E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/31/7
21 November 2023
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

الدورة الحادية والثلاثون
القاهرة، 16-18 كانون الأول/ديسمبر 2023

البند 8 من جدول الأعمال المؤقت

حوكمة التعافي والوقاية: الوظائف والعمليات الأساسية للدولة

موجز

ارتفعت التكاليف البشرية والاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن النزاعات، وكثُرت تداعياتها الإقليمية والعالمية، ممّا حثّ المجتمع الدولي والبلدان الهشّة والمتأثرة بالنزاعات على التركيز على تعزيز جهود الوقاية. وتسلِّط هذه الوثيقة الضوء على الوظائف الأساسية اللازمة لبناء دولة يمكنها أن ترسي أُسس التعافي والسلام المستدام. كما تقدِّم توصيات قابلة للتنفيذ في المجالات الرئيسية الثلاثة التالية: تحويل القطاع العام في سبيل تحقيق الوقاية المستدامة؛ وتعزيز التماسك الاجتماعي لدعم الشمول؛ والاستثمار في رأس المال البشري لتحقيق التنمية البشرية. كذلك، تُورِد هذه الوثيقة نقاط العمل الرئيسية وتحدِّد المؤسسات والعمليات الوطنية التي من شأنها تنفيذ التوصيات المتصلة بالسياسات العامة في هذا الشأن، سعياً إلى تخفيف حدّة النزاعات ومنع نشوبها والتعافي منها.

واللجنة مدعوّة إلى مناقشة محتويات هذه الوثيقة والتعليق على التوصيات الواردة فيها.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	3-1	3
الفصل		
أولاً- تأثير النزاع وما يرتبط به من مخاطر عدم الاستقرار الحالي والمستقبلي	12-4	3
ثانياً- الصدمات والاتجاهات الكبرى التي قد تؤدي إلى تفاقم خطر النزاع.....	15-13	8
ثالثاً- بناء المؤسسات والوقاية والتعافي: توصيات في مجال السياسات العامة.....	59-16	9
ألف- تعزيز القطاع العام.....	47-22	11
باء- التماسك الاجتماعي	54-48	19
جيم- التنمية البشرية.....	59-55	20
رابعاً- استنتاج.....	64-60	22

مقدمـة

1- ستهيمن تداعيات النزاع التي تطال الأشخاص والمؤسسات على جداول أعمال التنمية الوطنية في العديد من البلدان العربية لأجيالٍ مقبلة. وستؤدي التكاليف البشرية والاقتصادية الناجمة عن النزاع العنيف، والمقرونة بالصدمات الأخرى مثل جائحة كوفيد-19 أو الحرب في أوكرانيا أو الظواهر الجوية المتطرّفة، إلى تفاقم الهشاشة والضعف. وتهدِّد هذه الظروف إلى حدٍّ بعيد الاستقرار الحالي والمستقبلي في العديد من البلدان العربية. وتؤيّد هذه الوثيقة أنّ تعزيز القدرة المؤسسية في البلدان الهشّة أو المتأثرة بالنزاعات يتيح فرصةً حاسمةً للتخفيف من حدّة النزاعات ومنع نشوبها وتجدُّدها.

2- والوقاية عنصرٌ أساسيٌّ للتعافي المستدام. لذلك، يشكِّل التركيز على الوقاية جزءاً لا يتجزأ من قرار الجمعية العامة 6/76 المؤرَّخ 15 تشرين الثاني/نوفمبر 2021. وفي موجز سياسات بعنوان "خطة جديدة للسلام"، دعت الأمم المتحدة إلى الاستثمار في القدرة الوطنية على الوقاية والهياكل الأساسية من أجل السلام، مشدِّدةً على أنّ النُّهُج التي تشمل الحكومة بأسرها والمجتمع ككلّ والتي ترتكز على التنمية المستدامة التي لا تهمل أحداً، من شأنها أن تجعل استراتيجيات الوقاية الوطنية أكثر فعالية.

3- تقترح هذه الوثيقة إطاراً للوقاية والتعافي يقوم على قطاعٍ عام يعزِّز التماسك الاجتماعي والتنمية البشرية. وتطرح عدّة مسارات لتعزيز القدرة المؤسسية على الوقاية رغم الهشاشة والنزاع، كما تحدِّد عدّة مؤسسات وطنية رئيسية يمكنها تنفيذ إطار الوقاية.

