

Distr.
GENERAL

E/1997/65/Add.3
5 June 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 المتعلقة بالسياسة العامة

إضافة

بناء القدرات

تقرير الأمين العام

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٣	١	..... مقدمة
٣	٤-٢	..... أولاً - السياق
٤	١٥-٥	..... ثانياً - المفاهيم الأخذة في التطور
٧	١٦-٣٩	..... ثالثاً - الأبعاد الجديدة وال مجالات المستجدة
٧	١٧	..... ألف - الاستدامة
٨	١٨-١٩	..... باء - التكنولوجيا
٨	٢٠	..... جيم - التجارة
٩	٢١	..... دال - التعاون فيما بين بلدان الجنوب
٩	٢٢-٢٥	..... هاء - التنمية البشرية
١٠	٢٦-٢٩	..... واو - بناء السلام
١١	٣٠-٣١	..... زاي - الاستفادة المثلى من المعونات
١٢	٣٢-٣٨	..... حاء - الحكم
١٤	٣٩	..... طاء - الإصلاحات الاقتصادية
١٥	٤٠-٥٢	..... رابعاً - المسائل التنفيذية

مقدمة

١ - قررت الجمعية العامة، في الفقرة ٢٢ من قرارها ١٢٠/٥٠، أن يظل بناء القدرات واستدامتها عنصراً أساسياً في جميع الأنشطة الإنمائية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري. وطلبت، في الفقرة ٢٩، أن تركز منظومة الأمم المتحدة على تعزيز القدرة الاستيعابية للبلدان النامية من خلال جهود بناء القدرات. ويحتفظ كل من الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ببناء القدرات كمجال من مجالات التركيز لاستعراض المجلس للأنشطة التنفيذية في عام ١٩٩٧ (القرار ١٢٠/٥٠، الفقرة ٥٤). وعلاوة على ذلك، ووفقاً للفقرة ٥٦ من القرار، سيجري تقييم للأثار في سياق استعراض السياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات عام ١٩٩٨، مع تركز الاهتمام بصفة خاصة على الدعم الذي تقدمه منظومة الأمم المتحدة إلى بناء القدرات. وتجرى مشاورات مستفيضة داخل منظومة الأمم المتحدة من أجل الإعداد لهذا التقرير. وقد استعرضت اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية هذا الموضوع في دورتها المعقودة في آذار/ مارس ١٩٩٧، وقدمت مبادئ توجيهية مفيدة.

أولاً - السياق

٢ - يعد بناء القدرات الوطنية ورعايتها وتعزيزها في مجالات وضع السياسات وتحطيمها وبرمجتها وتنفيذها عنصراً هاماً في توافق الآراء العالمي بشأن التنمية التي تتركز على الناس. إن بروز بناء القدرات بعد رئيسي من أبعاد جهود التنمية يعكس في جانب منه الاستنتاج الواسع النطاق الذي مؤداته أن التعاون الإنمائي الدولي لم يحقق العائد المناسب بعد، كما يعكس في جانب آخر الاستجابة إلى الاحتياجات المتغيرة. فقد جرى الإعراب عن شكوك في إمكان استدامة القدرات التي تبني من خلال التعاون التقني، بل وأعرب عن القلق من أن بعض الأنشطة المقترنة ترك آثاراً سلبية على بناء القدرات في الأجل الطويل.

٣ - وينظر بصورة متزايدة إلى بناء القدرات باعتباره الحلقة الفائبة في التنمية، والمفتاح اللازم لكسر الحلقة المفرغة من الفقر الجماعي والانفجار السكاني والانحطاط البيئي وانعدام الاستقرار السياسي. بل إن ضرورة بناء القدرات بصورة منسقة أصبحت أكثر - وليس أقل - أهمية في الفهم الحالي للنحوj التي تشدد على العولمة وتحرير الاقتصاد وتنشيط الأسواق والتعددية السياسية. ومواءمة هذه العوامل مع السياقات الوطنية والثقافات المحلية تتطلب قدرات بشرية وتنظيمية يفتقر إليها الكثير من المجتمعات التقليدية والناشئة حديثاً. إن نمو الخصوصية القطرية في الاحتياجات الإنمائية لا يتطلب فحسب اتباع نهج يتحرك من القاعدة إلى القمة في جهود التنمية، بل ويطلب أيضاً بناء القدرات كشرط لازم للتنمية المستدامة.

٤ - وفي حين تستطيع بلدان عديدة أن تحدد مشكلة ما من المشاكل الإنمائية - الفقر، أو الأمية، أو سوء الأحوال الصحية، أو معدلات النمو المنخفضة أو السلبية - فإن كثيراً منها يفتقر إلى القدرات اللازمة لمعالجة مشكلة ما من خلال سياسة مناسبة، ثم تحويل السياسة إلى برنامج عملي. فالكثير منها يفتقر إلى القدرة على صياغة رؤية طويلة الأجل، أو إطار متكامل للسياسات وبرمجتها بصورة متماسكة، أو يفتقر إلى القدرة

على التوفيق بين السياسات - بين النمو الاقتصادي المستدام والتنمية المستدامة، أو بين التكيف الهيكلي والاستقرار الاجتماعي. وكثير من المجتمعات النامية، وبخاصة أقلها نموا، لا تمتلك القدرة على تنسيق المعونات الإنمائية والاضطلاع بالقيادة الوطنية، مما يؤدي إلى نشاط المانحين وسلبية المتلقين. ورغم أن معظمها يعي ضرورة إعادة تحديد أدوار وقواعد تدخل الدولة في الاقتصاد السوقي، فإنها لا تمتلك القدرة الفنية اللازمة لذلك. فبناء القدرات يجري في سيناريوهات لا تصل إلى الحدود المثلث وفي ظل أوضاع لا تتسم بالكمال. وينظر أحياناً إلى ذلك باعتباره غياب القدرة الاستيعابية، الذي يستخدم بدوره كسبب للحد من المعونات الخارجية أو عدم استغلال المعونات كما ينبغي، مما يسهم في الحلقة المفرغة من تدني معدلات التنمية وضعف القدرة الاستيعابية وإجهاض المعونات.

ثانياً - المفاهيم الأخذة في التطوير

٥ - اكتسب بناء القدرات شرعية إضافية وأهمية متزايدة في النظرية الإنمائية خلال العقد المنصرم. فالإطار النظري لبناء القدرات، الذي ظل لفترة طويلة مدرجاً كبند ثانوي من بنود التعاون التقني، قد تطور واكتسب استقلالاً ذاتياً وشرعية في حد ذاته. وفي حين يوجد ما يقارب الإجماع على أن بناء القدرات ينبغي أن يكون الرسالة المحورية للتعاون الإنمائي، فإن هناك تصورات شديدة لاختلاف بشأن ما يعنيه بناء القدرات، وبشأن الوصفات المتعلقة بما ينبغي عمله. ولما كان بناء القدرات مفهوماً عاماً شاملًا، فقد أصبح يتضمن طائفة عريضة من المفاهيم، التي تراوح من الترافق مع التنمية ذاتها إلى تدريب الموارد البشرية، ومن أصول الحكم إلى تنفيذ المشاريع، ومن إدارة الاقتصاد الكلي إلى حل النزاعات. وبحكم طبيعته ذاتها، لا بد وأن يتسم بناء القدرات بالتطور والمرونة، ولا يمكن حصره أو تقييده في نموذج نمطي. ومع ذلك، يظل من الأهمية الوصول إلى فهم مشترك لجوهره ومحتواه، إذا ما أريد له أن يكون أداة فعالة من أدوات التنمية.

