

نحو آلية مؤسسية لتشارك أصحاب المصلحة في حوكمة موند الأمم المتحدة الجديدة

ملخص تنفيذي

كمرفق لاعتماد جدول الأجنحة الحضرية الجديدة،¹ قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة أن يقوم موند الأمم المتحدة، وهو الوكالة المتخصصة في تطوير المستوطنات البشرية، بمراجعة هيكل الحوكمة وإشراك أصحاب المصلحة. بموجب هذا القرار، تقوم الجمعية بالمساهمة في استراتيجية الأمم المتحدة للتنمية المستدامة على نطاق منظومة الأمم المتحدة من خلال توليد إرشادات عملية وقائمة على الأدلة لتنفيذ البرنامج التخطيطي الجديد والأبعاد ذات الصلة من خطة التنمية المستدامة لعام 2030² بالتشاور الوثيق مع الدول الأعضاء والسلطات المحلية وأصحاب المصلحة والخبراء ذوي الصلة.³

من خلال مراجعة آليات إشراك أصحاب المصلحة في موند الأمم المتحدة وتنقيحها في نهاية المطاف لن تؤدي العمليات التداولية والاستشارية الناتجة إلى تحسين جودة الوثائق والنتائج فحسب، بل قد تؤدي عملية أكثر شمولاً إلى توليد التزام ودعم من أصحاب المصلحة هؤلاء، بما في ذلك من خلال مبادرات مشتركة جديدة لتنفيذها. ويعتبر هذا أمراً لا غنى عنه للوفاء بالحاجة إلى تعزيز تأثيرات الوكالة واحتمال النجاح إلى حد كبير، إن عملية وعلاقة عمل أكثر شمولاً يمكن أصحاب المصلحة من استئناف مشاركتهم على أساس أفضل بيني الثقة والاحترام المتبادل. أظهرت الأبحاث المتعلقة بالتنظيم والحوكمة البشرية أنه كلما زاد مستوى المشاركة، زادت كرامة جميع الأطراف المعنية.⁴

يتبع ذلك المناهج التي تعلمتها وكالات أخرى وطبقها بالفعل. ومع ذلك، نظراً لتاريخها الغريب وحجمها الصغير نسبياً، فإن تأثيرات ونجاح موند الأمم المتحدة تعتمد بشكل خاص على التواصل مع شبكات الشراكة للاضطلاع بولايتها الطموحة، وحتى أكثر من معظم منظمات الأمم المتحدة ذات المسؤوليات المعيارية والتشغيلية الرئيسية.

في حين أن المهمة قد تكون شاقة وتدعو إلى تفكير جديد، فإن تطوير آليات ووظائف أي هيكل حوكمة موند جديد للأمم المتحدة يجب أن يعترف ويعكس أعمال ونتائج تاريخ مشاركة أصحاب المصلحة في موند الأمم المتحدة وحولها، وكذلك أصحاب المصلحة التقدميين - اتجاهات المشاركة عبر منظومة الأمم المتحدة الأوسع. يوحي المنظور الناشئ بأن هناك مجالاً كبيراً للابتكار يتجاوز إعادة التأكيد الحرفي الصارمة للنظام الداخلي، على النحو الذي اعتمده جمعية موند الأمم المتحدة في مايو 2019. في هذه الأوقات المتغيرة، أن تفعل أقل من أن تتطور إلى - أو تتجاوز - المعايير الحالية الممارسة الجيدة ستكون فرصة ضائعة لتحقيق الأهداف المعلنة بشكل رسمي.

مراجعة مشاركة أصحاب المصلحة في الموند على مدار الوقت

تشكل مشاركة أصحاب المصلحة في موند الأمم المتحدة حتى الآن خليطاً من الهيئات التراكمية التي تم إنشاؤها في نقاط مختلفة مع مرور الوقت منذ إنشائها عام 1976. إن لوحة آليات أصحاب المصلحة الحالية داخل موند الأمم المتحدة وحوله معقدة بشكل مذهل وغالباً ما تكون مزدوجة أو متداخلة، ويجب ترشيدها. هذا هو الفرضية الأساسية لدعوة الجمعية العامة لإعادة هيكلة موند الأمم المتحدة الأساسية وسياسة جديدة لإشراك أصحاب المصلحة (SEP).

