حـوكـمـة التنـمـيـة في مبادرة النيباد بين رهانات العمل المحلي وتحديات التفكير العالمي

أ/ عبد الناصر نونة
جامعة باتنة 1

ملخص:

لقد أدت تطورات محلية وعالمية متشابكة ومعقدة إلى انبعاث جدل كبير وحوار متعدد الأطراف حول دور الدولة في التنمية خاصة على مستوى الدول النامية، ومن الحقائق التي أصبحت يقينية في البحوث الاجتماعية والسياسية والاقتصادية المعاصرة أن العالم أصبح الآن يشكل نسقا رأسماليا متكاملا يشهد تنوعا في بناه الثقافية والاجتماعية، لكنه يحكم بنموذج تنموي ذو نمط إنتاجي واحد هو الإنتاج الرأسمالي الذي يقوم على مبدأ التقسيم الدولي للعمل غير المتكافئ بين مركز النظام ومحيطه، ومع نهاية ثمانينيات وبداية تسعينيات القرن العشرين طرحت المؤسسات المالية الدولية وهيئات التعاون الدولي في ظل التوجه النيوليبيرالي مفهوم الحكم الراشد كشرط أساسي لتحقيق التنمية المستدامة، ومنذ ذلك الحين شاع استخدام هذا المفهوم في العديد من الدراسات التنموية والسياسات العامة، وقدمت الكثير من الاجتهادات حول دلالاته ومؤشراته في السياقين المحلي والعالمي لاختبار مدى ملاءمته لخصوصيات الدول، خاصة بعد تبنيه من طرف مبادرة الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا (النيباد) وما أثير حولها من جدل بين مؤيد ومعارض.

Résumé:

Les Développements locaux et mondiaux enchevêtrés et complexes ont conduit a la résurgence de beaucoup de débats et de dialogue multilatéraux sur le rôle de l'Etat dans l'évolution surtout au niveau des pays en développement.

Il est plus qu'une réalité que le monde aujourd'huit est un système capitalistes intègres dans divers constructeurs sociaux économiques, culturel et politique contemporaine.Mais il gouverne avec un modèle de développement ayant un mode de production unique qu' est la production capitaliste qu' est base sur le principe de la répartition internationale du travail inégal entre le centre du système et son entourage.et avec la fin

des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix du Xxe siècle les institution financières mondiales et les agences de coopération internationales ont soulevé le concept de bonne gouvernance dans le système néolibéral comme condition préalable a la réalisation du développement durable ,et depuis l'utilisation de ce concept dans de nombreuses études de développement et la politique publique ,plusieurs interprétation ont été données sur ses indicateurs et ses condition dans les contextes locaux et mondiaux pour tester sa conformité particularité surtout après l adoption et la mise en garde de la part de Nouveau partenariat pour l initiative de développement de l Afrique (NIPAD) autour de la controverse entre partisans et opposants.

مقدمة:

لقد كان النموذج التنموي المناسب لخصوصية الدول الإفريقية ولازال يثير الكثير من الجدل بين المحللين الأفارقة وغيرهم إلا أنهم يتفقون حول تأثير الأبعاد السياسية على التنمية في دول القارة، لكن ظهور مفهوم الحكم الراشد أدى إلى إضافة أبعاد جديدة أصبحت مجالا للخلاف خاصة في سياقه الإفريقي، حيث أن بداية طرحه كمفهوم لأسلوب الحكم في أدبيات البنك العالمي كانت مرتبطة بمحاولات تشخيص الأزمة الاقتصادية في إفريقيا.

اكتسب الجدل المتعلق بالحكم الراشد والتنمية في إفريقيا أهمية كبيرة بعد الإعلان عن مبادرة الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا(النيباد)، فلقد اعتبرت الدول المؤسسة لهذه المبادرة والاتجاهات الأكاديمية المؤيدة لها أن تضمين مبدأ الحكم الراشد في المبادرة يعبر عن الاعتقاد بأن التنمية لا يمكن تحقيقها في ظل غياب هذا الأسلوب من الحكم، وبناءا عليه نصت المبادرة على أن الدول الإفريقية ملزمة على اتخاذ الإجراءات المناسبة لاحترام المعايير الدولية للديمقراطية، ودعم الإطار السياسي والإداري القائم على مبادئ الشفافية والمساءلة واحترام حقوق الإنسان ودولة القانون، ولمتابعة تنفيذ هذه الإجراءات تم تبني آلية للمراجعة والرقابة الذاتية وهي آلية المراجعة من قبل النظراء.

لكن من ناحية أخرى اعتبر بعض المحللين الأفارقة وبعض المنظمات الإفريقية غير الحكومية أن تضمين هذا المبدأ في الوثيقة ما هو إلا نوع جديد من المشروطية السياسية التي تفرضها الدول الإفريقية على نفسها، فهو في الأصل مبدأ نقل من أدبيات صندوق النقد الدولي والبنك العالمي وخطابات الدول الغربية المانحة استجابة للسياسات النيوليبيرالية ومبادئ وفاق واشنطن، دون مراعاة أي خصوصية للواقع الإفريقي الذي يعد وحده المحدد الرئيسي لأي نموذج تنموي يستطيع تحقيق الاستدامة بأبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

في إطار جدلية العالمية والخصوصية، تركز الدراسة على تحليل مضمون العلاقة بين الحكم الراشد والتنمية في مبادرة النيباد، واختبار مدى لاءمته للواقع الإفريقي باعتباره الشرط الأساسي لتحقيق التنمية المستدامة كما ورد في وثيقة النيباد، طارحة بذلك الإشكالية التالية:

إلى أي مدى أخذت مبادرة النيباد بخصوصية الواقع الإفريقي من خلال تبنيها لمبدأ الحكم الراشد كحتمية أساسية في عملية التنمية ؟

تندرج تحت هذه الإشكالية التساؤلات الفرعية التالية:

- هل هناك فرق بين مفهوم الحكم الراشد كما جاء في أدبيات المؤسسات الدولية ونظيره في وثائق النيباد؟
- هل التزمت الدول الإفريقية بمبادئ الحكم الراشد كما وردت في مبادرة النيباد؟
- كيف يمكن أن يؤثر هذا الالتزام على موقف الدول المانحة، ومن ثم على نجاح المبادرة بصفة عامة؟

للإجابة على مختلف هذه التساؤلات وتحليل إشكالية الدراسة تم تقسيم الدراسة إلى:

أولا: الحكم الراشد والتنمية في أدبيات المؤسسات الدولية (البنك العالمي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة).