٦ - وهناك أسئلة قد تحتاج المزيد من التوضيح، ومنها: ما هي الروابط بين بناء القدرات والقدرة الاستيعابية؟ هل بناء القدرات هو نفسه بناء المؤسسات وتنمية الموارد البشرية؟ ما هو بناء القدرات فيما يتصل بالقدرات؟ هل يمكن تحقيق بناء القدرات في مجال تقني ضيق؟ ما هي الخصائص العالمية لبناء القدرات؟ هل استدامة الجهد الإنمائي معياراً رئيسيّاً لتحقيق بناء القدرات؟ ما مدى أهمية التكنولوجيات القائمة على العلم في مجال بناء القدرات؟ هل ينبغي أن تقتصر على التكنولوجيات المحلية والتي يجري تطويرها في الميدان؟ ما هو أكثر الأدوار فعالية لشركاء التنمية الخارجيين وما مدى صلتهم ببناء القدرات؟ هل هناك تقسيم للعمل فيما بين شركاء التنمية؟ هل ينبغي أن تكون الدولة المحرك الوحيد لبناء القدرات على الصعيد الوطني؟ كيف ينبغي إشراك المجتمع المدني والأطراف غير الحكومية؟ وكيف يمكن تحقيق التوازن الصحيح بين المساهمين (الدولة والشركاء الخارجيين) والمستفيدين (المجتمع المدني والجمهور العام)؟ هل هناك أي مبادلة ضمنية بين بناء القدرات والنمو الاقتصادي السريع؟ هل هناك أي مجال لبناء القدرات في المجتمعات المعرضة للنزاعات والتي مزقتها الحروب؟ هل تعد استعادة الحياة الطبيعية وإنشاء هيكل المجتمع المدني شرطاً مسبقاً؟ هل ينبغي، أو يمكن، أن يكون هناك أي شروط لازمة ومبكرة لبناء القدرات؟

٧ - وكان التعاون التقني مجالاً هاماً من المجالات التي يتركز عليها التعاون الإنمائي الدولي، بتزويد البلدان النامية بالوسائل والموارد اللازمة لتحقيق الاعتماد على الذات. وسجل التعاون التقني يدعو إلى الإعجاب ويتسم بعدم التوازن على حد سواء. فقد ساعد في إخراج الملايين من دائرة الفقر، ولكن في نفس الوقت أصبح عدد من يعيشون في فقر أكبر مما كان عليه الحال من قبل - فقد زاد عددهم بمقدار ٣٠٠ مليون نسمة فيما بين عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٠. وثمة قلق متزايد من أن عمليات التنمية التقليدية لم تخلق سوى قدر محدود من القدرة الفنية والقدرة المؤسسية على الصعيد الوطني. وتتجه الانتقادات إلى ما يلي:

(أ) التشديد الزائد على المشاريع القصيرة الأجل ذات الأثر المحدود، وليس على تنمية القدرة البشرية الطويلة الأجل؛

(ب) تقديم الدعم إلى الحكومات وليس إلى المجتمعات المدنية؛

(ج) الاعتماد الزائد على الخبراء الأجانب، مما يؤدي إلى عدم كفاية الملكية والإدارة المحليتين للعملية الإنمائية؛

(د) تنمية فرادي القدرات دون إيلاء الاعتبار الكافي للسياق التنظيمي أو المؤسسي.

وكثيراً ما يكون التكامل ضعيفاً بين التعاون التقني والبرامج الإنمائية الوطنية، وكثيراً ما يكون التنسيق ضعيفاً، نتيجة للدور الزائد الذي يضطلع به المانحون. وكثيراً ما يدار على أنه مجموعة شاملة من التدابير، التي تتتألف من خبراء أجانب، ومعدات خارجية، وتقنيات أجنبية، بدون مشاركة محلية كافية. وهذه العناصر السلبية تحد من قدرة البلدان المتلقية على إدارة التعاون التقني داخل إطار إنمائي وطني متماشٍ.

٨ - يشير تعبير "القدرات" بصفة عامة إلى ما يمتلكه الأفراد والمؤسسات من إمكانيات أو قدرات على إنجاز المهام الموكلة إليهم بصورة تتسم بالكفاءة والفاعلية والاستدامة. ويشير "بناء القدرات" إلى عملية تعزيز فرادي المهارات أو تدعيم كفاءة منظمة أو مجموعة من المنظمات على الأضطلاع بمهام محددة. وهو يعني، في جوهره، رعاية القدرات التي يحتاجها مجتمع ما لكي يسيطر على مصيره ويوجه عملية التنمية ويديرها، ويقرر الاختيارات على نحو مستنير وينهض بتنفيذها. ومن الشروط المسبقة للازمة لذلك أن تتوفر رؤية للتنمية ولنوع المجتمع الذي يلزم رعايته. فمثلاً تختلف القدرات من بلد إلى بلد، ومن منطقة إلى أخرى، كذلك فإنها تختلف من قضية إلى أخرى. ومثلاً أشير أعلاه، فإن سمات بناء القدرات تشمل تعزيز القدرات وتنمية القدرات وتقييم القدرات وإثراء القدرات واستدامتها. وكل من هذه العناصر يرتبط بالعناصر الأخرى، وإن ظل مستقلاً، تبعاً لسياق ومح토ى الحالة الإنمائية الخاصة.

٩ - وفي حين أن التعاون التقني، في أفضل الأحوال، ينطوي على التمكين في المجال الذي يتركز عليه، فإن جوهر بناء القدرات يتمثل في تمكين الناس وتحرير طاقاتهم الخلاقة لاغتنام الفرص المتاحة أمامهم. وهي عملية تصفي نفسها بنفسها، ولكن دون أن تترك وراءها مخلفات ونفايات. وهي لا تهدف فحسب إلى تحسين حياة الأفراد، وإنما تهدف أيضاً إلى تمكينهم من المشاركة التامة في حياة المجتمع.

١٠ - وبعد بناء القدرات أيضاً جسراً بين الإمكانيات والأداء، وبين العمليات الداخلية والمعونات الإنمائية. ويمتد بناء القدرات ليشمل مجالات جديدة وأطرافاً جديدة وأبعاداً جديدة. وعادة ما يستند بناء القدرات الفعال إلى فكرة التنمية التشاركية التي تتركز على البشر، حيث يشترك الأفراد والمنظمات ممن يلزم تعزيز قدراتهم، مشاركة كاملة في عملية بناء القدرات في كافة مراحلها. وينبغي أن يصبح بناء توافق الآراء جزءاً لا يتجزأ من بناء القدرات.

١١ - وهذا النهج القائم على المشاركة يتطلب إجراء حوار مع المنتفعين والسكان المستهدفين لكفالة وعيهم بمسؤوليتهم في تحديد المشاكل، وإيجاد الحلول، ووضع الأهداف، وتعلم المفاهيم والأساليب، وإجراء التحوّلات الالزامية لاستيعاب الحلول الجديدة، والسيطرة على آثار أعمالهم. ويلزم في هذه العملية إيلاء اهتمام خاص إلى تعزيز قدرات القطاعات والأطراف التي كانت مهملاً قبل ذلك، وبخاصة المرأة، وتعزيز فرص وصولها إلى الأصول الانتاجية. وإذا ما جاءت رعاية هذه القطاعات والأطراف على النحو السليم، فإن طاقاتها الإبداعية يمكن أن تحدث فارقاً رئيسياً في التنمية. وذلك يوسع من حدود بناء القدرات التقليدي بحيث يشمل التنمية البشرية المستدامة؛ وذلك يستلزم علاقة يتبادل أطرافها تعزيز بعضهم البعض.

١٢ - ويسعى بناء القدرات إلى تحقيق عملية ضخ دائم للمهارات والدراءة الفنية. وهو يسلم بأهمية عدم الاقتصر على كفاءة الأفراد أو المؤسسات، بل وأهمية توفر سياسة مؤاتية وإطار معياري، يمكن من خلالها أن يسهم الأفراد والمؤسسات في عملية التنمية. وينطوي ذلك على نتائج هامة فيما يتعلق بطرق تصور الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية وتصميمها وتنفيذها ورصدها. وينبغي ألا يقتصر الاهتمام على بناء القدرات الوطنية، بل يجب أن يمتد أيضاً إلى بناء القدرات على مستوى المجتمع المحلي.

