حاجز مائي في الحكم العالمي؟
تقييم مستقل للجنة العالمية حول السدود
إعداد نافروز ك. دوباش ومايري دوبار وسميتو كوثري وتوندو ليسو

هدف الدراسة

يمثل الجدال حول السدود الكبيرة الأدوار السياسية المتغيرة للدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص في عالم يتسارع في العولمة. ويلعب التمويل الخاص حالياً دوراً متزايداً في بناء السدود وتوسيع عدد المساهمين الذين يملكون سلطة التخطيط وإتخاذ القرارات. ولقد إنتقدت الحركات الاجتماعية والمنظمات غير الحكومية (**NGO**) فقدان هؤلاء المساهمين للشفافية وقاومت قراراتهم علناً. ولقد أضفت الزيادة في عدد وإطار الاحتجاجات الفعلية المزيد من الإلحاح إلى الجدال. إيجاد المزيد من الخيارات البديلة الفعالة من حيث الكلفة حول السدود الكبيرة، قد فتح الباب أمام المزيد من الجدال الجديد حول خيارات تقديم خدمات الماء والطاقة.

في هذا الإطار، نشأت اللجنة العالمية حول السدود (**World Commission on Dams** أو **WCD**) العام 1997 لإيجاد وسيلة لتسجيل تقدم في الجدال المثير للنزاع حول السدود. تولى معهد الموارد العالمية (**World Resources Institute**) (الولايات المتحدة الأمريكية) ولوكايان (**Lokayan**) (الهند) وفريق عمل البيئة للمحامين (**Lawyers' Environmental Action Team**) (تنزانيا) تقييماً شاملاً للجنة **WCD** لتقييم نجاحها في تخطي الإنقسامات في الجدال حول السدود وملاءمتها كمثال لصناعة السياسة العامة العالمية على أصعدة أخرى من التنمية تثير الجدال. وهنا موجز تقريرها بعنوان "حاجز مائي في الحكم العالمي؟ تقييم مستقل للجنة العالمية حول السدود" (***A Watershed in Global Governance? An Independent Assessment of the World Commission on Dams***).

تشكلت اللجنة العالمية حول السدود إثر إجتماع لمجموعة متنوعة من أصحاب الشأن المعنيين بالسدود في غلاند بسويسرا لمناقشة ماضي و مستقبل السدود الكبيرة. وباشر بتشكيل هذه الهيئة البنك الدولي (World Bank) والاتحاد العالمي لصيانة الموارد الطبيعية (World Conservation Union أو IUCN) رداً على الاحتجاجات المتزايدة لدى مواقع السدود حول العالم. وبالرغم من أن الهيئة ركزت أصلاً على دراسة لسجل البنك الدولي المتعلق ببناء السدود، إلا أنها نمت لتصبح هيئة مستقلة لتقييم الخبرة العالمية بكافة السدود الكبيرة. وكانت أهداف لجنة WCD وضع أساس لمعرفة شاملة بفعالية تطوير السدود الكبيرة ووضع المعايير والإرشادات لتوفير النصائح حول إتخاذ القرارات المستقبلية حول السدود.

الإطار 1
الأهداف الأساسية للجنة WCD

- دراسة عالمية لفعالية تطوير السدود الكبيرة وتقييمات الخيارات البديلة
- إطار عمل لتقييم الخيارات وإجراءات إتخاذ القرارات لخدمات وتطوير الموارد المائية والطاقة
- معايير وإرشادات مقبولة دولياً لتخطيط وتصميم وبناء وتشغيل ومراقبة ووقف عمل السدود.

المصدر: اللجنة العالمية حول السدود، التقرير الإنتقالي، يوليو/تموز 1999.