ثانيا: الحكم الراشد ودور الدولة في عملية التنمية.

ثالثا: الحكم الراشد وآلية مراجعة النظراء في مبادرة النيباد.

رابعا: مستقبل المبادرة في ظل الواقع الإفريقي والدولي.

أولا: الحكم الراشد والتنمية في أدبيات المؤسسات الدولية(البنك العالمي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة)

يعتبر مفهوم الحكم الراشد مفهوما خلافيا[1]، حيث تباينت الدراسات في تحليلها لهذا المفهوم وتحديد أبعاده ومؤشرات قياسه، فقد طرح البنك العالمي مصطلح "أسلوب الحكم" للمرة الأولى سنة 1989 في تقرير له عن الأزمة الاقتصادية في إفريقيا جنوب الصحراء[2] وعرفه بأنه ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون الدولة، كما جاء في نفس التقرير مصطلح الحكم السيئBADGOVERNANCE للإشارة إلى بعض خصائص التي يتسم بها أسلوب الحكم غير الرشيد كشخصنة السلطة، وعدم احترام الحقوق الأساسية للإنسان، وانتشار الفساد..، ومع بداية التسعينيات حاول خبراء البنك العالمي تطوير تعريفات أكثر دقة فمن خلال الدراسة التي أجراها سنة 1992 عن أسلوب الحكم والتنمية اعتبر الحكم الراشد أسلوب ممارسة القوة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة من اجل التنمية، ويقترب هذا المفهوم من تعريف دافيد استون DAVED ESSTON لعلم السياسة باعتباره التوزيع السلطوي للقيم، فبينما استخدم استون مصطلح السلطة استخدم البنك مصطلح القوة التي تشمل السلطة والنفوذ معا، وتعتبر أيضا من الأساليب الرسمية وغير الرسمية في الإدارة والحكم.[3]، والملاحظ أن البنك قد تعامل بحرص شديد بداية التسعينيات _ على الأقل من الناحية النظرية_ مع مفهوم الحكم الراشد، مركزا في ذلك على الجوانب الفنية والإدارية، مستبعدا مناقشته كمفهوم سياسي، ويتضح ذلك من خلال دراساته المتعلقة بأسلوب الحكم والتي لم تخرج عن إطار قضايا إصلاح الخدمة المدنية، تحسين أداء القطاع العام، تطوير الإطار القانوني الحاكم لعمل القطاعين العام والخاص، تطوير إدارة شركات الأعمال ... [4]، لكن في أواخر التسعينيات حاول البنك تطوير المفهوم مع تعرضه للبعد السياسي ومحاولة وضع مؤشرات لقياسه، وهو ما ذهب إليه

كل من دانيال كوفمان DANIEL KAUFMANNوارت كراي ART KRAAY [5] حيث قدما تعريفا لأسلوب الحكم باعتباره مجموعة القواعد والمؤسسات التي تمارس على أساسها السلطة في الدولة، ويشمل ذلك ثلاثة أبعاد (العملية التي يتم من خلالها اختيار ومراقبة وتغيير الحكومات، مدى قدرة الحكومات على صنع وتنفيذ السياسات، مدى احترام الدولة والمواطنين للمؤسسات التي تحكم تفاعلاتهم الاقتصادية والاجتماعية)، وهي الأبعاد التي أستمدت منها معظم مؤشرات الحكم الراشد: المشاركة والمساءلة، الشفافية، الفعالية والكفاءة، حكم القانون، مكافحة الفساد، بناء التوافق وغيرها.

أما البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة فيعرف الحكم الراشد تعريفا أكثر شمولا فهو: ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، ويشمل ذلك الآليات والعمليات والمؤسسات التي يمكن للأفراد والجماعات من خلالها التعبير عن مصالحهم، وممارسة حقوقهم القانونية، والوفاء بالتزاماتهم، وتسوية خلافاتهم[6]، فالحكم الراشد وفق هذا التعريف يشتمل الجوانب الممارساتية لكل من السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية، كما يحدد العمليات والهياكل التي توجه العلاقات السياسية والاجتماعية والاقتصادية الهادفة إلى حماية المعتقدات الثقافية والدينية والقيمية، وتوفير -خلق -وحماية بيئة صحية وآمنة، وفرص ممارسة القدرات الشخصية التي تؤدي إلى حياة أفضل للناس[7].

وقد حدد البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة مجموعة من الخصائص للحكم الراشد أهمها: [8]

- **المشاركة**: أن يكون لكل المواطنين رأي في اتخاذ القرار سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بدون أي تفرقة بينهم من أي نوع.
- **حكم القانون**: أن تتسم الأطر القانونية بالعدالة، وأن تطبق بحياد.
- **الشفافية**: أي التدفق الحر للمعلومات، وانفتاح المؤسسات والعمليات المجتمعية للمهتمين بها مباشرة، حتى تتمكن من مراقبتها.

• **الاستجابة**: أن تسعى المؤسسات والعمليات المجتمعية لخدمة جميع من لهم مصلحة فيها.

• **بناء التوافق**: أي التوفيق بين المصالح المختلفة للتوصل إلى توافق واسع على ما يمثل أفضل مصلحة للجماعة.

• **المساءلة**: أن يكون صناع القرار في الحكومة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني مسؤولين أمام مفهوم التنمية والمؤسسات المعنية.

