E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/1997/65/Add.2
30 May 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الدورة الموضوعية لعام ١٩٩٧
جنيف، ٣٠ حزيران/يونيه - ٢٥ تموز/يوليه ١٩٩٧
البند ٣ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل التعاون الإنمائي الدولي: متابعة توصيات الجمعية العامة في مجال السياسة العامة

إضافة

التنسيق على الصعيدين الميداني والإقليمي

تقرير الأمين العام

* E/1997/100 .

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا -	التنسيق على الصعيد القطري: نظام المنسقين المقيمين والآليات ذات الصلة	١ - ٧٤	٣
ألف -	مقدمة	١ - ٣	٣
باء -	تقييم مهام نظام المنسقين المقيمين	٤ - ٧٤	٣
١ -	الأفرقة العاملة المواضيعية	٦ - ٨	٥
٢ -	متابعة المؤتمرات الرئيسية	٩ - ١٢	٦
٣ -	تقاسم المعلومات عن الأنشطة المقررة داخل نظام المنسقين المقيمين	١٣ - ١٧	٧
٤ -	دعم نظام المنسقين المقيمين للتنسيق بين المانحين	١٨ - ٢٠	٨
٥ -	البرمجة المشتركة والتعاونية	٢١ - ٢٣	٩
٦ -	عمل اللجان الميدانية، بما في ذلك استعراض البرامج والمشاريع قبل الموافقة عليها	٢٤ - ٢٨	٩
٧ -	دور المنسق المقيم في اقتراح تعديل البرامج القطرية وتعزيز مسؤولية المنسق المقيم وسلطته	٢٩ - ٣٣	١٠
٨ -	التنسيق القطري والعلاقات مع مؤسسات بريتون وودز	٣٤ - ٣٨	١١
٩ -	نظام المنسقين المقيمين والجوانب الإدارية لوظيفة المنسقين المقيمين: أماكن العمل المشتركة والخدمات المشتركة	٣٩ - ٤١	١٣
١٠ -	مواءمة القواعد والإجراءات	٤٢ - ٤٣	١٣
١١ -	النهج البرنامجي	٤٤ - ٤٩	١٤
١٢ -	مذكرة الاستراتيجية القطرية	٥٠ - ٥٩	١٥
١٣ -	التنفيذ الوطني	٦٠ - ٧٠	١٧
١٤ -	الرصد والتقييم	٧١ - ٧٤	١٩
ثانيا -	التعاون الإنمائي الإقليمي ودون الإقليمي	٧٥ - ١٠٨	٢٠
ألف -	مقدمة	٧٥ - ٧٩	٢٠
باء -	اتجاهات عامة	٨٠ - ٨٤	٢١
١ -	التعاريف والفئات	٨٥ - ٨٨	٢٢
جيم -	المسائل المتصلة بالتنسيق	٨٩ - ٩٣	٢٥
١ -	النهج	٨٩ - ٩٢	٢٥
٢ -	مذكرة الاستراتيجية الإقليمية	٩٣	٢٦
دال -	دور اللجان الإقليمية	٩٤ - ٩٩	٢٦
هاء -	الملكية الوطنية للبرامج الإقليمية	١٠٠ - ١٠٨	٢٨
١ -	القضايا	١٠٠ - ١٠٤	٢٨
٢ -	التعاون دون الإقليمي	١٠٥ - ١٠٦	٢٩
٣ -	التعاون التقني فيما بين البلدان النامية	١٠٧ - ١٠٨	٣٠

أولا - التنسيق على الصعيد القطري: نظام المنسقين المقيمين والآليات ذات الصلة

ألف - مقدمة

١ - يستعرض هذا التقرير القضايا الراهنة في مجال التنسيق، مع التركيز بوجه خاص على الأحكام ذات الصلة من قراريْ الجمعية العامة ١٩٩/٤٧ و ١٢٠/٥٠. وتشمل هذه الأحكام تعزيز دور نظام المنسقين المقيمين؛ وأدائه الفعال لمهامه من خلال الأفرقة المواضيعية واللجان الميدانية، بما في ذلك استعراض البرامج والمشاريع وتعديلها؛ وتوسيع نطاق المجموعة التي تتولى تعيين المنسقين المقيمين؛ وتحسين تقييم الأداء؛ وزيادة دعم مهام الممثل المقيم. وهناك توجيهات محددة بشأن مذكرة الاستراتيجية القطرية، وتماسك نظام المنسقين المقيمين في البلدان التي لم تأخذ بمذكرات الاستراتيجية القطرية، وخطوات يتعين اتخاذها في مجالات النهج البرنامجي، والتنفيذ الوطني، لتحسين التعاون على نطاق المنظومة.

٢ - ويشمل هذا التقرير طائفة واسعة من الموضوعات التي تيسر تعاون منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري، كما يتضمن معلومات عن الأماكن المشتركة والخدمات المتقاسَمة، والتقييم والرصد المشتركين، وعددا آخر من الموضوعات التي لم يسبق النظر فيها بصورة منفردة.

٣ - ويشمل التنسيق على الصعيد الميداني داخل منظومة الأمم المتحدة بالدرجة الأولى نظام المنسقين المقيمين. ومما له أهميته الخاصة إجراء تحليل للتقدم المحرز في عمل النظام، وهو ما يجري عرضه أدناه على ثلاثة مستويات هي: (أ) الإجراءات المتخذة على الصعيد العالمي لتوضيح مهام النظام وولاياته وتعزيزه من خلال توسيع قاعدة التوظيف، وتحسين تقييم الأداء، وتوفير التوجيه للميدان؛ (ب) الإجراءات على الصعيد القطري؛ (ج) المسائل والاحتياجات الناشئة.

باء - تقييم مهام نظام المنسقين المقيمين

٤ - اتُّخذت الخطوات التالية لتعزيز نظام المنسقين المقيمين على الصعيد العالمي:

(أ) أعلن الأمين العام، في رسالته المؤرخة ١٧ آذار/مارس ١٩٩٧ الموجهة إلى رئيس الجمعية العامة، ما جرى اتخاذه من قرارات في ١٧ آذار/مارس ١٩٩٧ لتحقيق المزيد من اتساق أنشطة منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري (انظر A/51/829). وقام أيضا بتكليف اللجنة التنفيذية للفريق المعني بالعمليات الإنمائية بتنفيذ توجيهاته. ويجري الأخذ بطائفة من التدابير العملية لتعزيز نظام المنسقين المقيمين بهدف وضع تعريف أفضل للمسؤوليات المزدوجة للمنسقين المقيمين والممثلين المقيمين التابعين لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ولكفالة إتاحة اختيار أوسع لمرشحين من ذوي المؤهلات الرفيعة وممن لديهم خبرة حديثة بمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وإنشاء نظام للتقييم يركز على الكفاءة وتحقيق النتائج، وتعزيز مفهوم روح العمل على الصعيد القطري،

وتوفير الدعم لنظام المنسقين المقيمين (الدعم المتعلق بالموارد ودعم المقر)، وتوفير الدعم المتعلق بالتدريب وتبسيط عمليات الموافقة؛

(ب) على صعيد لجنة التنسيق الإدارية، ولا سيما اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية، سيتم الانتهاء من وضع مبادئ توجيهية جديدة لنظام المنسقين المقيمين والمسائل البرنامجية ذات الصلة خلال النصف الثاني من عام ١٩٩٧. وعلاوة على ذلك، فقد قام الفريق العامل المعني بنظام المنسقين المقيمين التابع للجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية، باستعراض المسائل المتعلقة بمهام نظام المنسقين المقيمين على نطاق المنظومة. ووافقت اللجنة الاستشارية على نطاق ومحتوى المبادئ التوجيهية الجديدة، وعلى الخطوات التي اتخذها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتوسيع نطاق مجموعة تعيين المنسقين المقيمين، ووافقت على إدخال نظام للتقييم يركز على الكفاءة وتحقيق النتائج، وعلى نظام للتدريب في إطار نظام المنسقين المقيمين، وإدخال تحسينات على التقارير السنوية لهذا النظام، وتوسيع نطاق مشروع التقييم القطري المشترك، الذي بدأه الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات بحيث يشمل جميع المؤسسات المعنية داخل منظومة الأمم المتحدة؛

(ج) في شباط/ فبراير ١٩٩٧، قامت الأمم المتحدة، بالتعاون مع كلية موظفي الأمم المتحدة، بتنظيم حلقة عمل عن أفضل الممارسات في تطبيق نظام المنسقين المقيمين والمسائل ذات الصلة، وذلك في مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية في تورينو. وسوف تفضي نتائج حلقة العمل إلى وضع مبادئ توجيهية على نطاق المنظومة؛

(د) اتُّخذ عدد من التدابير لتنفيذ قرار الجمعية العامة ١٢٠/٥٠ في مجال نظام المنسقين المقيمين وهي كالتالي:

'١' جرى توسيع نطاق المجموعة بحيث أصبحت تضم الآن، بالإضافة إلى الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات، الوكالات الأربع المتخصصة الكبرى، وهي: منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الصحة العالمية. وقد قدمت جميعها مرشحين، واشتركت في المشاورات السنوية بشأن قائمة المرشحين في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٦؛

'٢' إعلانات الشواغر المتعلقة بالمنسقين المقيمين هي موضوع مشاورات مع الحكومات المضيفة. وحين تشمل وظيفة المنسق المقيم مسؤوليات تنسيق المساعدة الإنسانية فإنه يُجري مشاورات مع إدارة الشؤون الإنسانية بالأمانة العامة للأمم المتحدة. ويُجري مشاورات أيضا مع إدارة شؤون الإعلام بالأمم المتحدة حين يضطلع بمسؤوليات مركز الأمم المتحدة للإعلام؛

'٣' تبذل جهود خاصة لزيادة عدد النساء اللائي يشغلن وظيفة المنسق المقيم؛

'٤' يجري تعزيز الدعم الإداري لوظيفة الممثل المقيم من جانب مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بصفته المسؤول المعيَّن من قِبل الأمين العام لتقديم الدعم الإداري؛

'٥' تمثّل الموارد التي يخصصها المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لنظام المنسقين المقيمين الآن ما نسبته ١,٧ في المائة من الموارد الأساسية المكرسة للأنشطة البرنامجية المحددة التي صدر بها تكليف من الجمعية العامة (وتقدر بمبلغ ١٧ مليون دولار). ويقدر أن نحو ٣٠ في المائة من ميزانيات المكاتب الميدانية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مخصصة لدعم الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة (ويخصص المجلس ٤٨ مليون دولار في السنة لهذا الغرض)؛

'٦' يشكل تدريب المنسقين المقيمين وغيرهم من الممثلين الميدانيين الأقدم إحدى الأولويات المستمرة. وقد تلقّى قرابة ٨٠ فريقا قطريا تدريبا على بناء روح الفريق، كما يجري تطوير جيل جديد من حلقات العمل تحت رعاية اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية.

٥ - وعلى وجه العموم، هناك اتجاه لزيادة مشاركة الأفرقة في نظام المنسقين المقيمين كجزء من مفهوم روح الفريق. ولقد ظهر أن النجاح يعتمد على قدرة أعضاء منظومة الأمم المتحدة بأسرهم على إشراك أنفسهم إشراكا كاملا في العمل الذي يتسم بروح الفريق. ويقتضي ذلك أن يتبع جميع المعنيين أسلوبا في الإدارة يوازن بين اضطلاع المنسق المقيم بدور القيادة فيما يتعلق بالمبادرات الرئيسية لمنظومة الأمم المتحدة، والقيام على نحو ملائم بتفويض المسؤوليات للمنظمات الأعضاء استنادا إلى مفهوم الوكالة الرائدة.

١ - الأفرقة العاملة المواضيعية

٦ - مع أن الأفرقة العاملة المواضيعية تعتبر آليات هامة إلا أنها لم تعمل دائما بفعالية كاملة. واستنادا إلى تقارير المنسقين المقيمين لعام ١٩٩٦ (١٠٧ تقارير في نيسان/أبريل ١٩٩٧) فإن هذه الأفرقة ربما يكون لها وجود في ٨٤ بلدا على الأقل من بلدان البرنامج البالغ عددها ١٠٧. غير أن هذا لا يعني أن هذه الأفرقة لها بالفعل دور رئيسي في مهام نظام المنسقين المقيمين. ففي بعض البلدان يقتصر دورها على الإعلام أو التفاوض بصورة رسمية فيما بين الوكالات، وبذا فإنها لا تزال تقوم بدور هامشي. وفي معظم البلدان، تعقد اجتماعات تنسيقية أخرى، غير رسمية أحيانا، لتبادل المعلومات بشأن برامج كل منها. وفي حالات كثيرة، أتاحت هذه الاجتماعات تحسين التعاون على نطاق المنظومة، وخاصة على المستوى المتوسط، بين الكوادر الفنية. وهي تمثل أيضا طريقة عملية لتنفيذ مفهوم الوكالة الرائدة، وتتيح الفرصة للمنظمات لتكون مسؤولة عن فئات محددة، استنادا إلى ولاية واختصاص كل منها.