١٣ - إن خصوصية السياقات القطرية واختلاف التصورات بشأن دور المعونات الخارجية في العملية الإنمائية تتطلب اتباع نهج مرن وبراغماتي. فبناء القدرات الذي يستند إلى مساعدات خارجية لا بد وأن ينفذ بصورة مختلفة في مستويات التنمية المختلفة، ومع مراعاة البعد الإقليمي. فهو عملية تتسم بالحساسية تجاه السياق الذي تجري فيه، وتستفيد من المزايا النسبية الوطنية، وتساعد البلدان في التغلب على مجالات ضعفها. وكثيراً ما تبدأ تنمية القدرات بإجراء تقييم لاحتياجات الراهنة، يسعى إلى تحديد المستوى الحالي للقدرات، فضلاً عن تحديد نقاط القوة ومواطن الضعف والثغرات. وفي حين أحرز تقدم يعتقد به في تنفيذ عمليات الجرد المنظمة للقدرات فيما يتصل بالاحتياجات، فإنه لا يزال يتعين إنجاز الكثير، بما في ذلك تطوير فهم مشترك في المجتمع الإنمائي استناداً إلى الخبرات والدروس المستفادة.

١٤ - إن من الضروري إعادة التفكير في نطاق وطبيعة التعاون الخارجي في مجال بناء القدرات. وفي حين أن نقاط الدخول في التعاون التقني التقليدي واضحة المعالم، فإنها أقل وضوحاً في حالة بناء القدرات. فكل بلد من البلدان تقريراً له قدراته الداخلية الالازمة لتنظيم المجتمعات وتحقيق الانسجام في شؤونها الاقتصادية. وينبغي أن تكون عملية تمكينة القدرات التي تستفيده بالمعونات الخارجية أكثر تميزاً ودقة من عملية التعاون التقني. وبمقدور المنظومة الإنمائية في الأمم المتحدة أن تلعب دوراً قيادياً في تنمية القدرات، باتباع نهج محدد للأهداف يقوم على التمييز والانتقاء.

١٥ - ورغم أنه ينبغي في المقام الأول الاضطلاع ببناء القدرات في سياق قطري، فإن هناك بعده إقليمياً مستجداً يستدعي الاهتمام. ففي حين يتسم كل بلد أفريقي بالخصوصية، على سبيل المثال، فإن هناك أيضاً العديد من أوجه التماثل بين البلدان الـ ٥٣ الأفريقية، ومن بينها تنمية الموارد البشرية، وبخاصة في العلوم المتقدمة والتكنولوجيا التطبيقية، وتنمية البنية الأساسية، وحماية البيئة. وقد يكون اتباع نهج إقليمي ودون إقليمي في بناء القدرات في بعض المجالات والمسائل أكثر كفاءة وفاعلية من التركيز الذي يقتصر على الصعيد القطري. وتتضمن الأجزاء التالية من التقرير مناقشة أكثر استفاضة لهذه المسائل.

ثالثاً - الأبعاد الجديدة وال مجالات المستجدة

١٦ - إن تغير السياق والاحتياجات الجديدة قد سلطا الضوء على أبعاد جديدة و مجالات مستجدة يتغير مع مفهوم ومعالم بناء القدرات وإدماجها فيها. ورغم أن كثيراً منها كان مدرجاً على جدول الأعمال العالمي منذ فترة ما ، فإنه كثيراً ما كان يجري التعامل معها في عزلة نسبية عن بعضها البعض، وخارج النطاق المفاهيمي والتنفيذي لبناء القدرات. فمن الضروري التعامل معها بطريقة متكاملة شاملة، وإنشاء روابط متبادلة وترتيب الأولويات فيما بينها.

ألف - الاستدامة

١٧ - يجري إنجاز المساعدة التقنية التقليدية كمشاريع مكتملة دون أن يولي سوى أدنى اعتبار لمسألة استدامتها بعد إتمام المشروع. وعدم استدامة العديد من الجهود الإنمائية هو أحد الأسباب الأولى لتقلص الفاعلية وتبييد الموارد. فإذاً السمات الأساسية لبناء القدرات تتتمثل في استدامة الأنشطة الإنمائية، بما في ذلك مواصلة وتحديث المؤسسات والبنية الأساسية. وفي حين تحظى أهمية الاستدامة بالقبول بصفة عامة في المجتمع الإنمائي، فإنها عادة ما تلتزم خارج حدود دورة المشاريع. وينبغي أن تكون داخلة في صلب تحديد البرامج/المشاريع وصياغتها وتنفيذها ومراقبتها وتقديرها. مما الذي يحدث بعد إنتهاء مشروع/برنامج ما، وكيف يستمر، ومن يقوم على استمراره، وفي أي شكل، ينبغي أن تكون من المتغيرات التي لا تتجزأ عن المشروع/البرنامج حتى في المراحل الأولى لصياغته. كما أن مدى استغلال الموارد والمهارات المحلية هو معيار آخر بالغ الأهمية من معايير الاستدامة. والقدرات المنشآة أو المكتسبة يمكن أن تضم ما لم يتم الإبقاء عليها وتجديدها بصورة مخططة. فالاستيعاب والضخ في السياق والثقافة الوطنيين يتطلبان

قدرات ومهارات مختلفة عن تلك الالزمة للتطوير والنقل، اللذين يتسمان بدرجة أكبر من الحياد وإمكانية النسخ وبدرجة أقل من الخصوصية القطرية.

باء - التكنولوجيا

١٨ - إن اندفاع وسرعة التغير التكنولوجي، نتيجة للتحول الذي طرأ على التكنولوجيات، وبخاصة في مجال المعلومات والاتصالات، قد غيرا من ديناميات التنمية. وأصبح كثير من البلدان النامية يعاني من تبعية تكنولوجية أكبر من وقت مضى. ورغم نجاح البعض في إنشاء بنية أساسية للعلوم والتكنولوجيا، فإن قلة منها هي التي تمكنت من امتلاك القدرة الداخلية على اختيار التكنولوجيات وتبنيها وتطبيقاتها وتوليدها وضخها والمزج بينها. وكثير منها قد أنشأ مؤسسات للعلوم والتكنولوجيا، غير أن حفنة منها فحسب هي التي تمكنت من امتلاك قدرة في مجال العلوم والتكنولوجيا؛ بعضها لديه قدرات في مجال البحث والتطوير، وليس قدرات في مجال العلوم والتكنولوجيا. وقلة قليلة منها هي التي نجحت في إدخال بعد تكنولوجي في صلب إدارة الاقتصاد الكلي.

١٩ - وتعد القدرة على كفالة ترابط السياسات بين التكنولوجيا والسياسات الاقتصادية، وتحقيق الانسجام في تفاعلها، جانبا هاما من جوانب بناء القدرات المحلية. وهي تشمل القدرة على ضخ العلوم الحديثة في التكنولوجيات التقليدية ومزج الأساليب الفنية التقليدية للإنتاج بالتقنيات المستجدة القائمة على العلم. وبناء القدرات التكنولوجية لا يشتمل فحسب على المهارات والقدرات الالزمة لصياغة سياسات ملائمة للعلوم والتكنولوجيا، بل ويتضمن أيضا تكييفها وإدماجها في البيئة الدولية الجديدة وتنسيقها مع السياسات الأخرى، مثل السياسات المتعلقة بالتجارة والتعليم والتصنيع.

جيم - التجارة

٢٠ - في الاقتصاد العالمي الآخذ في الاندماج على نحو متزايد، أصبحت القدرات الالزمة لاغتنام الفرص التجارية والتغلب على العوائق التجارية من المسائل الاقتصادية البالغة الأهمية. فكثير من البلدان النامية، وبخاصة البلدان المنخفضة الدخل وأقل البلدان نموا، تعاني من الضعف في تصميم مجموعات السياسات الشاملة التي تمكنتها من استخدام التجارة الدولية كأداة فعالة للنمو الاقتصادي المستدام والتنمية المستدامة. فمع وجود النظم التجارية المتحررة ذات التوجه الخارجي، تكافح البلدان النامية لتعزيز نصيبها الضئيل في التجارة العالمية. وتعد المؤسسات الإنمائية المتعددة الأطراف، مثل الأمم المتحدة، ملائمة بصفة خاصة لتقديم المساعدة الاستراتيجية إلى البلدان النامية لزيادة الفرص التجارية المتاحة لها إلى أقصى حد.