يستعرض الاقتراح الحالي الخاص بالآلية مؤسسية جديدة مناسبة للعرض لإشراك أصحاب المصلحة في موند الأمم المتحدة تاريخ كوكبة من آليات إشراك أصحاب المصلحة في الأمم المتحدة داخل وخارج عالم موند الأمم المتحدة.⁵ بصرف النظر عن كيفية تنظيم هذه الآليات في الوقت الحالي في كل حالة، فإن الغياب الطويل لموند الأمم المتحدة منذ عام 2017 قد ترك وجود المستقبل وأدوار ووظائف أصحاب المصلحة موضع شك، أو على الأقل غموض.

¹ New Urban Agenda (NUA), A/RES/71/256, 17 January 2017, at: <https://undocs.org/en/A/RES/71/256>.

² Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development (2030 Agenda), A/RES/70/1, 21 October 2015, <https://undocs.org/A/RES/70/1>.

³ Implementation of the outcomes of the United Nations Conferences on Human Settlements and on Housing and Sustainable Urban Development and strengthening of the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) A/RES/72/226, 25 January 2018, para. 5, at: <https://undocs.org/A/RES/72/226>.

⁴ Sherry Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4 (July 1969), pp. 216–24, at: [http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein ladder 1969.pdf](http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf).

⁵ This survey does not review the temporary arrangements set up for the two UN Conferences on Human Settlements: The Habitat Forum at Vancouver (1976), or the self-organized Joint Steering Committee, channeling civil society inputs into the Habitat II process (1994–96). Nor does it review the General Assembly of Partners (GAP), which the former executive director of UN-Habitat set up and guided through the Habitat III process. Nonetheless, these temporary structures they also yield important lessons for their specific time and purpose.

ومن المثير للاهتمام، أن الاتجاه نحو المشاركة المدنية في عمليات الأمم المتحدة نشأ في مؤتمر الأمم المتحدة الأول للمستوطنات البشرية (فانكوفر، 1976) وعملية التفاوض نحو جدول أعمال المونل، مع خطة عمل اعترفت صراحة بدور الحكومات المحلية والمدنية التجمعات الشريكة للمجتمع وغيرها في تنفيذه. ومع ذلك، بالنسبة لمونل الأمم المتحدة، بلغت تجربة المجتمع المدني ومشاركة الحكومة / السلطة المحلية ذروتها في التفاوض على جدول أعمال المونل (المهمل منذ ذلك الحين). شهدت عملية المونل الثاني "حقوق مشاركة" غير مسبوقه من جانب الحكومات المحلية والمنظمات غير الحكومية في مداولاتها، ولكن أيضًا كاحتياجات لتنفيذ جدول الأعمال. ومع ذلك لم يتم إضفاء الطابع المؤسسي على هذه التجربة ولم ترتفع بعد إلى مستوى السياسة العامة في مونل الأمم المتحدة، الذي تماشك مع مونل الأمم المتحدة الجديدة.⁶

ومع ذلك، شكلت هذه لحظات مفيدة في حركة متسارعة داخل منظومة الأمم المتحدة موازية، وربما كنتيجة لمحاولة الأمم المتحدة لتعبئة المجتمع الدولي في شراكات واسعة حول أهداف التنمية المشتركة بطريقة منهجية. وقد تحقق ذلك لاحقًا خلال فترة الأهداف الإنمائية للألفية والآن أهداف التنمية المستدامة لخطة عام 2030. من المفهوم الآن أن هذه الالتزامات المتعلقة بالسياسة العالمية مدفوعة بالبلاد، مما يؤدي إلى الاعتراف بالحقوق التي لم يسبق لها مثيل في "مشاركة" الحكومات المحلية والمنظمات غير الحكومية في مداولاتها وتنفيذها وعمليات صنع القرار في المونل الثاني.