الإطار 2

نتائج وتوصيات لجنة WCD

الرسالة الهامة التي تحملها لجنة WCD

- "لقد قدمت السدود مساهمة هامة وكبيرة للنمو البشري ولقد كانت الفوائد الآتية منها كبيرة.
- في الكثير من الحالات، دفع المهجرون والمجموعات على ضفاف الأنهر ومسددو الضرائب والبيئة الطبيعية ثمناً غير مقبول وغالباً غير ضروري لضمان هذه الفوائد، خصوصاً من الناحية الإجتماعية والبيئية.
- دعا غياب الإنصاف في توزيع الفوائد إلى طرح تساؤلات حول قيمة العديد من السدود لتلبية حاجات تنمية الماء والطاقة بالمقارنة مع الخيارات البديلة.
- من خلال إحضار جميع هؤلاء الذين لهم حقوق معنية والذين يتحملون المخاطر المرتبطة بمختلف خيارات تنمية موارد الماء والطاقة، تنشأ شروط الحل الإيجابي للمصالح المتنافسة والمنازعات.
- سيدخل التفاوض بالنتائج تحسينات كبيرة إلى فعالية تنمية مشاريع الماء والطاقة من خلال التخلص في مرحلة مبكرة من المشاريع التي لا تحظى بالتأييد ومن خلال تقديم فقط تلك الخيارات التي يوافق أصحاب الشأن الأساسيون أنها تمثل الأفضل لتلبية الحاجات المعنية." (ص. xxviii)

مستخرجة مباشرةً من اللجنة العالمية حول السدود، "السدود والتنمية: إطار عمل جديد لإتخاذ القرارات" (*Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*) (لندن: Earthscan، 2000).

كانت لجنة WCD هيئة مميزة من نواح عديدة. فاللجنة ضمت أصواتاً لم تضم سابقاً في اللجان العالمية. وأظهرت كلاً من إمكانيات وتحديات الاستشارة الموسعة مع الجمهور العام والمجاهدة من أجل الشفافية في برنامج عمل. وبالرغم من تحديات التمثيل الواسع، تمكنت اللجنة من وضع تقرير إجماع بعنوان "السدود والتنمية" (*Dams and Development*) (راجع الإطار 2)، الذي حظى بشرعية كبيرة لأنه كان نتيجة عمل مشترك بين أعضاء اللجنة من مختلف الخلفيات. وأطلقت اللجنة تقريرها في نوفمبر/تشرين الثاني 2000. وبسبب هذه الميزات، وصفت لجنة WCD نفسها وأعلن الآخرون عن أنها تجربة فريدة من نوعها في صناعة السياسة العامة العالمية.

بنية لجنة WCD

إن اللجنة التي تحملت مسؤولية تأليف التقرير النهائي والإرشادات، تألفت من 12 عضواً من خلفيات متنوعة. واختير الأعضاء بعد صراع مثير للنزاع بين ممثلي البنك الدولي وإتحاد IUCN وقطاع السدود والمنظمات غير الحكومية التي حضرت الاجتماع الذي عقد في غلاند. وخرجت لجنة WCD عن تعيين الأشخاص البارزين الذي اعتمدته اللجان العالمية السابقة حيث إنها كانت تتألف من كبار رجال ونساء دولة لهم سجلات مميزة في الخدمة العامة. وعوضاً عن ذلك، اختارت WCD أعضاءها من أصحاب المهن البارزين والنشطاء في منظمات NGO والحركات الاجتماعية وشبكات الأعمال، بالإضافة إلى المؤسسات الحكومية. وجاء من جنوب العالم كل من رئيس مجلس الإدارة السيّد قادر أسمال ونائب رئيس مجلس الإدارة السيّد ل. س. جين. وعند اختيارهما، كان السيّد أسمال وزيراً للشؤون المائية والغابات في جنوب افريقيا وكان السيّد جين المفوض الهندي الأعلى لجنوب افريقيا.

لقد فسرت اللجنة مهمتها، ألا وهي تحديد فعالية تطوير السدود، بموقف منفتح على جمع المعلومات. وخلال جمع البيانات حول السدود الكبيرة، لم تعطِ لجنة WCD تعريفاً خاصاً بها حول قياس فعالية التطوير بل سعت لجنة WCD إلى إعطاء المجموعة الكاملة من أصحاب الشأن المعنيين بالسدود صوتاً للتعبير عن كيفية تأثرهم بالسدود. شمل برنامج العمل 10 دراسات لقضايا متعلقة بالسدود وأحواض الأنهر و17 دراسة موضوعية متداخلة بحثت بالمسائل المثيرة للنزاع والمحيطة بالسدود والاستشارات الإقليمية مع أصحاب الشأن في جنوب

وشرق آسيا وأمريكا اللاتينية وافريقيا والشرق الأوسط وعملية التقديمات العامة ودراسة للاتجاهات المشتركة بين 125 سداً كبيراً.