• **الفعالية والكفاءة**: أي أن تلبي العمليات والمؤسسات الاحتياجات، مع مراعاة الاستخدام الأمثل للموارد.

• **الرؤية الإستراتيجية**: أي أن يمتلك القادة والأفراد رؤية واسعة للحكم الراشد والتنمية الإنسانية ومتطلباتها.

إن للحكم الراشد وفقا للبرنامج أهداف كثيرة، ثلاثة منها أساسية وهي تحقيق الانسجام والعدالة الاجتماعية، وذلك بتوفير حياة كريمة لجميع المواطنين.أيضا تحقيق وإدامة حالة من الشرعية في المجتمع.وأخيرا الكفاية في تحقيق التنمية الاقتصادية، وتخصيص واستغلال الموارد العامة.

إن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة حاول طرح رؤية بديلة لمفهوم الحكم الراشد تتفق مع مفهومه للتنمية البشرية، وهو الأمر الذي يتضح من خلال توظيفه لمفهوم الحكم الإنساني بداية ثم مفهوم الحكم الديمقراطي. فالحكم الإنساني هو الذي يهدف إلى جعل أسلوب الحكم موجها لتلبية احتياجات الأفراد في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، والحكم الديمقراطي هو الحكم الذي يضيف إلى أبعاد الحكم الراشد وأهميتها للتنمية قضية دعم العمليات الديمقراطية فهو يجعل من الحقوق السياسية والمدنية قيما أساسية وأهدافا تنموية في حد ذاتها.(9)

إن مايمكن استنتاجه من نظرة المؤسسات الدولية لمفهوم الحكم الراشد، أنه تم ربطه بصورة تلازمية بمفهوم التنمية، مما يعني أنه لا يمكن دراسة رؤية هذه المؤسسات للمفهوم بعيدا عن رؤيتها لمفهوم التنمية، فتطور رؤية البنك الدولي للتنمية

الاقتصادية دفعته إلى تطوير مفهوم الحكم الراشد ليستوعب بذلك الأبعاد السياسية للمفهوم، أما البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في تركيزه على مفهوم التنمية البشرية جعل من المفهوم مفهوما سياسيا اجتماعيا(الحكم الإنساني والحكم الديمقراطي).كما أنه تم التعامل مع بعض مؤشرات الحكم الراشد – والتي لا يوجد اتفاق حولها بين المؤسسات الدولية - كوسيلة لتحقيق النمو الاقتصادي وليس كهدف، خاصة فيما يتعلق مثلا بالمشاركة والمساءلة، مما يفترض إذن وجود فرق بين أسلوب الحكم الذي ينصرف إلى دراسة المؤسسات والعمليات والقواعد التي تمارس على أساسها السلطة في الدولة، والحكم الراشد الذي يركز على العناصر التي تجعل هذه القواعد والآليات تتسم بالفعالية، وفي مقدمتها الرشادة في أخذ القرار، وحكم القانون، والشفافية، والتي من الناحية الممارساتية تشمل مختلف المؤسسات السياسية والإدارية والاقتصادية، بل وحتى المؤسسات الاجتماعية من خلال منظمات المجتمع المدني.

ثانيا: الحكم الراشد ودور الدولة في عملية التنمية

إن تحليل العلاقة بين الحكم الراشد والتنمية يعكس من ناحية تطورا طبيعيا في النظرة لمفهوم التنمية والتنظير له، فقد تم التحول من التركيز على صياغة المشروعات التنموية في الخمسينيات إلى الاهتمام بالبرامج التنموية المتكاملة في أواخر الستينيات، ثم التحول نحو إعادة هيكلة السياسات عن طريق برامج الإصلاح الاقتصادي في أواخر السبعينيات وحقبة الثمانينيات وصولا إلى الاهتمام التدريجي بالشروط السياسية للتنمية مع بداية التسعينيات. ومن ناحية ثانية يعكس تغير في دور الدولة من فاعل رئيسي في صنع السياسات العامة، إلى شريك مع فواعل أخرى في إطار نوع من الحكم القائم على المشاركة والذي يربط بين الحكومات الوطنية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، ولأن مفهوم الحكم الراشد قد نبع من المؤسسات الدولية المانحة وخاصة البنك الدولي كما تمت الإشارة سابقا، واقترن بالحديث عن دور جديد للدولة، فلقد اعتبره العديد من المحللين معبرا عن رؤية الليبرالية الجديدة لدور الدولة في العملية التنموية.[10]

لقد أثر الفكر الليبرالي الجديد على المؤسسات الدولية خاصة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وبدأت هذه المؤسسات تردد مقولاته من أن المنافسة الحرة وآليات السوق في كل الدول وتحت أي ظرف سوف تؤدي إلى أفضل استفادة وتوزيع للموارد الإنتاجية مقارنة بالاقتصاد الموجه مؤكدين أن أخطاء السوق محدودة إذا ما قورنت بأخطاء الدولة.[11] وقد انعكس هذا الفكر في برامج التثبيت والتكييف الهيكلي التي عبرت في حقيقة الأمر عن ما سمي فيما بعد بوفاق واشنطن.وقد تعرضت برامج التثبيت والتكييف الهيكلي لانتقادات عديدة خاصة بعد نجاح تجربة جنوب شرق آسيا والتي أثبتت أن التوفيق بين الدولة والسوق هو سبيل التنمية الاقتصادية.وقد جاء مفهوم الحكم الراشد كمؤشر لمحاولة توفيقية وأكثر اعتدالا لدور الدولة، فقد أكد كل من جوناثان ريج وايما ماوديسلي Emma Mawdsely and Jonathan Rigg على إن الحكم الراشد أصبح مفهوما محوريا في الفكر التنموي للبنك الدولي فترة التسعينيات وهو يمثل مفهوما توفيقيا بين الدولة والقطاع الخاص مع إعطاء أهمية للمشاركة الشعبية ودور المجتمع المدني[12].فالأمر يتعلق بإعادة تعريف دور الدولة حتى تعمل وفقا لآليات أكثر كفاءة، ففي تقرير التنمية في العالم سنة 1991 حول تحدي التنمية أكد التقرير أن منهج التنمية الذي حقق نجاحا هو ذلك الذي يعتمد على تقسيم الأدوار بين الحكومة والقطاع الخاص، وهكذا فقد أكدت تقارير التنمية الصادرة عن البنك على هذا الاتجاه التنموي الجديد الذي يهتم بدور المجتمع المدني والمشاركة والأبعاد الاجتماعية في عملية التنمية.(انظر تقرير البنك عن التنمية في العالم سنة 1997 حول دور الدولة في عالم متغير، ودراسة أصوات الفقراء التي اقترنت بتقرير سنة 2000 حول الفقر).