٧ - وتعالج الأفرقة العاملة المواضيعية قضايا من قبيل نوع الجنس، وفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، والأمن الغذائي والتغذية، والصحة الإنجابية، والسكان المشردين، وإدارة الكوارث، والمياه، وعملية السلام والحُكم، والتعليم، والبيئة، والشباب، والأطفال الذين يعيشون ظروفا صعبة، والمشاكل المتصلة بالمخدرات. وفي بعض الأحيان تعالج الأفرقة المواضيعية قضايا أعم مثل التنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية بل وقضايا أكثر شمولا مثل القضاء على الفقر، والتنمية البشرية المستدامة و/أو البُعد الاجتماعي للتنمية. وفي المجالات الإدارية، يجوز للأفرقة المشتركة بين الوكالات أن تعالج قضايا من قبيل الأمن، والإسكان، والدراسات الاستقصائية للمرتبات المحلية، ونظام تسوية المقر، وتصنيف الوظائف. وحينما يُدعم الفريق بما يكفي من قدرة فنية تقنية وبما يكفي من موارد، يحتمل له أن يحقق نتائج ملموسة.

٨ - وفي بعض الأحيان يكون باب الاشتراك في الأفرقة المواضيعية مفتوحا أمام المسؤولين من غير الأمم المتحدة مثل ممثلي منظمات المجتمع المدني والمانحين، حسب الاقتضاء. ويشترك المسؤولون الحكوميون في هذه الأفرقة بصورة متكررة.

٢ - متابعة المؤتمرات الرئيسية

٩ - أحاط المجلس علما في دورته الموضوعية لعام ١٩٩٥ بالمبادرات التي تقوم بها منظومة الأمم المتحدة على صعيد لجنة التنسيق الإدارية، بشأن المتابعة المنسَّقة للمؤتمرات الدولية الرئيسية في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما. وسلَّم المجلس بأنه ينبغي النظر إلى هذه المؤتمرات باعتبارها مترابطة وتسهم في إطار متكامل لشراكة عالمية من أجل التنمية. واعترف المجلس بأنه في حين تقع على عاتق الحكومات المسؤولية الرئيسية فيما يتعلق بتنفيذ الإعلانات وبرامج العمل التي تعتمدها المؤتمرات الدولية، فإن منظومة الأمم المتحدة لها دور هام في المساهمة والمساعدة في تيسير واستعراض التقدم المحرز في تنفيذ ما تسفر عنه هذه المؤتمرات وفي زيادة تعزيز أهدافها وغاياتها.

١٠ - وعلى الصعيد العالمي، أنشأت لجنة التنسيق الإدارية عددا من الأفرقة المشتركة بين الوكالات بغية تقديم دعم متكامل للإجراءات المتخذة على الصعيد القطري بشأن المواضيع المترابطة من قبيل توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية للجميع؛ وإتاحة البيئة المواتية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتوفير العمالة ووسائل العيش المستدامة، والمرأة والمساواة بين الجنسين، والتنمية المستدامة. وعلى الصعيد الإقليمي، تقوم اللجان الإقليمية، في اجتماعاتها الدورية المشتركة فيما بين الوكالات مع الممثلين الإقليميين لهيئات الأمم المتحدة، بتناول الجوانب الإقليمية لمتابعة المؤتمرات.

١١ - وعلى الصعيد القطري، سلَّمت الجمعية العامة بدور المنسقين المقيمين في تيسير وجود متابعة متماسكة ومنسَّقة للأمم المتحدة للمؤتمرات الدولية الرئيسية على الصعيد الميداني، بالتشاور الكامل مع الحكومات الوطنية. وينبغي أن تُستوعب النواتج المشتركة للمؤتمرات العالمية في العمليات الوطنية من خلال الدمج المنسَّق، استنادا

إلى مفهوم النهج البرنامجي، مما يجعل الاستراتيجيات والبرامج النابعة من خطط عالمية تعكس أيضا بصورة صادقة الأولويات والاحتياجات الوطنية. غير أن بلدانا قليلة حققت هذا الدمج المنسَّق.

١٢ - ولم تكن الجهود المبذولة على نطاق المنظومة لتعزيز أعمال المتابعة للمؤتمرات الدولية فعالة على الدوام. رغم أنه قد تكون لها أهميتها الحاسمة في كفالة مشاركة الحكومات في تلك المؤتمرات وإنشاء أطـُر مفاهيمية متكاملة للسياسات الوطنية. وفي هذا الصدد، تبرز مسألتان هامتان هما: (أ) أن العلاقة الأساسية بين الحكومات ومنظومة الأمم المتحدة قد تكون معتمدة بصورة مفرطة على دعم المنظومة بحيث تصبح المتابعة مرهونة إلى حد كبير بتوفير الإمدادات؛ (ب) أن الأهداف والتحليلات القطرية المحددة في الخطط العالمية تتطلب جهدا لإدراجها ضمن العمليات الوطنية.

٣ - تقاسم المعلومات عن الأنشطة المقررة داخل نظام المنسقين المقيمين

١٣ - إن تقاسم المعلومات هو أحد المجالات الرئيسية التي يحرز فيها نظام المنسقين المقيمين إنجازات هامة، وهو مجال تستفيد منه بصفة متزايدة الكيانات الوطنية، الحكومية منها وغير الحكومية. ويشمل تقاسم المعلومات مصارف البيانات المشتركة التي أحرز فيها النظام مؤخرا بعض التقدم من خلال أعماله المتعلقة بالتقييم القطري المشترك، وهو أداة من شأنها أن تتيح صياغة تحليلات مشتركة للحالات. وسيدمج التقييم القطري المشترك مع صياغة مذكرات الاستراتيجية القطرية وأطر تطوير المساعدة القطرية، عند الاقتضاء، بوصف ذلك استجابة على نطاق المنظومة للأولويات الوطنية. وأبلغ نحو ٤٦ في المائة من المنسقين المقيمين أن مشاورات أجريت بين المنظمات المشاركة في الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات بشأن مواءمة نظام المعلومات اللازم لإجراء التقييم القطري المشترك. وأبلغ ٣٦ في المائة من المنسقين المقيمين أن الهيئات الأعضاء في الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات توصلت إلى اتفاق لإعداد التقييم القطري المشترك في البلدان المشمولة ببرامجها، وقد بدأت في بعض الحالات الأعمال التمهيدية؛ إلا أن نحو ٣٠ في المائة من المنسقين المقيمين أشاروا إلى أنه لا توجد في الوقت الحاضر خطط بشأن إعداد التقييم القطري المشترك.

١٤ - وينبغي إفراد تحليل السياسات باعتباره واحدا من أنشطة تقاسم المعلومات الأكثر تبشيرا بالنجاح، كما يتبين من الأمثلة القطرية التي تنفذ فيها جهود منسقة. وسيزداد شأن هذه الجهود لو تم ضمان مشاركة أوسع من الهيئات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، بحيث يجري الربط بين تحليل السياسات وعمليتي التقييم القطري المشترك ومذكرات الاستراتيجية القطرية.

١٥ - وأشير بالذات إلى تحسين الاتصالات الالكترونية داخل منظومة الأمم المتحدة من خلال شبكة المناطق المحلية وتعميم الوصول إلى الشبكة الدولية "انترنت" باعتبار ذلك مجالا بارزا ينبغي تطويره في بلدان عدة.

١٦ - وفي حين ينبغي مواصلة تشجيع تقاسم المعلومات مع مؤسسات بريتون وودز، فإن هناك دلائل على زيادة مشاركة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في صياغة مذكرات الاستراتيجية القطرية، حين تقرر الحكومة ذلك، ولا سيما إذا كانت هاتان المؤسستان ممثلتين على الصعيد القطري.

١٧ - ويستخدم تقاسم المعلومات أو التشاور استخداما واسع النطاق في الشؤون التنفيذية والإدارية، وكذلك في المسائل الفنية والبرنامجية. غير أن المعلومات المتعلقة بالشؤون البرنامجية تقتصر في أحيان كثيرة إما على التبادل العام للآراء وإما على المعلومات الارتجاعية، وهذا أمر يحد من التنسيق الفعلي للأنشطة البرنامجية. ورغم أن المعلومات الارتجاعية مفيدة فإنها لا تكفي لضمان تنسيق البرامج على نحو فعال.

٤ - دعم نظام المنسقين المقيمين للتنسيق بين المانحين

١٨ - تستعين بعض الحكومات بوظيفة التنسيق التي يقوم بها المنسق المقيم لتيسير التشاور مع مجتمع المانحين. وفي هذه الحالات، يسهل المنسق المقيم الحوار المتعلق بالسياسات والمشاورات المتواترة مع المانحين. ويُضطلع بهذا الدور دائما لدعم الحكومة، من خلال تقاسم المعلومات، والتقسيم الوظيفي للمسؤوليات مع المانحين الثنائيين، واستخدام حياد منظومة الأمم المتحدة في تيسير الحوار المتعلق بالسياسات بين مجتمع المانحين والحكومة. ويكتسي هذا الدور أهمية خاصة حين يتناول قضايا حساسة بسبب حياد الأمم المتحدة في توفير المشورة والدعم التقني بشأن صياغة السياسات وبناء القدرات.

١٩ - وتعقد مع المانحين الثنائيين اجتماعات دورية بموافقة الحكومة المضيفة. وتسهل هذه الاجتماعات الحوار المتعلق بالسياسات بين الحكومة والمانحين، وتؤدي وظيفة الاتصال بين الحكومة ومجتمع المانحين، وتساهم في تماسك المانحين، وتوفر محفلا لتبادل المعلومات وتيسير إعداد اجتماعات المائدة المستديرة والأفرقة الاستشارية. وكثيرا ما يتوقف نجاح هذه المساهمات من جانب المنسق المقيم على قدرة نظام المنسقين المقيمين على تعبئة الدعم التقني الرفيع المستوى لمهمة التنسيق هذه.

٢٠ - وفي بعض البلدان، كانت مشاركة أعضاء نظام المنسقين المقيمين، بخلاف المنسق المقيم، في اجتماعات المانحين مشاركة محدودة. ويقتضي تحقيق مساهمة أكمل من منظومة الأمم المتحدة في التنسيق على الصعيد القطري مساهمات فنية رفيعة المستوى وحسنة التوقيت وذات صلة بالموضوع بالاستناد إلى مختلف مجالات اختصاص الهيئات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

٥ - البرمجة المشتركة والتعاونية

٢١ - يتسم التقدم المحرز في إنشاء آليات على نطاق المنظومة للبرمجة المشتركة والتعاونية بالبطء فيما يبدو. ويجري، بصفة عامة، التشاور حول التوجهات العامة للبرامج المختلفة ولكن ليست هناك طرائق وإجراءات

محددة لمواءمة وتوحيد صياغة فرادى البرامج. وثمة خطوة أساسية لم يجر اتباعها بصفة عامة بعد، وهي أن تتقاسم كل وكالة أفكارها الرئيسية المتعلقة بالبرامج والمشاريع مع الوكالات الشريكة منذ البداية وقبل أن تنفق الوقت والمال على صياغتها، مما يجعلها تمانع في دراسة أي سبل بديلة لمعالجة المشاكل الإنمائية.

٢٢ - أما مواءمة دورات البرمجة فهي جهد مستمر يجري بذله داخل الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات. ولئن كان ذلك لا يعني مواءمة البرامج، فلقد كان من المتوقع أن يؤدي تزامن الدورات إلى تيسير مواءمة البرمجة في نهاية المطاف، بالنظر إلى أنه ستتاح للحكومات نظرة عامة على أربعة برامج على الأقل في آن واحد. وكان لإدخال تغييرات على البرمجة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وإلى حد ما، في برنامج الأغذية العالمي تأثير في هذا الجهد. وحتى شهر آذار/مارس ١٩٩٧، قام ٢٧ من البلدان بمواءمة دوراتها، ومن المقرر أن يقوم ٥٤ بلدا آخر بذلك بحلول عام ١٩٩٩.