تطلبت إدارة هذا المجهود إنشاء امانة كبيرة بدوام كامل. وتألفت الأمانة من 10 مستشارين كبار وكادر اسناد متعدد وإتخذت مقراً لها في كيب تاون بجنوب افريقيا. وعقدت هيئة استشارية تألفت من 68 عضواً من مجموعات أصحاب الشأن المعنيين إجتماعين خلال مدة اللجنة وإجتماعاً بعدما نشرت اللجنة تقريرها وانحلت. وكان الهدف أن يوصل أعضاؤها أفكار اللجنة ويتولوا دور سفراء المنتج النهائي.

النتائج والتوصيات

ناجحة ولماذاWCDكيف كانت لجنة؟

نجحت لجنة WCD في وضع تقرير إجماع يقترح مستوى مرتفعاً لأعمال تطوير السدود في المستقبل. وانكب أصحاب الشأن في جدال السدود حول العالم على التقرير وكانت ردة فعلهم عليه علنية. وحتى عندما كانت هذه الردود غير مشجعة، كما هي الحال بالنسبة للبنك الدولي وحكومات جنوبية عديدة، فإنها تظهر أن لجنة WCD حققت شرعية تكفي لحمل تقريرها على محمل الجدية. إن تهافت إئتلافات ومجموعات المجتمع المدني والأفراد داخل وكالات التمنية الدولية (مثل وكالة UNEP ووكالات ثنائية عديدة) على تطبيق توصيات وكالة WCD يظهر أن إجراءات لجنة WCD سعت إلى دعم مجموعات مناصرة هامة عديدة لترويج وتنفيذ نتائجها. وساعدت ميزات هامة عديدة من بنية WCD وإجراءاتها على التوصل إلى تقرير إجماع ومكانة بارزة ودعم للتنفيذ:

التمثيل أظهرت لجنة WCD أن لجنة يمثل أعضاؤها مجموعة كاملة من المصالح المختصة، عوضاً عن كونها مؤلفة فقط من رجال ونساء دولة بارزين، تشجع مجموعة كبيرة من أصحاب الشأن على المشاركة في برنامج العمل.

الاستقلالية ساعدت استقلالية WCD عن المؤسسات التي أسستها وعن مصادر معينة من التمويل، على اكتساب طابع الشرعية لدى جزء واسع ومركب من أصحاب الشأن.

الشمولية أظهرت لجنة WCD أن الجهود المبذولة بحسن نية في إطار عملية شاملة لجمع المعلومات، تبني الشرعية الأساسية التي سيعتمد عليها التقرير النهائي، حتى لو لم يوافق جميع أصحاب الشأن على التفسير النهائي الذي يعطيه الأعضاء للأدلة. والأهم هو أن لجنة WCD أبرزت الأصوات التي وضعت على الهامش سابقاً في عملية إتخاذ القرارات حول التنمية، بما في ذلك حركات الاحتجاجات الشعبية، مما ساعد في ترويج فهم جديد بين مختلف المساهمين حول آرائهم المتبادلة. والجهود التي بذلتها اللجنة لتنظيم استشارات إقليمية متوازنة ولتمويل مشاركة المقدمين من المجموعات، كانت أساسية في إنشاء عملية شاملة.

الشفافية إن موقع اللجنة على الإنترنت الفائز بالجوائز تضمن مستندات كثيرة حول نشاطات WCD، بما فيها العديد من مسودات الدراسات المفوضة وتعليقات أصحاب الشأن.