أولاً- تأثير النزاع وما يرتبط به من مخاطر عدم الاستقرار الحالي والمستقبلي

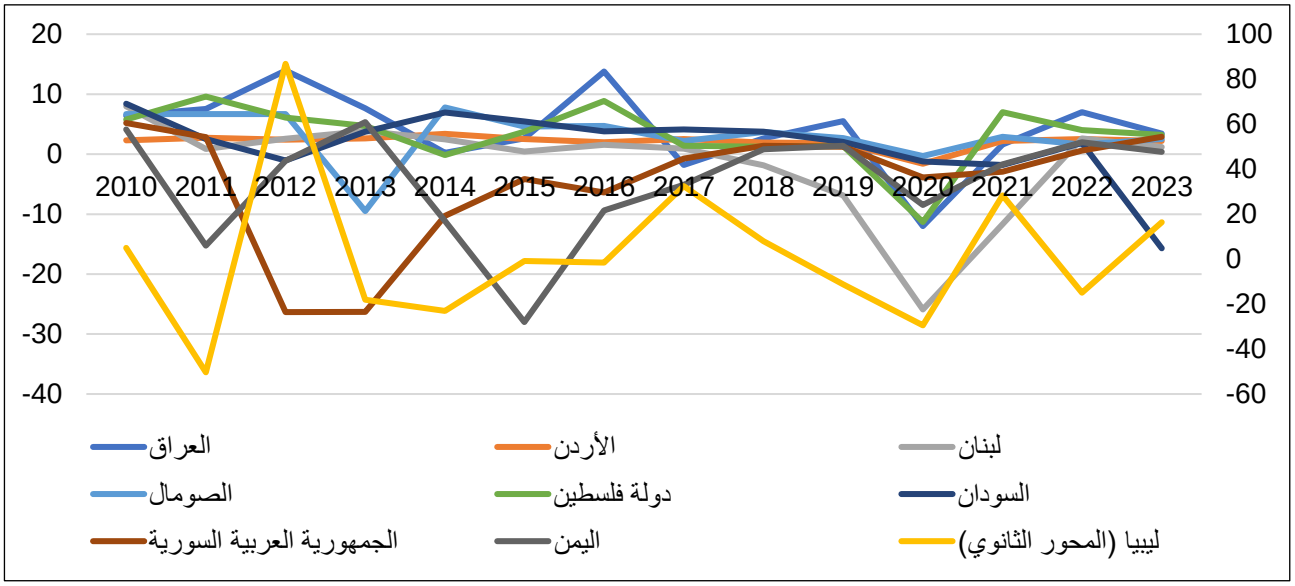
4- لا يزال العديد من البلدان العربية يشهد نزاعات كبرى أو متمادية. وترك بعض هذه النزاعات التي طال أمدها مناطقَ كثيرة في حالة من الهشاشة، لا يسودها السلم ولا الحرب. فالمظالم آخذة في الازدياد، والمؤسسات العامة الضعيفة تفتقر إلى القدرة على تزويد سكانها بالخدمات الأساسية مثل الصحة والتعليم والمياه والصرف الصحي؛ وهي البنية التحتية الأساسية للتنمية البشرية.

5- ولا تزال هذه الحالة تؤجِّج النزاع في بعض المناطق، وتزيد في الوقت نفسه من خطر تجدُّد النزاع في مناطق أخرى، ممّا يؤدي إلى تفاقم أوجه ضعف السكان المتضرّرين. وبيَّنت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) الأثر الرهيب للنزاعات على حياة البشر والاقتصادات والمؤسسات. وتنجم عن الخسائر في الأرواح وسوء التغذية ونقص التعليم وتدمير البنية التحتية على نطاق واسع تحدياتٌ مستمرَّة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، كما أنّها تولِّد المزيد من مصائد الفقر بين الأجيال[1].