آليات إشراك أصحاب المصلحة للمجالس التنفيذية للأمم المتحدة

النظام الداخلي الأصلي للمجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، النموذج الذي تتبعه المجالس التنفيذية الأخرى، يعود إلى عام 1993، وهو الوقت الذي يسبق مؤتمر الأمم المتحدة الثاني للمستوطنات البشرية، عندما تكون قضية المجتمع المدني ومشاركة أصحاب المصلحة الآخرين والشراكة في أعمال ومداولات منظمات الأمم المتحدة ومنظمات هيئات الإدارة، وكذلك في مؤتمرات الأمم المتحدة، كانت لا تزال في مهدها. لم تكتسب مشاركة أصحاب المصلحة قوة الجر إلا بعد ثلاث سنوات في مونل الأمم المتحدة الثاني. أصبح من الطبيعي الآن فقط سماع أصوات أصحاب المصلحة المعنيين مثل المجتمع المدني، بمعناه الأوسع، دوائر الحكم المحلي والقطاع الخاص وأخذها في الاعتبار داخل منظمات الأمم المتحدة وهيئاتها الإدارية المعنية. ومن شأن الجمع بينهما أيضًا أن يعزز التفاهم المتبادل ويمكن من التأزر.⁷

ومع ذلك، على مر السنين، حتى في حالة المجالس التنفيذية السابقة، تسمح القواعد لجميع أصحاب المصلحة "بالمشاركة بصفة مراقب". ومع ذلك، فإن هذه الصيغة غير الدقيقة هي أيضًا متناقضة ومتقدمة، نظرًا لأن المشاركة الفعلية، عن طريق تعريف العلوم الاجتماعية⁸ يشير إلى علاقات الشراكة والتفويض والرقابة الديمقراطية التي لم يتم تحقيقها أو تجربتها داخل مونل الأمم المتحدة.⁹ لهذه الأسباب، فإن المجموعة الاستشارية المثيرة للجدل لأصحاب المصلحة (المسماة الآن مجموعة أصحاب المصالح الاستشارية)، وهي لجنة مؤلفة من 16 فرداً عينهم المدير التنفيذي لمونل الأمم المتحدة، لا تعد من بين نماذج الممارسات الجيدة المشروعة، كما هو الحال مع الآخرين. تسميات منقاة بعناية.

كانت شراكة المنظمات غير الحكومية في دورات الهياكل التنفيذية لكيانات الأمم المتحدة اعتيادية في أماكن أخرى، وعلى الأخص في الوكالات التي تتخذ من روما مقراً لها، ولا سيما منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو) ولجنة الأمم المتحدة للأمن الغذائي العالمي (CFS) - للسماح بالتفاعل المنظم مع ممثلي المجتمع المدني والقطاع الخاص وغيرهم ممن يتجاوزون تلك المخصصة للمراقبين البيكمين فقط. بدلاً من ذلك، فإن المشاركة الأكبر لا تضمن فقط المزيد من الكرامة لجميع الأطراف المعنية، بل إنها تمكن أصحاب المصلحة من الازدهار بوصفهم مساهمين قيمين وقيمين في عمل هذه المجالس. تقدم آليات إشراك أصحاب المصلحة أقرب الأمثلة على "الشراكة"، وبالتالي، توم بالمراجعة الممكنة.

⁶ As observed in Habitat International Coalition (HIC), "Charting UN Habitat-Stakeholder Engagement," May 2019, at: [http://www.hic-
gs.org/content/Media/PDF/HIC%20Milestones.pdf](http://www.hic-
gs.org/content/Media/PDF/HIC%20Milestones.pdf).

⁷ Synergy: The benefit derived from an interaction or cooperation of two or more sources, organizations, substances, or other agents to produce a combined effect distinct from and greater than the sum of their separate parts or effects. See *HICtionary of Key Habitat Terms A to Z* (Cairo: Habitat International Coalition, 2020), at: <http://www.hlrn.org/img/documents/HICtionary.pdf>.

⁸ Sherry Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4 (July 1969), pp. 216–24, at: [http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein ladder 1969.pdf](http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf).