وشرعيتهاWCDما هي النواحي الخاصة بالعملية والتي كانت أكثر ما تحدى لجنة؟
إن النجاحات المفصلة أعلاه التي حققتها لجنة WCD، وإذ أتت من عملية سليمة، تقترح أن هناك قيمة في تطبيق "نموذج" لجنة WCD على نواح أخرى من المسائل. إلا أن تحديات متعددة

خلال عملية لجنة WCD تعطي دروساً هامة حول العمليات المستقبلية. أولاً، ساعد تمثيل مصالح أصحاب الشأن في WCD على تغذية شرعية العملية بينما هي قائمة. إلا أنه بما أن هذا المفهوم الواسع للتمثيل كان يعتمد على قوة شبكات أصحاب الشأن، فلقد شعرت بعض مجموعات المصالح أن لها تمثيل أفضل من الآخرين. وفي لجنة WCD، فقد العضو الذي جاء من شركة ثقة زملائه في الصناعة عندما انسحبت شركته من القوة الكهربائية المائية، مما جعل قطاع الأعمال يشعر بانخفاض في نسبة تمثيله. وفي بعض الأحيان، شعرت الحكومات التي اعتادت على التمثيل الرسمي في الأمم المتحدة والهيئات الوزارية الداخلية الأخرى، بعدم الارتياح من عملية متعددة أصحاب الشأن. وتمثل هذا القلق بانسحاب العضو من الحكومة الصينية، في وسط العملية. ثانياً، إن جهود لجنة WCD لتكون شفافة حول برنامج عملها، نسفها جزئياً عجز اللجنة عن وضع مخطط لنتائج برنامج العمل التي تشير إلى وجهة نظر اللجنة تمهيداً للتقرير النهائي. وربما كان يجب ترجمة هذا التقرير الانتقالي إلى لغات مختلفة وبالتالي توسيع فرصة وصول عمل اللجنة إلى مجموعة أوسع من أصحاب الشأن وخصوصاً في البلدان النامية. قد تتعلم الهيئات المستقبلية إجمالاً درساً من لجنة WCD من خلال إدخال ترجمة لمستندات تحديد الإطار والمخطط في ميزانياتها ومواعيدها الزمنية.

التوصيات

بناءً على هذه النتائج، تقترح تجربة لجنة WCD أن اللجان المستقبلية المؤلفة من أصحاب الشأن المتعددين، يجب:

- أن تحضر مجموعة واسعة من أصحاب الشأن إلى طاولة المحادثات، من كافة مختلف جوانب الجدال،
- أن تتولى عملية استشارية عامة متوازنة بدقة بين كافة وجهات النظر،
- أن تسمح لإعضاء المجموعة المتأثرين سلبياً من التنمية المطروحة بإعطاء معلومات مباشرة للعملية،
- أن تستعمل مجموعة واسعة من الوسائل الالكترونية والمنشورة والشخصية لبلوغ أعلى معايير الشفافية حول أهدافها وبرنامج عملها وفرص المشاركة،
- أن تكون ناشطة أكثر من لجنة WCD في إطلاع غير المتكلمين باللغة الإنجليزية على المواد الأساسية المتعلقة ببرنامج العمل،
- أن تحصل على التمويل من مجموعة واسعة من الموارد لإظهار أن الهيئة ليست مقتصرة على مجموعة ضيقة من المصالح.

خلال تخطيط اللجان المستقبلية، ستبرز مسألة الإستقلالية عن المؤسسات المشتركة وعن البنك الدولي خصوصاً. فإستقلالية لجنة WCD عن البنك الدولي عززت كثيراً من شرعيتها لدى سلسلة واسعة من مجموعات المجتمع العام. إلا أن ردة فعل البنك الدولي لم تكن متحمسة على تقرير WCD، مما اقترح أن على مؤيدي اللجان المستقبلية أن يقيسوا الفوائد الكبيرة من الاستقلالية بإمكانية مراعاة النتائج.

حاجز مائي في الحكم العالمي؟

إن الهيئات المؤلفة من أصحاب الشأن المتعددين والشاملة لممثلين عن الحكومات والصناعة والمجتمع المدني، تفي بوعد تنمية الجدال العالمي حول المسائل المثيرة للنزاع والمتعلقة بالبيئة والتنمية والعدالة الإجتماعية. وتستطيع هذه الهيئات إعادة وضع إطار الجدال من خلال توفير معلومات خلفية جديدة حول أسباب النزاع ومن خلال المساعدة على التعبير عن مخاوف المجموعات التي وضعت سابقاً على الهامش وذلك في إطار منظم. ولا تثمر هذه الهيئات الإستشارية النتائج الملزمة قانونياً لكنها تستطيع تحقيق تقدم في معايير حقوق الإنسان والتنمية على الساحة الدولية بنفوذ مستمر على الهيئات الحكومية الداخلية والهيئات الوطنية والمحلية.