أما بالنسبة للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة فقد كان أكثر وضوحا في تقديمه الحكم الراشد كمفهوم يقوم على المشاركة بن الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وهذه الأطراف الثلاثة هي التي تؤثر على عملية التنمية (التنمية البشرية المستدامة)، فالدولة عليها توفير البيئة الاقتصادية الملائمة المؤدية إلى التنمية وحماية

الفقـراء والمعرضـين للاسـتغلال وتحسـين مسـتوى فعالياتهـا وتلبيتهـا للاحتياجـات، وتمكين الناس، ونشر الديمقراطية في النظام السياسي وتحقيق اللامركزية في النظام الإداري، وتقليص الفجوة بين الأثرياء والفقراء، وتشجيع التنوع الثقافي والحضاري والاندماج الاجتماعي، وحماية البيئة.أما القطاع الخاص فيولد الوظائف ويساهم في تحقيـق التنميـة الاقتصـادية.والمجتمع المـدني يسـهل عمليـتي التفاعـل السياسـي والاجتمـاعي، ويـدفع الجماعـات في المجتمـع إلى المشـاركة في الأنشـطة الاقتصـادية والاجتماعية والسياسية.ولأن لكل قطاع نقاط ضعف وقوة فان احد أهم ركائز الحكم الراشد هو توافر التفاعل بين القطاعات الثلاثة.[13]

إن الجدير بالذكر أن دلالات وتوظيف مفهوم الحكم الراشد في البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة تختلف عن نظيرتها في البنك الدولي، ففي حين اعتبر البنك إن الحكم الراشد هو مجموعة من المؤشرات يجب على الدولة الالتزام بها للتحسين من كفاءتها لتحقيق دعم القطاع الخاص، نظر البرنامج الإنمائي للحكم الراشد على أنه مجموعة من المبادئ المراد تحقيقها في حد ذاتها وإلزام كافة الفاعلين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني بالتقيد بها.

إن الإشكال الذي يطرح بشدة أمام إمكانية الاستعانة بمؤشرات الحكم الراشد للتعرف على طبيعة أسلوب الحكم في الدول الإفريقية هو إن تكون النتائج المتوصل إليها غير موضوعية فقد يختلف التقدير من جهة لأخرى، كما إن طرح المفهوم من قبل البنك الدولي كمؤسسة مانحة وربطه بفكرة المساعدات (سياسة المشروطية)، يثير العديد من الشكوك، فقد أصبح الحديث عن الحكم الراشد كأنه دعوة جديدة لتبني النموذج الغربي في التنمية، فالأمر هنا يتعلق بتوظيف هذه المؤشرات أو بمعنى آخر السياق الذي ترد فيه، فتحليل هذه السياقات في دراسات مؤسسات الليبرالية الجديدة يؤكد أن غياب مؤشرات الحكم الراشد غالبا ما يستغل لتأكيد رؤية هذه المؤسسات للنموذج التنموي الملائم للدول الإفريقية، فلا توجد مساحة للخصوصية في ظل وجود معايير دولية متعارف عليها.

انطلاقا من ذلك، تعاملت الدول الإفريقية مع مفهوم الحكم الراشد بحذر وبموقف مزدوج، فهو مفهوم له مؤشرات عالمية متفق عليها تسمح بتوفير المناخ الملائم لتحقيق تنمية مستدامة في القارة، لكنها من ناحية أخرى رفضت أن يكون تلقيها للمساعدات مرهونا بتقييم الدول الغربية(المانحة) لمدى تحقق مؤشراته في أنظمة الحكم الإفريقية، وهو الطرح الذي أثير بشأن فكرة آلية مراجعة النظراء في مبادرة النيباد.

ثالثا: الحكم الراشد وآلية مراجعة النظراء في مبادرة النيباد

إن مبادرة النيباد ليست الأولى التي تتضمن مناقشة لمبدأ الحكم الراشد، لكن المميز لها هو وضعها لآلية تقييم ومراقبة للحكم الراشد في الدول الإفريقية وهي آلية مراجعة النظراء، والتي من خلالها تم وضع مؤشرات مفصلة لمفهوم الحكم الراشد، في محاولة تعكس رؤية الدول الإفريقية لهذا المفهوم، وليتم من خلالها مراقبة الدول المنضمة للآلية.

1 -الحكم الراشد في مبادرة النيباد: المضمون والمؤشرات

لقد تضمنت العديد من مبادرات التنمية الإفريقية، ومنذ بداية التسعينيات إشارة لمفهوم الحكم الراشد، حيث اعتبرت وثيقة "كمبالا" لمؤتمر الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون في إفريقيا (CSSDCA) سنة 1991 الحكم الراشد أساس تحقيق الاستقرار، مع ضرورة الالتزام بحكم القانون، والمشاركة الشعبية في الحكم، والشفافية، وتداول السلطة.[14] كما حددت وثيقة"أجندة القاهرة " التي اعتمدتها القمة الإفريقية في جوان 1995 بأديس أبابا رؤية افريقية شاملة، وذلك باعتبارها التحول الديمقراطي والحكم الراشد شروط ضرورية لتسريع عملية التنمية المتوازنة والمستدامة لكل بلدان القارة[15] كما أكدت قرارات قمة الجزائر 1999 على قيم الحكم الراشد والشفافية وحقوق الإنسان، ورفض الوصول إلى الحكم بطرق غير دستورية[16]، وكذلك جاء القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي الذي جعل مبدأ الحكم الراشد أحد أهداف الاتحاد الجديد دون تحديد معنى محدد له.[17]

الملاحظ إذن أن الدول الإفريقية قد تعاملت مع مفهوم الحكم الراشد في مبادراتها التنموية السابقة لمبادرة النيباد وكأنه مفهوم عالمي متفق عليه، وهو شرط أساسي لتوفير بيئة ملائمة – ممكنة – للنمو الاقتصادي وتحقيق التنمية، فالحكم الراشد وسيلة وليس هدف، وهو الأمر المختلف في مبادرة النيباد.