(1) الإسكوا، اتجاهات وتداعيات أثناء النزاعات – النزاعات المتمادية وأثرها على التنمية في المنطقة العربية، العدد 4، 2015؛ الإسكوا، تداعيات النزاع على التنمية البشرية من الطفولة إلى سن الرشد: أدلة من المنطقة العربية – الاتجاهات السائدة أثناء النزاعات وتداعياتها، العدد 5، 2018.

6- يبيّن الشكل 1 تراجع مستويات التنمية الاقتصادية في السودان والصومال والعراق ودولة فلسطين وليبيا واليمن. فقد ترتَّبت عن الحرب في ليبيا خسائر بالغة في إمكانات البلاد الاقتصادية بلغت 783 مليار دينار ليبي (580 مليار دولار أمريكي) في الفترة 2011-2020 بحسب تقديرات الإسكوا[2]. وفي حال استمرار الحرب، قد تصل هذه الخسائر إلى 628.2 مليار دينار ليبي (465 مليار دولار أمريكي) بين عامَي 2021 و2025. وبعبارة أخرى، قد يكلِّف استمرار النزاع الاقتصاد الليبي ما مجموعه 1,411.6 مليار دينار ليبي (1,046 مليار دولار أمريكي) بين عامَي 2011 و2025[3]. وبالإضافة إلى النزاع وعدم الاستقرار السياسي، كان لجائحة كوفيد-19 تداعيات اقتصادية هائلة على هذه البلدان.

الشكل 1- نمو الناتج المحلي الإجمالي في بلدان عربية مختارة، 2010-2023



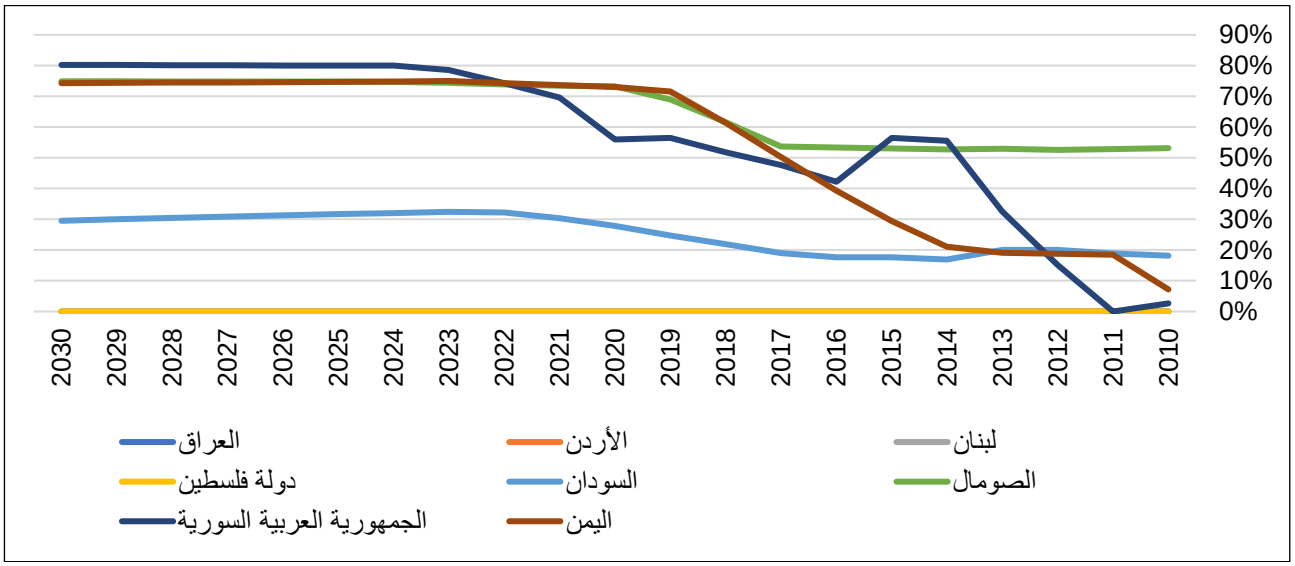
المصدر: حسابات وإسقاطات الإسكوا، استناداً إلى المصادر الإحصائية الوطنية ونموذج التنبؤ الاقتصادي العالمي.