٢٣ - وطلب الأمين العام إلى جميع صناديق الأمم المتحدة وبرامجها أن تجتمع في أطر مشتركة للمساعدة الإنمائية التي تقدمها الأمم المتحدة، بحيث يتولى المنسق المقيم قيادة فريق الأمم المتحدة القطري، في إعداد إطار مشترك للبرامج ومواردها على الصعيد القطري، بالتشاور التام مع الحكومة وبتوفير الدعم لها.

٦ - عمل اللجان الميدانية، بما في ذلك استعراض البرامج والمشاريع قبل الموافقة عليها

٢٤ - في معظم البلدان تتمثل آلية التشاور الأساسية بين الوكالات داخل نظام المنسقين المقيمين، في عقد اجتماعات دورية بين رؤساء الوكالات، بحيث تكون هذه الاجتماعات مسؤولة أمام اللجنة الميدانية وفقا لما جاء في الفقرة ٤٠ من قرار الجمعية العامة ١٩٩/٤٧.

٢٥ - وقررت الجمعية العامة أن تقوم اللجنة الميدانية باستعراض الأنشطة الفنية لمنظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك مشاريع البرامج القطرية، والبرامج والمشاريع القطاعية، قبل أن توافق عليها فرادى المنظمات، وأن تكون إحدى القنوات الرئيسية لتبادل الخبرات المكتسبة داخل منظومة الأمم المتحدة. وتحقيقا لهذا الغرض، اقترحت حلقة العمل السابق ذكرها المعقودة في مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية في شباط/فبراير ١٩٩٧، في تورينو، أن تُنشأ في كل بلد من البلدان المشمولة بالبرنامج لجنة تابعة لمنظومة الأمم المتحدة تقوم باستعراض البرامج القطرية.

٢٦ - وأكد المنسقون المقيمون، في تقاريرهم السنوية، أن اللجان الميدانية أنشئت في ٨٦ بلدا من أصل ١٠٧ بلدان. على أن التجارب القطرية تبين أن الممثلين القطريين للمؤسسات والهيئات التابعة للأمم المتحدة، باستثناء المنسقين المقيمين، كثيرا ما يجهلون أسباب إنشاء اللجنة الميدانية ومهامها. ويتفاوت انتظام وتواتر اجتماعات رؤساء الوكالات من بلد إلى آخر، كما يتباين طابعها الرسمي.

٢٧ - وأبلغ المنسقون المقيمون في ٤٦ بلدا من أصل ١٠٧ بلدان مشمولة بالبرنامج أن اللجان الميدانية تعالج القضايا الموضوعية لدى استعراض البرامج والمشاريع قبل أن توافق عليها فرادى المنظمات، بما في ذلك مشاريع البرامج القطرية، على النحو المشار إليه في الفقرة ٤١ من قرار الجمعية العامة ١٢٠/٥٠. وفي ٦١ حالة من أصل ١٠٧ حالات، أبلغ المنسقون المقيمون أن اللجنة الميدانية عززت مشاركة مختلف مؤسسات وهيئات منظومة الأمم المتحدة في عمليات البرمجة القطرية التي تقوم بها الهيئات الأخرى، بما في ذلك استعراضات منتصف المدة، فضلا عن التعاون في تقييم الاحتياجات وتحليل الحالات. وتتضمن جداول أعمال اجتماعات رؤساء الوكالات قضايا عملية وإدارية، وتبادل المعلومات عن الأوضاع السياسية السائدة في البلد، والدعم الذي تقدمه منظومة الأمم المتحدة للتحضير للمؤتمرات الدولية ومتابعتها، وصياغة مذكرات الاستراتيجية القطرية، وإعداد التقييم القطري المشترك، وصياغة المواقف المشتركة بشأن القضايا الإنمائية.

٢٨ - إلا أنه ليس من الواضح ما إذا كانت اللجنة الميدانية تجري استعراضا منتظما ومنهجيا للأنشطة الفنية يفضي إلى اتخاذ قرارات رسمية على نطاق المنظومة، تتصل بتوجيه البرامج الجديدة وتحديدها وإقرارها ومواءمتها.

٧ - دور المنسق المقيم في اقتراح تعديل البرامج القطرية وتعزيز مسؤولية المنسق المقيم وسلطته

٢٩ - وفرت الفقرة ٣٩ من قرار الجمعية العامة ١٩٩/٤٧ الأساس الذي تستند إليه المهام الحالية للمنسق المقيم. وكرر الأمين العام، في رسالته المؤرخة ١٧ آذار/مارس ١٩٩٧ (A/51/829)، أنه ينبغي زيادة تعزيز وتدعيم دور المنسق المقيم بصفته ممثله المعين لأغراض التعاون الإنمائي وقائد الفريق القطري للأمم المتحدة. وتعيد الفقرتان ٣٩ و ٤٠ من قرار الجمعية العامة ١٢٠/٥٠ تأكيد مستوى المسؤولية والسلطة المخول للمنسق المقيم بحيث يكون مسؤولا عن متابعة الأمم المتحدة للمؤتمرات الدولية الرئيسية متابعة منسقة على الصعيد القطري وبحيث يتعين إبلاغه بالأنشطة البرنامجية التي تزمع القيام بها الهيئات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في مرحلة مبكرة من صياغتها. وتعيد الفقرة ٤٢ من القرار تأكيد الحاجة إلى تعزيز مستوى مسؤولية المنسقين المقيمين وسلطتهم فيما يتعلق بتخطيط البرامج وتنسيقها، وإفساح المجال لهم ليقترحوا على رؤساء منظمات الأمم المتحدة، بالتشاور الكامل مع الحكومة، تعديل البرامج القطرية والمشاريع والبرامج الرئيسية، حسب الاقتضاء، لجعل هذه البرامج والمشاريع متمشية مع مذكرات الاستراتيجية القطرية.

٣٠ - وتدل التجربة على أن عاملا أساسيا من عوامل نجاح نظام المنسقين المقيمين هو إقرار جميع أعضاء الفريق القطري للأمم المتحدة بأهمية المهام المناطة بالمنسق المقيم. وينبغي للمنسق المقيم وزملائه أن يقيموا علاقات على نطاق المنظومة تقوم على اتباع نهج تشاركي ويتسم بروح الفريق داخل منظومة الأمم المتحدة.

٣١ - غير أن سلطة المنسق المقيم في تقييم المقترحات الجديدة لاتخاذ الاجراءات أو وضع البرامج لا تحظى بالاعتراف، بالمعنى الضيق للكلمة. وتقتضي هذه المهمة أيضا زيادة الدعم الفني المتاح للمنسق المقيم.

٣٢ - ودعت الجمعية العامة، في القرار ١٢٠/٥٠، كامل منظومة الأمم المتحدة إلى توفير الدعم لنظام المنسقين المقيمين؛ على أنه لا توجد مؤشرات واضحة عن كيفية استجابة المنظمات لهذه الدعوة، بخلاف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وفي حالات بعينها، أنشئت وحدة مشتركة بين الوكالات ومشتركة التمويل لدعم مهمة المنسق المقيم ومساعدته في تأدية بعض المهام الفنية والإدارية والأمنية والمتعلقة بتقديم التقارير. وفي حالات أخرى، قُدم تمويل مشترك، بمبادرة من المنسق المقيم المعني وبجهوده، لدعم صياغة مذكرة الاستراتيجية القطرية وغير ذلك من المهام العامة. وتقدم أيضا مساهمات عينية، إذ يوفر موظفو فرادى المنظمات الدعم الفني، ولكن هذه المساهمات لا تتم بصورة منتظمة.

٣٣ - وأبرز عدد من الممثلين القطريين لمنظومة الأمم المتحدة نقص الحوافز الكافية كي يكرسوا الوقت لدعم مهام نظام المنسقين المقيمين. ولعل المنظومة تفرط في اعتمادها على الجهود الشخصية للمنسقين بدون أن تساندهم بالموارد أو تقدر لهم فضلهم بتحسين حياتهم المهنية أو غير ذلك من أشكال الدعم الإداري.

٨ - التنسيق القطري والعلاقات مع مؤسسات بريتون وودز

٣٤ - دعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي في القرار ٤٣/١٩٩٦ الى إقامة تعاون عملي في شتى جوانب الأنشطة التنفيذية بين مؤسسات بريتون وودز وبقية المنظومة. ويشمل تعاون منظومة الأمم المتحدة مع مؤسسات بريتون وودز على الصعيد القطري: (أ) جمع البيانات، وإنشاء مصارف بيانات، وتقاسم المعلومات عن حالة التنمية وتحليل السياسات؛ (ب) والتشاور بشأن اتجاهات السياسة العامة، وبرامج التكيف الهيكلي، والاجتماعات المتعلقة بالاستراتيجيات، والبرمجة القطاعية، والاحتياجات من المساعدة الخارجية وتنسيقها، بما في ذلك ورقة إطار عمل السياسة العامة التي تصوغها الحكومات، بالتعاون مع مؤسسات بريتون وودز، واستراتيجية المساعدة القطرية التي تصوغها الحكومات، بالتعاون مع البنك الدولي؛ (ج) وصياغة مذكرات الاستراتيجية القطرية وغيرها من أطر العمل المشابهة والاشتراك في أعمالها التحضيرية؛ (د) والتعاون في إقامة حوار متعلق بالسياسة العامة مع الأقطار المشمولة بالبرامج، وذلك في تبادل آراء مفتوح مع المجتمع الدولي بأسره؛ (هـ) والمشاركة في تمويل مبادرات محددة أو ترتيبات تنفيذ بين مؤسستين أو أكثر، مشاركة تشمل إقامة تعاون بين منظومة الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز؛ (و) والتعاون مع الحكومات التي تقدم الدعم للأقطار المشمولة بالبرامج في تنسيق المساعدة الخارجية.

٣٥ - وبالرغم من أن التشاور بين مؤسسات بريتون وودز والمنسقين المقيمين يغطي مجموعة متنوعة من المجالات فإنه لا يتسم بطابع موحد. ويتمثل العامل الرئيسي في مدى اشتراك نظام المنسقين المقيمين في عملية التشاور بين الحكومات ومؤسسة بريتون وودز، وكذلك اشتراك مؤسسات بريتون وودز في عملية التشاور بين الحكومات ومنظومة الأمم المتحدة.

٣٦ - ويتخذ التشاور مع مؤسسات بريتون وودز أشكالا مختلفة. والشكل الأكثر شيوعا هو الاشتراك معا في أفرقة عمل مختلطة أو موائد مستديرة قطاعية أو مواضيعية تنعقد في ظل نوع متفق عليه من قيادة إحدى

الكيانات أو أكثر. ويحدث التعاون القطاعي في مجالات مثل الإدارة العامة؛ والزراعة والحراجة؛ والتعليم؛ والإدارة المالية وإدارة الاقتصاد الكلي؛ والحسابات والإحصاءات القومية، بما في ذلك المؤشرات الاجتماعية؛ والقضاء على الفقر واستراتيجيات التنمية الاجتماعية؛ وبرامج فيروس نقص المناعة البشرية؛ والمياه والمرافق الصحية؛ والهياكل الأساسية المادية.

٣٧ - وتتحسن العلاقات بين نظام المنسقين المقيمين ومؤسسات بريتون وودز. فاستنادا الى التقارير السنوية المقدمة من تلك المؤسسات عن عام ١٩٩٦، يتراوح التعاون الجاري مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ما بين تعاون حسن وتعاون فعال للغاية بنظر زهاء ٨٠ في المائة من المنسقين المقيمين. ويُعتبر ذلك التعاون ضعيفا نوعا ما بنظر حوالي ١٠ في المائة من المنسقين المقيمين. وفي التقارير الـ ١٠٥ المقدمة من المنسقين المقيمين، يؤكدون جميعا تقريبا أنهم حاولوا تعزيز التعاون مع مؤسسات بريتون وودز على الصعيد القطري.