استندت مبادرة النيباد إلى وثائق ثلاث أساسية وهي: برنامج شراكة الألفية لإحياء إفريقيا Millénium partnership for the african recovery(الماب)، وخطة أوميجا OMEGA، والتعاهد العالمي لإحياء إفريقيا Compact for africanrecovry، فخطة الماب لم تتعامل مع الحكم الراشد على أنه مجرد وسيلة أو متطلب من متطلبات تحقيق النمو الاقتصادي، بل جعلته هدفا تنمويا أساسيا لإحياء القارة، فالحكم الراشد الذي تحتاج إليه إفريقيا هو الحكم الذي يتمتع بالشرعية ويحظى برضاء ودعم الشعوب الإفريقية، ويدافع عن المصالح السيادية للشعوب الإفريقية، ويكون قادرا على أن يخاطب ويلبي الاحتياجات التنموية الأساسية للشعوب الإفريقية، وفي الأخير يكون قادرا على أن يتعامل بكفاءة مع العمليات المرتبطة بالعولمة في الاقتصاد العالمي الجديد[18]، أما وثيقة التعاهد العالمي لإحياء إفريقيا التي صاغتها اللجنة الاقتصادية لإفريقيا التابعة للأمم المتحدة فقد ربطت بين اقتصاد السوق والحكم الراشد "فاقتصاد السوق لا يمكن أن يعمل في غياب الحكم الراشد، وهو أساس بناء شراكة مقبولة مع الأطراف الدولية المانحة".[19]

أما إذا عدنا إلى رؤية وثيقة النيباد الأساسية للحكم الراشد، فقد اعتبرته مفهوما له معايير مقبولة عالميا مع اعتباره أحد متطلبات التنمية، فهو شرط من شروط التنمية المستدامة، وقد أشارت الوثيقة في طرحها لمبادرة الديمقراطية والحكم الراشد إلى أن هدف هذه المبادرة هو دعم أطر سياسية وإدارية تقوم على مبادئ الديمقراطية والشفافية والمساءلة والنزاهة واحترام حقوق الإنسان وحكم القانون في الدول الإفريقية.وبذلك فان الدول الإفريقية أعلنت التزامها بما أسمته المعايير الأساسية للحكم الراشد والسلوك الديمقراطي، وتحدثت عن بعض الإصلاحات المؤسسية اللازمة

لتحقيق هذه المعايير كالخدمة المدنية والبرلمان ودعم المشاركة في صنع القرار ودعم إجراءات محاربة الفساد، والإصلاح القضائي[20] وقد تم تفصيل ذلك بالفعل خلال القمة السادسة والثلاثين لمنظمة الاتحاد الإفريقي بديربان جويلية 2002 في وثيقة خاصة تسمى "إعلان عن الديمقراطية والحكم السياسي والاقتصادي، والحكم في مجال الشركات الخاصة"، حيث تم التمييز بين أربعة مجالات للحكم الراشد وهي: الحكم السياسي الراشد، الحكم الاقتصادي الراشد، الحكم الراشد في مجال الشركات الخاصة، وفي مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بمعنى أن الحكم الراشد ليس بمجموعة من المعايير التي تنطبق في عموم هذه المجالات كما جاء في رؤية المؤسسات الدولية، وقد اتفقت الدول الإفريقية وفقا للإعلان فيما يخص معايير الحكم السياسي الراشد بصفة خاصة على مايلي: [21]

1 -تبني قواعد ومعايير ومؤشرات واضحة للحكم الراشد على المستوى الوطني، والإقليمي الفرعي، والقاري.

2 -وجود جهاز خدمة مدنية يتسم بالكفاءة والفاعلية والخضوع للمساءلة.

3 -التأكيد على دعم كفاءة البرلمان، وغيره من مؤسسات المحاسبة بما في ذلك اللجان البرلمانية ولجان مكافحة الفساد.

4 -التأكيد على استقلال النظام القضائي، الذي يضمن عدم إساءة استخدام السلطة، والحد من الفساد.

الواضح إذا أنه تم التركيز على الجوانب المؤسساتية بمعناها الضيق، أي ضرورة تطوير مؤسسات المساءلة، والعدالة وإخضاع الخدمة المدنية للمساءلة.والجدير بالذكر أن الإعلان قد تضمن النص على إنشاء آلية مراجعة النظراء على أساس طوعي للتأكيد على التزام الدول بالمبادئ التي جاءت في الإعلان، طارحة بذلك بديلا إفريقيا مناسبا يكسبها المصداقية دون ان يجعل تقييم الحكم الراشد مرهونا بتقديرات خارجية.

