن المسلّم به أن هذه التحديات لا يمكن مواجهتها بفعالية إلا في عمل متكاتف ومنسق على الصعيد العالمي والإقليمي، في إطار مؤسسات عالمية وإقليمية فاعلة، وفي ظل آليات الحكم السليم.

2- وفي مواجهة هذه التحدّيات شهد العالم الكثير من الإجراءات في إطار عمليات التكامل الإقليمي والتعاون بين البلدان. وقد أطلقت على المستويين الإقليمي ودون الإقليمي مبادرات وحوارات تناولت السياسة العامة المطلوبة لمعالجة هذه الأزمات المتعدّدة. ومعظم هذه المبادرات اتّخذ في كنف المنظمات والتجمّعات الإقليمية التي يبرز لها دور فاعل ورئيسي في تحديد الشواغل الإنمائية على جميع المستويات. فالبعد الإقليمي في التنمية يتحوّل إلى بُعد هام وأساسي في التنسيق الفعال بحثاً عن حلول ناجعة للقضايا العابرة للحدود التي يتزايد عددها ويتعاظم أثرها.

3- ومفهوم الأقلمة تحوّل من مجرّد وسيلة لتحسين قدرات البلدان بطرق منها الاستفادة من وفورات الحجم، إلى مفهوم جديد يتناول قضايا عديدة، منها التجارة، والاتصال، والتنسيق النقدي والمالي، ومعالجة شواغل الصحة والأمن الغذائي والحماية الاجتماعية في عالم يزداد سكانه حراكاً يوماً بعد يوم. والطابع المشترك بين القضايا التي تشغل الأقلمة بمفهومها الجديد والعولمة يزيد من فعالية البعد الإقليمي وأهميته في بناء رابط بين المستوى العالمي والمستوى الوطني لتحقيق عولمة مستدامة تشمل فوائدها الجميع.

4- وتزداد الأقلمة أهمية باعتبارها حصناً يقي المناطق آثار الصدمات والأزمات العالمية، حيث يثبت افتقار الأنظمة والمؤسسات العالمية إلى الكفاءة والفعالية لأداء هذا الدور. وهكذا تكون بنية الحكم الإقليمية حجراً أساسياً في عمارة الحكم العالمية، ويكون لها تأثير في عملية صنع القرار على الصعيد العالمي. ولعل من المجدي التذكير بأن معظم مبادرات التعاون والتكامل الإقليمي تركز على مشاريع سياسية أساسية للأمن والسلم في المنطقة التي تنفذ فيها وفي العالم بأسره، وهي بذلك تساهم في عولمة أكثر استدامة. وتطوّر الأقلمة هو مسار تتفرد به كل منطقة دون أخرى، وذلك نظراً لتغيّر عناصر السلطة والحكم واختلافهما بين الساحتين العالمية والإقليمية.

5- والتداخل بين البرنامجين العالمي والإقليمي ليس سوى مؤشر يستدعي من منظومة الأمم المتحدة العمل بتآزر وفعالية أفقياً على الصعيد الإقليمي وعمودياً على الصعيدين العالمي والوطني. وهذا ما أكده مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق في عام 2009، إذ اعتبر أن الإجراءات المتزايدة المطلوبة لمواجهة التحديات لا تحقق القدر المطلوب من الفعالية ما لم تتخذ على الصعيد الإقليمي، لذلك لا بد من التكامل بين البعدين الإقليمي والعالمي. وتضمنت الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي في عام 2005 دعوة إلى توثيق العلاقات بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية عملاً بما ورد في الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة. والفصل الثامن يركز على السلام والأمن، وقد باتت علاقة الترابط بين السلام والأمن والتنمية موضوع إجماع واسع.

6- وتشير الدراسة إلى أن منظمات الأمم المتحدة توطد علاقاتها مع الهيئات الحكومية الدولية الإقليمية وتستطيع تزويدها بالدعم في عدد من المجالات الإنمائية. وتشير المساهمات التي وردت من مختلف المناطق لأغراض هذه الدراسة إلى أن منظمة الأمم المتحدة وقعت أكثر من 150 مذكرة تفاهم أو اتفاقاً أو وثيقة تعاون مع أكثر من 30 منظمة من جميع المناطق. وفي الواقع ما يدلّ على أن الكثير من المبادرات والإجراءات الإقليمية التي تحظى بدعم وكالات الأمم المتحدة تحقق مزيداً من الفعالية والنجاح سواء أكان من التنفيذ أم من حيث الأثر. والأمثلة كثيرة على هذا التعاون، وأبرزها الجهود المشتركة بين المنظمة ورابطة أمم جنوب شرق آسيا، والدعم الذي قدّمته المنظمة للشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا، ومفوّضية الاتحاد الأوروبي، وتقرير الأهداف الإنمائية للألفية في المنطقة العربية الذي هو ثمرة جهد مشترك بين منظمة الأمم المتحدة ومنظمات إقليمية.

