الأمم المتحدة

E/C.16/2002/4

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
13 May 2002
Arabic
Original: English

لجنة خبراء الإدارة العامة

الدورة الأولى

نيويورك، ٢٢-٢٦ تموز/يوليه

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز قدرة الإدارة العامة على تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية

الدور الهام الذي تضطلع به الإدارة العامة والحكم الرشيد في مجال تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية: تنمية القدرات المؤسسية

تقرير الأمانة العامة

موجز

لنظم الإدارة العامة، والإدارة الرشيدة لشؤون الحكم بصفة عامة، دور هام في تنفيذ الأهداف الإنمائية الواردة في إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية. وينطوي تحسين وإصلاح نظم ومؤسسات الحكم بما في ذلك تعزيز قدرة القطاع العام، على أهمية قصوى في مجال تخفيف حدة الفقر، وتعميم منافع العولمة على الجميع، وتعزيز مشاركة المواطنين في كافة مستويات الحكم، وحماية البيئة، وتشجيع التنمية المستدامة، ومنع الصراعات العنيفة وإدارتها. وعلى الرغم من التقدم الذي أحرزته بلدان كثيرة في ميدان بناء مؤسسات ديمقراطية وحماية حقوق الإنسان لا تزال الديمقراطيات في بعض مناطق العالم هشة، وتفتقر مؤسساتها إلى القوة التي تكفل لها الاضطلاع بشؤون الحكم على نحو فعال. وفي ضوء ما سلف، يرمي هذا

* E/C.16/2002/1.

080702 080702 02-38829 (A)
0238829

التقرير إلى استعراض القضايا ذات الأولوية وتقديم التوصيات الاستراتيجية والبرنامجية المتعلقة بتنمية القدرات المؤسسية، مع الإشارة بصفة خاصة إلى المسائل المتعلقة بأجهزة الإدارة المركزية، والإدارة والتجديد في القطاع العام، والحكومات المحلية وإحلال اللامركزية، والمشاركة والشراكات على الصعيد العام، والوسائل المؤسسية للسلام والأمن. وثمة إشارة أيضا في التقرير إلى ضرورة تعزيز تنمية القدرات المؤسسية من أجل الوفاء باحتياجات أفريقيا.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا – إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية بوصفه نموذجا جديدا للتنمية	١-١١	٤
ثانيا – تعزيز المؤسسات من أجل بناء الدولة الديمقراطية الفعالة	١٢-٤٠	٦
ألف – المؤسسات التشريعية	١٣-١٧	٧
باء – المؤسسات القضائية	١٨-١٩	٨
جيم – أجهزة الإدارة المركزية	٢٠-٢٣	٩
دال – الإدارة والابتكار على صعيد القطاع العام	٢٤-٢٨	١٠
هاء – اللامركزية والحكم المحلي	٢٩-٣١	١١
واو – مشاركة الجمهور والشراكات	٣٢-٣٤	١٢
زاي – الوسائل المؤسسية المتعلقة بالسلام والأمن	٣٥-٤٠	١٣
ثالثا – دعم تنمية القدرات المؤسسية من أجل تلبية الاحتياجات الخاصة لأفريقيا	٤١-٤٢	١٥
رابعا – التوصيات	٤٣	١٥

أولا – إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية بوصفه نموذجا جديدا للتنمية

١ – يوفر إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية تصورا للعالم في القرن الحادي والعشرين. وهو يتصور عالما يسوده السلام والرخاء والعدل مؤكدا من جديد أغراض ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة. ويعكس الإعلان التزام الدول الأعضاء بكفالة السلام والأمن ونزع السلاح؛ وتشجيع التنمية واستئصال الفقر؛ وحماية بيئتنا المشتركة؛ ودعم حقوق الإنسان والديمقراطية وإدارة شؤون الحكم على نحو سليم؛ وحماية الضعفاء؛ والوفاء بالاحتياجات الخاصة بأفريقيا. ومن خلال الإعلان، يؤكد رؤساء الدول والحكومات أنهم يتحملون، من منطلق زعامتهم، مسؤولية جماعية في مساندة مبادئ الكرامة الإنسانية والمساواة والعدالة، على الصعيدين الوطني والعالمي، وأنهم يسلمون في نفس الوقت بضرورة الاضطلاع بجهود خاصة من أجل حماية أشد الفئات ضعفا. ويشدد الإعلان على أن العولمة تمثل قوة إيجابية لكافة سكان العالم، مما يشكل واحدا من أعظم تحديات عصرنا. ولا يمكن بلوغ هذا الهدف إلا إذا كان هناك جهد متناسق على الصعيد العالمي لصوغ وتنفيذ سياسات وتدابير ترمي إلى دمج البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في الاقتصاد العالمي بأسلوب فعال. ويؤكد الإعلان كذلك ضرورة تعزيز الأمم المتحدة حتى تصبح أداة أكثر فعالية في السعي إلى تحقيق جميع هذه الأولويات (قرار الجمعية العامة ٥٥/٢، الفقرة ٢٩).

٢ – ويتضمن تقرير الأمين العام عن الدليل التفصيلي لتنفيذ الإعلان (A/56/326) استراتيجيات العمل المحتملة التي تهدف إلى الوفاء بالغايات والالتزامات المعلن عنها في اجتماع قمة الألفية للجمعية العامة. ويبرز هذا الدليل ٥٣ غاية إنمائية، تتضمن ١٨ هدفا محددا. وبناء على جهود الحكومات، ومنظومة الأمم المتحدة بكاملها، بما في ذلك مؤسسات بريتون وودز ومنظمة التجارة العالمية والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الدولية والمنظمات الإقليمية والمجتمع المدني، يشير الدليل التفصيلي إلى الطرق الجديرة بالاتباع، ويتضمن معلومات عن أفضل الممارسات التي تفيد في بلوغ الغايات والمقاصد الأساسية الواردة في الإعلان. ومن خلال تسليط الضوء على القضايا والاستراتيجيات والأهداف والمؤشرات، يوفر الدليل التفصيلي مبادئ العمل التوجيهية للدول الأعضاء والمواطنين والمجتمعات والمناطق والهيئات الدولية.

٣ – وقد جاء في الدليل التفصيلي أنه من الأمور البالغة الأهمية أن تصبح الغايات الإنمائية للألفية أهدافا وطنية وأن تستغل في زيادة الترابط والاتساق بين السياسات والبرامج الوطنية (A/56/326، الفقرة ٨١). ويتبلور الدور الهام للحكم الرشيد في مجال تنفيذ الغايات السالفة الذكر في سائر أنحاء الإعلان والدليل التفصيلي لإنفاذه بشكل علني وبشكل ضمني. وفي معرض الحديث عن الحكم، ينبغي الأخذ بأوسع تعريف ممكن له، وبما يتجاوز كثيرا التفسير الذي قد يكون ضيقا والمتمثل في الحكم ''السياسي''. فالحكم يشير في الواقع، ليس فقط إلى ممارسة السلطة السياسية، بل أيضا إلى ممارسة السلطة الاقتصادية والإدارية، عند تناول شؤون البلد على كافة الأصعدة والتي تشمل الدولة، وتتجاوزها لكي تتضمن أيضا القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. فالحكم، من هذا المنطلق، يشير إلى القدرة على معالجة الاقتصاد وتعبئة الموارد وكفالة قدر ما من العدالة الاجتماعية وتشجيع تهيئة بيئة مواتية للمساعي الفردية وضمان السلام والأمن.