⁹ See HIC, "Charting UN Habitat-Stakeholder Engagement," *op. cit.*; HIC, "Milestones in UN Habitat's Cooperation with Stakeholders: Forward and Backward," May 2019, at:

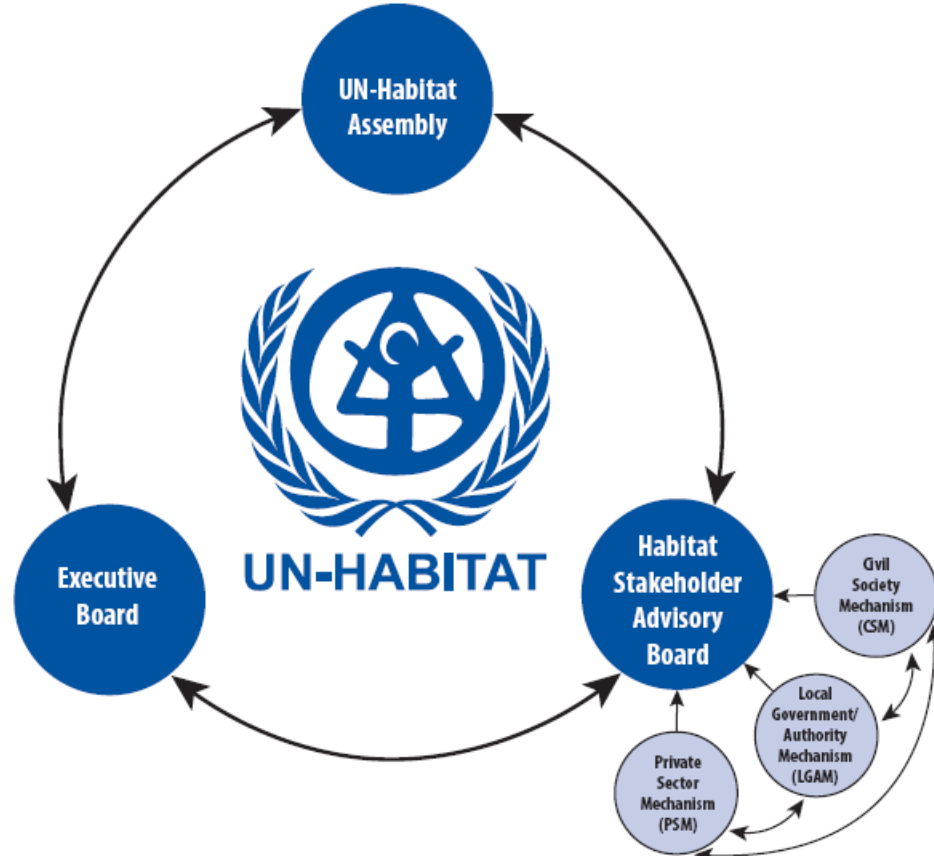
[http://www.hlrn.org/img/documents/Milestones in UN Habitat Partnership.pdf](http://www.hlrn.org/img/documents/Milestones_in_UN_Habitat_Partnership.pdf); and HIC-HLRN, "People-centered Partnership" @ 1st UNHA, report of side event "Visions of People-centered Partnership" at the first UN Habitat Assembly, Nairobi, 27 May 2019, at: <https://www.hlrn.org/news.php?id=p25rZQ==>.

كما يتضح من الأدلة، فإن مستوى وشكل المجتمع المدني ومشاركة أصحاب المصلحة الآخرين في كيانات الأمم المتحدة التي تحكمها مجالس تنفيذية تختلف اختلافاً كبيراً، على الرغم من أن جميع المجالس تتقاسم نفس القواعد الإجرائية الأساسية. المرونة والابتكار مطلوبة، بما يتماشى مع تاريخ كل منظمة واحتياجاتها وأسلوبها وطريقة عملها والولاية.