دال - التعاون فيما بين بلدان الجنوب

٢١ - يعتبر بناء القدرات جوهريا بالنسبة للتعاون الأوثق فيما بين بلدان الجنوب. ولا يوجد مجال آخر أكثر ملائمة، وواعدا بدرجة أكبر، وينطوي على احتمالات أكثر فائدة في المردودات الاقتصادية من هذا

المجال، وكلما تقدم التعاون فيما بين بلدان الجنوب الى المجالات العملية، فإن اختبار مدى التغير يتمثل في كيفية قيام كل بلد من البلدان النامية بدعم الآخر وتقاسم القدرات وتعزيزها بغية التحكم في عمليات تنميتها الخاصة. وهناك حاجة الى زيادة استكشاف مدى كفاية الأساليب القائمة مثل التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية، والتعاون التقني فيما بين البلدان النامية، والمؤسسات الإقليمية ودون الإقليمية، والجامعة الى أساليب جديدة أكثر ملاءمة لبناء القدرات بصورة مشتركة. ويتعين القيام بالتشاور مع الكيانات الإقليمية مثل اللجان الإقليمية باستكشاف مدى إمكانية تكامل بناء القدرات وتعزيزها مع النهج الإقليمية ودون الإقليمية لكي تصبح أكثر اتساما بالمنهجية. ويجري بصورة مستقلة توجيهه نظر المجلس الى استنتاجات وتوصيات اللجنة الرفيعة المستوى المعنية باستعراض التعاون التقني فيما بين البلدان النامية التي أصدرتها في دورتها العاشرة، والتي لها صلة كبيرة بهذا الموضوع.

هاء - التنمية البشرية

- ٢٢ - إن بعد الإنساني يقع في قلب عملية بناء القدرات. فالإنسان ليس مجرد مورد من الموارد، بل أنه مصدر التنمية والمستفيد النهائي منها. وقد أسمهم "تقرير التنمية البشرية" الذي يصدره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي سنوياً، إسهاماً هاماً في إبراز هذا الرأي في دائرة الاهتمامات العالمية. فتحقيق النمو الاقتصادي المستدام والتنمية المستدامة يستلزم توفر "كتلة حرجية"، ليس في البنية الأساسية المادية فحسب، وإنما أيضاً في قوة العمل المتعلمة الماهرة. وأصبح الموقف الذي يحتله التعليم في التعاون الإنمائي، بعد أن كان عنصراً ضمنياً لفترة طويلة، أكثر قوة في الاقتصاد العالمي المكثف اليوم.

- ٢٣ - ورغم أن أهمية التعليم، من المرحلة الابتدائية إلى الجامعة، صارت تحظى بقبول واسع باعتبارها عنصراً بالغ الأهمية من عناصر التنمية المستدامة، فإن كثيراً من المجتمعات النامية لا تزال تعاني من تزايد التفاوت بين المهارات التي يولد لها النظام التعليمي وتلك التي يحتاجها النظام الإنتاجي. فنادرًا ما تتطابق القوة العاملة المتعلمة مع احتياجات التنمية ذات الأولوية، مما يؤدي إلى البطالة والهجرة وحدوث فجوات خطيرة في تلبية المطالب الإنمائية. كما أن أثر تكنولوجيات المعلومات على التعليم بحاجة إلى اهتمام متعدد. فالتكنولوجيا الجديدة هي أدوات جديدة، وإذا ما أحسن توجيهها، يمكن أن تعزز فعالية التعلم وتنطوي للتلמיד الوصول إلى المعارف والمهارات التي لا تتوفر لهم في بيئتهم وموطنهم المحلي. كما أنها يمكن أن تساعد في الوصول إلى غير المتعلمين، وفي إدماج أعداد كبيرة من المستبعدين في العالم.

٤٢ - والهجرة البشرية بعد مختلف من أبعاد التنمية البشرية. إذ تتسم الساحة العالمية المعاصرة بالهجرات البشرية الواسعة، من القرى إلى المدن، وعبر البلدان والقارات، سعياً وراء السلام والازدهار. والفقراً والأغنياء على حد سواء يرغبون في الهجرة إلى أراضٍ بعيدة، ويستطيعون الهجرة إليها، وإن يكن لأسباب مختلفة، مما يشكل ضغوطاً على البنية الأساسية المدنية المضطجعة بالفعل. وهذا الشتات الجديد، الذي يتشكل من الرعايا الموجودين في الخارج، يشكل مورداً اقتصادياً هائلاً. وزراعة المتعلمين والمهنيين - وهو أكثر الموارد الإنمائية أهمية - من البلدان الفقيرة إلى البلدان الغنية يشكل تحدياً خاصاً لواضعى

السياسات. وتمثل إحدى المشاكل التي تواجه بعض البلدان في نزوح أكثر من ٧٥ في المائة من التقنيين فيها، وبخاصة خريجي الهندسة. فتضافر ضعف الاحتمالات في الداخل مع إغراء الحياة الرغدة في الخارج يصبح أمراً تصعب مقاومته.

٢٥ - وثمة حاجة لتعزيز القدرة على تحويل ما يشكل الآن استنزافاً مدمراً إلى تدفق يشيع الحيوية، وتسخير مواهب المهاجرين دون خنق روح الحراك والإبداع. إن وضع سياسات لتقليل درجة فقدان المتعلمين تعليماً عالياً نتيجة "لاستنزاف العقول" على الصعيد الدولي، أو لتشجيع المهاجرين على العودة، يمكن أن يسهم إسهاماً هاماً في تنمية القدرات. وقد يلزم الشروع في وضع سياسات ومخططات، على الصعيدين الوطني والعالمي على حد سواء، لتحويل التدفق الذي يحدث في اتجاه واحد إلى تدفق في الاتجاهين. وستكون هناك حاجة إلى تعاون الحكومات وأيضاً تعاون المؤسسات غير الحكومية، مثل الجامعات والصناعات والمشاريع الخاصة. ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال التوسيع في استخدام طرائق مثل التوأمة، وربط المؤسسات في بلدان مختلفة، والتعاون فيما بين بلدان الجنوب، والتعاون بين الشمال والجنوب، والتوسيع في البرامج الناجحة القائمة، التي تيسّر عودة المواطنين من أصحاب المهارات وإعادة إدماجهم في بلدانهم.

وأو - بناء السلام

٢٦ - إن مصادر وأصول النزاعات أصبحت الآن أكثر تعداداً مما كانت عليه في الماضي. فهي تشمل عوامل عرقية ودينية وقبلية، والمنازعات الجغرافية، والسيطرة على الموارد المعدنية والمائية، والبحث عن الهوية المشتركة. ويكمّن وراء الكثير من هذه النزاعات الفقر الجماعي واليأس الاقتصادي. ويشمل بناء السلام اجراءات متكاملة ومنسقة لضمان منع النزاعات أو حلها بصورة دائمة، ولকفالة عدم توقف عملية التنمية الطويلة الأجل، أو استئنافها في أقرب وقت ممكن. ويتعين إدماج البعد المتعلق ببناء السلام في مفهوم بناء القدرات.

٢٧ - إن العلاقة بين النزاع السياسي/العرقي وجهود الإغاثة وإعادة التأهيل والتنمية أصبحت تحظى باهتمام مكثف (انظر قرار الجمعية العامة ١٢٠/٥٠، الفقرة ٥١). وبالرغم من أنه كان من المعتقد لفترة طويلة أن أحد الشروط المسبقة للتنمية تمثل في الاستقرار والسلام، وأن المعونات الخارجية ينبغي أن تقتصر على جهود الإغاثة الإنسانية، فإن الخبرة المكتسبة في السنوات الأخيرة بينت أن التنمية لا تكون مناسبة فحسب مع الحالات غير المستقرة سياسياً، بل أنها ضرورية في مثل هذه الحالات. إن التنمية الوقائية جزء هام من الدبلوماسية الوقائية وإدارة النزاعات. وثمة تحدٌ مستجدٌ يتمثل في كيفية ترجمة هذه الأفكار إلى أعمال، وكيفية تطبيق مجموعة من السياسات لوضع المفهوم موضع التنفيذ. ومعظم البلدان لا تمتلك ما تحتاجه من نظم متكاملة لصنع القرار والتصميم والتنفيذ؛ وحيث توجد هذه النظم، فإنها تكون باللغة الضعف.