7- ولجان الأمم المتحدة الإقليمية، بفضل ما لها من مخزون تاريخي كونها البعد الإقليمي للمنظمة الدولية في المنطقة التي تعمل فيها، وفي بناء المؤسسات في المناطق، وبفضل ما تتمتع به من صلاحية لجمع البلدان، وقدرة على جمع ذوي الخبرة والفكر، وما تقوم به من دور في مناصرة القضايا الكبرى وحشد الدعم لها، وبحكم قدرتها على التنسيق، واستقطاب وتخزين المعرفة المتعددة التخصصات، وغير ذلك من الصفات

والأدوار، تحلّ في موقع يخوّلها ليس فقط دعم الآليات الحكومية الدولية وإجراءاتها، بل أيضاً تأدية دور فاعل في تعزيز التعاون والتنسيق بين وكالات الأمم المتحدة على الصعيد الإقليمي. وقد أكدت البلدان الأعضاء في هذه اللجان، من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي، أهمية هذا الدور وحجم هذه القدرة، إذ اعتمدت القرار 46/1998 الذي أنشئت بمقتضاه آلية التنسيق الإقليمي. غير أن هذه الإمكانات يجب أن تترسخ اتجاهاً ثابتاً في منظومة الأمم المتحدة.

8- فاللجان الإقليمية والبنوك الإنمائية الإقليمية هي غالباً الهيئات الوحيدة المعنية بالتنمية في المنطقة التابعة لها. وفي بعض المجالات، تقدّم اللجان الإقليمية إطار عمل شامل يضم الأطر دون الإقليمية على أساس المعايير والقيم العالمية. ومن الأمثلة على ذلك دور اللجان الإقليمية في التجارة والاتصال وإمكانية تعزيز هذا الدور وتطويره. وخلاصة ذلك ضرورة التركيز على دور اللجان الإقليمي في ربط جهود التعاون دون الإقليمي في إطار التعاون الإقليمي.

9- لقد أسهمت في هذه الدراسة أكثر من 20 منظمة تابعة لمنظومة الأمم المتحدة، وهي تقر بأن تعزيز التعاون الإقليمي، ليس فقط بين البلدان بل أيضاً بين وكالات الأمم المتحدة ومع الهيئات الحكومية الدولية، يحقق فوائد جمة، منها مزيد من التناسق على الصعيد السياسة العامة، والفعالية والكفاءة للبرامج، والمزيد من التآزر والقوة على صعيد القدرات والقيادات، والجدوى في المساعدة، والديمومة في النتائج والأثر، والوفرة في التكاليف. وعلى الرغم من الأمثلة الجيدة المشار إليها في هذه الدراسة حول التعاون والتنسيق بين وكالات الأمم المتحدة، تتفق معظم الوكالات والمنظمات التي تكوّن المنظومة الدولية على أن هذا المجال لا يزال يحتاج إلى الكثير من التحسين.

10- ويبدو التعاون في بعض المناطق أقوى منه في مناطق أخرى. ومستوى التعاون يتوقف على درجة تطوّر البنية الإقليمية التي تحتضنه. ففي بعض المناطق، ترتبط المنظمات دون الإقليمية بعلاقات تعاون وثيق وشامل مع منظمات الأمم المتحدة، وهذا بفضل ما حققته هذه المنظمات من تغطية واسعة ضمن مناطقها وما تتمتع به من تنظيم قوي. ومن نماذج هذا التعاون ما تشهده منطقة آسيا والمحيط الهادئ، حيث تتلقى رابطة أمم جنوب شرق آسيا دعماً من منظومة الأمم المتحدة يفوق ما تحظى به التجمّعات دون الإقليمية الأصغر حجماً. والواقع أن المنظمات الإقليمية الضعيفة هي التي تحتاج إلى دعم منظومة الأمم المتحدة لتتمكن من تحقيق أهدافها.

11- وقد دعت بعض المنظمات إلى الاستفادة من موقع لجان الأمم المتحدة الإقليمية لتعزيز البعد الإقليمي في عمل الأمم المتحدة. فهذه اللجان هي محرك فاعل للتعاون والتنسيق، إذ تؤمن مساحة لتبادل المعلومات، وتشجيع الحوار، والمشاركة في التخطيط، والاستعراض الدوري للعمل الجاري بهدف رصده وتقييمه، وتحديد مواضع التآزر مع المنظمات الشريكة، وبناء القدرات المؤسسية للمنظمات الحكومية الدولية.

12- وتشير هذه الدراسة إلى أن مستوى التعاون بين منظومة الأمم المتحدة ومجموعة واسعة من ممثلي هيئات المجتمع المدني، ومنها منظمات الشباب وجماعات السكان الأصليين، على الصعيد الإقليمي، هو موضوع يستحق بحثاً وتقييماً دقيقاً. ففي الكثير من الحالات، تسهم هذه الهيئات، من خلال التحرك غير المنظم والحوار وتبادل المعلومات، في إعطاء الدفع الجديد لمفهوم الإقليمية في مجالات ذات صلة وثيقة

بالأهداف والقيم الأساسية التي تنشدها الأمم المتحدة. ومن أبرز الأمثلة على هذا الواقع الحركات الشعبية التي شهدتها المنطقة العربية مؤخراً فيما سُمّي "بالربيع العربي".