7- ويبيّن الشكل 2 النسبة المئوية للأشخاص الذين يعيشون تحت عتبة الفقر البالغة 2.15 دولار أمريكي في اليوم في اليمن بين عامَي 2010 و2030. وتشير النتائج إلى أنّ النزاع كان وسيظلّ له أثر كبير على معدلات الفقر في العديد من البلدان المتضرّرة. وحالياً، يعيش قسمٌ كبيرٌ من سكان اليمن في فقر مدقع علماً أنّ البلاد قد سجَّلت أداءً جيداً نسبياً في عام 2010.

(2) عندما نُشر التقرير في كانون الأول/ديسمبر 2020، كان سعر الصرف الرسمي يساوي 1.35 دينار ليبي مقابل دولار أمريكي واحد في 2 كانون الأول/ديسمبر 2020. ووفقاً لمصرف ليبيا المركزي، كان سعر الصرف الرسمي يساوي 4.7 دينار ليبي مقابل دولار أمريكي واحد في 12 نيسان/أبريل 2022.

(3) الإسكوا، الكلفة الاقتصادية للصراع في ليبيا، 2021.

الشكل 2- نسبة السكان الذين يعيشون تحت عتبة الفقر البالغة 2.15 دولار أمريكي في اليوم في اليمن



المصدر: حسابات الإسكوا، استناداً إلى بيانات من منصة الفقر وعدم المساواة الخاصة بالبنك الدولي.

ملاحظة: لم تُدرج ليبيا في هذا الشكل بسبب نقص البيانات بشأنها.

8- وتشمل التحديات الإنمائية الإنسانية الأخرى التي يمكن أن تعرقل الجهود الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة ما يلي:

- يعتمد ما يُقدَّر بنحو 72 مليون شخص في المنطقة العربية على شكلٍ من أشكال المساعدات الإنسانية، مقارنةً بنحو 42 مليون شخص في عام 2014[4].
- تستضيف المنطقة العربية 30 في المائة من مجموع النازحين قسراً في جميع أنحاء العالم[5].
- بلغ متوسط نسبة بطالة الشباب (الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً) في السودان والصومال والعراق والجمهورية العربية السورية ودولة فلسطين وليبيا واليمن 31.17 في المائة في عام 2021، و30.63 في المائة في عام 2022[6].

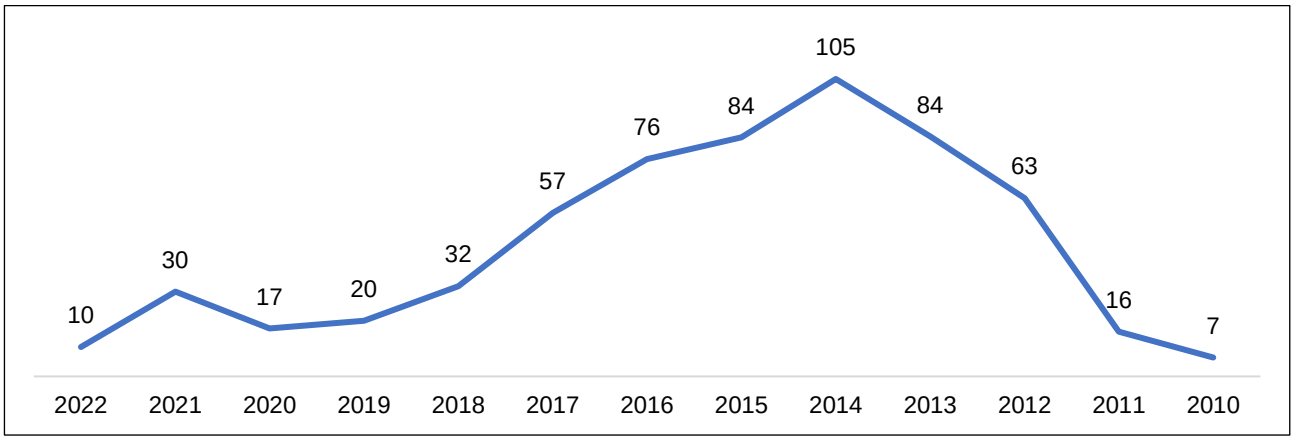
9- وانخفضت توجُّهات شدّة النزاع، مُقاسة بعدد الوفيات، منذ عام 2014 (الشكل 3)، بينما حافظ تأثير النزاع على المستويات نفسها، أو سجَّل مستويات أسوأ. ورغم تراجع اتجاهات العنف، لا تزال تداعيات النزاع على الناس، بما في ذلك النزوح القسري أو الاعتماد على المساعدات الإنسانية، مرتفعة كما كانت عندما بلغ العنف ذروته في عام 2014.