٤ – وعند تحليل دور الحكم الرشيد في مجال تنفيذ الإعلان، يجب التركيز على دعائم القدرة على الحكم،

بما يشمل القدرة المؤسسية والقدرة على صوغ السياسات والقدرة الإدارية التنظيمية وإدارة الموارد البشرية والكفاية التكنولوجية. ومن الاستنتاجات الرئيسية، التي يمكن استنباطها من الإعلان وغاياته، أن قدرة الدولة في المجالات السالفة الذكر تمثل العامل المهيمن فيما يتصل بتنفيذ الإعلان بشكل ناجح. ومما يُحتج به، في هذا المضمار، أن تسيير الحكم على نحو ديمقراطي فعال، وكفالة وجود الإدارة العامة ذات الكفاءة من بين أهم العناصر في ميدان تشجيع برنامج التنمية الوطنية بالبلد. وثمة أهمية قصوى، في الواقع، لتحسين وإصلاح نظم ومؤسسات الحكم، بما في ذلك تعزيز قدرة القطاع العام، فيما يتعلق بتناول عدد من القضايا، من قبيل تخفيف وطأة الفقر وتعميم منافع العولمة وتعزيز مشاركة المواطنين على جميع أصعدة الحكم وحماية البيئة وتشجيع التنمية المستدامة ومنع الصراعات العنيفة وإدارتها. وقد جاء في تقرير الألفية (انظر A/54/2000، الفقرة ١٥) أن التحديات التي نواجهها اليوم أصعب من أن تتغلب عليها دولة بمفردها. فعلى الصعيد الوطني، يجب أن يكون حكمنا أفضل، وعلى الصعيد الدولي يجب أن نتعلم أساليب أفضل للحكم. كما أن فعالية الدول عنصر أساسي في المهمتين وقدرتها على تحقيقهما بحاجة أيضا إلى تعزيز.

٥ - ورغم أن نظم ومؤسسات الحكم تتسم بالأهمية، فإنها لا تستطيع إنجاز دورها النهائي إلا إذا كانت تستند إلى إطار متماسك من أطر القيم. ومن الجدير بالذكر أن الإعلان يمثل تحولا نموذجيا رئيسيا على صعيد القيم، فهو يؤيد الحاجة إلى تشجيع وتعزيز الحكم بأسلوب ديمقراطي، سواء على الصعيد الوطني أو على الصعيد الدولي. وهو يشير إلى وجوب رجوع كل فرد، ولا سيما من يحوزون سلطة اختيار السياسة العامة، إلى مجموعة من القيم في سياق هذه العملية تتضمن الحرية والعدالة والتضامن والتسامح واحترام الطبيعة والمشاركة في المسؤولية. وينبغي لهذه القيم أن تشكل أساسا للأعمال الحكومية، كما أنها جديرة بالحماية في إطار سيادة القانون وتهيئة وجود نظام قضائي مستقل. وفيما يتعلق ببلوغ الغايات الإنمائية الواردة في الدليل التفصيلي، توجد أهمية بالتالي للديمقراطية، فهي تتيح للسكان الإعراب عن اختياراتهم وتحمل الحكومات المسؤولية عن أعمالها.

٦ - ورغم الأهمية الكبيرة لبعض القيم، فإن الالتزام الأساسي عامل حاسم أيضا في تنفيذ غايات الإعلان. وكما أكد الدليل التفصيلي فإن الدول يجب أن تبدي الإرادة السياسية اللازمة للاضطلاع بالالتزامات التي قدمت فعلا وتنفيذ الاستراتيجيات التي سبقت صياغتها. ويتطلب ذلك اتخاذ قرارات صعبة وإجراء إصلاحات شجاعة في جميع الدول وفي كافة مجالات السياسة العامة، ابتداء من إجراء تخفيضات في استهلاك الطاقة إلى زيادة الشفافية والحكم الرشيد القائم على المساءلة، وإعادة تخصيص الموارد العامة من أجل المشاريع التي تفيد الفئات المحتاجة في المجتمع، إزاء الفئات الأكثر نفوذا (A/56/326، الفقرتان ٧ و ٨). وهناك صلة مباشرة بين توافر مجموعة بعينها من القيم؛ وتوافر الإرادة السياسية للاضطلاع بأمور محددة، والالتزام السياسي ببلوغ بعض الأهداف؛ والنتائج المحرزة.

٧ - وينص الإعلان على أن الحرية هي القيمة الأولى بين القيم الجديرة بالتشجيع بوصفها قيمة أساسية للقرن الجديد. ويمضي إلى تحديدها باعتبارها التحرر من الجوع والتحرر من الخوف من العنف، أو القمع، أو الظلم، أو خطر العيش على كوكب أفسده النشاط البشري. ويعكس التزام رؤساء الدول والحكومات بتخليص الشعوب من ويلات الحروب، سواء داخل الدول أو فيما بينها، إلى جانب تخليص بني الإنسان، رجالا ونساء وأطفالا، من ظروف الفقر المدقع المهينة واللاإنسانية (انظر قرار الجمعية العامة ٥٥/٢، الفقرات ٦ و ٨ و ١١ و ٢١).

٨ - ومن هذا المنظور، يمكن لقيمة الحرية، التي تُعد أحد الأسس لأي ديمقراطية، أن تتضمن كافة القيم الأخرى الواردة في الإعلان سواء كانت تتمثل في استحقاقات أو قدرات أو حقوق وحريات، ولا سيما على النحو التالي:

(أ) قد تعتبر المساواة تحررا من الاستبعاد (ولا سيما في حالة النساء) أو حقا في بلوغ واختيار أسلوب الحياة الأكثر تفضيلا للشخص؛

(ب) وقد يُعرَّف التضامن (وخاصة في تقاسم الأعباء) على أنه التحرر من الظلم الاقتصادي أو الاجتماعي؛

(ج) وقد يوصف التسامح بأنه استحقاق المرء في أن يجري احترام عقيدته أو ثقافته أو لغته؛

(د) وقد يُعد احترام الطبيعة استحقاقا للعيش في بيئة نظيفة، أو تحررا من المعاناة بسبب تدهور التربة؛

(هـ) وقد يقال إن تقاسم المسؤولية، يعادل القدرة على النشاط في مجال تشكيل مستقبل العالم.

٩ - ويشير الإعلان أيضا إلى قيمة التضامن باعتبارها وسيلة لتوزيع التكاليف والأعباء بصورة عادلة وفقا لمبدأي الإنصاف والعدالة الاجتماعية. ويمضي إلى القول بأن من حق المعرضين للمعاناة، أو أقل المستفيدين، أن يحصلوا على العون من أكبر المستفيدين (انظر قرار الجمعية العامة ٥٥/٢، الفقرة ٦). وكثيرا ما تتحدث وثائق التنمية عن ثلاثة أنواع من التضامن، هي التضامن فيما بين الشعوب، وفيما بين المناطق، وفيما بين الأجيال. وثمة جانب هام من جوانب التضامن يشمل التسليم بالكرامة البشرية والإبداع واحترامهما. وتتضمن قيمة الإبداع أن يقدر الأفراد التضامن البشري بوصفه وسيلة لكفالة حصول كل شخص على فرصة تحقيق ما أوتي من إبداع على أكمل وجه.

١٠ - وفي ضوء ما سبق، ومن منطلق توفير مساهمة في تنفيذ غايات الإعلان، سوف تركز التقارير التي تعدها الأمانة العامة للأمم المتحدة للجنة خبراء الإدارة العامة على استكشاف العناصر الكثيرة الضرورية لتشجيع الاضطلاع بالحكم الرشيد، وتقديم توصيات عن تعزيز قدرة القطاع العام على تنفيذ الغايات الإنمائية الواردة في الإعلان. وينبغي التيقن، مع هذا، بأنه قد تلزم الحاجة إلى وضع وسائل للحكم أكثر تحديدا من أجل تنفيذ غايات الإعلان في قطاعات بالغة التحديد، من قبيل الصحة وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز ومنع الصراعات وإدارتها. وبغية التقدم بشكل منطقي، ستقتصر هذه التقارير على تناول القطاعات الأكثر تحديدا تناولا جزئيا، مع تركيزها بدلا من ذلك على الاحتياجات الشاملة للبلدان النامية في مجال بناء القدرات. ومن المأمول فيه أن تقوم اللجنة في دورتها الأولى بتحديد مجالات التحليل القطاعية، بشكل يمكن من متابعتها في مرحلة لاحقة من مراحل المناقشة.