13- وقد صيغت التوصيات على ضوء ما تضمنته الدراسة من تحليل وما توصّلت إليه من نتائج. والهدف من هذه التوصيات تعزيز قدرات منظومة الأمم المتحدة على المستوى الإقليمي بحيث تتمكن من الارتقاء بالدعم الذي تقدّمه لصالح القضايا الحاسمة التي حددتها الدراسة باعتبارها من "محركات الأقلمة"، والتي تلتقي مع القضايا الرئيسية على جدول الأعمال العالمي. ويتضح من الدراسة أن مجالات موضوعية كثيرة يمكن أن تستفيد من تعزيز التعاون والتنسيق بين المنظمات التابعة للأمم المتحدة على الصعيد الإقليمي والمنظمات الإقليمية غير التابعة لها. غير أن التوصيات تركز على الآليات والأطر التنظيمية التي يجب أن تنشأ، على أن يجري التعمّق في المجالات الموضوعية التي حُدّدت في الدراسة وتحّدد الأولويات على أساس الاحتياجات والخصائص الإقليمية. ومجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق مدعو إلى النظر في التوصيات التالية وإقرارها.

التوصية 1: الأقلمة هي ركن أساسي في نهج تعدّد الأطراف

14- من الضروري أن تقرّ منظومة الأمم المتحدة بأهمية الأقلمة، إذ يمكن أن تكون ركناً أساسياً في نهج تعدد الأطراف. ويشهد العالم في الوقت الحاضر ظهور نظام حكم إقليمي يثبت فعاليته ويؤثر بقوّة على نظام الحكم العالمي. والأهمية المتزايدة للبعد الإقليمي في التنمية ودوره الحاسم في الربط بين البعد العالمي والبعد الوطني، هو عامل لا يمكن إغفاله بل يجب إعطاؤه ما يستحق من اهتمام في العمل الإنمائي العالمي.

التوصية 2: الحاجة إلى استراتيجية إقليمية متماسكة للتنمية

15- تعمل على المستوى الإقليمي مجموعة كبيرة من المنظمات التابعة للأمم المتحدة وغير التابعة لها. ومن أهم المنظمات التابعة للأمم المتحدة اللجان الإقليمية التي تعمل في مناطق خمس. ولكي يبلغ مستوى التعاون بين منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية الدرجة المرجوة والأثر المنشود منه، لا بدّ من أن تمر في جهود متماسكة ومنسقة في استراتيجية تندرج في إطار شامل لعلاقات التعاون والشراكة بين المنظمات المعنية. فمنظمات الأمم المتحدة العاملة في المنطقة الواحدة عليها أن تنسق أعمالها في استراتيجية مشتركة شاملة، تحدّد طبيعة علاقات التعاون مع المنظمات الشريكة وأصحاب المصلحة على أساس أولويات كل منطقة وخصوصياتها. واللجان الإقليمية التي هي بمثابة الجناح الإقليمي للمنظمة الدولية في المناطق التي تعمل فيها، بما لها من سلطة تخوّلها جمع البلدان، وما لها من دور في تنظيم اللقاءات غير الحكومية الدولية، تؤدي دوراً أساسياً في وضع هذه الاستراتيجية وتنفيذها.

16- أما التوصيات الأخرى المدرجة فيما يلي فتقدّم العناصر الأساسية التي يمكن أن تأخذ بها منظومة الأمم المتحدة في وضع استراتيجيات مماثلة في المناطق:

- رصد طبيعة عمل الأمم المتحدة ومدى تعاونها مع المنظمات الإقليمية وغيرها من الهيئات في كل منطقة؛

- إجراء مشاورات مع المنظمات الحكومية الدولية الإقليمية ودون الإقليمية والاتفاق على أطر متوسطة الأجل لبناء القدرات؛

- دعم جهود التكامل الإقليمي بوسائل منها تنسيق العمل على توحيد المعايير، وتنسيق القوانين والمبادئ التوجيهية في المناطق، وتعزيز حركة التجارة والاستثمار ضمن مجموعات إقليمية متكاملة

- ضمان التنسيق والتماسك في عمل آليات التنسيق الإقليمية وفرق مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية؛

- تطوير آليات التنسيق الإقليمية بحيث تكون وسيلة فاعلة في تنسيق السياسات والبرامج على مستوى مديري الوكالات وكبار الموظفين؛

- إجراء استعراضات منتظمة على أعلى المستويات، ولا سيما على مستوى القمة، بين منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، بهدف رصد التقدّم المحرز في المجالات التي يجري العمل عليها وتحديد مجالات جديدة للتعاون؛

- تعزيز السلطة التي تتمتع بها اللجان الإقليمية لجمع البلدان، ودعم قدراتها بحيث تكون المساحة اللازمة لتوطيد علاقة الالتزام بين منظومة الأمم المتحدة والبلدان الأعضاء؛

- توطيد علاقة التعاون بين منظومة الأمم المتحدة والمجتمع المدني والقطاع الخاص على الصعيد الإقليمي.