اقترح "مجلس المونل الاستشاري لأصحاب المصلحة"

توفر مرجع تجربة إشراك أصحاب المصلحة عبر منظومة الأمم المتحدة الآن سوابق كافية لتبرير والمشاركة في مشاركة أصحاب المصلحة ليس فقط مع إدارة مونل الأمم المتحدة، ولكن أيضاً تم إضفاء الطابع المؤسسي عليها من أجل المشاركة الفعالة لأصحاب المصلحة في الدورات التي تعقد كل أربع سنوات لجمعية مونل الأمم المتحدة لأغراضها. هذا التعاون الهادف و س. ومثل هذا التعاون الهادف هو أمر ملح للغاية في مجلسه التنفيذي، بحكمه الغالب ودوره الإشرافي الوثيق على الأداء المعياري والتشغيلي لمونل الأمم المتحدة. يختتم هذا الاستعراض باقتراح إنشاء "مجلس المونل الاستشاري لأصحاب المصلحة"، أو مجلس الإدارة +، يجتمع مرة واحدة على الأقل كل عام بصفته أصحاب المصلحة في مجلس الإدارة ومونل الأمم المتحدة. لا يتصور هذا المجلس الاستشاري المشترك كهيئة تحل محل حقوق التصويت الفريدة لأعضاء المجلس أو أعضائها. وبدلاً من ذلك، ستجتمع ممثلي آلية أصحاب المصلحة مع المجلس التنفيذي مرة واحدة في العام على الأقل، مع انعكاس نتائج هذا الحوار في قرارات المجلس التنفيذي، وكذلك في الجمعية، وتوليد تعاون مونل الأمم المتحدة المستمر مع أصحاب المصلحة على جميع المستويات في تنفيذ الأجندة التخطيطية الجديدة.

إن مكونات آلية إشراك أصحاب المصلحة من شأنها ترشيد الهيئات الحالية ضمن ثلاثة هياكل متميزة ولكنها متكاملة من (1) المجتمع المدني، (2) المجالات المحلية للحكومة و(3) القطاع الخاص. سيكون كل منها منظم ذاتياً، كما وعد، وسيكون مسؤولاً عن إدارته، بما في ذلك المسؤولية الجزئية عن تهيئة الموارد وإدارتها. إن انتماء المنظمات التأسيسية الخاصة بكل منها يتطلب التزاماً صريحاً بمبادئ ومقاصد ميثاق الأمم المتحدة، وكذلك بمبادئ والتزامات الأجندة الحضرية الجديدة، كما يجب على النظراء الحكوميين.



نظرة عامة على هيكل حوكمة مونل الأمم المتحدة المقترح مع آليات إشراك أصحاب المصلحة، واجتماع مع المجلس التنفيذي باعتباره المجلس الاستشاري المشترك المعني بحوكمة ومونل الأمم المتحدة في مجال السياسات مرة واحدة على الأقل كل عام، ومع جمعية مونل الأمم المتحدة كل أربع سنوات لتقييم أداء NUA.

ضمن هذه الفئات الواسعة، تتزامن الهياكل المكونة لآلية أصحاب المصلحة الثلاثة في بعض الأحيان في أعمال ومنتديات ومبادرات مشتركة، حسب الاقتضاء، وستشكل جميعها أجزاء متساوية من المجلس الاستشاري المشترك لموئل الأمم المتحدة لأغراض التداول. وفي الوقت نفسه، يكمن الحق في التصويت وما يقابله من مسؤولية ومساءلة في المجال الحصري للدول الأعضاء في المجلس التنفيذي والوفود التي عينتها الحكومات، ويستمر هو المعيار.

ستستمر طريقة اختيار أعضاء أصحاب المصلحة بالتشاور مع أصحاب المصلحة والمدير التنفيذي لموئل الأمم المتحدة، ويجب ألا ينتظر تشكيلها تأخير اجتماع جمعية موئل الأمم المتحدة، الذي لا تتواصل أولى دوراته إلا في عام 2023. آلية مشاركة أصحاب المصلحة يجب أن يكون جاهزاً للعمل خلال الـ12 شهراً التالية. يتطلب اعتماد آلية تشاركية مع أصحاب المصلحة لإشراك موئل الأمم المتحدة قدرًا من الثقة والإيمان المتبادلين يجب أن يكون مستحقًا بعد أكثر من أربعة عقود من وكالة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ونشاطها.