١١ - وتستهدف هذه الوثيقة استعراض القضايا ذات الأولوية وتقديم التوصيات الاستراتيجية والبرنامجية اللازمة في مجال تنمية القدرات المؤسسية. وترد في ثلاث وثائق مستقلة التوصيات المتعلقة بتنمية القدرات على صعيد الموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات والإدارة المالية. وينبغي للقارئ أن يضع في اعتباره الصلة القائمة بين هذه القدرات المتكاملة، فكافة أبعاد قدرات الدولة مترابطة وضرورية فيما يتصل بكفالة أدائها لمهامها بأسلوب فعال وكفء. وهي مقدمة في تقارير مستقلة لأغراض الملاءمة وحدها.

ثانيا - تعزيز المؤسسات من أجل بناء الدولة الديمقراطية الفعالة

١٢ - رغم التقدم المحرز من جانب كثير من البلدان في ميدان بناء مؤسسات ديمقراطية وحماية حقوق الإنسان، فإن

ثمة ديمقراطيات في بعض مناطق العالم لا تزال تعاني من الهشاشة كما أن مؤسساتها ليست من القوة بحيث تكفل النهوض بأعباء الحكم على نحو فعال. وكما ورد في الدليل التفصيلي، ينبغي أن تستهل الجهود المبذولة لتشجيع بناء الديمقراطيات بإجراء انتخابات نزيهة ودورية، وتوفير هيئة قضائية مستقلة، وحكومة تتسم بالشفافية، ومجتمع مدني ينبض بالنشاط. فالدول التي تحترم حقوق جميع مواطنيها، وتسمح لهم بكلمة في اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم يمكن أن تستفيد من طاقاتهم الخلاقة، وأن تهيئ البيئة الاقتصادية والاجتماعية التي تعزز التنمية المستدامة (انظر A/56/326، الفقرة ٢٠٥). وثمة كذلك عنصر آخر من العناصر الرئيسية المتعلقة بالتنمية واستئصال الفقر، هو توسيع نطاق الشراكة بين جميع الأطراف المؤثرة، مثل المجتمع المدني والقطاع الخاص (المرجع نفسه، الفقرة ٨٢).

ألف – المؤسسات التشريعية

١٣ – من الشروط المسبقة والأساسية لتنفيذ غايات إعلان الألفية، أن تنشئ البلدان هيئات تشريعية تتسم بالفعالية والشفافية. والديمقراطية وسيادة القانون تفترضان مسبقا وجود هيئات تشريعية قادرة تستطيع القيام على نحو مناسب بتمثيل وتنسيق مطالب دوائرها الانتخابية، وكبح جماح سلطة كبار المديرين من خلال الاضطلاع بمراقبة فعالة ووضع قوانين متسقة ومتماسكة. وتحقيقا لهذه الغاية يشدد الدليل التفصيلي على أن كفالة الديمقراطية تتطلب توافر الحكم الرشيد، الذي يتوقف بدوره على المشاركة الشاملة والشفافية والمساءلة وتعزيز سيادة القانون. ويتمثل الغرض من الاستراتيجية الموضوعة لإحراز تقدم في هذا الاتجاه على نحو محدد في تشجيع الدول على وضع وتنفيذ البرامج التي تدعم المؤسسات التعددية والانتخابات الدورية والعمليات الديمقراطية الأخرى وفقا للمعايير الدولية لحقوق الإنسان (انظر A/56/326، الفقرتان ٢١٨ و ٢٢٠).

١٤ – ووفقا لـ ”تقرير القطاع العام في العالم، ٢٠٠١“، تشكل البرلمانات المحفل الرئيسي للتوصل إلى اتفاقات وحلول محددة للمشاكل القهرية، من قبيل استئصال الفقر، وتحسين الخدمات الصحية والتعليمية والأمن العام وإدارة العدالة، إلى جانب مكافحة الفساد. وكما هو معروف تماما في غالبية البلدان النامية، تكتنف القدرات المؤسسية البرلمانية عوائق شديدة. وحتى تعمل الهيئات التشريعية على أفضل وجه، ينبغي لها أن تكون فعالة وخاضعة للمساءلة ومستنيرة ومستقلة وتمثيلية. وبصفة خاصة:

(أ) يجب على هذه الهيئات أن تسمح بالتداول وصنع القرار والمراقبة، من خلال لجان وفرق عمل قوية وتمثيلية، وينبغي لها أن تتبادل المعلومات ووجهات النظر مع المديرين ورجال الأعمال في القطاع الخاص ومع ممثلي المجتمع المدني؛

(ب) وعلى هذه الهيئات أن تتصل بطريقة تتسم بالمسؤولية بسائر فروع الحكومة، مع كفالة اطلاع الجمهور (جماعة الناخبين)؛

(ج) وعلى هذه الهيئات أن تكون مستنيرة وأن تتفهم المشاكل المعقدة وأن تحدد الآثار المحتملة للتشريعات المقترحة؛ وينبغي أن تكون لديها القدرة على تجميع معلومات تتسم بالجودة فيما يتعلق بجوانب البحث والسلامة وحسن التوقيت؛ وعليها أن تحلل وتنظم الوثائق ذات الصلة وأن تسترجع هذه المعلومات، أو أن تقيم صلات مع مختلف المصادر مع تحليل البيانات للأغراض التشريعية؛

(د) وفيما يتعلق بالهيئات المستقلة: تستطيع هذه الهيئات، بل ويمكنها بالفعل، أن تقدم تشريعات، وأن تقبل

أو تعدل أو ترفض المقترحات المقدمة من المديرين وسائر الأطراف المؤثرة؛

(هـ) وعلى هذه الهيئات أن تكون تمثيلية: أي أن تقوم بالإصغاء لمطالب جمهور الناخبين (بصورة شاملة) مع الاستجابة لها؛ إلى جانب الاحتفاظ بصلات مستمرة مع هذا الجمهور.

١٥ - ويتضمن تعزيز مؤسسات التشريع والتمثيل والمراقبة تعزيز المجالس الحكومية، على صعيديها الوطني والمحلي. وبوسع المجالس المحلية أن تمارس سلطة تشريعية كبيرة من حيث مناقشة السياسات العامة والقوانين الفرعية والتشريعيات البلدية، إلى جانب مراقبة إجراءات المديرين وتمثيل السكان في المجتمعات المحلية. وعلاوة على هذا، فإن تعزيز الهيئات الانتخابية المحلية يمكن له أن يساهم مباشرة في الحد من الفقر وحماية البيئة وتوفير الخدمات لأشد الفئات ضعفا. ومن الضروري أيضا، بالنسبة لتهيئة وجود عملية تشريعية وطنية قوية، أن تكون هناك أجهزة محلية من شأنها أن تتيح للمواطنين الالتقاء مع رجال التشريع وموظفيهم من أجل تقديم مقترحاتهم والإفصاح عن شكاواهم وبيان آرائهم بشأن المسائل التشريعية المعلقة. وفي الاجتماعات التشريعية التي تجرى على الصعيد المحلي، لا الوطني، يعلو في أغلب الأحيان صوت الجماهير. وفي الاجتماعات التي تضم ذوي الجوار، يمكن الإعراب صراحة عن كل صوت بدون أي استثناء، كما يمكن أن تناقش المقترحات ذات الصلة. وعندما تتاح الفرصة لجماعات السكان والمنظمات لإبداء ما لديها من احتياجات وآراء، فإنها تشارك على نحو غالب في البرامج والتسويات المتعلقة ببناء البلد.