٢٨ - إن تزايد حالات الطوارئ الإنسانية قد سلط الضوء على ضرورة توسيع حدود بناء القدرات في اتجاه آخر: مساعدة الحكومات الوطنية في تعزيز قدراتها على التصدي لحالات الطوارئ الطبيعية والمعقدة، التي تشمل التأهب لحالات الطوارئ ووضع خطط طوارئ من خلال جهود تعاونية ومنسقة. وفي كثير من البلدان المعرضة للكوارث، يؤدي حدث وحيد من أحداث عنف الطبيعة إلى تبديد ثمار النمو الاقتصادي الذي تحقق بصعوبة. فالتكنولوجيا الحديثة والخبرات المكتسبة تتبع التأهب بصورة أفضل للتصدي للكوارث الطبيعية والتخفيف من آثارها المدمرة. وأصبح ينظر بصورة متزايدة إلى قدرات التأهب للتصدي للكوارث والإغاثة والوقاية والإدارة باعتبارها قدرات ترتبط بصلب القدرات الإنمائية. ورغم أن مواجهة حالات الطوارئ الإنسانية تتركز على الإغاثة الفورية، فإن من المسلم به الآن أن جهود الإغاثة ينبغي أيضاً أن تساهم في التنمية الطويلة الأجل.

٢٩ - وقد استعرضت لجنة التنسيق الإدارية، في دورتها المعقدودة في نيسان/أبريل ١٩٩٧، مفهوم بناء السلام وجهود منظومة الأمم المتحدة في هذا المجال. وأكدت ضرورة تعزيز القدرة الشاملة للمنظومة من خلال جملة أمور، منها إنشاء روابط متبادلة بين القدرات التحليلية والأنشطة التنفيذية للمنظومة في ميدان بناء السلام وفي الميادين السياسية والإنسانية والإنسانية. ووصولاً إلى تلك الغاية، ينبغي تعبئة القدرات الفنية اللازمة لتحليل الحالات المستجدة ووضع السيناريوهات. واتفقت لجنة التنسيق الإدارية على أن برامج الإغاثة والتنمية لا بد وأن تتغلب على الانقسامات القائمة: ووصولاً إلى تلك الغاية، ينبغي وضع إطار استراتيجي بالتشاور مع البلدان المعنية. وينبغي اختبار الإطار المقترن في اثنين من البلدان، كما ينبغي إنشاء فريق عامل لكل بلد لوضع الترتيبات الملائمة.

زاي - الاستفادة المثلث من المعونات

٣٠ - رغم ركود المساعدة الإنمائية الرسمية، كنسبة مئوية وكأرقام مطلقة على حد سواء، بل وتراجعها في السنوات الأخيرة، لم ينخفض عدد الأطراف المشاركة في عملية التنمية على الصعيد القطري، وبخاصة الأطراف الخارجية. ورغم ما ينصب من تأكيد على تنسيق معونات المانحين، فكثيراً ما يركز المانحون على مشاريعهم وبرامجهم الخاصة، مما يجعل القيادة الوطنية أمراً لا غنى عنه. بل لقد أصبح ذلك الاحتياج إلى القيادة أكثر أهمية مع استحداث الجمعية العامة طرائق، مثل النهج البرنامجي، تتأسس على الملكية والقيادة الوطنية، وتتوخى تجميع الأموال الآتية من مصادر مختلفة. ومع ذلك، يظل كثير من الحكومات يفتقر إلى القيادة الفنية والمهارات اللازمة لإدماج الأنشطة التي شترك في نفس النطاق الفني وإن كانت تمول من مصادر متنوعة، ولضخ مدخلات مختلفة في برنامج واحد. وتظل آليات تنسيق المعونات المدعومة من الخارج، مثل اجتماعات الموارد المستديرة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتقديرات وبرامج التعاون التقني الوطنية، بحاجة إلى تعزيز القيادة الوطنية.

٣١ - وقد ظل دعم وتنشيط القدرات الوطنية على تنسيق المعونات موضوعاً مدرجاً منذ وقت طويلاً على جدول الأعمال الدولي. وكان أحد العيوب الرئيسية يتمثل في التعامل مع الموارد الخارجية بصورة

مستقلة عن التيار الرئيسي للموارد الداخلية، على أساس أن التصرف في هذه الموارد الداخلية هو من الصالحيات التي تنفرد بها الحكومات المعنية، وأن المسائلة عن دولارات المعونات تكون أمام المجالس التشريعية التي اعتمدتها. أما التحول الذي حدث مؤخرا نحو الملكية الوطنية والإدارة الوطنية والتنفيذ الوطني، والذي قبلته البلدان المانحة والمتعلقة على حد سواء، فينبغي أن يخفف بعضاً من هذه الشواغل ويوفر نظرة متكاملة إلى جميع الموارد الموجهة إلى غرض واحد في ظل الإشراف الوطني. وتتحقق فعالية تنسيق المعونات كأفضل ما يكون من خلال النهج المواضعي أو البرنامجي، الذي يتضمن إدماج المدخلات الخارجية في برنامج وطني ما. فهو لا يحقق فحسب ما تستهدفه الجهة المانحة من فاعلية التكلفة، بل أنه يحقق أيضاً الهدف الأعم المتمثل في تعزيز أثر المعونة. والقدرة على تنسيق المعونات تتضمن القدرة على رصد المعونات وتقديرها. ويلزم توفر مهارات خاصة لرصد وتقدير البرامج والمشاريع التي تمول من أكثر من مصدر واحد. فالمبادئ والمعايير المتعلقة بالبرامج التي تتعدد جهات تمويلها، والتي تضم عدة مكونات/مشاريع، تتطلب نوعاً جديداً من التفكير.

حاء - الحكم

١ - الدولة

٣٢ - يعتبر توفر الحكم الرشيد أو الحكومة المقترنة أمر لازم للاستقرار والتنمية ولعملية الإصلاح الاقتصادي. وهناك توافق متزايد في الآراء على أن تدخل الدولة في التنمية قد يكون استراتيجياً وليس شاملًا، وانتقائياً وليس م Comprehensive. ووجود حكومة فعالة أمر محوري لإنشاء وتسخير اقتصادات ذات منحى سوقي. وتبين التجربة أنه لا يمكن مواصلة سياسة عامة مستمرة دون توفر قدرة مناسبة على الحكم. وفي حين لا يوجد تعريف مقبول من الجميع لما يعنيه الحكم الرشيد أو الحكومة "المقترنة" من الناحية التنفيذية، فإنه ينبغي على الأقل وجود إطار سياسي مستقر ومنفتح نسبياً ويتسم بالشفافية، يكون ممثلاً لإرادة الناس، ويستجيب لها. وبناء القدرات في هذا الجانب يتضمن بناء المؤسسات السياسية والبنية الأساسية التيتمكن من أن يسود صوت الناس في اختيار ممثليهم وتسخيرهم وإقالتهم، وفي تهيئة ثقافة إدارية تكفل وجود خدمة مدنية ذات طابع غير سياسي. وفي حين تتعرض البيروقراطية كثيراً للسخرية، فإن هناك أدلة متزايدة على أنه لا غنى عن الخدمة المدنية الكفؤة، وأن رعاية المهارات الإدارية أمر مطلوب على كافة المستويات. وأصبحت المنظمات الدولية تولي أهمية متزايدة إلى هذا المفهوم، وأصبح إصلاح الخدمة المدنية يحتل مكانة بارزة في التعاون الإنمائي الدولي. ويشارك كل من الأمم المتحدة والبنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ضمن جهات أخرى، في هذا الجهد.