٣٨ - واقترح المنسقون المقيمون تكثيف اشتراك مؤسسات بريتون وودز في البرمجة المشتركة وفي عمليات الرصد والتقييم المشتركة على الصعيد القطري. ويحظى بنفس الدرجة من الأهمية بنظرهم تكثيف اشتراكها في عملية مذكرة الاستراتيجية القطرية والعمليات المماثلة. ويرى العديد من المنسقين المقيمين أنه يتعين على مؤسسات بريتون وودز ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تشجعا على إقامة تعاون أنجع في العمليات القطرية على صعيد المقر، بينما يقترح فريق آخر من المنسقين المقيمين أنه يتعين إشراك مؤسسات بريتون وودز في مشاورة البرمجة المشتركة التي تجريها منظومة الأمم المتحدة، وذلك عن طريق الاشتراك العام في الاجتماعات الدورية المتعلقة بالبرمجة والتنسيق والمشاورة المنتظمة المتعلقة بقضايا التخطيط والاستراتيجية. ويتسم ذلك النوع من المشاورة بالفعل بالفعالية في بلدان عديدة.

٩ - نظام المنسقين المقيمين والجوانب الإدارية لوظيفة المنسقين المقيمين: أماكن العمل المشتركة والخدمات المشتركة

٣٩ - تتقاسم الصناديق والبرامج الممثلة في كل بلد والتابعة للفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات أماكن العمل المشتركة في ٣٤ بلدا. وقد طلبت الجمعية العامة في الفقرة ٤٤ من قرارها ١٢٠/٥٠ الى الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات والى الوكالات المتخصصة، حسب إمكاناتها، زيادة التأكيد بدرجة كبيرة على هدف توحيد أماكن عملها، على أساس تحليل التكاليف والفوائد، وتجنب زيادة العبء على البلدان المضيفة. وأكد الأمين العام من جديد في رسالته المؤرخة ١٧ آذار/مارس ١٩٩٧ المذكورة آنفا أنه سيتم تكثيف المساعي الرامية الى إقامة أماكن عمل مشتركة وترتيبات خدمات مشتركة على الصعيد القطري. وأكد الأمين العام أن إقامة أماكن عمل مشتركة وخدمات مشتركة قد يشجع على جعل التنسيق والتعاون والتشاور عادة يومية. ومن المحتمل أيضا أن يؤدي تنفيذ ترتيبات الخدمات المشتركة على الصعيد القطري الى تحرير الموارد اللازمة للبرامج. وستكون مسألة أماكن العمل المشتركة موضوع تقييم مستفيض في غضون عام ١٩٩٧.

٤٠ - وتُعهد الى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مهمة إدارة أماكن العمل المشتركة في البلدان التي أقيمت فيها ولو بصورة جزئية، وذلك بالرغم من وضع آليات مختلفة تحت قيادة المنسقين المقيمين لضمان التشاور الملائم في العملية الإدارية. ويتم في بعض الأحيان إنشاء هيئة مشتركة بين الوكالات للأماكن المشتركة.

٤١ - وهناك أيضا مجال لزيادة الخدمات المشتركة على الصعيد القطري. وتوجد عمليا ترتيبات خدمات مشتركة في مجالات عديدة: خدمات الأمن والصيانة والاستقبال وخدمات الموظفين والاتصالات وقاعات المؤتمرات ووكلاء السفر والخدمات المالية والمصرفية والنقل المحلي وغير ذلك.

١٠ - مواءمة القواعد والإجراءات

٤٢ - دعت الجمعية العامة في الفقرة ٤٥ من قرارها ١٢٠/٥٠ الى المضي في تبسيط ومواءمة القواعد والإجراءات التي يستخدمها جهاز الأمم المتحدة الإنمائي في أنشطته التنفيذية. وتشجع الفقرة على تقاسم النظم والخدمات الإدارية وعلى تطوير قواعد البيانات على الصعيد القطري بوجه خاص. وفي معرض تأكيد الحاجة الى إقامة ترتيبات خدمات مشتركة على الصعيد القطري، أشار الأمين العام في رسالته المؤرخة ١٧ آذار/مارس المذكورة آنفا الى أنه سيطلب الى جميع صناديق وبرامج الأمم المتحدة أن تتعاون على الصعيد القطري من أجل إعداد إطار عمل مشترك للبرامج والموارد البرنامجية، وإطار عمل مشترك للمساعدات الإنمائية المقدمة من الأمم المتحدة، وتتطلب جميع هذه المقترحات الجديدة بذل جهد خاص لمواءمة قواعد وإجراءات البرمجة.

٤٣ - ومن الشكاوى الشائعة على الصعيد القطري، سواء من جانب الحكومات أو من جانب منظومة الأمم المتحدة هي التذمر من الاضطرار الى التعامل في وقت واحد مع عدد كبير من عمليات التخطيط والبرمجة وما يترتب على ذلك من عبء على عاتق المسؤولين الحكوميين والمكاتب القطرية.

١١ - النهج البرنامجي

٤٤ - يجري حاليا على صعيد المنظومة بذل جهود لتحسين الاتساق وأثر أنشطة البرمجة من خلال اعتماد تفسير مشترك للنهج البرنامجي، وفق ما طلبته الجمعية العامة في الفقرة ١٣ من قرارها ١٩٩/٤٧. وطلبت الجمعية العامة في الفقرة ٢٨ من قرارها ١٢٠/٥٠ تحسين التعاريف والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالنهج البرنامجي. وشدد المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الفقرة ٣ (أ) من قراره ٤٢/١٩٩٦ على الحاجة الى زيادة تبسيط الإجراءات ومواءمتها والسماح بقدر كاف من المرونة لتطبيقها على الصعيد القطري. وتجري حاليا عملية استعراض تحسين التعاريف والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالنهج البرنامجي على صعيد المنظومة.

٤٥ - وقد أظهرت التجربة القطرية عدم وجود تفاهم مشترك لغاية الآن فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة حول كيفية تنفيذ النهج البرنامجي. ففي بعض الحالات، يُستبدل النهج البرنامجي بإشارات عامة لسياسات أو استراتيجيات إنمائية ذات نطاق عام تعتبر أطر عمل عالمية تربط بشكل أو بآخر مشاريع إفرادية مستقلة. والصعوبات التي ووجهت في عام ١٩٩٥ في إطار استعراض السياسات الشامل الذي يجري مرة كل ثلاث سنوات، فيما يتعلق باستخدام هذا النهج لا تزال تتكرر في بلدان كثيرة ما زالت تسود فيها تفسيرات مختلفة للنهج البرنامجي. وغالبا ما يُستشهد بعدم وجود إطار عمل لبرنامج وطني متسق كسبب من أسباب الصعوبات الكامنة وراء تنفيذ النهج البرنامجي.

٤٦ - ومع ذلك، تبذل جهود كبيرة لإدخال النهج البرنامجي على صعيد المنظومة الى كثير من البلدان. ويمكن العثور على أمثلة عن النهج البرنامجي في عدة مجالات منها حملة القضاء على متلازمة نقص المناعة البشرية المكتسب (الإيدز) والقضايا الاجتماعية أو بمناسبة التقييم الشامل لقطاعات مثل الإسكان والبيئة والتعليم الريفي والأمن الغذائي والتنمية الريفية. ولا بد من تعزيز الصلة بين مذكرة الاستراتيجية القطرية والنهج البرنامجي، وهي مسألة سيتم تناولها في المبادئ التوجيهية المنقحة.

٤٧ - وقد تم ربط النهج البرنامجي بنزع اللامركزية عن التخطيط الإنمائي وإسناده في بعض البلدان الى المستوى الإقليمي أو مستوى المحافظات، وربطه كذلك باهتمام مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بتركيز جهودها على المجالات ذات الأولوية من أجل رفع أثرها الإنمائي الى الحد الأقصى.

٤٨ - وما زال يتعين إنجاز تبسيط إجراءات النهج البرنامجي ومواءمتها داخل المنظومة. إذ تواصل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وغيرها من المانحين تطبيق إجراءاتها الخاصة وشروط المساءلة فيها مما يضطر المؤسسات الوطنية التي تدير هذه البرامج أن تعمل في أغلب الأحيان في ظل عدد لا يحصى من القواعد وإجراءات المساءلة. واستشهد بعض الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة بعدم وجود مبادئ توجيهية تشغيلية أو عدم كفايتها لاستخدام النهج البرنامجي على نطاق المنظومة مما يستدعي بنظرها إجراء تجربة قطرية.

٤٩ - كما يتطلب الأمر توفر أشكال ملاءمة من التدريب لجعل النهج البرنامجي أكثر صلة بالمفهوم التشغيلي على صعيد المنظومة على نحو يتيح إمكانية مواءمة البرمجة التشغيلية لمختلف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

١٢ - مذكرة الاستراتيجية القطرية

٥٠ - أكدت الجمعية العامة من جديد في الفقرة ١٧ من قرارها ٥٠/١٢٠ أن مذكرة الاستراتيجية القطرية لا تزال مبادرة طوعية من جانب البلدان المتلقية تضطلع بها بمساعدة منظومة الأمم المتحدة وتعاونها بقيادة المنسق المقيم. وأبرزت الجمعية العامة في الفقرة ١٨ من القرار طبيعة المذكرة القطرية بوصفها إطارا مشتركا للبرامج القطرية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ولبرمجة ورصد وتقييم تلك الأنشطة.

٥١ - وثمة عنصر جديد أدخلته الفقرة ١٨ من قرار الجمعية العامة ٥٠/١٢٠ وهو إيراد إشارة محددة الى مستوى الموارد اللازمة لتلبية الاحتياجات الواردة في مذكرة الاستراتيجية القطرية وذلك عند إيجاز مساهمة منظومة الأمم المتحدة في المذكرة. وأخيرا، طلبت الجمعية العامة الى الأمين العام أن يستعرض المبادئ التوجيهية بغرض تعزيز زيادة الاتساق والوضوح في مساهمة منظومة الأمم المتحدة في مذكرات الاستراتيجية القطرية (انظر الفقرة ١٩ (أ) من قرار الجمعية العامة ٥٠/١٢٠). وفي الفقرة ١٩ (ب) من القرار، طلبت الجمعية العامة الى الأمين العام تعزيز ملاءمة مذكرات الاستراتيجية القطرية من حيث التنفيذ، وذلك بضمان المراعاة التامة لإطار العمل الذي توفره مذكرة الاستراتيجية القطرية، حيثما وجد، عند إعداد فرادى البرامج القطرية.

٥٢ - وحتى الآن، اعتمد ٢٦ بلدا بشكل رسمي مذكرة استراتيجية قطرية (أُبلغ عن ١٤ بلدا منها في التقرير المرحلي لعام ١٩٩٦ المقدم الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي). وفي ثماني بلدان أخرى، يُنظر حاليا في المشاريع النهائية لمذكرات الاستراتيجية القطرية من أجل الموافقة عليها، بينما تم إعداد مشاريع أولية في أحد عشر بلدا آخر. ومن أصل البلدان الـ ١٤٤ التي تتوفر عنها معلومات، أعلنت ٩٢ حكومة عن عزمها على مواصلة عملية مذكرة الاستراتيجية القطرية، وهذا يمثل زيادة قدرها أربعة بلدان عن مستوى عام ١٩٩٦. والأهم من ذلك، أن ٦٠ من أصل ٩٢ بلدا تشارك في عملية نشطة كاملة لإعداد وتنفيذ العملية، وهذا يمثل زيادة قدرها تسعة بلدان عن مستوى عام ١٩٩٦. وتشمل هذه الفئة ٤٥ بلدا أعدت فيها مذكرة استراتيجية قطرية بشكل أو بآخر إما نهائي أو مؤقت (وهذا يمثل زيادة قدرها ١٨ بلدا عن مستوى عام ١٩٩٦) كما تضم ١٥ بلدا آخر أصبحت عملية الصياغة فيها نشطة بصورة خاصة في الأشهر الإثني عشر الأخيرة وتسود فيها توقعات مطمئنة بقرب توفر مذكرة استراتيجية قطرية خاصة بها.