(4) وفقاً لأحدث البيانات الصادرة عن مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية.

(5) وفقاً لأحدث البيانات الصادرة عن مركز البحث عن بيانات اللاجئين ورصد النزوح الداخلي التابع للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

(6) حسابات الإسكوا بالاستناد إلى بيانات من ILOSTAT.

الشكل 3- إجمالي عدد الوفيات في البلدان المتأثرة بالنزاعات (بالآلاف)

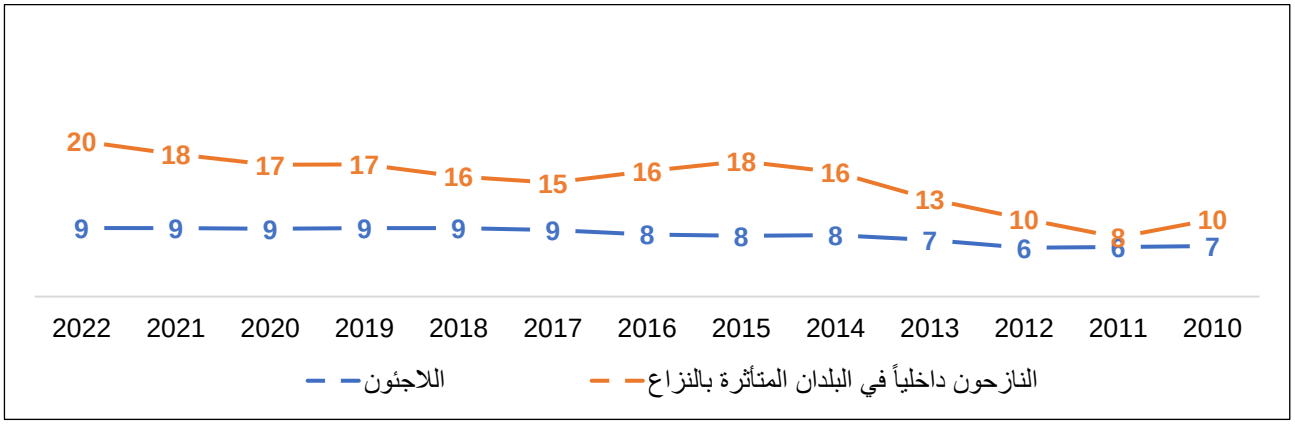


المصدر: برنامج Uppsala Conflict Data Program (UCDP).

ملاحظة: يتضمّن الشكل 3 أنواع العنف الثلاثة (العنف المسلّح الذي ترتكبه جهات حكومية، والنزاع الذي تسبّبه جهات غير حكومية، والعنف من جانب واحد الذي ينجم عنه 25 حالة وفاة في السنة التقويمية الواحدة) وفقاً لتعريف UCDP. والبلدان هي: الأردن والجمهورية العربية السورية والسودان والصومال والعراق ودولة فلسطين ولبنان وليبيا واليمن.

10- تستضيف المنطقة العربية نحو 30 في المائة من مجموع النازحين قسراً في جميع أنحاء العالم. ويبيّن الشكل 4 أنّ عدد النازحين قسراً قد ازداد منذ عام 2015 على أثر تجدُّد الأعمال العدائية في بعض البلدان العربية. وارتفع عدد النازحين داخلياً، بينما بقي عدد اللاجئين ثابتاً نسبياً. ويدلّ هذا التوجُّه على أنّ السلام لا يزال بعيد المنال، مقترناً بانعدام التقدُّم في عكس اتجاهات تراجع التنمية الناجمة عن النزاع في مناطق النازحين الأصلية. ويُعتبر عدم عودة الناس إلى ديارهم مؤشراً واضحاً على استمرار النزاع المتمادي (حالة اللاحرب واللاسلم)، لا سيّما في البلدان التي تستضيف أعداداً كبيرة من النازحين داخلياً.