١٦ - وتحتاج هيئات التشريع، شأنها شأن جميع المنظمات، نظما فعالة على صعيد تنمية الموارد البشرية، والإدارة المالية، وتوفير نظم إعلامية مستكملة. كما أن تنمية القدرات البحثية ومعالجة المقترحات التشريعية تشكلان متطلبات أساسية لدى الهيئات التشريعية المتسمة بحسن الفعالية. وفي بعض الأحيان، تضطلع المكاتب الحزبية، من قبيل مكاتب الأغلبية أو الأقلية أو الائتلافات، بمهام تشريعية خاصة، من قبيل توفيق المصالح وتجميعها. وتُسهم هذه الوحدات في تقديم التشريعات والنظر فيها وتعديلها وإصدارها.

١٧ - وليست المؤسسات الانتخابية مسؤولة فقط عن تسجيل الناخبين وبذل جهود التربية الوطنية، بل أنها مسؤولة أيضا عن جوانب تقنية كثيرة تتعلق بتنفيذ عملية الاقتراع وعدّ الأصوات. ومع هذا، فإن الانتخابات كثيرا ما أدَّت، في البلدان التي تتسم فيها القدرات المؤسسية المتصلة بتنظيم وإدارة العمليات الانتخابية بالضعف، إلى صراعات أهلية وحروب داخلية واضطرابات سياسية، مما يعني أن هذه الانتخابات قد أفضت بالتالي إلى تقويض العملية الديمقراطية التي كان من المفترض أن تشجعها. ومن ثم، فإن الترويج للتناوب السلمي للسلطة، يقتضي تعزيز القدرات الخاصة بإدارة العمليات الانتخابية.

باء - المؤسسات القضائية

١٨ - يشدد الإعلان بصفة خاصة على تعزيز النظم القضائية ودورها في مساندة وحماية سيادة القانون. وتتسم النظم القضائية في كثير من البلدان النامية بالضعف، كما أنها تواجه حالات تتصف فيها القوانين بالتخلف عن المفاهيم السائدة والخروج على القواعد الدولية، بل والخروج أيضا على ثقافات وتقاليد البلدان نفسها. ومن الواجب أن يراعى أن الأطر القانونية والقضائية تتجاوز النظم الوطنية والحديثة والمدونة. وفي كثير من البلدان، توجد قوانين عرفية، وهذه القوانين تنظم التفاعلات العامة داخل المجتمع. ولا توجد في بعض الأحيان صلة قانونية بين النظم القانونية الرسمية والنظم العرفية. وعندما قامت السلطات الاستعمارية برسم حدود

وطنية على نحو اعتباطي، أدى ذلك إلى وجود نظم قانونية عرفية عديدة سارية داخل البلد نفسه. وعلاوة على ذلك، فإن التغييرات في التأثيرات التي سادت أثناء حقبة الاستعمار وما بعدها أفضت إلى تطبيق نظم قانونية رسمية عديدة في وقت واحد. ويتعين على كافة البلدان أن تقوم بفحص هذه المشكلة المحيِّرة المتعلقة باختلاف النظم القانونية. كما أن بعض البلدان التي تضطلع بتعاون إقليمي تتعرض لضغوط كبيرة كيما تنسق بين ما لديها من هذه النظم القانونية. ويتمثل الموقف العملي الأمثل، فيما يتصل بإصلاح القوانين والإصلاح القضائي، في كفالة وجود حل وسط إلى جانب تهيئة التكامل اللازم بين النظم القضائية العرفية التقليدية والطرق الحديثة لإدارة العدالة، مع القيام في الوقت نفسه بتأييد عملية تنسيق القوانين والاتفاقيات الوطنية والإقليمية والدولية. وفي سياق العولمة، لا يجوز لأي نظام قانوني أن يتجاهل وجود وأهمية أي نظام آخر.

١٩ - وثمة أهمية حيوية لإصلاح إدارة العدالة، من أجل التقليل إلى أدنى حد من إمكانية الإفلات من العقاب، فهي كثيرا ما تؤدي إلى انعدام الأمن وإلى الظلم والفساد وسوء استغلال المناصب والسلطات العامة وتثبيط الاستثمار على المدى الطويل. وعلاوة على هذا، فإن الخروج على القانون وضعف النظم القضائية لا يفضيان إلى تهيئة مناخ استثماري مواتٍ أو الاضطلاع بالتنمية. وفي المجتمعات التقليدية، ينبغي تكريس اهتمام خاص لإقامة آليات بديلة لحل المنازعات، بحيث تكون هذه الآليات أكثر توافقا مع قوالب العدالة المحلية. ومن الواجب أن تُدعَّم البلدان التي التزمت بتنفيذ الإعلان حتى تقوم بالتنسيق بين قوانينها المحلية والالتزامات الدولية (A/56/326، الفقرة ٢٠).

جيم - أجهزة الإدارة المركزية

٢٠ - تقوم أجهزة الإدارة المركزية لدى الحكومات الوطنية للدول الأعضاء بدور رئيسي مزدوج، فمن المحتم عليها أن تكون توجيهية وتدعيمية في وقت واحد. وتتألف هذه الأجهزة المركزية عادة من وزارات أو وكالات تتولى دعم صنع القرار على الصعيد السياسي (خدمات الأمانة لدى هيئة الوزارة أو مجلس الوزراء)، وهي تدير عمليات التخطيط والتمويل والنفقات العامة وشؤون الموظفين والملكيات العقارية. فمن ناحية، ينبغي للأجهزة المركزية أن تكون توجيهية من خلال الاحتفاظ بالإطار الإداري الشامل للإدارة الحكومية، وتنسيق تنفيذ سياسات الحكومة السائدة. ومن ناحية ثانية، يتضمن الإعلان زخما خاصا من أجل الأجهزة المركزية حتى تكون تدعيمية من خلال تمكين الوزارات المباشرة أو التنفيذية من بلوغ أهداف بعينها.

٢١ - وبغية تحقيق المقاصد الواردة في الإعلان، يجب أن يتمثل الدور الرئيسي لعملية التوجيه المركزي في تهيئة التوافق في الآراء بشأن تصور ما، ووضع استراتيجية طويلة الأجل في القطاعات المحددة، وتنسيق تنفيذ هذه الاستراتيجية على صعيد الإدارة بأسرها. ويعني هذا ضمنا أن الأجهزة المركزية بحاجة إلى الاتصال بالوزارات التنفيذية بوصفها ''عميلا داخليا'' كيما تتلقى المساعدة في تنفيذ غايات إعلان الألفية على الصعيد القطري. ويتطلب هذا النهج قيام الأجهزة بتهيئة عمليات للتشاور مع الوزارات التنفيذية قبل وضع سياسات إدارية وتنظيمية جديدة أو إدخال تعديلات على ما هو موجود من هذه السياسات. ويتطلب أيضا تغييرا في الاتجاهات السائدة لدى موظفي المجموعات الأساسية، بمعنى التحول عن القيادة والمراقبة، والأخذ بتوفير الخدمات عند التعامل مع موظفي الوزارات التنفيذية. ولدى تنفيذ هذين الدورين، يتعين على الأجهزة المركزية أن تحدد آلية تنسيقية جديدة، أو أن تدرج في آلية قائمة بالفعل عملية ونظاما لرصد وتقييم تنفيذ غايات محددة من غايات الألفية. وقد تبدو هذه المهام مباشرة، ومع ذلك، فإنها يمكن أن تكون مهاما مضنية في البلدان المفتقرة إلى الموارد و/أو البلدان التي

ما برحت مؤسساتها تعاني من الضعف. وتحتاج الأجهزة المركزية في هذه البلدان إلى المساعدة في ميدان بناء أو تعزيز قدرتها على الاضطلاع بأعمال توجيهية أو تدعيمية.