٥٣ - وسيقدم الاستعراض الكامل لحالة تنفيذ مذكرات الاستراتيجية القطرية في عام ١٩٩٨، لدى الانتهاء من وضع المبادئ التوجيهية الجديدة. وينبغي أن توفر مذكرة الاستراتيجية القطرية الإطار المرجعي للبرامج القطرية، بحيث تسمح بالمواءمة بين الخطط والأولويات والاستراتيجيات ضمن نظام المنسقين المقيمين. وأظهرت البعثات القطرية والمعلومات الإضافية المتاحة تباينا في الخبرة فيما يتصل بصياغة مذكرات الاستراتيجية القطرية. فكانت صياغة المذكرة شاملة وناجحة في القليل من البلدان، وبدا أن العملية في بلدان أخرى غير وافية

بالغرض الى حد كبير. ويرجع نجاح الفئة الأولى في معظمه الى المشاركة القوية والدور القيادي للحكومة والى المشاركة واسعة النطاق من جانب المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

٥٤ - وأدت صياغة مذكرة الاستراتيجية القطرية الى انجازات مفيدة بالنسبة للفئة الأولى من البلدان، كإنشاء إطار أفضل لتنسيق البرمجة بين الحكومة ومنظومة الأمم المتحدة، والتحسن في تقاسم المعلومات، ووجود إطار مرجعي مناسب لأي كيان مشتغل بالتعاون الإنمائي في بلدان البرنامج، ولا سيما الإطار المرجعي المناسب لصياغة البرامج القطرية لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها. وأشير أيضا في بعض الحالات الى أن مذكرة الاستراتيجية القطرية أداة طيبة لتسهيل تشكيل الأفرقة داخل منظومة الأمم المتحدة.

٥٥ - ومما يسّر صياغة مذكرة الاستراتيجية القطرية في بعض الحالات الاستعراض التحليلي الشامل للتعاون السابق من قبل منظومة الأمم المتحدة، الأمر الذي أتاح الفرصة لتحديد المواضيع الرئيسية للتعاون، ورسم بذلك الخطوط العريضة للدور الذي يمكن أن يؤديه الدعم المقدم من المنظومة. ويجري عادة تلخيص هذا الاستعراض في ورقة تكون في الغالب إحدى وثائق المعلومات الأساسية اللازمة لصياغة مذكرة الاستراتيجية القطرية.

٥٦ - وغالبا ما تشترك مؤسسات بريتون وودز في صياغة مذكرة الاستراتيجية القطرية، وقد حظي هذا بالترحيب من جانب الحكومات.

٥٧ - وفي بعض الأحيان تنظر وكالات الأمم المتحدة المتخصصة الى مذكرة الاستراتيجية القطرية بوصفها وثيقة أقل أهمية كإطار مرجعي لبرمجتها، خاصة وأنها لا تستخدم آلية البرمجة القطرية.

٥٨ - وكثيرا ما ينظر الى مذكرة الاستراتيجية القطرية بوصفها من وثائق الأمم المتحدة رغم بعض الجهود المناقضة لذلك. وقد تؤثر التغيرات التي تطرأ على الإدارة العامة وعلى الفريق القطري لمنظومة الأمم المتحدة على الاستخدام المحتمل لمذكرة استراتيجية قطرية سبق الأخذ بها. وقد تغير التبديلات في المسؤولين الحكوميين من جدوى العملية أو الاستفادة منها، خاصة إذا لم تكن عملية الصياغة قد اتسمت بالمشاركة على نحو كاف ولم تحقق الحد الأدنى من التأييد الجماعي لعملية المذكرة الاستراتيجية القطرية من جانب الحكومة.

٥٩ - أما في البلدان التي لم تأت فيها مذكرة الاستراتيجية القطرية بالنتائج المرجوة، أو التي لا ينتظر أن يؤخذ فيها بالمذكرة في وقت قريب فلا تزال هناك حاجة لاستجابة منتظمة من جانب منظومة الأمم المتحدة للأولويات والسياسات والخطط الإنمائية للحكومة، وفقا لما تطلبه الفقرة ١٤ من قرار الجمعية العامة ٥٠/١٢٠. وينبغي على أية حال العمل على التوفيق بين البرامج القطرية والأنشطة الرئيسية للمؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وبين إطار متسق للبرمجة.

١٣ - التنفيذ الوطني

٦٠ - تطلب الفقرة ٢٩ من قرار الجمعية العامة ٥٠/١٢٠ من مؤسسات وهيئات منظومة الأمم المتحدة أن تبذل جهودا في سياق التنفيذ الوطني وبناء القدرات من أجل تعزيز القدرة الاستيعابية في البلدان النامية. وأعادت الجمعية العامة أيضا التأكيد على الدور الهام الذي تؤديه الوكالات المتخصصة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في نقل وتيسير الخبرات التقنية والموضوعية الضرورية لدعم التنفيذ الوطني للبرامج والمشاريع التي تمولها الأمم المتحدة (الفقرة ٣٠)، وطلبت الى جهاز الأمم المتحدة الإنمائي العمل من أجل تحسين التعاريف والمبادئ التوجيهية فيما يتعلق بالتنفيذ الوطني (الفقرة ٢٨). وينصب الاهتمام أدناه على القيام بالتنفيذ الوطني وتعريفه.

٦١ - تتفاوت حالة الاضطلاع بالتنفيذ الوطني من بلد الى بلد، رغم أن ٨٠ في المائة من المنسقين المقيمين قد أفادوا بوجود سياسة منهجية مطبقة لتعزيز قدرات التنفيذ الوطنية في البلدان التابعة لبرامجهم الخاصة. وكان تقدير أكثر من نصف مجموع المنسقين المقيمين (٥٦ في المائة) للمدى الذي أسهم به التنفيذ الوطني في تعزيز استخدام القدرات الوطنية القائمة أنه إسهام هام، في حين يرى ربع آخر من مجموع المنسقين المقيمين أن طريقة التنفيذ الوطني قادرة على تقديم بعض المساهمة في استخدام القدرات الوطنية.

٦٢ - ومن العوائق الرئيسية التي تعترض سبيل التوسع في التنفيذ الوطني مدى توافر القدرات التنفيذية في البلد، والحاجة الى التنمية المؤسسية المرتبطة به، وكفاية الإجراءات الوطنية.

٦٣ - وعلى الرغم من المبادئ التوجيهية للجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية، فإن التنفيذ الوطني يجري تعريفه بطرق متنوعة من جانب مختلف المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في عملياتها الفعلية. وقد شارك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان بدرجة أقل، اشتراكا مباشرا على نحو كبير في عملية توسيع نطاق التنفيذ الوطني. فقد دعما تعزيز القدرة الوطنية اللازمة للاستفادة من الطريقة الجديدة، وانتقلا من العلاقة الثلاثية مع الحكومة والوكالات المنفذة التابعة للأمم المتحدة، وهي العلاقة التي سادت في الماضي، الى علاقة ثنائية بين البرنامج الإنمائي أو صندوق الأمم المتحدة للسكان والحكومة. ولا تشارك الوكالات المتخصصة في الحالة الأخيرة إلا بصفتها وكالات متعاونة أو منجزة، إذا شاءت الحكومة الاحتفاظ بخدماتها.

٦٤ - وانطوى الأخذ بطريقة التنفيذ الوطني، في حالة الأنشطة الممولة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان، على نقل المسؤولية العالمية عن تنفيذ المشاريع إما الى الحكومة ذاتها أو الى كيان وطني معين. وقد تمخض هذا النقل عن عدد من النتائج، من بينها الاستفادة على نحو أكثر تواترا بالموظفين الفنيين الوطنيين في أداء مهام المشاريع التي كان يضطلع بها أجانب، رغم أن التنفيذ الوطني لا ينطوي بالضرورة على توظيف الوطنيين. ولوحظ في الكثير من البلدان أن التنفيذ الوطني كثيرا ما يختلط في الأذهان باستخدام المدخلات الوطنية دون غيرها مما يضر بتبادل الخبرات وأفضل الممارسات الدولية، الأمر الذي يمكن أن يؤدي في الأجل الطويل الى تأخير الاعتماد على الذات وإبطاء معدل سير التنمية.

٦٥ - وتحتفظ طريقة اليونيسيف في التنفيذ الوطني بالمراقبة المالية والتقنية على عناصر البرنامج وتستخدم المؤسسات الوطنية بمثابة هيئات منجزة. وفي حالة اليونيسيف، يُضطلع بمهام كبير المستشارين التقنيين ومديري المشاريع للمبادرات التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان في إطار المكتب الميداني.

٦٦ - وبصفة عامة، تنفذ وكالات الأمم المتحدة التقنية المشاريع بنفسها عند استخدامها أموالا لغير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، رغم أنها تشرك المؤسسات الوطنية في تنفيذها وتستفيد من الموظفين الوطنيين على نحو متزايد بوصفهم مديرين للمشاريع، بالمقارنة مع الممارسة السائدة في الماضي بأن يكون كبار المستشارين التقنيين من الأجانب.

٦٧ - والتنفيذ الوطني في معظم البلدان هو في الحقيقة تنفيذ على يد الحكومة، إذ لا يوجد سوى عدد قليل جدا من المنظمات غير الحكومية المحلية التي تناط بها مسؤوليات تنفيذية. وتستخدم المنظمات غير الحكومية المحلية بصورة أكثر تواترا في التنفيذ الوطني للمبادرات التي تدعمها الأمم المتحدة.

٦٨ - وفي بعض البلدان، حدد ممثلو منظومة الأمم المتحدة الذين أجريت مقابلات معهم في بعثات قطرية المشاكل العملية في تطبيق التنفيذ الوطني بأنها: التضارب في مصالح الموظفين المحليين، وعدم صلاحية طرائق التنفيذ الوطني للتطبيق على المشاريع الإنمائية الأخرى التي تضطلع بها السلطات الوطنية والتي لا تمولها الكيانات التابعة للأمم المتحدة، والالتباس فيما يتعلق بالمساءلة والتحمس المفرط للملكية الوطنية والمدخلات الوطنية.

٦٩ - وتؤيد معظم الحكومات، عموما، تطبيق طريقة التنفيذ الوطني، رغم أن السلطات العامة قد تبرز أحيانا نواحي القصور، وبخاصة حينما ينظر الى إجراءات التنفيذ الوطني التي تتبعها منظومة الأمم المتحدة بوصفها بالغة التعقيد ومفتقرة الى التوحيد، وكثيرا ما تشدد على الحاجة الى مواصلة الاعتماد على النقل المتخصص للمعرفة، مما قد يبرر استخدام ترتيبات أخرى للتنفيذ في بعض الحالات.

٧٠ - والدور الذي تؤديه ترتيبات التعاون مع الوكالات المتخصصة هو في مجمله دور هامشي الى حد كبير، وقد تمخض التوسع السريع في التنفيذ الوطني في معظم البلدان بصفة عامة عن تقلص الفرص المتاحة للوكالات التقنية التابعة للأمم المتحدة كي تساهم بخبرتها التقنية على نحو فعال عن طريق البرامج الممولة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

١٤ - الرصد والتقييم

٧١ - تضمن كل من قرار الجمعية العامة ١٢٠/٥٠ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٤٢/٥٦ إشارة واضحة ومحددة للإجراءات التي يتعين على منظومة الأمم المتحدة اتخاذها بصدد رصد وتقييم الأنشطة التنفيذية. وقد

نشطت المنظومة في الاستجابة لهذه النداءات. وعلى سبيل المثال، فقد طلبت الجمعية العامة والمجلس الاضطلاع بأعمال التقييم الموضوعي والاستعراضات البرنامجية للأنشطة التنفيذية على نحو مشترك مع الاستفادة لأقصى درجة ممكنة من القدرات الوطنية. وتشير التقارير السنوية التي أعدها المنسقون المقيمون لعام ١٩٩٦ الى أنه جرى القيام ببعض أعمال التقييم المشتركة في ٤٠ في المائة من البلدان التي وردت بشأنها تقارير، رغم أنه من السابق لأوانه التوصل الى استنتاجات قوية في هذا الشأن. ويفيد ٣٧ في المائة آخرون من المنسقين المقيمين بوجود خطط لإجراء استعراضات مشتركة لنصف المدة وفي نهاية الدورة للأنشطة ذات الصلة التي يضطلع بها الفريق الاستشاري المشترك المعنى بالسياسات، من شأنها أن تؤدي الى وفورات كبيرة في تكلفة استعراض وتقييم البرامج بما سيسمح بتوفير الموارد لتغطية البرامج بقدر أكبر من العمق.

٧٢ - وبين أيضا تقرير الأمين العام لعام ١٩٩٥ بشأن الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجرى كل ثلاث سنوات أن الأجزاء المختلفة من منظومة الأمم المتحدة ستتشاور بشأن نطاق ومنهجية التقييم للأثر المتوقع في عام ١٩٩٨ وتنشئ، بأسرع ما يمكن، بيانات خط الأساس الضرورية المطلوبة والآليات اللازمة لجمع البيانات، بحيث تتيح إكمال التقييم بنجاح. ويتبين من دراسة المادة التقييمية الجاري تقديمها للمجالس الخاصة بكل من الصناديق والبرامج إيلاء المزيد من الاهتمام للمسائل المتعلقة بالأثر المحقق وكيفية تحديده، وقياسه أو على الأقل ملاحظته.