٣٣ - والمجتمع الدولي مدعو الآن إلى مساعدة البلدان التي تنتقل من الأنظمة القمعية إلى الأنظمة النيابية في تهيئة وتعزيز شروط السياسات والسياسي المؤسسي للحكم الرشيد؛ وهو ما يشمل أنشطة من قبل إجراء الانتخابات وإقامة هيئات قضائية مستقلة وتبسيط الخدمة المدنية وتدريب الشرطة. وتشارك الأمم المتحدة في هذه المهام ضمن ما تبذله من جهود لبناء السلام في مرحلة ما بعد النزاع ولتجديد الدول المنهارة وإعادة تأهيلها. كما أن المنظمات الإقليمية والوكالات غير الحكومية مطالبة هي الأخرى بتقديم

المساعدة. وكثيراً ما يقتصر تفسير بناء القدرات على ما يتصل بالحكم المركزي أو الاتحادي؛ بالرغم من أنه ينطوي على أهمية بالنسبة لتنمية المجتمع المحلي والإدارة البلدية. ولا يمكن أن توفر الفعالية للأمركة وتفويض سلطات صنع القرار دون أن يقابل ذلك بناء القدرات على صعيد المجتمع المحلي.

٣٤ - والحكم الرشيد يستلزم القضاء على فساد الأجهزة. وتحث منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الدول الأعضاء فيها على عدم السماح بإدراج الرشوة في الاقتطاعات الضريبية. وبدأت منظمة التجارة العالمية مناقشات بشأن تحديد معيار للشفافية لممارسات الشراء الدائمة. ووضع البنك الدولي في الآونة الأخيرة مبادئ توجيهية جديدة للشراء تسمح بإلغاء جزء من قرض ما، إذا ما ثبت وجود ممارسات فساد أو احتيال، وتحظر على الشركات المداناة الدخول في عطاءات المشاريع المقبلة. وأصبح الآن للمنظمة الدولية للشفافية، وهي هيئة لمكافحة الفساد، فروع في أكثر من ٥٠ بلداً. والحكم الرشيد مرادف للإدارة الإنمائية السليمة، ولكيفية تسخير المزايا النسبية التي يتمتع بها مجتمع ما من أجل الصالح العام. والفساد يرفع تكلفة المشاريع الإنمائية. وهناك إدراك واسع النطاق بأن الفساد لم يعد أكثر انتشاراً واقتاحاماً مما كان عليه الحال من قبل، بل أنه زاد في بعض البلدان نتيجة لعملية التحول الديمقراطي، إلى جانب الإصلاحات الاقتصادية، ونتيجة لها فيما يبدو. ولم تعد بؤرة الفساد تقتصر على الدولة؛ إذ صارت تمتد إلى المجتمع المدني. غير أنه يجب توخي الحذر عند إدماج تدابير مكافحة الفساد في جدول الأعمال المتعلقة بالحكم لدى الوكالات الإنمائية.

٢ - المجتمع المدني

٣٥ - صار هناك تسليم واسع النطاق بالمساهمة الهامة التي يقدمها المجتمع المدني إلى النمو الاقتصادي وإلى الاستقرار الاجتماعي. فالوكالات الإنمائية الدولية تشرك أطرافاً غير حكومية كقنوات للمعونات وعناصر فاعلة فيها. ومن ثم، فإن مبادئ الحكم الجيد تنطبق بنفس القدر على المجتمع المدني.

٣٦ - يمر القطاع الخاص في كثير من المجتمعات النامية بمرحلة تحول. فالأعمال التجارية المملوكة لعائلات تحول إلى اكتساب الطابع الاحترافي، وحملة الأسهم النائمون والمديرون الخاملون يستقيطون ويطالبون بحقوقهم. إن تحقيق الربح وحسن الحكم أو الإدارة مجالان متمايزان، ولا يتبع أحدهما الآخر بالضرورة. وتتردد مطالب من أجل مزيد من الشفافية والمساءلة وسلامة المحاسبة. وتقوم وكالات التمويل الدولية، مثل البنك الدولي والمؤسسة المالية الدولية والمصارف الإنمائية الإقليمية، بتقديم الأموال مباشرة إلى قطاع الشركات، وتعتزم تعزيز عملية الإقراض هذه. وفي هذا الإطار ينبغي النظر إلى مسألة توسيع نطاق مبادئ الحكم الرشيد ليشمل قطاع الشركات.

٣٧ - والقطاع التعاوني من القطاعات المهمة نسبياً في المجتمع المدني وهو يتيح طريقة وسطاً بين القطاع العام الذي يفتقر إلى الكفاءة والقطاع الخاص الذي يتركز على فكرة الربح. فهو يجمع بين المحاسبة العامة والأداء اللابيرورقراطي والاعتماد على الذات. وقد نمت الحركة التعاونية في المجتمعات النامية. وكجزء من مشروع إنمائي جديد، ينبغي على المجتمع الدولي والمؤسسات المتعددة الأطراف أن تدعم وتشجع هذه الحركة. ومعظم التعاونيات لا تفتقر فحسب إلى الأموال بصورة بالغة، بل أنها، وهو الأهم،

تفتقر إلى القدرات الإدارية والتنظيمية. إن وجود قطاع تعاوني قادر يمكن أن يكمل الحكومة المققدرة والقطاع الخاص المققدرة.

٣٨ - لقد حدث نمو سريع في عدد المنظمات غير الحكومية ونطاق أنشطتها. وزادت نسبة المعونات الإنمائية التي تمر من خلال المنظمات غير الحكومية من ٠,٧٪ في المائة عام ١٩٧٥ إلى ٣,٦٪ في المائة عام ١٩٨٥، وإلى ما لا يقل عن ٥٪ في المائة في الفترة ١٩٩٤-١٩٩٣، باستثناء المعونات المتعددة الأطراف. وقد زاد عدد المنظمات غير الحكومية في البلدان النامية بصورة هائلة. وإذا كانت الشركات تأخذ في اكتساب الوعي الاجتماعي، فإن المنظمات غير الحكومية، وهي الوحدات التقليدية التي لا تستهدف تحقيق الربح، صارت تكتسب طابع الشركات. ومع تحلل الدولة بصورة متزايدة من مهامها المتعلقة بالرعاية الاجتماعية، فإن المنظمات غير الحكومية أصبحت تنخرط في جهود القواعد الشعبية في مجالات من قبيل التعليم والصحة. وهي تتلقى الأموال من وكالات خارجية، أو تحصل عليها بصورة غير مباشرة من حكوماتها. وفي كثير من الحالات، تتجاوز الأموال التي تتلقاها هذه المنظمات والأنشطة التي تضطلع بها ما تمتلكه من قدرات ومهارات ومع ندرة الأموال، فإن قلة من هذه المنظمات هي التي تستطيع أن ترفض دعماً مالياً على أساس أنها لا تملك القدرات اللازمة - هذا إن كان هناك من يمكنها أن تفعل ذلك حقاً. وما لم يتم بناء قدرات ملائمة لدى الأطراف غير الحكومية، وتمرير موارد أكثر فأكثر من خلال المنظمات غير الحكومية، فقد تكون النتيجة هي إساءة استخدام الموارد أو تبديدها بل وقد يحدث رد فعل عكسي فيما يتعلق بالمعونات. ويتعين أخذ حساسيات الحكومات في الحسبان عند الاضطلاع بهذه المهمة. وتولي المنظمات الدولية انتباها خاصاً لهذا الجانب عند وضع خططها الإنمائية.