٢٢ - ورغم أن المهام المحددة تختلف من بلد لآخر، فإن مؤسسات التوجيه المركزية تضع عادة تنظيمات تتعلق بالتزويد بالموظفين، واستخدام الأموال، والاعتناء بالمرافق والمواد، وتمثيل المؤسسات التنفيذية أمام المحاكم القانونية، وتوجيه العمليات اليومية من خلال التخطيط الطويل الأجل والتنسيق على الصعيد المباشر. ومن المألوف أن تقوم هذه المؤسسات بتمثيل المؤسسات التنفيذية أمام الهيئات التشريعية، وأمام المحاكم، مما يعني أنها توفر بالتالي جبهة متحدة فيما يتصل بالفرع التنفيذي، الذي قد يعتبر في هذه الحالة مسؤولا إزاء جمهور الناخبين. وبعض المؤسسات العامة الراسخة لا يحبِّذ الاتجاه السائد لدى أجهزة التوجيه المركزية، ومع هذا، فإن الموظفين الحكوميين والجماهير تستفيد إلى حد كبير من الاستمرارية والاستقرار اللذين توفرهما القواعد والأنظمة المنبثقة عن هذه المؤسسات. وتتولى هذه المؤسسات أيضا رصد أداء المؤسسات التنفيذية، حيث تقوم بجمع وتحليل البيانات التي قد تُستخدم من قبل المؤسسات في تقاسم الابتكارات وتحديد نقاط الضعف، بالإضافة إلى تشجيع برامج تحسين الأداء. ومن حين لآخر، ووفقا لتغيُّر الأحوال، تُجري أجهزة التوجيه المركزية استعراضات لهياكل واقتصادات المؤسسات العامة، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى إعادة تنظيم وهيكلة المؤسسات التنفيذية. وفي بعض الأحيان، تُجرى الاستعراضات المؤسسية على أساس استباقي، من أجل إعداد الحكومة لمجابهة تحديات المستقبل.

٢٣ - وعلى نحو مماثل، كثيرا ما تقوم أجهزة التوجيه المركزية باستعراض عمليات الإدارات في الدول الأعضاء على الصعيد المحلي. ورغم أن المؤسسة المسؤولة عن الإشراف على الحكومة المحلية، من قبيل ''جهاز الشؤون الداخلية أو القطاع الداخلي أو الحكومة المحلية'' تقوم بوجه عام بتنفيذ الإشراف اليومي على الأنشطة الحكومية على صعيد القواعد الشعبية، فإن مجموعة التوجيه المركزية قد تدخل الساحة المحلية إذا كانت هناك أسباب استراتيجية تدعو إلى ذلك، سواء من جراء سوء السلوك أو من جراء ما قد ينشأ على هذا الصعيد من تحديات.

دال - الإدارة والابتكار على صعيد القطاع العام

٢٤ - تغيرت اختصاصات وأدوار الدولة إلى حد كبير. وتغيرت كذلك الصورة العامة لمسؤولياتها، مما أدى إلى إدخال تعديلات هامة، سواء على الساحة السياسية، أو على ساحة متطلبات الدولة من المهارات الرفيعة المستوى كميا ونوعيا. وبصفة عامة، تحوَّل دور الدولة، بدرجات متباينة، من السيطرة على الاقتصاد إلى توجيهه، ومن الإنتاج المباشر للسلع والخدمات إلى تهيئة بيئة ''مواتية'' من أجل التنمية الاقتصادية، وإلى تشجيع تزويد المؤسسات الخاصة والمبادرات الفردية بإطار موات. وفي الوقت نفسه، يجري الآن على نحو مطرد نقل عدد من المهام والاختصاصات، التي دأبت الحكومات الوطنية على تناولها بحكم التقاليد، إلى الصعيد المحلي، وأيضا إلى الصعيدين الحكومي الدولي وفوق الوطني. ومن ثم، فإن دور القطاع العام يتعرض للتغيير استجابة لضغوط عدد من الأطراف المؤثرة. ويطالب المواطنون بالنزاهة والمساءلة المعززين بالنسبة للإجراءات الحكومية؛ ويحث القطاع الخاص على تهيئة بيئة سوقية وإطار تنظيمي يتسمان بالسلامة، في حين أن المؤسسات فوق الوطنية والعالمية تطالب بمزيد من الامتثال الوطني للمعايير العالمية. وفي ضوء ما سلف، يحتاج القطاع العام إلى تكييف قدراته ومهاراته حتى يجابه تحديين متلازمين هما كيفية الاستجابة بشكل فعال لمطالب المواطنين المطردة، والتصدي في الوقت نفسه لمتطلبات الاقتصاد العالمي.

٢٥ - وكما ورد بشكل مؤكد في الدليل التفصيلي، يتوقف إنجاز الغايات الإنمائية للألفية على وجود قطاع عام يعمل بكفاءة. ويشدد هذا الدليل بصفة خاصة على العلاقة بين إدارة القطاع العام والحد من الفقر. ويسلط الضوء على أن الاستراتيجيات الرامية إلى إحراز تقدم من أجل القيام بحلول عام ٢٠١٥، بخفض نسبة سكان العالم الذين يقل إيرادهم عن دولار واحد في اليوم، ونسبة السكان الذين يعانون من الجوع بمقدار النصف تتضمن (أ) كفالة الدعم للمبادرات الاقتصادية والاجتماعية التي تركز على الحد من الفقر والتي يُضطلع بها بقيادة البلدان؛ (ب) تعزيز القدرات اللازمة لتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية؛ (ج) المساعدة في بناء القدرات اللازمة للتقييم والرصد والتخطيط فيما يتعلق بالفقر (A/56/326، الفقرات ٨٦ و ١٠٨ و ١١٩ و ١٢١).

٢٦ - وتجسِّد المؤسسات العامة هذه المصالح العامة، وهي تعمل كجهات وديعة لآمال الجماهير في المستقبل، كما أنها وسائل لتنفيذ بلوغ هذه الآمال. وبوسع البرامج التنظيمية المستندة إلى الأداء أن تحسن الفعالية (الاضطلاع بالعمل الحقيقي)، والكفاءة (تخفيض التكاليف والإنتاجية والاضطلاع بالعمل الحقيقي بأقل تكلفة ممكنة)، عن طريق استراتيجيات من قبيل قياس الأداء، وإجراء التحليلات بناء على معايير نموذجية، وإدخال برامج حفازة تتسم بجودة النوعية.

٢٧ - ومن الضروري أن يُضطلع بالتنسيق بين مؤسسات القطاع العام فيما يتصل بإنجاز غايات الإعلان. وتمثل الدولة مركز الأنشطة أو محورها، فهي تصل بين الشركاء والأطراف المؤثرة. ولا بد من مساعدة الأجهزة المركزية في إدخال وإبقاء التعاون على الصعيد المشترك بين الوكالات، والمشترك أيضا بين الوزارات. ويلزم الاضطلاع بعدد كبير من المهام التنظيمية والإدارية عند الاتصال بكافة الوزارات والحصول على تعاونها. وثمة حاجة كذلك لدى الأجهزة المركزية إلى وجود نظام مشترك لإدارة المعلومات يتسم بالمتانة، سواء كان نظاما محوسبا أو يدويا، من أجل تعقب التقدم الشامل لمدى تنفيذ السياسات والبرامج، وتقييم أداء الوزارات التنفيذية، وإدراج مدخلات في عملية صنع القرار السياسي، وتناول المساءلة المتصلة باستخدام الموارد.

٢٨ - وليس بوسع المؤسسات العامة أو الجماهير ذاتها أن تعرف مستوى أداء المؤسسات إلا إذا وجد تقييم منتظم ودقيق وواضح للعمليات الحكومية. ويتضمن هذا التقييم الاضطلاع، منذ البداية، باستثمار في مجال جمع البيانات ووسائل القياسات إلى جانب الآليات المتعلقة بتحليل المعلومات، فضلا عن توافر ثقافة لدى المنظمات تقضي بتشارك المؤسسات في المعلومات. ورغم أن التقييمات التشكيلية الداخلية ذات جدوى في مجال تحسين الأداء، فإن التقييم فيما بين المؤسسات يُستخدم كضمان ضد احتمال إساءة استغلال السلطة. وينبغي القيام، كلما أمكن، بإدراج بيانات التشغيل والأداء في سجل للمحفوظات لأغراض التقييم، والتدريب، والتعلم على صعيد المنظمات.