2 -مؤشرات الحكم الراشد في آلية مراجعة النظراء:

وفقا لوثيقة AGANI 2002 لمنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، والتي تعد مصدر فكرة آلية مراجعة النظراء في مبادرة النيباد فان عملية مراجعة النظراء هي الفحص والتقييم المنظم لأداء دولة معينة من طرف دولة أخرى بهدف دعم قدرتها على صياغة سياسات ناجعة والامتثال بتأسيس معايير ومبادئ متفق عليها[22]، والمعلوم أن الدول الإفريقية تبنت هذه الآلية بهدف إضفاء السمة الإفريقية على عملية مراجعة الحكم الراشد بدلا من الاعتماد على المنظمات الغربية للقيام بذلك، ولكسب المزيد من المصداقية.ولقد أوضحت الوثيقة الأساسية لآلية مراجعة النظراء، والتي تم الموافقة عليها في القمة السادسة والثلاثين لمنظمة الاتحاد الإفريقي بديربان 2002 طبيعة هذه الآلية وهدفها وأجملتها في خمس مراحل، كما أقرت القمة السادسة لرؤساء دول وحكومات النيباد بأبوجا في مارس 2003 الوثائق التفصيلية للآلية وهي: [23]

- وثيقة التفاهم بشأن آلية المراجعة، والتي تلتزم فيها الدول المنظمة إلى الآلية بالتعاون من أجل إنجاحها وتقديم كافة التسهيلات والدعم بما فيه التمويل المادي.
- وثيقة تنظيم وعمل الآلية والتي تفصل هياكل الآلية ومراحلها.
- وثيقة أهداف ومعايير ومؤشرات عملية المراجعة.
- مذكرة تفاهم بشأن زيارات فرق العمل المنوط بها زيارة كل دولة، والقيام بعملية المراجعة.

وقد حددت هذه الوثائق طبيعة آلية مراجعة النظراء كونها آلية طوعية تنضم إليها الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي باعتبارها آلية للرقابة الذاتية، وهي ليست آلية عقابية، فالدول المشاركة سوف تدعم وتشجع بعضها البعض وتمارس نوعا من الحوار البناء بين النظراء للتأكد من التزام هذه الدول بالمبادئ المتفق عليها، كما أنها سوف تقوم بتبادل المعلومات حول السياسات المثلى لإحداث نوع من التعلم المتبادل في مجالات الديمقراطية ومكافحة الفساد وغيرها.أما بالنسبة للمؤشرات والمعايير فقد تم تقسيمها وفقا للمجالات الأربع التي حددها إعلان الحكم السياسي والاقتصادي

الرشيد، ففي مجال الحكم السياسي الرشيد حددت الوثيقة في مادتها الثانية مجموعة من الأهداف وهي منع الصراعات الداخلية والاقليمية والحد منها، تطبيق الديمقراطية الدستورية بما في ذلك المنافسة السياسية الدورية والحق في الاختيار وحكم القانون وأولوية الدستور، حماية حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والمدنية، التأكيد على الفصل بين السلطات بما في ذلك التأكيد على استقلالية القضاء وكفاءة البرلمان، التأكيد على وجود خدمة مدنية تمتاز بالمساءلة والكفاءة، مكافحة الفساد في المجال السياسي، حماية ودعم حقوق المرأة والطفل والجماعات المهمشة.وقد تم وضع مجموعة من المؤشرات لقياس هذه الأهداف، فمثلا هدف منع وإدارة الصراعات وضعت الوثيقة المؤشرات التالية: هل انضمت الدولة إلى المواثيق الدولية والإفريقية الخاصة بمنع وإدارة الصراعات ؟ماذا فعلت الدولة لتطبيق هذه المواثيق؟هل لدى الدولة آليات ومؤسسات لمنع وإدارة الصراعات؟ماذا فعلت الدولة لدعم الأمن والسلام؟

الملاحظ إذن أن الدول الإفريقية حاولت ترتيب الأهداف بما يتناسب وخصوصية المنطقة، الأمر الذي جعل أولى أهداف الحكم السياسي الراشد منع الصراعات الداخلية والاقليمية والحد منها، لكن مجموع المؤشرات التي تم وضعها في كل مجال من المجالات التي حددتها الوثيقة تنصرف إلى الاهتمام بالجوانب القانونية والمؤسساتية الضيقة، مما جعلها شديدة الاختزال والعمومية.والغريب في الأمر أن الدول الإفريقية قد تركت التفصيل في مسألة مؤشرات ومعايير الحكم الراشد إلى لجان فنية مدعومة من المؤسسات الدولية، ولم يتم اللجوء إلى حوار مشترك إفريقي يضبط مفهوم الحكم الراشد، مما يطرح التساؤل حول جدية وخصوصية المبادرة للواقع الإفريقي أم أن الأمر يتعلق بتكريس نمط من التبعية الفكرية لجذب الدعم الدولي للمبادرة.

رابعا: تحديات مبادرة النيباد في ظل الواقع الإفريقي والدولي

إن تشخيص الواقع الإفريقي يعكس نظرة سلبية لرؤية بعض المحللين إلى مبادرة النيباد، فقد تم النظر إلى مفهوم الحكم الراشد في المبادرة باعتباره يخضع العوامل

السياسية لإملاءات النموذج الليبرالي الجديد ويخدم آلية النفاق السياسي التي تمارسها الحكومات الإفريقية للتقرب من الجهات المانحة، ولأدل على ذلك عدم مشاركة الشعوب الإفريقية والمجتمع المدني في صياغة المبادرة، وهو ما خلص إليه مؤتمر العالم بنيروبي 2002[24]، فالنظم السياسية الإفريقية في غالبيتها تعيش عمليات ديمقراطية مهندسة، غير متوازنة، وبالكاد تكون مؤسساتية.أما منظمات المجتمع المدني في إفريقيا، فمعظمها غير منفتحة وتسيطر عليها الدولة، وتفتقد للتنسيق فيما بينها وضعف قدراتها المؤسساتية، بل وانتشار الفساد داخلها ...، فكيف يمكن لها إذا أن تلعب دورا فعالا في عملية التنمية وفي تدعيم مبادئ الحكم الراشد؟، فهي تفتقد للقدرة الكافية على أن تنخرط وتشارك في الحوار حول السياسات التنموية، وفي الوقت نفسه قد يهمش دورها من قبل الحكومات في مرحلة صنع ورسم السياسات، وحتى المشاركة الوهمية التي تمنح لها من خلال عقد اجتماعات موازية على سبيل المثال فانها قليلة إن لم نقل منعدمة التأثير، ضف إلى هذا فان أحد الجوانب الأساسية لأزمة التنمية في إفريقيا ترجع إلى اعتمادها على رأس المال الأجنبي والمساعدات الخارجية، مما يجعل سياساتها التنموية تقع في المستوى العقيم لصنع السياسات العامة، وهو الأمر الذي يطرح إشكالية مدى ملكية استراتيجيات التنمية في مبادرة النيباد.