٧٣ - وقد أحاط برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مجلسه التنفيذي على سبيل المثال بأن تحديد خطوط الأساس التي يقاس بها التقدم المحرز في فرادى مشاريع وبرامج التنمية البشرية المستدامة سيتطلب اهتماما متواصلا. فعمليات التقييم تميل الى التركيز على إدارة العملية التنفيذية بدلا من التأثير الإنمائي. وفي حين لا يزال يتعين على المنظومة أن تتخذ خطوات متضافرة صوب إقامة الآليات لجمع البيانات اللازمة لخط الأساس في إطار المنظومة، فقد بذلت جهود واسعة داخل الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات بقيادة صندوق الأمم المتحدة للسكان من أجل إعداد تقييم قطري مشترك يمكن له، إذا ما تم إرساؤه، أن يوفر الأساس الذي تستند إليه هذه الآلية.

٧٤ - وقد نشطت عدة وكالات في تعزيز القدرة الوطنية على المشاركة في التقييم والإفادة منه وهي: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان، عن طريق تدريب المسؤولين الوطنيين، واليونيسيف من خلال توفير الدعم لاستخدام بيانات رصد محسنة وتعزيز القدرة الاحصائية الوطنية المصاحبة. وقد اتخذ كل من البرنامج الإنمائي واليونيسيف خطوات لتوسيع نطاق استخدام قاعدتي بيانات التقييم التابعتين لهما والآخذتين في النمو، فجعلا سبل الوصول إليهما أيسر على المستخدمين بغرض التشجيع على الاستفادة من الخبرات.

ثانيا - التعاون الإنمائي الإقليمي ودون الإقليمي

ألف - مقدمة

٧٥ - طلبت الجمعية العامة، في الفقرة ٢٠ من القرار ١٢٠/٥٠ إلى الأمين العام أن يقوم، بالتشاور مع الدول الأعضاء ومؤسسات الأمم المتحدة، بالنظر في طرق تعزيز تنسيق الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي بما في ذلك طرق تعزيز دور اللجان الإقليمية وتشجيع الملكية الوطنية للبرامج الإقليمية، ويمثل هذا التقرير استجابة أولية لذلك الطلب، ويهدف إلى تسهيل النظر في هذا الموضوع من قبل المجلس في دورته الموضوعية الحالية.

٧٦ - والبرامج الحالية المشتركة بين الأقطار والقائمة في المنظومة هي نتاج لتاريخ طويل من المشاركة النشطة على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي. وتوفر المنظومة مرافق وخدمات موضوعية ومحايدة فضلا عن هيكل أساسي مؤسسي واسع النطاق على كل من الصعيد القطري، ودون الإقليمي، والإقليمي على نحو يتعذر على أي منظمة أخرى أن تضاهيه.

٧٧ - وتتزايد أهمية الأبعاد الإقليمية ودون الإقليمية للتنمية وتتغير الاحتياجات. وبالتالي، يتعين على منظومة الأمم المتحدة أن تأخذ بطرق جديدة في الاستجابة. ورغم تزايد الوجود الإقليمي ودون الإقليمي لمنظومة الأمم المتحدة، فليس ثمة إطار شامل فيما يبدو لتوجيه تلك العملية، وتتبع كل منظمة نهجها المميز، الذي قد تكون له قيمة عملية، بيد أن قيمة وتأثير منظومة الأمم المتحدة على وجه العموم يمكن تعزيزها من خلال اتباع نهج أكثر تنسيقا.

٧٨ - وتحقق منظومة الأمم المتحدة تمايزا هاما في مجال التعاون الإنمائي الإقليمي، ولا سيما بالنسبة للبلدان الأكثر حرمانا وفقرا. بيد أنه يمكن أيضا تعزيز ذلك الدور باتباع نهج أقل تجزيئا، وبزيادة التنسيق والتجميع في مجال التعاون الإنمائي على تلك الأصعدة.

٧٩ - وعلاوة على ذلك فإن استخدام إطار متفق عليه لتخصيص الموارد للمهام التنفيذية الإقليمية وزيادة التساوق في الترتيبات التنظيمية الإقليمية ودون الإقليمية من شأنهما أن يتمخضا عن مكاسب ملموسة للبلدان الأعضاء. وينبغي، لدى التحرك في ذلك الاتجاه، الاعتراف بالدور المميز للبرامج المشتركة بين الأقطار في الأنشطة التنفيذية؛ إذ أن لها دورا واضحا في تلبية أنواع محددة من احتياجات البلدان المتلقية، وتتمتع بإمكانية حفز بناء القدرات.

باء - اتجاهات عامة

٨٠ - يتم البدء في الأنشطة التنفيذية على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي وتنفيذها استجابة لطلبات فردية من مختلف الشركاء، والحكومات، ووكالات الأمم المتحدة، والهيئات دون الإقليمية والإقليمية، والمؤسسات البحثية، الأمر الذي يميل إلى تعزيز التجزئة. فأنشطة منظومة الأمم المتحدة لا يجري توجيهها من خلال إطار استراتيجي، كما لا توجد آليات للحوار المتضافر بين منظومة الأمم المتحدة والعدد الوفير من المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية التي تمثل الآن سمة هامة من سمات التنمية الإقليمية.

٨١ - وفضلا عن ذلك، فثمة تنوع متزايد في الهياكل الاقتصادية داخل المناطق يخلق تكاملات وفرصا جديدة. وتتطلب الاحتياجات في المجالات البيئية، وهجرة اليد العاملة، والمخدرات، والجريمة اتباع نهج إقليمية جديدة، كما تتطلب ذلك أيضا القضايا الجديدة في القطاعات التقليدية كالزراعة، والصناعة، والصحة، التي تحتاج إلى استجابات عابرة للحدود.

٨٢ - وثمة كثير من التجمعات الإقليمية ودون الإقليمية الجديدة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المصارف الإقليمية للتنمية ذات القدرات الكبيرة في مجال تمويل التنمية (يبلغ مجموع مدفوعات المصارف الإقليمية نصف مدفوعات مؤسسات البنك الدولي، ويكاد يضاهي مدفوعات منظومة الأمم المتحدة على الصعيد العالمي) ومجال المساعدة التقنية قد برزت بوصفها من الأطراف الرئيسية في مختلف المناطق.

٨٣ - وفي إطار منظومة الأمم المتحدة، يظل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو أكبر ممولي التعاون الإنمائي الإقليمي. وللجان الإقليمية مكانة رئيسية في منطقة كل منها، وهي تضطلع بمجموعة واسعة من الأنشطة التنفيذية الإقليمية، تتراوح ما بين وضع السياسات وإدارة الأنشطة التنفيذية. وتقوم الوكالات الأخرى بتنفيذ أنشطة هامة من أنشطة التعاون التقني الإقليمي ودون الإقليمي. وتضطلع وكالات مثل برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة بأنشطة تنفيذية مشتركة بين الأقطار تنبثق إلى حد كبير من أنشطتها القطرية. وثمة أيضا روابط واسعة النطاق بين العمليات القطرية والمشتركة بين الأقطار في وكالات مثل منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، ومنظمة الأمم المتحدة الصناعية، ومنظمة الصحة العالمية.

٨٤ - ولدى مجموعة الهيئات المتصلة بالتجارة. بمنظومة الأمم المتحدة، وهي مركز التجارة الدولية، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، اهتمامات ذات شأن عابرة للحدود، كما هو الحال مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية. وعلاوة على ذلك، فإن مرفق البيئة العالمية، وهو وكالة جديدة نسبيا، وعدد من الوكالات البيئية ذات الصلة المنشأة حديثا، لها مصلحة كبيرة في النهج المشتركة بين الأقطار، نظرا لأن قضايا بيئية كثيرة تتعذر إدارتها على نحو فعال إلا من خلال إجراءات عابرة للحدود ومشتركة بين الأقطار. ويركز الكثير من الوكالات الصغيرة، ولا سيما ذوات التوجه العلمي والتقني، تركيزا كبيرا على النهج المشتركة بين الوكالات. ومعظم تلك الوكالات الصغيرة ليس لها تمثيل على الصعيد القطري، وترى أن المشاريع والبرامج الإقليمية ودون الإقليمية هي أنسب النهج للاستجابة لاحتياجات البلدان النامية. وكان للانخفاض الذي طرأ مؤخرا على الدعم المقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تأثير كبير على أنشطة هذه الوكالات على الصعيد المشترك بين الأقطار.

١ - التعاريف والفئات

٨٥ - ثمة حاجة إلى زيادة الوضوح في تعريف الأنشطة الإقليمية ودون الإقليمية التي تمولها المنظومة، إذ أنه من الصعب توفير صورة عامة للحالة الراهنة، ويشير تقدير تقريبي يستند إلى الأرقام المقدمة من الوكالات إلى أن نحو ١٠ في المائة من الإنفاق في مجال الأنشطة التنفيذية مكرس للبرامج المشتركة بين الأقطار. (ولا يشمل هذا مؤسسات بريتون وودز). ويتم الحصول على الموارد لتمويل برامج الوكالات المشتركة بين الأقطار من الميزانيات الأساسية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصناديق الاستئمانية، أو يتم توفيرها من قبل المانحين الثنائيين. وربما يتحمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نحو ربع نفقات البرامج المشتركة بين الأقطار بالكامل ضمن منظومة الأمم المتحدة، في حين قد تبلغ حصة اللجان الإقليمية في هذه النفقات ما يتراوح بين ٥ في المائة و ١٠ في المائة. ويقدر مجموع النفقات السنوية لمنظومة الأمم المتحدة على البرامج المشتركة بين الأقطار بمبلغ ٥٠٠ مليون دولار. وتسهم المصارف الإنمائية الإقليمية، في مجال التعاون التقني الإقليمي، بما يتراوح بصفة تقريبية بين ١٠٠ و ١٥٠ مليون دولار.

٨٦ - ومن السمات اللافتة للانتباه التي تميز البرامج المشتركة بين الأقطار اختلافها وتنوعها. ولعل وفورات الحجم هي الأساس المنطقي الأهم الذي تقوم عليه هذه البرامج. وهي مطالبة بصورة متزايدة، فيما يبدو، بالتصدي للأنشطة العابرة للحدود، لا سيما القضايا البيئية. ويمكن وصف الفئات الرئيسية للبرامج المشتركة بين الأقطار على النحو التالي:

(أ) وفورات الحجم: تهدف البرامج المشتركة بين الأقطار إلى إتاحة تنفيذ التعاون التقني بصورة فعالة من حيث التكلفة. ويجري التصدي لمشاكل البلدان الجزرية الصغيرة على نحو فعال من خلال النهج دون الإقليمية، ولا سيما في مناطق مثل جنوب المحيط الهادئ ومنطقة البحر الكاريبي؛

(ب) تحقيق قيمة مضافة للأنشطة الجارية على الصعيد القطري: تهدف البرامج المشتركة بين الأقطار إلى توفير الخدمات الإقليمية التي تكمل الأنشطة الإنمائية على الصعيد القطري وتزيد من قيمتها وتنظر الوكالات التي تستخدم مرافق الدعم القطري على الصعيد الإقليمي أو دون الإقليمي إلى البرامج المشتركة بين الأقطار من خلال ذلك المنظور؛

(ج) تبادل الخبرات: تسهل البرامج المشتركة بين الأقطار من تبادل الخبرات فيما بين البلدان (انظر البرنامج الإقليمي المتعلق بإصلاح الاقتصاد الكلي في منطقة آسيا والمحيط الهادئ التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛

(د) المشاكل المشتركة والمسائل العابرة للحدود: تهدف البرامج المشتركة بين الأقطار إلى التصدي للمشاكل الشائعة في أكثر من بلد واحد في منطقة أو منطقة فرعية. فالتصدي لهذه الأمور على صعيد مشترك بين الأقطار لا يتسم فقط بفعالية التكلفة، بل إنه كثيرا ما يكون السبيل الوحيد الممكن لتناول المشكلة برمتها. وعلى سبيل المثال، فإن كثيرا من المسائل البيئية تتيح أيضا تبادل الخبرات وتجميع المعارف وتقسيم العمل في مجالات مثل إجراء البحوث والدراسات. ويشيع ذلك النهج بصفة خاصة في البرامج المشتركة بين الأقطار المتصلة