هاء - اللامركزية والحكم المحلي

٢٩ - في إطار عملية إضفاء الطابع الديمقراطي، يجري بمستويات مختلفة، وفي نطاق يهدف إلى الخلوص إلى نتائج تختلف من بلد لآخر، تشجيع عملية اللامركزية، التي تشمل نقل بعض المسؤوليات، أو كافة هذه المسؤوليات، من الحكومة المركزية إلى الإدارات المحلية و/أو الحكومات المحلية. وتتضمن شروط نجاح عملية اللامركزية وجود حكومات وطنية قوية من أجل حفز وبدء ورصد وتوجيه هذه العملية سياسيا وماليا، إلى جانب تهيئة قاعدة مناسبة للموارد المالية حتى تتمكن الحكومات المحلية من العمل على نحو سليم. ويتوقف نجاح الإصلاحات المتعلقة باللامركزية أيضا على

توفر سياسات وطنية متماسكة، وأطر تشريعية وتنظيمية سليمة على صعيد اللامركزية، وآليات استعراضية فعالة لحل النزاعات فيما بين الحكومة المركزية والمحلية. ولم تشأ كافة البلدان أن تقوم بإدارة الشؤون العامة من خلال هياكل ونظم للحكم الرشيد تتسم باللامركزية، ومع هذا، فإن ثمة بلدانا عديدة تشجع اللامركزية كوسيلة لتعزيز الديمقراطية والمساءلة والتنمية الاقتصادية الموجهة نحو السكان وتمكين المواطنين.

٣٠ - ويتطلب تفويض الاختصاصات ونقلها إلى الحكومات المحلية قدرات كبيرة على وضع وتنفيذ السياسات العامة. وشحة هذه القدرات على الصعيد المحلي تمثل قضية مستمرة بالنسبة للبلدان التي بدأت تضطلع مؤخرا بالتنمية. وكثيرا ما تظهر حالات من حالات عدم كفاءة الإدارة، سواء على الصعيد الوطني أو المحلي، من جراء ضعف أو انتقاء نظم المساءلة. ومن ثم، فإن عملية اللامركزية تتطلب وجود استراتيجيات، لا لمجرد تزويد كيانات الحكومات المحلية بما يلزمها من موارد، بل أيضا من أجل وضع المؤسسات العامة المحلية في موضع المساءلة بشأن العمليات البرنامجية وبشأن النتائج الواجبة التحقيق في سياق الاستراتيجية الإنمائية الوطنية. ومن الشروط المسبقة الأساسية أيضا للاضطلاع باللامركزية، على نحو مؤثر فعال، تهيئة جهة مركزية قوية مع توفير بيئة مواتية ذات صلة.

٣١ - ويتضمن الدليل التفصيلي إشارة محددة إلى اللامركزية وسكان المدن، ولكن عددا كبيرا من القضايا نفسها ينطبق على كافة المجتمعات، حضرية كانت أو ريفية. وعلى سبيل المثال، وبغية القيام بحلول عام ٢٠٢٠ بتحقيق تحسن كبير في حياة ما لا يقل عن ١٠٠ مليون نسمة من سكان الأحياء الفقيرة، تشمل الإجراءات الرامية إلى إحراز تقدم في هذا المجال ما يلي: (أ) كفالة قيام المجتمع الدولي بتقديم الدعم لتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية لفقراء الحضر مثل المياه المأمونة والصرف الصحي؛ (ب) كفالة اتباع أنهج متكاملة وقائمة على المشاركة تجاه التخطيط والإدارة البيئيين في الحضر؛ (ج) كفالة وجود حكم حضري رشيد وتخطيط سليم عن طرق إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص (انظر A/56/326، الفقرتان ١٢١ و ٢٠٦).

واو - مشاركة الجمهور والشراكات

٣٢ - يولي الدليل التفصيلي أولوية عالية لإنشاء آليات لتمكين السكان من الإعراب عن مطالبهم، وكفالة مشاركتهم على نحو نشط في كافة مراحل تقرير وتنفيذ وتقييم السياسات العامة. وتمثل الشراكات وسيلة بالغة الأهمية في مجال تشجيع الأخذ بنهج يتسم بتزايد المشاركة فيما يتصل بالحكم الرشيد، غير أن مساهمة السكان ومشاركتهم بنشاط على الساحة العامة يقتضيان حصولهم على حد أدنى من التعليم. وبوسع السكان أن يشاركوا على أفضل وجه إذا كانوا يستطيعون القراءة والكتابة وفهم الأحاديث السياسية، وكان بوسعهم أن يشتركوا في عملية للتفاعل الاجتماعي تقوم على أساس المساواة، وكان بمقدورهم أن يشرعوا في أنشطة اقتصادية واجتماعية والإبقاء على استمرارية هذه الأنشطة. والإلمام بالقراءة والكتابة، إلى جانب الفهم، يساهمان في القدرة على التصويت في الانتخابات السياسية، بالإضافة إلى قراءة القوانين والسياسات والتقارير، وتبادل الأفكار والآراء.

٣٣ - كما أن تقوية المجتمع المدني تشجع تنوع الآراء، وتشجع على التشارك في المسؤولية الفردية والتنظيمية، وتعزز الاستراتيجيات التي تركز على التعلم، وتعين على ظهور القيادات الرسمية التي تقوم بدور المدبر لشؤون مجتمعاتها. وتشمل أشكال المشاركة المجدية، بدءا بأشدها سلبية وانتهاء بأكثرها إيجابية: (أ) الوعي بالأحوال الراهنة والتوجهات المستقبلية و (ب) المشاركة في الأنشطة

الاجتماعية والسياسية والاقتصادية و (ج) أخذ زمام المبادرة في صياغة برامج سياسية للمستقبل. وعن طريق الوعي والمشاركة والمبادرة، يمكن للمواطنين أن يؤثروا على بيئتهم وأن يسهموا في تحقيق تنميتها. وتمثل فرص مشاركة المجتمع المدني الميدان السياسي لتفاعل الفئات صاحبة المصلحة والمؤسسات التشاورية، مثل مؤتمرات السياسات واجتماعات القيادات على مستوى القمة وعمليات التشاور المجتمعية. ويستتبع تقوية المجتمع المدني كذلك تيسير وتشجيع منظمات المجتمع المدني بوصفها قواعد لمشاركة الأفراد في حوار السياسة وتوفير فرصة الوصول إلى وسائل توصيل الآراء ووجهات النظر. وتضفي منظمات المجتمع المدني هذه الطابع المؤسسي على الشواغل العامة وتوفر فرص التعبير عنها. وفي ظل الأحوال المثلى لعملية الحكم، ترحب المؤسسات العامة بالمبادرات وبالتغذية المرتدة من المواطنين وتستجيب على نحو نشط للاحتياجات ووجهات النظر التي يعربون عنها. وعلى الرغم من أن الحوار العام النشط يمكن أن يستغرق كثيرا من الوقت، فإن ما ينجم عنه من اتفاق والتزام كثيرا ما يكفل الاستدامة للسياسات والبرامج العامة. ويشكل الحوار العام ''استثمارا'' في مجال تحقيق الترابط الاجتماعي والتنمية الاقتصادية الدينامية.