طاء - الإصلاحات الاقتصادية

٣٩ - إن جميع البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة الانتقال تかりباً قد استحدثت إصلاحات في اقتصاداتها بوضع خطة ذات محورين: إعادة تشغيل الاقتصادات الراكدة؛ والانضمام إلى الاقتصاد العالمي. وهي تسعى إلى تحقيق التحديث دون أن تفقد الدعامات التي توطد أركانها، وإلى الاندماج في الاقتصاد العالمي دون أن تفقد السيطرة على اقتصاداتها الداخلية. وهي عملية معقدة تتطلب درجة كبيرة من التعقيد والمهارات التي يفتقر إليها كثير من تلك البلدان، مما يضطرها إلى التماس المساعدة الخارجية، وبخاصة من مؤسسات بريتون وودز. إن بعد المتعلق ببناء القدرات في الإصلاحات الاقتصادية هو بعد يتطلب اهتماماً خاصاً من جانب الأمم المتحدة. إن المزاج السليم بين السياسات والقدرات الاقتصادية وتلك المتعلقة بالمساواة، على النحو اللازم لتحقيق تكيف ذي وجه إنساني ويكفل العدالة الاجتماعية مع النمو الاقتصادي، وهو مزاج يتسم بالضعف في كثير من البلدان. وتضطلع الأمم المتحدة بدور حفاز وتنسيقي حيوي في هذا المسعى، ومن الضروري الاهتمام بصورة مستمرة بقدرتها على الاضطلاع بهذا الدور.

رابعاً - المسائل التنفيذية

٤٠ - وعلى حين يتوفر قبول واسع بضرورة تحويل النطاق الفني للجهود الإنمائية من التعاون الاقتصادي، وتوسيعه ليشمل بناء القدرات، فإن جاباً كبيراً من البنية الأساسية اللازمة لذلك ظل كما هو دون تغير. وأشارت دراسة حديثة إلى أن إبراز هذا المفهوم في صدارة عملية المعونة قد اتضح أنه أصعب مما كان متوقعاً. ومن بين الصعوبات، نجد ما يلي:

(أ) عدم اليقين بشأن المفهوم وكيفية قياسه؛

(ب) وجود مجموعة كبيرة مربكة من العمليات والأساليب الفنية؛

(ج) وجود فجوة واسعة بين الوصفات والممارسات.

ورغم جسامه الاحتمالات المعاكسة، اتخذ كثير من الوكالات المانحة ومنظومة الأمم المتحدة خطوات عديدة إلى الأمام. وكان ذلك الجهد يتتألف من شقين: تلافي الأخطاء و نقاط الضعف في التعاون التقني والتكيف مع العصر المتغير والاحتياجات الجديدة. فليس كل أشكال التعاون التقني، رغم علو قيمتها لدى السلطات الوطنية، هي أشكال مؤاتية بالضرورة لتنمية القدرات الوطنية، أو ملائمة لها. وفي حين أن التعاون التقني الذي يقدم دعماً مباشراً أو يسد الثغرات قد يكون مبرراً من ظروف معينة، فإنه يتطلب تحسب نوع التعاون الذي يقوض القدرات دون قصد. أما الاحتياجات الجديدة فهي معروفة. ويتمثل التحدي في كيفية تحويل نظام راسخ بني على مدار أكثر من نصف قرن.

التوصية ١

٤١ - إن المساعدات الخارجية المخصصة لتنمية القدرات الوطنية يجب أن تكون أكثر انتقائية وحساسية بدرجة كبيرة، ويجب تحسين استيعابها داخلياً وإدماجها في العمليات المحلية، والابتعاد عن النتائج القصيرة الأجل والمساءلة الضيقية. ويلزم وضع نموذج جديد لوجود وتمثيل الشركاء الإنمائيين الخارجيين. ويتطلب تعزيز القدرات الوطنية على رصد وتقدير الأنشطة الإنمائية، وتصميم المعايير المتعلقة بذلك.

٤٢ - وتقوم المنظمات الدولية بإضفاء الصبغة التنفيذية على بناء القدرات في تعميم وتوسيع مساعداتها الإنمائية. وقد أصدر البنك الدولي مؤخراً توجيهات تنفيذية جديدة يصنف التعاون التقني حسب النتائج، مثل دعم السياسات وإعداد السياسات ودعم التنفيذ وتنمية المؤسسات. وقد بدأ البنك، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومصرف التنمية الفريقي، مبادرة أفريقيا لبناء القدرات لمساعدة البلدان الأفريقية في بناء قدراتها في مجال تحليل السياسات وإدارة التنمية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وتهدف المبادرة إلى بناء كتلة حرجية من محللي السياسات والمديرين الاقتصاديين المحترفين في أفريقيا، ويقدم المانحون الدعم إلى الصندوق أفريقي لبناء القدرات. وينبغي أن توفر الدروس المكتسبة من المرحلة التجريبية الحالية توجيهها مفيدة فيما يتعلق بمسائل من قبيل: هل جرى تعزيز القدرات في مجال تحليل السياسات وإدارة التنمية - وهما مجالات من أكثر مجالات المهارات تعقيداً - في أفريقيا جنوب الصحراء

الكبرى، وهي أفق مناطق العالم؟ وهل هذه هي المداخل الصحيحة للمساعدة الخارجية في بناء القدرات؟ وهل هي قدرات مستمرة وقابلة للاستدامة؟

التوصية ٢

٤٣ - تتحمّل المنظومة الإنمائية في الأمم المتحدة مسؤولية خاصة باعتبارها تضبط الإيقاع وتقوم بدور حفاز. وثمة ضرورة لوضع مبادئ توجيهية ومعايير على نطاق المنظومة يمكن أن تستخدّمها المنظومة قاعدة أساسية ونقطة مرجعية (انظر أيضاً قرار الجمعية العامة ١٢٠/٥٠، الفقرة ٢٦). ووفقاً للقرار ١٢٠/٥٠ ينبغي أن يظلّ بناء القدرات جزءاً أساسياً من الأنشطة التنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري، بالتركيز على تعزيز القدرات الوطنية في مجالات إعداد السياسات والبرامج، وإدارة التنمية، والتخطيط والتنفيذ والتنسيق، والرصد والتقييم.

٤٤ - وتقوم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة باستحداث سياسات وتدابير لزيادة تركيز وجودها وبرامجهما على المستوى القطري على بناء القدرات، وتحوّل عن الدعم المباشر للبرامج/المشاريع إلى تلبية الاحتياجات الطويلة الأجل فيما يتعلق بالقدرات. ويؤكّد جدول أعمال القرن ٢١ على ذلك بصفة خاصة. والخبرة المكتسبة من برنامج البحث التعاوني في اقتصاديات البيئة والتنمية، الذي أنشأ عام ١٩٩٣، تبيّن ضمن جملة أمور مدى تعقيد عملية إضفاء الطابع التنفيذي على تعزيز القدرات. ويتمثل أحد الاستنتاجات الهامة في أن تعزيز القدرات ليس نتيجة جانبية تتحقق بصورة آلية من البحث التعاوني. وبرنامج بناء القدرات للقرن ٢١، الذي كان نتاجاً لمؤتمر الأمم المتحدة المعنى بالبيئة والتنمية^(٢)، يساعد البلدان النامية في بناء قدراتها على إدماج مبادئ جدول أعمال القرن ٢١ في خططها وبرامجهما الوطنية. ويقوم صندوق استئمانى حجمه ٥٧ مليون دولار أنشأه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مع اقتسام التكلفة مع المنظمات غير الحكومية على نطاق محدود وإن كان هاماً، بدعم المشاريع ذات التوجه القطري القائمة على التنفيذي الوطني. ويفطي النطاق التنفيذي للصندوق نحو ٦٠ بلداً. وفي حزيران/يونيه ١٩٩٦، انتهى استعراض مستقل لبرنامج بناء القدرات للقرن ٢١ إلى أن البرنامج أحرز تقدماً يعتد به في إدماج مبادئ التنمية المستدامة في عمليات التخطيط الإنمائي في معظم البلدان الـ ٤٠ التي يجري تنفيذه فيها. ومن المهم ملاحظة أن نطاقه الشديد الشمولي، وتركيزه على البيئة، وضيق قاعدة موارده - التي يُستهدف أن تصل إلى ٥٠٠ مليون دولار - لا تمكن برنامج بناء القدرات للقرن ٢١ من تغطية كامل احتياجات بناء القدرات؛ لم يكن ذلك هو الهدف من ورائه.