بقطاع الصحة، مثل مكافحة الأمراض، وفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، واستخدام مبيدات الآفات؛

(هـ) تسهيل التكامل الاقتصادي: تركز البرامج المشتركة بين الأقطار على تعزيز القدرات على التكامل الاقتصادي للمناطق والمناطق الفرعية، لا سيما في أفريقيا وأمريكا اللاتينية؛

(و) الدعوة ووضع السياسات: تنطوي البرامج المشتركة بين الأقطار التي يضطلع بها العديد من وكالات منظومة الأمم المتحدة على عنصر هام يتعلق بالدعوة ومسائل السياسات ذات الصلة. ويشارك برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) في هذا النوع من البرامج. وقد نشأ الكثير من الأنشطة أثناء متابعة مؤتمرات الأمم المتحدة الرئيسية التي عقدت مؤخرا؛

(ز) الولايات الإقليمية ودون الإقليمية: تهدف البرامج المشتركة بين الأقطار، لا سيما تلك الخاصة باللجان الإقليمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى تنفيذ الولايات الصادرة عن الاجتماعات المعقودة على كل من الصعيد العالمي والإقليمي ودون الإقليمي والحكومي الدولي؛

(ح) تعزيز الهيكل الأساسي الإقليمي: ترمي البرامج المشتركة بين الأقطار إلى إنشاء وتعزيز قدرات المؤسسات الإقليمية ودون الإقليمية في ميادين كثيرة. وتتوافر الأمثلة على هذا في أفريقيا حيث قامت منظومة الأمم المتحدة، في مرحلة من المراحل، بدعم ما يزيد على ٣٠ مؤسسة إقليمية ودون إقليمية (انظر أيضا المعهد الإحصائي لآسيا والمحيط الهادئ). وبالمثل، ففي أمريكا اللاتينية سهلت منظمة الصحة للبلدان الأمريكية إنشاء الكثير من المؤسسات الإقليمية في قطاع الصحة. وتشمل المشاريع المنشأة مؤخرا من ذلك النوع معهدا مشتركا في فيينا للتدريب في مجال الاقتصاد الكلي في بلدان رابطة الدول المستقلة، الذي يموله البنك الدولي، والاتحاد الأوروبي، وبنك الإنشاء والتعمير في أوروبا، وصندوق بناء القدرات الأفريقية؛

(ط) تسهيل تعبئة الموارد: تنظم البرامج المشتركة بين الأقطار بحيث تتلقى الدعم من المانحين الثنائيين فيما يتعلق بالمسائل ذات الاهتمام المتبادل. وقد أعرب المانحون الثنائيون عن الاهتمام بالبرامج المشتركة بين الأقطار المتعلقة بقضايا رئيسية في بعض المناطق الجغرافية المختارة.

٨٧ - وتؤدي المكاتب الإقليمية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة دورا هاما في تصميم وتنفيذ البرامج المشتركة بين الأقطار. وتشير التقديرات إلى وجود ما يربو على ١٠٠ مكتب إقليمي ودون إقليمي تابعين لمنظومة الأمم المتحدة. وقد أنشأت كل منظمة مكاتبها الإقليمية الخاصة دون أي تنسيق فيما يبدو مع سائر الشركاء. وتنشأ عن هذا ثلاث مسائل:

(أ) التغطية الجغرافية: تستخدم كل مؤسسة في منظومة الأمم المتحدة تعريفها الخاص بتعيين الحدود الإقليمية ودون الإقليمية. ويزيد ذلك التنوع في التغطية الجغرافية للمكاتب من صعوبة التعاون. وتتباين

هذه التغطية أيضا بتباين التعاريف التي وضعتها منظمات دون إقليمية هامة (مثل، رابطة أمم جنوب شرقي آسيا، أو رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي، في آسيا والمحيط الهادئ، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي في أفريقيا). وقد يحد هذا التضارب من التعاون؛

(ب) التحول إلى اللامركزية: هناك اتجاه في منظومة الأمم المتحدة إلى الأخذ باللامركزية بصورة متزايدة في المناطق والمناطق الفرعية. وتقوم اليونيسيف، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بفتح مكاتب ومرافق دون إقليمية جديدة. كما أن البرنامج الإنمائي قد أضفى بعدا إقليميا ودون إقليمي على مكاتبه القطرية من خلال تعزيز دور الممثلين المقيمين للبرامج الرئيسية. وقامت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية بتعزيز مكاتبهما القطرية وزيادة قدراتهما التقنية. وأنشا مكتب خدمات المشاريع عدة مكاتب إقليمية جديدة. ويتفاوت نطاق تفويض السلطات فيما بين الوكالات. وقد تؤدي زيادة الاتساق إلى تعزيز مزيد من التعاون فيما بين الوكالات على النحو المتوخى في قراري الجمعية العامة ١٩٩/٤٧ و ١٢٠/٥٠؛

(ج) الخدمات الاستشارية: من الجوانب الهامة للتحول إلى اللامركزية طريقة تنظيم الخدمات الاستشارية على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي. فالمكاتب دون الإقليمية آخذة في التحول إلى مراكز للخدمات التقنية توضع تحت طلب البلدان في المنطقة أو المنطقة الفرعية. والعديد من الوكالات لديها خدمات استشارية إقليمية (مثل منظمة العمل الدولية، وأفرقة الدعم القطري التابعة لصندوق الأمم المتحدة للسكان). ومع تعزيز تلك المكاتب الإقليمية والأفرقة الإقليمية، يظهر ثمة تقسيم للعمل فيما بين المكاتب الإقليمية والقطرية.

٨٨ - ويلزم بذل الجهد لتحديد تعاريف وتبويبات، وتصنيفات متفق عليها للبرامج المشتركة بين الأقطار لأغراض السياسات والأغراض التنفيذية، ولأغراض تجزئة المعلومات المالية. وثمة حاجة إلى تحسين المعلومات المتوافرة عن التبرعات المقدمة إلى الأنشطة الإقليمية ودون الإقليمية، مما سيفضي إلى زيادة تعزيز الشفافية وزيادة تدفق المعلومات وإلى زيادة اعتراف البلدان المتلقية ووكالات المانحين الثنائيين بالإمكانات التي يتمتع بها هذا الشكل من أشكال التعاون التقني.

جيم - المسائل المتصلة بالتنسيق

١ - النهج

٨٩ - يمكن تبين عدة نهوج متبعة في التنسيق على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي. فثمة جهد متزايد من جانب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للربط بين البرامج الإقليمية ودون الإقليمية وأطر التعاون القطري. وفضلا عن ذلك جرى تعزيز دور الممثل المقيم للبرنامج الرئيسي (وهو في المعتاد ممثل مقيم في البلد المضيف لمشروع ما) في إدارة أي برنامج مشترك بين الأقطار. ولنظام المنسق المقيم أهميته في زيادة التنسيق بين الأنشطة التنفيذية على الصعيدين القطري والمشترك بين الأقطار. فهو يشكل إطارا للصلات على نطاق الوكالات. وفضلا عن ذلك، فإن مذكرة الاستراتيجية القطرية يمكن، حيثما وجدت، أن تيسر تلك الصلات. كما أن الوثائق الإطارية

القطرية، مثل إطار التعاون القطري الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تنص بالفعل، صراحة على التسليم بالصلات مع أنشطة البرنامج الإنمائي التنفيذية المشتركة بين الأقطار.

٩٠ - وقد ازداد تكامل أنشطة فرادى وكالات الأمم المتحدة - مثل برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وأيضا مختلف الوكالات المتخصصة المضطلع بها على الصعد الإقليمي ودون الإقليمي والقطري. ويعد التنسيق المواضيعي والقطاعي، فيما يبدو، أكثر أشكال التنسيق المشترك بين الأقطار شيوعا. وفي إطار التنسيق المواضيعي والقطاعي تتولى، في المعتاد، إحدى الوكالات الرئيسية التابعة للأمم المتحدة إدارة ترتيبات التنسيق. ويمكن أن تشكل التقييمات القطاعية والمواضيعية أداة هامة في وضع استراتيجيات منسقة داخل منظومة الأمم المتحدة، وأيضا، في تعزيز الالتزام والملكية. ومن شأن نمطي التقييم هذين أن ييسرا الصلات بين الأعمال المضطلع بها على كل من الصعيد الإقليمي ودون الإقليمي والقطري. ويمكن، في البداية، تجريبهما في قطاعات قليلة منتقاة، في جميع المناطق.

٩١ - أما التعاون على صعيد السياسات العامة وفي سياق منطقة بأكملها فتيسره، في المقام الأول، اللجان الإقليمية. وقد أفضت العمليات التحضيرية بالاقتران مع مؤتمرات القمة العالمية إلى تعاون واسع النطاق فيما بين الوكالات في مجال وضع السياسات على الصعيد الإقليمي. والواقع أن التنسيق على مستوى السياسات العامة يهيئ مزيدا من الفرص لاستمرار التعاون بشأن القضايا التنفيذية المباشرة. ويجري حاليا اتخاذ ترتيبات لتنسيق العمل على المدى الطويل.

٩٢ - ويرتبط فهم كل من نهوج التنسيق تلك فهما أوضح بتقييم حالة تنسيق الأنشطة الإقليمية ودون الإقليمية في الوقت الراهن، ولجدوى مذكرة الاستراتيجية الإقليمية.

٢ - مذكرة الاستراتيجية الإقليمية

٩٣ - طرح مفهوم مذكرة الاستراتيجية الإقليمية في تقرير الأمين العام عن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية (A/50/202). ويفترض المفهوم وجود إطار تخطيطي على الصعيد الإقليمي يفضي إلى استخدام الموارد المحدودة بشكل أكثر اتساما بالطابع الاستراتيجي وإلى زيادة انخراط البلدان المشتركة. ومن شأن وضع إطار عام واستراتيجية من هذا القبيل من أجل عمليات منظومة الأمم المتحدة على الصعيد الإقليمي أن يتيح إقامة صلات أكثر فعالية فيما بين الوكالات وييسر تحديد الأولويات والملكية الوطنية للبرامج المشتركة بين الأقطار. ومع تعاظم أهمية المناطق الفرعية وازدياد الأنشطة التي تركز على فرادى المناطق الفرعية، يغدو من الجائز تماما طرح مذكرة استراتيجية دون إقليمية باعتبار أنها قد تكون عملية ومناسبة بقدر أكبر.

دال - دور اللجان الإقليمية

٩٤ - تعد اللجان الإقليمية الخمس جزءا لا يتجزأ من الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة. ورغم أن مجموع مساهمتها المالية لا يشكل إلا زهاء ١٠ في المائة فقط من جميع نفقات البرامج المشتركة بين الأقطار، فهي تؤدي دورا رئيسيا من خلال وجودها على الصعيد الإقليمي عموما وترتيبات تعاونها مع الوكالات، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومع المانحين الثنائيين.

٩٥ - وقد أعادت معظم اللجان الإقليمية توجيه أعمالها لتعالج مواضيع شاملة لعدة قطاعات. وهي تتناول قضايا التنمية الإقليمية من خلال شبكة عريضة داخل المناطق المختلفة المشمولة بنشاطها. ومن ثم فاللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ تغطي منطقة تضم ما يقرب من نصف سكان العالم، واللجنة الاقتصادية لأفريقيا تضم في عضويتها ما يربو على ٥٠ بلدا ينتمي إلى المنطقة، وهو تقريبا ضعف عدد أعضاء اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا المنتمين إلى منطقة تلك اللجنة الأخيرة وذلك رغم أن عدد سكان منطقة اللجنة الاقتصادية لأفريقيا لا يزيد عن خمس عدد سكان منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. أما اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي فسكان منطقتهما هم حتى أقل عددا إلا أن أعضاءها ربما كانوا جنبا إلى جنب مع أعضاء اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا هم الأكثر تجانسا في اللجان الإقليمية الخمس. وفيما يتعلق باللجنة الاقتصادية لأوروبا فقد أنشأت دورا جديدا بمساعدتها الاقتصادات المخططة مركزيا على التحول إلى أنظمة قوامها السوق وتنفرد كل منطقة بسماتها الخاصة من حيث التنظيم الإقليمي.