٣٤ - ويمثل التدريب على الحكم التشاركي وسيلة فعالة لتنشيط المجتمع من أجل العمل على تحقيق الأهداف المشتركة. فمما يشجع على قيام الحكم المحلي، على سبيل المثال، التدريب المتعدد المنظمات والمتعدد المستويات في مجال الحكم، الذي لا يشمل فحسب مسؤولي وموظفي الحكم المحلي، بل يشمل أيضا فئات المواطنين وممثلي الحكومة المركزية. ويتحقق البناء الفعال لقدرات الحكم المحلي أفضل ما يتحقق بالاعتراف بالعناصر الرئيسية للسياق المعني، وإدماج ذلك السياق في صلب التدريب؛ أي بتعلم مهارات الاتصال والتنسيق والتفاعل بين الحكم المحلي والمواطنين وممثلي الوزارات التنفيذية.

زاي - الوسائل المؤسسية المتعلقة بالسلام والأمن

٣٥ - وثمة إدراك مطرد في هذه الأيام بأن غالبية الصراعات العنيفة التي هزت العالم وقلصت الجهود المتعلقة بالتنمية ترجع إلى الإخفاق في نظم الحكم والإدارة العامة. ويشدد إعلان الألفية على أن السلام والأمن لا يتحققان من خلال منع الصراعات القصيرة الأجل وحدها، بل على أنهما يتحققان أيضا، وبصفة خاصة، عن طريق الجهود المتصلة بالحكم والتنمية على المدى الطويل. وفي الوقت الذي يتعين فيه أن تُبذل جهود لوقف العنف أينما حدث، فإن مؤسسات الحكم ينبغي أن تحوز القدرات المؤسسية والبشرية اللازمة للتنبؤ بالمصادر المحتملة لنشوب صراع عنيف ومحاولة تلافيها.

٣٦ - وتسهم مؤسسات الحكم الديمقراطي في إحلال الاستقرار والسلام، من خلال إنشاء آليات وعمليات لحل النزاعات، وتبادل وجهات النظر، وموازنة المصالح المجتمعية المتنافسة. ويتضمن منع الصراعات بناء المؤسسات، أو إنشاء مؤسسات تكفل تعايشا سلميا لجميع القوى الاجتماعية في إطار نظام حكم بعينه. ولا يمكن أن يحل سلام دائم إلا من خلال إنشاء مؤسسات قوية تستطيع القيام بالتوسط والتعامل مع الاعتبارات المتعلقة بالتنوع والصراع. ويتمثل أهم تدبير، في هذا الصدد، في تشجيع المؤسسات والآليات التي تروج للسياسات التي لا تقصي على أي طرف. وينبغي للقواعد السارية أن تضمن عدم استبعاد أي قوة سياسية نشطة من دوائر الحكم، مع موافقة كل فرد مسبقا على القواعد الأساسية المتصلة بإدارة شؤون الحكم، ويشمل ضمنا هذا إنشاء مؤسسات تستطيع أن توفق بين الخلافات المترتبة على وجود انقسامات اجتماعية وسياسية قوية. ويجب كذلك

تكريس اهتمام خاص لإنشاء محاكم قانونية تُعد محاكم مشروعة من قبل كافة الجهات الفاعلة على الصعيد الاجتماعي.

٣٧ - ويتوقف النشوب الفعلي للصراع المدمر أو عدم نشوبه، إلى حد كبير، على مستوى قدرة الزعامات ومؤسسات الحكم، الوطنية والمحلية، على معالجة التوترات، من قبيل الاختلافات العرقية والدينية، والتهميش والاستبعاد على أساس انتقائي، قبل تدهورها وتحولها إلى عنف. ويتمثل هدف منع الصراع ليس فقط في منع الصراع في حد ذاته، بل في منع حالات هذا الصراع من التسبب في وقوع العنف أو القمع أو سوء الإدارة المؤسسية أو الظلم الهيكلي، أو إفضائها إلى ذلك. وترمي معالجة الصراع معالجة فعالة، لا إلى مجرد منع أو تقليل العواقب السلبية للعنف أو الاستبعاد أو السخط فحسب، بل أيضا إلى توليد نتائج إيجابية قد تنشأ من تآلف وجهات النظر المتنافسة، أو من بناء توافق في الآراء حول القضايا المثيرة للاختلاف، أو حل المشاكل بأسلوب مشترك، كما أنها قد تنشأ في نهاية المطاف من تحول الديناميات المتعارضة بين المجتمعات المتنازعة إلى علاقات للتسامح قد تؤدي إلى تمكين المجتمعات المحلية من التطور بشكل سلمي ومستدام.

٣٨ - وفي ظل حالات الاستقرار والابتعاد عن العنف، تشكل مبادئ ومفاهيم معالجة الصراعات أيضا عنصرا ضروريا في التشغيل اليومي للحكومات. وإدراج أساليب تحليل ومعالجة الصراعات في ممارسات الحكم، على الصعيدين الداخلي والخارجي، قد يساعد المديرين الحكوميين في تحسين عمليات اتخاذ القرار وفي كفالة التنسيق بين الوزارات، وحل قضايا السياسات العامة بين فروع الحكومة، وتسوية مشاكل التنفيذ فيما بين المستويات الحكومية ولدى المجتمع المدني. كذلك، يؤدي تحسين المهارات المتعلقة بمعالجة الصراعات إلى مساعدة المسؤولين الحكوميين في تعزيز اتصالاتهم وتناول مسائل التفاوض مع المجتمع المدني، واليد العاملة المنظمة والقطاع الخاص، ومع المانحين الثنائيين والوكالات الحكومية الدولية. وثمة نهج ثنائي ينبغي أن يولى اهتماما خاصا يتمثل في تعزيز مؤسسات تخفيف حدة الصراعات، من قبيل مؤسسات أمناء المظالم، ولجان الأقليات، ومراكز الوساطة الوطنية والمحلية، ومكاتب حقوق الإنسان، والنظم القضائية العصرية والتقليدية، والنظم البديلة لحل النزاعات، ومؤسسات التعليم التي تتولى تدريب الموارد البشرية فيما يتصل بكافة ما سلف ذكره. وبالإضافة إلى ذلك، يلزم إدراج مهارات معالجة الصراعات وحساسياتها، على نحو واسع النطاق، في سياسات وبرامج كافة الأجهزة الحكومية، سواء على الصعيد الداخلي أو عند اتصالها بالجمهور.

٣٩ - وفي الحالات اللاحقة لمرحلة العنف، تشكل إعادة إنشاء نظم للإدارة العامة والحكم شرطا ضروريا لتهيئة السلام المستدام. ويتمثل التحدي الرئيسي في أن المؤسسات الحكومية، التي تُعد من أولى المؤسسات المعرضة للانهيار في الصراع العنيف، لا بد لها في أغلب الأحوال أن تبنى من جديد بعد ترديها في الفوضى والاضطراب، على أن يكون بناؤها علاوة على ذلك بطرق لا تؤدي إلى إعادة تهيئة الظروف السابقة التي جرت في ظلها الصراعات. وتنشب الصراعات العنيفة جزئيا من جراء فشل الحكومة في تناول المصالح المتنافسة بأساليب مقبولة لدى مجتمعها المدني. ومن ثم، فإن إعادة إنشاء نظم الحكم يجب أن تجسد الهياكل والمؤسسات وموازين القوى لكفالة معالجة الصراعات على نحو يكفي لعدم إحساس الفئات الاجتماعية المتنافسة بالسخط كيما لا تلجأ مرة أخرى إلى استعمال العنف.

٤٠ - وعقب وقوع صراع عنيف، تتضمن واجبات الحكومات الأشد إرهاقا استعادة الأمن وسيادة القانون، وتوفير الخدمات الأساسية، والتنسيق الفعال، وتدريب الموارد

البشرية، وصوغ وتنفيذ استراتيجيات إنمائية منصفة، وتمكين المجتمع المدني والقطاع الخاص. لكن التحدي يتمثل، أولا وقبل كل شيء في استعادة رأس المال الاجتماعي، ومشاركة المجتمع المدني في إعادة تهيئة إطار للتكامل الاجتماعي والسلام المستدام. وثمة دور رئيسي قد تضطلع به الأمم المتحدة في ميدان إعادة بناء النظم الإدارية، وضع سياسات واستراتيجيات للحكم من شأنها أن تعكس الاستقطاب وأن تقلل الاستبعاد وأن تشجع المصالحة، من أجل تحويل الظروف التي أفضت إلى العنف إلى ظروف تدعم المعالجة السلمية للصراع والتعايش السلمي.