لا ينبغي استخدام الملاحظات المشتركة هنا كحجج لإحالة مشاركة أصحاب المصلحة في هيكل الحوكمة المستقبلية لموئل الأمم المتحدة إلى جمعية الموئل فقط، أو إلى مسار آخر، إن لم يكن موازًا وبعيدًا، يجعل دور حوكمة المجلس التنفيذي للموئل من مجالاً حصرياً من الدول الأعضاء ووفودهم الحكومية. إن مثل هذه الخطوة التقييدية، التي جربتها مجالس إدارة موئل الأمم المتحدة التي سبق ذكرها، لن تغفل فقط البصيرة المطلوبة وتبديد رأس المال الاجتماعي الذي لا غنى عنه، ولكن أيضًا تنفير أصحاب المصلحة الطبيعيين والمؤهلين بشكل طبيعي والمجتمع المدني مرة أخرى من موئل الأمم المتحدة.

الخطوات القادمة

كمساهمة من الفريق العامل المعني بالآلية المؤسسية التطوعية التابع للمنتدى العالمي لإشراك أصحاب المصلحة في مايو 2019، ينبغي نشر هذه الورقة ومناقشتها بين أصحاب المصلحة في موئل الأمم المتحدة والأطراف المعنية الأخرى للتعليق. على الرغم من أن ظهوره الموعود في المنتدى الحضري العالمي العاشر خطوة مهمة، فإن المنتدى الحضري العالمي في الوقت الحالي لا يوجد منتدى لصنع القرار. قبل اجتماع المجلس التنفيذي المقبل، ينبغي لممثلي مجموعات أصحاب المصلحة بشأن موضوع المشاركة (أي على مستوى المشاركة أصحاب المصلحة¹⁰) الهيكل الإداري الجديد لموئل الأمم المتحدة أن يجتمعوا ويناقشوا المقترحات الناشئة عن هذا وغيرها من المصادر. ينبغي الترحيب بممثلي موئل الأمم المتحدة، والمجلس التنفيذي ولجنة الممثلين الدائمين للانضمام إلى هذه الاجتماعات كجزء من عملية تشاور، مع احترام مبدأ التنظيم الذاتي لأصحاب المصلحة على النحو الذي تعهدت به قيادة موئل الأمم المتحدة.

بعد فترة معقولة من المداولات، ينبغي على لجنة الدولة وموئل الأمم المتحدة وأصحاب المصلحة ذوي النوايا الحسنة صياغة مسودة مذكرة بشأن إنشاء "المجلس الاستشاري المشترك لموئل الأمم المتحدة". وسيتم تعميم ذلك للمراجعة من قبل الإدارة العليا لموئل الأمم المتحدة وأعضاء لجنة الصياغة للنظام الداخلي لهيئات إدارة موئل الأمم المتحدة. تتوقع هذه الخطوات إنشاء مجلس مشترك للمستشارين التشغيلي، مع آلية لأصحاب المصلحة من ثلاثة أجزاء متساوية، بحلول منتصف عام 2021.

التقرير الكامل "نحو آلية مؤسسية لإشراك أصحاب المصلحة في إدارة موئل الأمم المتحدة الجديد" المتاح على http://www.hlrn.org/img/documents/UN-Habitat_Stakeholder_mechanism_final.pdf، يضع المقترحات الموجزة في هذا الملخص التنفيذي، مع قسم أخير يتضمن توصيات ومقترحات للمضي قدماً. يتطلب إنشاء آلية مشاركة مفتوحة وتشاركية وديمقراطية مزيداً من الجهد والملتزم من قبل المشاركين في المستقبل، بما في ذلك موئل الأمم المتحدة والدول الأعضاء. طيه، وفي الفريق العامل المعني بالآلية المؤسسية بالتزامه باقتراح آلية لإشراك أصحاب المصلحة في الوقت المناسب للمنتدى الحضري العالمي 10، لكنه يظل مفتوحاً للمشاركين الجدد المهتمين بتقديم الدعم والأفكار والاقتراحات وغيرها من التعليقات.

لمزيد من المعلومات ولتسجيل مساهمتكم، يرجى الكتابة إليكم بحلول 15 أبريل 2020:

جوزيف شكلا
شبكة حقوق والأرض والسكن -
التحالف الدولي للموئل
البريد الإلكتروني: jschekla@hlrn.org

¹⁰ See Arnstein, *op. cit.*