٤٥ - إن صناديق الأمم المتحدة وبرامجهما تقف في طليعة الجهد المبذولة للتحول من المساعدات التقنية التقليدية إلى نمط جديد من بناء القدرات. ومن ثم، قرر المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في مقرره ١٤/٩٤، أن تكون المهمة الشاملة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي هي مساعدة البلدان الداخلة في البرنامج في مساعها لتحقيق التنمية البشرية المستدامة تماشياً مع برامجها وأولوياتها الإنمائية الوطنية. وتتضمن استعراض أجري مؤخراً لنهج منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وعملياتها جملة نقاط منها أن إدماج النظم والسياسات المحلية في البرامج التي تدعمها اليونيسيف يمكن أن يؤدي إلى تشويه أولويات

السياسات والبرامج التي تضعها المؤسسات الوطنية، ونزع الكفاءات المؤهلة وصاحبة الخبرة من أنشطة هامة أخرى. ومن ثم، ينبغي لاستراتيجية تدخلها لبناء القدرات، ضمن جملة أمور، أن تتخذ قرارات أكثر وعيًا في المفاضلة بين بناء القدرات في الأجل الطويل وتحقيق الأهداف التنفيذية. وينبغي تعزيز لا مركزية البرمجة حتى المستوى الميداني، حيث أن بناء القدرات يتطلب اختياراً للشركاء على أساس قطري. ويؤكد صندوق الأمم المتحدة للسكان بصفة خاصة على استدامة برامج تنظيم الأسرة التي تتطلب، ضمن جملة أمور، زيادة فهم دور كل من القطاعين العام والخاص في وضع السياسات وتصميم خدمات تنظيم الأسرة بالاشتراك مع المانحين والحكومات.

٤٦ - تواصل الوكالات المتخصصة في منظومة الأمم المتحدة تركيز ما تضطلع به من أنشطة على المستوى القطري، وبخاصة التعاون التقني، على تنمية الخبرات والقدرات الوطنية. فالجهود التي تبذلها منظمة الصحة العالمية، مثلاً، من أجل بناء القدرات على المستوى القطري تشمل أربعة مجالات استراتيجية، بما في ذلك إعداد السياسات وتنفيذها، وإدارة النظم الصحية، مع مراعاة الاحتياجات والخبرات الوطنية. كما أن الجهود التي تبذلها منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) في مجال التعليم تترك أثراً هاماً على بناء القدرات. وتميز منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) تميزاً واضحاً بين بناء القدرات ومشاريع الدعم المباشر.

التوصية ٣

٤٧ - قد يتطلب الانتقال بصورة دائمة من المساعدة التقليدية إلى بناء القدرات إدخال تغيرات أكثر جوهريّة في طريقة تصميم الأنشطة التنفيذية وإنجازها.

٤٨ - وقد اتخذت الجمعية العامة، ضمن عملية الإصلاح الشامل، قرارات هامة في السنوات الست الأخيرة فيما يتعلق بالأنشطة التنفيذية داخل منظومة الأمم المتحدة، وكان الهدف الرئيسي منها هو تعزيز أهمية هذه الأنشطة واستجابتها للاحتياجات الوطنية، وإدماجها في التنمية الوطنية. فقد استحدثت آلية مبتكرة، مثل مذكرة الاستراتيجية القطرية، وتعزيز الحوار بشأن السياسات، والنهج البرنامجي، والتنفيذ الوطني. وفي حين تهدف جميع هذه الآليات إلى دعم الملكية الوطنية والإندماج في العملية الإنمائية، فإن فعالية تنفيذها تقتضي أن يقابلها بناء للقدرات المناسبة التي تشمل مجالات من قبيل التخطيط وضع الأولويات والبرمجة دون إدخال التغيرات اللاحقة في السياسات على مستوى المقر، بما كان يلقى عبئاً غير عادل على الصعيد الميداني؟ إن عدم كفاية الدعم المقدم لوضع السياسات على الصعيد العالمي قد يكون سبباً هاماً لتعثر مسيرة الإصلاح أو ما يشوبها من عيوب. وقد يلزم إدخال مزيد من التغيرات في نهج التخطيط والبرمجة على المستوى القطري التوكيد على مساعدة البلدان في وضع برامج وطنية متماسكة.

التوصية ٤

٤٩ - لكي يصبح بناء القدرات مهمة أكثر تركيزاً للمنظومة الإنمائية في الأمم المتحدة، يتبع إجراء استعراض تقدی للسياسات والإجراءات القائمة. ويتعين النظر في مدى اتساق واتفاق السياسات الموجدة مع أهداف بناء القدرات. إن تغير مساهمة منظومة الأمم المتحدة من كونها برامج ومشاريع قائمة ذاتها إلى مدخلات محسوبة في البرامج الوطنية سوف يستلزم إجراء استعراض لمجمل دورة المشاريع وثقافة البرمجة.

٥٠ - ولا يمكن أن تصبح جهود بناء القدرات التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة جهوداً مستدامة إلا من خلال عملية تفاعل ميدانية، تتطلب معرفة عملية عادات والتقاليف المحلية، ومقدرة على اجتذاب المهارات والتكنولوجيات وتقاط القوة المحلية. إن القيام بعملية قطرية محددة يستلزم تركيزاً على الصعيد القطري وسيطرة من جانب منظومة الأمم المتحدة. وفي حين تتسم اللامركزية وتفويض السلطات بالأهمية بالنسبة لمجمل عمل المنظومة فإنها يتسمان بأهمية حاسمة في مجال بناء القدرات. وفي حين يتسم التمكين بأهمية بالغة في أي عملية تتركز على الناس، فإنه يعد شریان الحياة بالنسبة لجهود بناء القدرات التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة.

٥١ - ولن يكون ذلك بالمهمة السهلة. فسياسات المنظومة الإنمائية في الأمم المتحدة والإجراءات التي تتبعها في تصميم وإنجاز أشطتها التنفيذية قد تطورت على مدار الـ ٥٠ سنة الماضية. وفي السنوات الأخيرة، تتحرك المنظومة في الميدان، تحت قيادة نظام المنسق المقيم، نحو إعادة تعريف جانب كبير من أنشطة التعاون التي تضطلع بها، وكل أنشطة التعاون التقني من أجل بناء القدرات تقريباً، في مجالات من قبل الحكم، وتنمية الموارد البشرية، وبناء المؤسسات، وإدخال المرأة في صلب الحياة الاجتماعية - الاقتصادية. و كنتيجة لتكوين منظومة الأمم المتحدة وثقافتها الأساسية، فإن جانباً كبيراً من جهودها في مجال بناء القدرات يكون مركزاً على الأمم المتحدة ذاتها، تحركه الولايات، ويرتبط بنتائج محددة، ويُصاغ بحيث يتطابق مع إجراءات واحتياجات المنظمات المعنية.

التوصية ٥

٥٢ - إن الطائفة العريضة من الأنشطة التي تدخل الآن ضمن بناء القدرات على الصعيد الميداني تبرز ضرورة توفير قدر أكبر من الوضوح والفهم المشترك لهذا الموضوع. وينبغي دعم الموظفين الميدانيين بما يلزم من موارد، وتمكينهم لإنجاز مهامهم. وتعتبر الجهود التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة في مجال بناء القدرات جهود تفتقر إلى التنسيق بدرجة كبيرة، وتتركز أساساً على ما يقابلها من جهود. وما يلزم هو توفر هج منظم أكثر شمولاً للمنظومة بكميتها. وتتوفر دفعة سياسية من المستوى الحكومي الدولي، وبخاصة في إطار استعراض السياسات الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات للأنشطة التنفيذية، المقرر له عام ١٩٩٨، سيكون أمراً لا غنى عنه في قيادة هذا الجهد.

الحواشي

انظر A/51/39 (٢)

(٣) انظر تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣ - ١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.I.8 وتصويباته).

- - - - -