ثالثا – دعم تنمية القدرات المؤسسية من أجل تلبية الاحتياجات الخاصة لأفريقيا

٤١ – قد يقال إن البلدان الأفريقية تتطلب نفس الدعم الإنمائي للقدرات المؤسسية، على النحو السالف الذكر، ومع هذا، ينبغي أن يُسلّم بأن حالة هذه البلدان من حيث الفقر والتنمية تتطلب اهتماما خاصا؛ ويتطلع الدليل التفصيلي، في الواقع، إلى اتخاذ تدابير خاصة لمواجهة تحديات القضاء على الفقر والتنمية المستدامة في أفريقيا. وعلى الرغم من التقدم الكبير الذي أحرز خلال العقد الماضي، لا تزال المؤسسات والممارسات الديمقراطية تعاني من الضعف في الكثير من البلدان الأفريقية. ومن الواجب على الإدارات العامة أن تضطلع بدور حساس ومتعدد الأبعاد في دعم المؤسسات التشريعية والقضائية والإدارية، إلى جانب مؤسسات الإدارة الاقتصادية، من بين مؤسسات أخرى. وينبغي للجهود التي يبذلها الزعماء الأفارقة لوضع إطار لسياسة التنمية على صعيد المنطقة بأسرها، من قبيل الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا أن تتلقى دعما خاصا من منظومة الأمم المتحدة.

٤٢ – وفي الوقت الذي يتعذر فيه التعميم بشأن القارة بأسرها، توجد بعض مجالات الحكم التي تستحق اهتماما خاصا، تتضمن:

(أ) تعزيز التخطيط الاستراتيجي والتوجيه المركزي والتنسيق فيما بين مؤسسات الحكم؛

(ب) استحداث مؤسسات لإدارة الصراع؛

(ج) تعزيز الحكومات المحلية؛

(د) كفالة الامتثال لسيادة القانون من خلال تقوية العملية التشريعية والجهاز القضائي، ومن خلال تمكين المجتمع المدني؛

(هـ) تنمية مهارات الزعامة فيما يتصل بتصور التنمية الأفريقية داخل الساحة العالمية ووضع الاستراتيجية اللازمة لذلك إلى جانب توفير التوجيه اللازم.

رابعا – التوصيات

٤٣ – في ضوء ما سبق، يبدو أن الأنشطة المعيارية وجهود التعاون التقني منوطة بأن تقوم بما يلي:

(أ) دعم الدول الأعضاء في مجال تعزيز الانتخابات الديمقراطية والنظم والعمليات البرلمانية والانتخابية مع إضفاء الطابع المؤسسي عليها، من خلال استحداث مؤسسات وآليات لإدارة الانتخابات؛ ودعم تنظيم وإدارة الهيئات التشريعية على الصعيدين الوطني والمحلي، وتهيئة نظام من الأجهزة التشريعية المترابطة على مستوى دوائر الانتخابات، وتشجيع إجراء عمليات للحوار تقوم على المشاركة من أجل تيسير الاتصال بين جماهير الناخبين وممثليهم بشأن مبادرات السياسات العامة والتشريعات المقترحة؛

(ب) مساعدة الدول الأعضاء في تقوية مؤسساتها القضائية، سواء على الصعيد الوطني أو الصعيد المحلي من خلال تنسيق النظم القانونية داخل البلد، وتنسيقها مع المعايير والممارسات القانونية الإقليمية والدولية، وربط عملية استئناف القرارات المحلية بعمليات الاستئناف القائمة على الصعيد الوطني، واستحداث و/أو تعزيز الآليات غير الرسمية لتناول المنازعات عن طريق التوسط والمصالحة والتحكيم، وجعل النصوص والتنظيمات يسيرة الوصول لكافة السكان،

وذلك بتأمين ترجمتها إلى جميع اللغات مع استعمال مسميات واضحة؛

(ج) دعم أجهزة التوجيه المركزية الحكومية عن طريق تعزيز قدراتها على تخطيط سياساتها الوطنية المتعلقة بالحد من الفقر وتوفير الخدمات ووضع استراتيجيات لهذه السياسات إلى جانب تنسيق هذه السياسات ورصدها، وربط نظم التخطيط التي تصل بين آليات التخطيط الوطنية والمحلية مع توفير مشاركة كاملة من جانب السكان على كافة الأصعدة، ووضع مسؤوليات واضحة وتنسيق الآليات فيما بين الفروع التنفيذية والتشريعية؛

(د) دعم الدول الأعضاء فيما تبذله من جهود لتحديث قطاعاتها العامة وتحسين إنجاز الخدمات العامة من خلال الاستفادة من التجارب الابتكارية الأخرى التي جرت على صعيد بلدان الجنوب؛

(هـ) مساعدة الدول الأعضاء في وضع نظم موثوقة وواضحة عن طريق تحسين الآليات المتصلة بجمع وتحليل وإبلاغ بيانات التشغيل والأداء، وعن طريق تهيئة نظم للمعلومات الإدارية لتقاسم المعلومات فيما بني المؤسسات العامة، ومع الجمهور، بما في ذلك المعلومات المتصلة بالمحفوظات والمعلومات الموفرة مؤخرا والمعلومات المقدمة في الوقت الحقيقي؛

(و) دعم الدول الأعضاء في تعزيز عملية اللامركزية والقدرات المؤسسية للحكومات المحلية من خلال إعداد تصور واضح للمستقبل بناء على استراتيجية شاملة للحد من الفقر واستدامة التنمية، وكفالة الاضطلاع بتوزيع لا غموض فيه للمهام والأدوار والمسؤوليات وإعادة توزيع الأموال والموارد البشرية بين الحكومات المركزية والمحلية على نحو عادل، وتعزيز تهيئة النظم المصنفة والواضحة للمساءلة على جميع الأصعدة، وتشجيع توفير بيئة مواتية لمشاركة المواطنين، وإقامة آليات لحل النزاعات التي تنشب بين الحكومات المحلية والحكومة المركزية؛

(ز) مساعدة الدول الأعضاء في الترويج لإرساء حكم قائم على المشاركة عن طريق تعزيز مشاركة كافة الأطراف المؤثرة وإعداد شراكات معها إلى جانب إضفاء طابع مؤسسي على هذه المشاركة وتلك الشراكات؛

(ح) دعم الدول الأعضاء في مجال استحداث و/أو تعزيز المؤسسات والأساليب المتعلقة بمعالجة الصراعات بالطرق السلمية، وهو ما يمكن عمله على أفضل وجه من خلال: '١' بث المبادئ والممارسات التي تتسم بالاستجابة للصراعات في كافة جوانب شؤون الحكم والإدارة العامة والتنمية؛ '٢' صياغة تدخلات هادفة موجهة، بصفة محددة، نحو تنمية المؤسسات والقدرات الوطنية فيما يتعلق بالصراعات والنزاعات،

(ط) توفير الدعم للحكومات الأفريقية، في تعاون وثيق مع الهيئات والمؤسسات الإقليمية، إلى جانب المنظمات الدولية، في إطار جهودها الرامية إلى تنفيذ الاستراتيجيات المتصلة بالقضاء على الفقر، من خلال تعزيز صياغة السياسات، ووضع برامج للحكم تستند إلى المشاركة، وكذلك من خلال تعزيز القدرات الخاصة بالحكم المحلي، وبالوضوح والمساءلة، والتنوع ومعالجة الصراع، وإصلاح الخدمة المدنية، وتطوير القيادات.