إن الالتزامين بهيئة جيدة، وهما الشفافية والانفتاح، هما أساسيان لتسهيل الحوار بين مختلف أصحاب الشأن. إلا أن التطبيق الملائم لهذين الالتزامين يتطلب قسطاً كبيراً من الوقت والمال. فلقد أمضت لجنة WCD 30 شهراً وتطلبت ميزانية قدرها 10 ملايين دولار أمريكي لفتح العملية الاستشارية ولتعيين أصحاب الشأن حول العالم وللاعتراف بالمعلومات التي يزودونها وإيجازها في أساس دقيق من المعرفة ولإعداد وتوزيع التقرير النهائي. وكما يبين تقرير لجنة WCD، قد تعيد عملية شاملة من هذا النوع وضع إطار الجدال المستقطب حول التنمية. وأعطت العملية الجيدة أيضاً المكانة والشرعية المطلوبتين لتترك لجنة WCD أثراً على ساحات التنمية الدولية.

بالرغم من الإنجازات التي حققتها لجنة WCD لتعيين أصحاب الشأن في المساهمة بأساس مشترك للمعرفة، إلا أنها لم تسهل المصالحة بين المجموعات المختصة خلال عهدها. لقد أنشأ أعضاؤها الإثني عشر إجماعاً بينهم، مما وفر دعماً كبيراً لتقريرهم الأخير لكنهم لم يجمعوا على وسيلة التقدم بين مختلف مجموعات أصحاب الشأن. وقد يكون طبعاً من غير الواقعي توقع حل المنازعات الراسخة بين المجموعات المختصة، بما في ذلك بين الحكومات الوطنية والمهجرين، خلال سنوات قليلة. إن وعد الهيئات المؤلفة من مختلف أصحاب الشأن من لجنة WCD يكمن في قدرتها على إحلال ديمقراطية تخطيط التنمية وممارستها على الصعيدين المحلي والوطني وكذلك الصعيد العالمي.

معلومات إضافية

إن هذا الموجز مستخرج من النسخة الكاملة لتقرير نافروز ك. دوباش ومايري دوبار وسميتو كوثري وتوندو ليسو بعنوان "حاجز مائي في الحكم العالمي؟ تقييم مستقل للجنة العالمية حول السدود" (واشنطن، دي سي: معهد الموارد العالمية، 2001).

إن معهد الموارد العالمية ولوكيان وفريق عمل البيئة للمحامين هي معاهد بحوث مكرسة لترويج مسائل صيانة البيئة والعدالة الاجتماعية. نود أن نشكر مكتبيّ نيويورك ونيو دلهي لمؤسسة فورد (Ford Foundation) على توفير التمويل الكبير للبحث. نسق "الشباب من أجل العمل الموحد والطوعي" (Youth for United & Voluntary Action أو YUVA) في مومباي الدعم للعمل في جنوب آسيا. ويشكر معهد WRI أيضاً على الأموال التي تلقاها من وزارة الشؤون الخارجية الملكية الدانمراكية (Royal Dutch Ministry of Foreign Affairs) ووكالة التعاون السويدية للتنمية الدولية (Swedish International Development Co-operation Agency) والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (U.S. Agency for International Development) ومؤسسة ماكارثر (MacArthur Foundation) والتي استعملت في المرحلة الأولية من التقييم.

للحصول على مزيد من المعلومات حول التقييم، يرجى الإطلاع على العنوان www.wcdassessment.org أو مراسلتنا مباشرةً على العناوين:

WRI
10 G Street, Suite 800
Washington, DC 20002
U.S.A.

LEAT
NE Kings Palace
Sikukuu Street
Kariakoo
Dar Es Salaam
Tanzania

LOKAYAN
Lokayan
Hotel Building 13 Alipur Road
Exchange Building, Civil Lines
Area Delhi 110 054
India