أما الواقع الدولي فيعكس تنافسا اقتصاديا شرسا بين الدول الصناعية الكبرى على موارد القارة الإفريقية، وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية (تستورد20% من النفط الإفريقي)والصين، وقد امتد تأثير ذلك إلى المجال السياسي بدليل دور بعض الأطراف الدولية في العديد من بؤر التوتر في القارة، كما تسعى الشركات الكبرى ومن ورائها الدول الصناعية الكبرى إلى التوسع في الأسواق الإفريقية بل والسيطرة عليها، الأمر الذي يؤدي إلى استنزاف موارد القارة والتأثير على أبعاد التنمية المستدامة في المنطقة.ضف إلى هذا تداعيات قضية الإرهاب الدولي على استقرار وأمن القارة، ومن ثم على قضية التنمية خصوصا في شقها المتعلق بالاستثمار الأجنبي، فنصيب إفريقيا

من الاستثمار الأجنبي المباشر على النطاق العالمي لا يتجاوز3 .%[25] في ظل هذا الواقع الإفريقي والدولي، تواجه النيباد تحديات كبيرة بل وخطيرة سواء على المستوى النظري أو على المستوى العملي، فنظريا مبادرة النيباد تبنت الصيغة التوفيقية للنظرية الليبرالية الجديدة، حيث رسمت إطارا للشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، ومؤكدة على دور الدولة المحوري في عملية التنمية وتمتعها بالحكم الراشد بحيث أن مبادئ الحكم الراشد موضوعة بالأساس لتمكين الدولة من أداء دورها، وبالتالي معالجة أحد أهم جوانب أزمة التنمية في الدول الإفريقية وهي ضعف الدولة.لكن هذا لا ينفي قبول الحكومات الإفريقية لمصنفات عقلية لاهي من إنتاجها، ولا هي أكثر المصنفات تعبيرا عن طموحاتها، ويرى جلال أمين أن هذه المصنفات العقلية لا ينساق وراءها حكومات هذه الدول النامية فقط بل ينساق وراءها أيضا مثقفو ومحللو هذه الدول، ويؤكد أيضا سمير أمين أن دعاوي الحكم الراشد يمكن أن تفسر في إطار ما أسماه بالمرحلة الثالثة للاستعمار الرأسمالي والتي تقترن بخطاب اديولوجي جديد يحافظ على مبدأ واجب التدخل لمبررات الديمقراطية والحكم الراشد، فهذه الدعاوى مجرد أدوات سياسية للإدارة الليبرالية الجديدة، مما يجعل الحكم الراشد مجرد اقتراب لتدشين مرحلة جديدة من سياسات المشروطية وتعبير عن نمط جديد من التبعية.[26]

إن اختبار افتراضات مدرسة التبعية على مبادرة النيباد تصطدم بفكرة أن الدول الإفريقية تشير في أكثر من موضع من الوثيقة الأساسية للمبادرة أن تبني مبدأ الحكم الراشد يرجع إلى إدراك الحكومات والقادة الأفارقة لأخطاء وخبرات الماضي، وأن هذه المبادرة هي إطار جديد يقوم على أساس الخصوصية الإفريقية ومبدأ الملكية لاستراتجيات التنمية، بدليل على الأقل آلية مراجعة النظراء، وهو الأمر الذي يثير تحديات أمام المبادرة على المستوى العملي.

إن اعتماد آلية مراجعة النظراء الإفريقية على نموذج الآلية لمنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، يفرض البحث عن موطن الخصوصية في التجربة، فلا توجد أي

آليات ملزمة أو عقابية للقرارات التي تتخذ (الطابع الطوعي للآلية)، مما يعزز رؤية بعض المحلين بأن ترتيب الآلية والنيباد بهذا الشكل إنما كان لإرضاء مجتمع المانحين.[27] كما أن الآلية تفترض وجود تمويل خاص بها وهو ما تفتقده الآلية الإفريقية، نتيجة عدم القدرة على تحمل التمويل على المستوى الوطني والقاري للآلية.ضف إلى ذلك هناك شكوك حول إمكانية خضوع البلدان المشاركة لعملية المراجعة، فقد شكك العديد من المحللين في أن الدول الإفريقية مستعدة بالفعل لأن تمارس ضغوطا على بعضها البعض لتحقيق مبادئ الحكم الراشد، ثم إن انعدام المساءلة والشفافية والاستقلالية في لجنة الأمناء ومنتدى آلية المراجعة يؤثر مباشرة على مصداقية عملية المراجعة.

إن التحديات التي تواجهها الآلية مرتبطة بشكل أساسي بتوفر الإرادة السياسية لدى الحكومات ورؤساء الدول في طريقة تسيير المؤسسات والعمليات التي تطلبها هذه الآلية.كذلك ضرورة تفعيل الاتصالات في عملية صنع القرار خاصة مع منظمات المجتمع المدني والتي من المفترض أن تعكس جميع التوجهات العرقية والدينية باعتبارها خصوصية افريقية. فالآلية تتطلب إدارة فعالة للمعلومات والموارد والوقت حتى تكون أداة إقليمية لتحسين نوعية الحكم وتعميق الديمقراطية وجذب المستثمرين وشركاء التنمية.