٩٦ - ورغم تلك الاختلافات، تتماثل معظم اللجان الإقليمية من حيث تركيزها على قضايا التجارة والتعاون الاقتصادي داخل المناطق التي تتبعها، وتشغلها بصفة رئيسية القضايا البيئية والمياه والطاقة والموارد الطبيعية والنقل.

٩٧ - وهناك أربع طرق على أقل تقدير تباشر بها اللجان الإقليمية أنشطتها التنفيذية من أجل التنمية ألا وهي: (أ) من ميزانياتها الأساسية، خصوصا فيما يتعلق بتوفير الخدمات الاستشارية الإقليمية؛ (ب) وبوصفها وكلاء منفذين لعدد من البرامج المشتركة بين الأقطار المدعومة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تبحث ترتيبات توسيع نطاق العلاقة بين اللجان الإقليمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتحسين نوعيتها؛ (ج) وتتعاون مع وكالات الأمم المتحدة في إطار البرامج التنفيذية في مجالات مثل التجارة والبيئة والطاقة؛ (د) وتنفيذ برامج ممولة من مانحين ثنائيين.

٩٨ - وتعمل، أيضا، اللجان الإقليمية من خلال الهيئات الفرعية أو الوكالات المتخصصة مثل المعهد الإحصائي لآسيا والمحيط الهادئ في طوكيو ومعهد التخطيط الاقتصادي والاجتماعي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

٩٩ - وقد بدأت تنشأ للجان الإقليمية وظيفة جديدة ألا وهي تنسيق أنشطة منظومة الأمم المتحدة على الصعيد الإقليمي. ففي فترة السنتين إلى الثلاثة سنوات الماضية أرست اللجان الإقليمية عددا من آليات التنسيق فيما

بين الوكالات. وقد قامت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، بتأسيس اللجنة الإقليمية المشتركة بين الوكالات لآسيا والمحيط الهادئ التي عقدت عدة اجتماعات بصفة منتظمة. وأسندت وظائف قطاعية ومواضيعية هامة إلى عدد كبير من اللجان الفرعية، التي قد تستطيع، مستقبلا، أداء دور هام في التنسيق القطاعي والمواضيعي بل وحتى في إعداد مذكرات الاستراتيجية الإقليمية والقطاعية والمواضيعية. وينطوي ذلك النهج على آثار هامة فيما يتعلق بالتطورات، مستقبلا، في مجال إعداد مذكرات الاستراتيجية المواضيعية والقطاعية بل وحتى إعداد مذكرة استراتيجية إقليمية.

هاء - الملكية الوطنية للبرامج الإقليمية

١ - القضايا

١٠٠ - غالبا ما ينظر إلى المساعدة الإنمائية بشتى أشكالها - رأس المال، والسلع الأساسية، والمعونة الغذائية، والمساعدة التقنية - باعتبارها إسهاما خارجيا في عملية التنمية. وفي حالات كثيرة اعتبر أن العمليات والآليات المقترنة بالموافقة على مشاريع وبرامج المساعدة الإنمائية وتنفيذها مدفوعة أكثر مما ينبغي في اتجاه المانحين ولذا لم تكن بالفعالية التي كانت لتتسم بها لو أن الملكية الوطنية لها كانت أكبر. ومن ثم باتت قنوات المساعدة المتعددة الأطراف والثنائية تهدف بشكل متزايد إلى تعميق الإدراك لمعنى امتلاك البلدان المتلقية لأنشطة المساعدة الإنمائية. وتؤيد ذلك المنحى التوجيهات المتصلة بالسياسات العامة الصادرة عن الجمعية العامة في قراريها ١٩٩/٤٧ و ١٢٠/٥٠.

١٠١ - ويتسم مفهوم الملكية على الصعيد الوطني بالوضوح نسبيا. بيد أن معنى الملكية على الصعيد المشترك بين الأقطار ليس بهذا القدر من الوضوح. ففي هذا الصدد يمكن تحديد نوعين من البرامج المشتركة بين الأقطار. ويشمل النوع الأول البرامج التي تملكها بشكل غير مباشر، الحكومات الوطنية وكيانات أخرى. وهو يغطي الأنشطة المضطلع بها عبر الحدود والأنشطة التي تنطوي على علاقات عمل مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية والأنشطة التي تضم عنصر الدعوة باعتباره عنصرا هاما مثل أنشطة متابعة المؤتمرات العالمية. أما النوع الثاني فيشمل البرامج المشتركة بين الأقطار التي ترتبط مباشرة بأولويات التنمية الوطنية وتنفذ على الصعيد الوطني. وقد تكون بعض تلك الأنشطة ذات القاعدة الإقليمية لأسباب تتعلق بالفعالية أو لتبادل الخبرات بأغراض المقارنة. ويعد التنسيق مع الأنشطة القطرية عنصرا بالغ الأهمية في كفالة ملكية بلدان المنطقة لأنه يفسح المجال لتلاقي الأولويات الوطنية والعمليات المشتركة بين الأقطار. كما أنه يعد عنصرا حيويا لزيادة تأثير الأنشطة المشتركة بين الأقطار إلى أقصى حد.

١٠٢ - وقد أفضى السعي إلى زيادة الكفاءة والفعالية في السنوات الأخيرة إلى اتباع طريقة التنفيذ الوطني على نحو متزايد. فتم في بلدان عديدة الاستعاضة عن وكالات منظومة الأمم المتحدة بمؤسسات وطنية كوكلاء منفذين. غير أنه يتعذر على الصعيد الإقليمي الوقوف على ترتيب مناظر للتنفيذ الوطني رغم أن النهج الذي يتبعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الوقت الراهن يشرك مؤسسات ذات قاعدة إقليمية، من بينها مؤسسات وطنية، في تنفيذ أنشطة برنامجية ومشاريعية واسعة النطاق، وذلك بوجه خاص من خلال ترتيبات التعاقد من الباطن. والهدف هو أن تبت حكومات وبلدان المنطقة الفرعية في الأمور التي تمس البرامج المشتركة بين الأقطار.

١٠٣ - ويمكن تعزيز المشاركة والملكية الماديتين عن طريق تحسين تدفق المعلومات المفيدة بشكل منتظم وثابت. وللمشاورات المستفيضة مع الحكومات المشتركة أهميتها لكفالة ملكية البرامج المشتركة بين الأقطار. ومن أشكال التشاور الشائعة مناقشة الأطر العامة للتعاون الإقليمي على صعيد مجالس إدارات وكالات الأمم المتحدة، مثل المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي استعرض مؤخرا أطر التعاون الإقليمي بكل منطقة.

وشاركت بلدان المنطقة مشاركة نشطة في تلك العملية. وقد أعدت الأطر المذكورة من خلال مشاورات واسعة النطاق مع الحكومات ووكالات منظومة الأمم المتحدة، وتجري وكالات أخرى مشاورات مع الوكالات المناظرة لها في الحكومات الوطنية بشأن معظم أنشطتها المشتركة بين الأقطار.

١٠٤ - وقد خلفت إجراءات التشاور تلك احساسا بامتلاك المؤسسات الوطنية لتلك البرامج وأسفرت عن تبادل المعلومات بقدر أكبر. وتجدر ملاحظة أن المشاورات على الصعيد المشترك بين الأقطار يمكن أن تكون مضيعة للوقت ومكلفة ومن ثم يلزم ترشيدها إذا أريد لها أن تكون فعالة من حيث التكلفة. ويتبين من التجربة أن إجراءات التشاور تتطلب تنقيحا وتحسنا مستمرين لكفالة استشارة جميع الفئات المناسبة وتمثيل البلدان في اجتماعات التشاور تمثيلا كافيا وفعالا.

٢ - التعاون دون الإقليمي

١٠٥ - تضطلع المنظمات دون الإقليمية بدور متزايد الأهمية في عمليات التنمية الاقتصادية وذلك بعدة طرق من بينها إنشاء مناطق للتجارة الحرة والتعريفات التفضيلية وغير ذلك من أشكال التكامل الاقتصادي الجزئي. ورغم أن تلك المنظمات دون الإقليمية ليست، في المعتاد، منخرطة في التعاون الإنمائي، فهي تمد البلدان المشتركة بالهياكل المناسبة كما أنها مألوفة أكثر من الهيئات الإقليمية والعالمية وأكثر منها انفتاحا لا سيما على البلدان الصغيرة. وقد أبدت وكالات منظومة الأمم المتحدة اهتماما متزايدا بتلك المنظمات دون الإقليمية وأقامت وكالات عديدة تابعة للأمم المتحدة علاقات عمل معها. ويتراوح ذلك الاهتمام من الحوار إلى مساعدة أمانات تلك الهيئات دون الإقليمية على تنمية قدرتها وتنفيذ البرامج المشتركة بين الأقطار من خلالها.

١٠٦ - والواقع أن عناصر الاتجاه صوب كفالة الملكية بقدر أكبر أي إقامة صلات أكبر بين الأنشطة القطرية والأنشطة المشتركة بين الأقطار، وتوسيع نطاق استخدام الموارد التقنية المتوفرة على الصعيدين الإقليمي والقطري، وزيادة إشراك المؤسسات من المناطق والمناطق الفرعية، والاضطلاع بعمليات تشاور واسعة النطاق في مجالي التصميم والتنفيذ، وزيادة التركيز على المناطق الفرعية - كلها عناصر هامة وتحتاج مزيدا من المتابعة. وينبغي بوجه عام، تشجيع حكومات البلدان المشتركة على إنشاء شراكات مع العمليات المشتركة بين الأقطار بتوفير الموارد نقدا أو عينا بحيث تصبح لها أيضا، حصة في المشاريع والبرامج.

٣ - التعاون التقني فيما بين البلدان النامية

١٠٧ - ثمة بعد هام كامن في الأنشطة التنفيذية الإقليمية ودون الإقليمية، ألا وهو البعد المتعلق بممارسة التعاون التقني فيما بين البلدان النامية وإمكاناته، يلزم إبرازه بقدر أكبر بحيث يتسنى مزيد من الفرص المتاحة لذلك التعاون. ومن الأهداف الهامة لكثير من الأنشطة المشتركة بين الأقطار تيسير إنشاء هيكل أساسي مؤسسي إقليمي ودون إقليمي تتوفر لديه قدرات على تصريف قضايا التعاون التقني الحساسة. وقد أنشأت منظومة الأمم المتحدة عدة مؤسسات من هذا النوع وما برحت وكالات عديدة تابعة للأمم المتحدة مرتبطة بعدد كبير من المؤسسات ذات القاعدة الإقليمية. ويلزم أن تصبح الأنشطة والمنهجيات المشتركة بين الأقطار، مثل التعاون التقني فيما بين البلدان النامة، أكثر تماسكا وشفافية كما يلزم الاتفاق عليها بين المؤسسات بحيث يتسنى ظهور مراكز مؤسسية متميزة داخل المناطق والمناطق الفرعية تعنى بميادين التنمية الرئيسية. ويمكن، أيضا، أن يشكل التعاون التقني فيما بين البلدان النامية منهجا هاما لتعبئة الموارد، في جانب كبير منها، من المانحين غير التقليديين والبلدان المستفيدة من البرامج المشتركة بين الأقطار. ويمكن كذلك أن يصبح العنصر المتعلق بالأنشطة التنفيذية المشتركة بين الأقطار من عناصر التعاون التقني فيما بين البلدان النامية، ذا شأن كبير في تنمية القدرات.

١٠٨ - ومن المنتظر أن تستفيد العمليات التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي من إقامة علاقة عمل وثيقة مع المصارف الإنمائية الإقليمية. فأنشطتها المشتركة بين الأقطار في مجال التعاون التقني في تزايد ومن المقدر أن المصارف الإنمائية الإقليمية الثلاثة لديها برامج تعادل في مجموعها زهاء نصف حجم الأنشطة المشتركة بين الأقطار التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة (انفق مصرف التنمية للبلدان الأمريكية في عام ١٩٩٦ ما يربو على ٥٠ مليونا من دولارات الولايات المتحدة على التعاون التقني الإقليمي). وتقيم المصارف الإقليمية علاقات عمل هامة مع المؤسسات الإقليمية ودون الإقليمية. وتوفر تلك التوجهات الجديدة للمصارف الإقليمية فرصا هامة لزيادة الاتصال بين الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة على الصعيد المشترك بين الأقطار والمصارف الإقليمية.