خاتمة

إن مبادرة النيباد تعكس إدراك دول القارة لخطورة تهميشها في النظام الاقتصادي العالمي، وتضع إطارا تنمويا جديدا يقوم على أساس المسؤولية المشتركة والمصالح المتبادلة، وعلى الرغم من أن المبادرة قد روج لها في اجتماعات الدول الثماني الصناعية الكبرى قبل أن يروج لها داخل القارة، إلا أنها قد تتيح فرصا للتعامل مع أحد أهم معوقات التنمية في القارة، وهي تلك المتعلقة بمشكلات الحكم، فيكون بذلك الحكم الراشد مقاربة لتحقيق التنمية في القارة.لكن معيار الحكم على ذلك مرتبط أساسا بمدى أمكانية التزام الحكومات الإفريقية بمبادئ الحكم الراشد كما نصت عليها

المبادرة، والتي من المفترض أن تكون هذه المبادئ تتفق بل وتنطلق من خصوصية السياق الإفريقي بمعنى اختبار خصوصية وضع مبادئ الحكم الراشد في القارة الإفريقية.

كما أنه قد يكون من المهم أن يتم ربط مثل هذه الحلول التقنية بالمطالبة بضرورة إعادة النظر في العلاقات السياسية والاقتصادية بين دول الشمال ودول الجنوب، باعتبار أن توزيع القوى السياسية على المستوى الدولي هو الذي يخلق أو يحد من فرص التنمية، فالأمر يتطلب إعادة النظر في كيفية إدارة الدول الكبرى لعلاقاتها مع الدول النامية بما فيهل الدول الإفريقية.

الهوامش:

(1)- تناول الدكتور خليل حسين إشكاليات مفهوم الحكم الراشد ولخصها في ثلاث مشكلات وهي: مشكلة الترجمة ومشكلة التعريف ومشكلة النموذج.للتفصيل انظر: خليل حسين، السياسات العامة في الدول النامية، بيروت: دار المنهل اللبناني، 2007، الطبعة الأولى، ص ص 17 -24. وكذلك:

سلوى شعراوي جمعة، مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: إشكاليات نظرية، المستقبل العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 249، نوفمبر 1999، ص ص 107 -115.

(2)-world Bank, sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth, Washington DC, THE World Bank, 1989, p.p 60-61.

(3)- سلوى شعراوي، المرجع السابق، ص ص111 -112.

(4)-راوية توفيق، الحكم الرشيد والتنمية في إفريقيا: دراسة تحليلية لمبادرة النيباد، القاهرة: معهد البحوث والدراسات الإفريقية، 2005، ص 56.

(5)-Daniel Kaufmann and A art Kraay, governance matters: governance indicators for 1996-2002, the world bankbankbankbank, may 2003.

(6)-United Nations Development Programme, governance for sustainable human development, web site:

http//: www.popogar.org/publications /other found p/governance/ und policy doc 97a.pdf] p1.

(7)-Ibid.

(8)-United Nations Development Program me, good governance and sustainable Human Development, UNDP Policy Document, UNDP, June1998.

(9)-Sakiko Fukuda parr and Richard Ponzio, governance: past, present, future: Setting the governance agenda for the millennium declaration, UNDP, 2002, pp 2-4.

(10)-Goran Hyden, governance and the reconstitution of political order, London: Lynne runner publishers, 1999, pp 180-182.

(11)-John Martinussen, Society, state and market: A guide to computing theories of development, London: zed books, 1997, p 257.
(12)-Emma Mawdsely and Jonathan Rigg, the word development rapports: continuity and change in development orthodoxies, progress in development studies, issue 3, no 2, 2003.
(13)-برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، رؤية جديدة لنظام إدارة الدولة والمجتمع شعبة إدارة التنمية والحاكمية، نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يناير 1997، ص ص 7 -16.
(14)- Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa, Kampala.document, Kampala, May1991.
(15)-Assembly of heads of state and government, thirty –first ordinary session
of the OAU, relaunching Africa's economic and social development: Cairo Agenda for action, Addis Ababa, ethiopia, 26, 28June1995.
(16)-AU CONSTITUTIVE ACT, LOMO, TOGO, 12 June2000.
(17)- Millennium Partnership for the African Recovery (MAP)- draft 3a, March2001.
(18)- Economic Commission For Africa, Compact for African Recovery, Addis Ababa, April2001, Article40.
(19)- Document of the new partnership for Africa's (Nepad)-, op.cit, articles 79, 80.
(20)-NEPAD DECLARATION ON DEMOCRACY, POLITICAL, ECONOMIC AND (4)-.
(21)-CORPORATE, GOVERNANCE, DURBAN, July2002, article7
(22)-Fabrizio Pagani, « Peer Review: a tool for cooperation and change», organization of economic
cooperation and development, september2002, p9.
(23)- للتفصيل يمكن الرجوع إلى:
WWW.nepad.org
African Peer Review Mechanism: Organization and Processes
.NEPAD/HGSIC-3-2003/APRM/guidelines/9March2003
6th Summit of the NEPAD Heads of states and government Implementation Committe Objectives, Standards, Criteria and Indictors (OSCI)- for APRM document, Abuja, 9March2003, .articles1, 4, 1, 6
(24)-African forum for envisioning Africa: "focus on Nepad ":
[http: //www.world summit 2002.org] (24-09-2009)-.
(25)-Zein Kebobang, NEPAD and the Challenges of Attracting Foreign Direct investment in Africa: http: //www.jsd.africa.com/pdf] (15-09-2009)-.]
(26)- للتفصيل حول المصنفات العقلية والتبعية الفكرية انظر:
❖ جلال أمين، تنمية أم تغريب، مجلة الهلال، القاهرة: دار الهلال، أكتوبر 1995.
❖ سمير أمين، نحو نظرية للثقافة: نقد التمركز الأوربي والتمركز الأوروبي المعكوس، بيروت: معهد الإنماء العربي، الطبعة الأولى، 1989.

Samir Amine, Imperialism and globalization, monthly review, Vol 53, no 2, June 2001.

(27)- راوية توفيق، دول الشمال الإفريقي ومبادرة الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا: نحو مشاركة فعالة في مبادرات التنمية الإفريقية، أعمال المؤتمر الدولي الأول للشباب الباحثين في الشؤون الإفريقية، القاهرة: معهد البحوث والدراسات الإفريقية، 2005، ص312.