الشكل 4- إجمالي عدد اللاجئين والنازحين داخلياً (بالملايين)

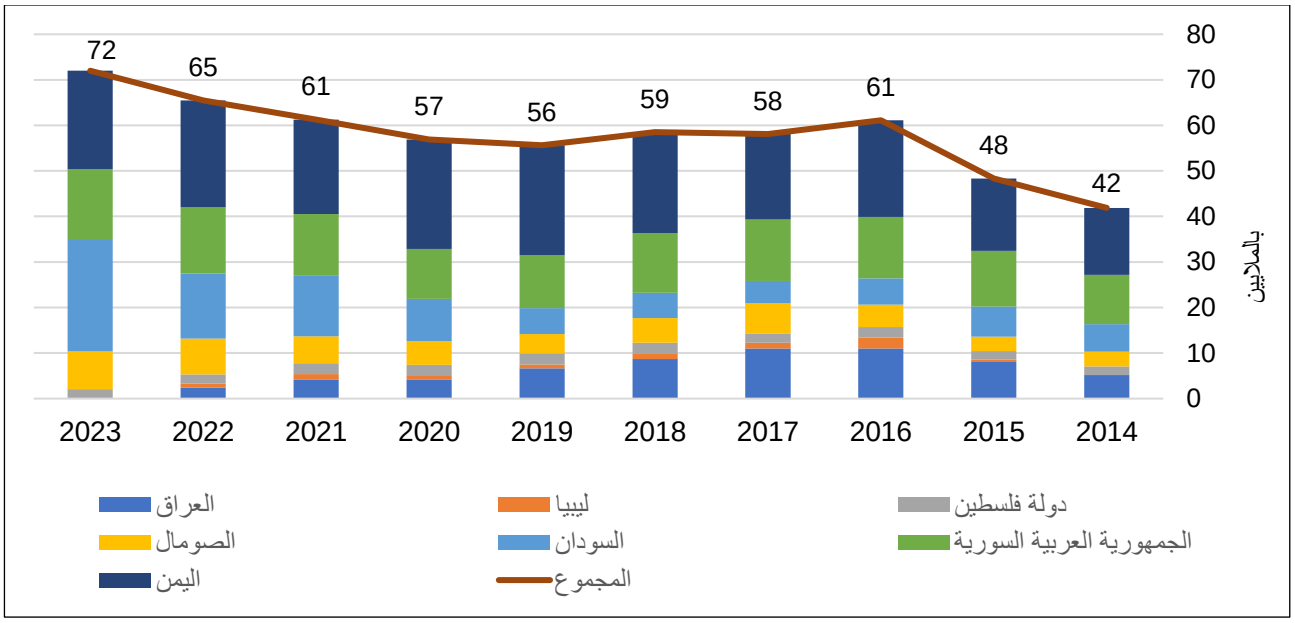


المصدر: مركز البحث عن بيانات اللاجئين ورصد النزوح الداخلي التابع للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

ملاحظة: يشمل اللاجئون أولئك الخاضعين لولاية كلٍّ من المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى. والبلدان هي: الأردن والجمهورية العربية السورية والسودان والصومال والعراق ودولة فلسطين ولبنان وليبيا واليمن.

11- أدّت النزاعات المتمادية أو الكبرى في المنطقة العربية إلى تزايد عدد الأشخاص الذين يعتمدون على شكلٍ من أشكال المساعدة الإنسانية. ويبيّن الشكل 5 عدد الأشخاص الذين يحتاجون إلى شكلٍ من أشكال المساعدة الإنسانية في العراق، وليبيا، ودولة فلسطين (قبل حرب غزة عام 2023)، والصومال، والسودان، والجمهورية العربية السورية، واليمن. ويحتاج 36 في المائة تقريباً من سكان دولة فلسطين، والصومال، والسودان، والجمهورية العربية السورية، واليمن إلى شكلٍ من أشكال المساعدة الإنسانية، أي ما يعادل 15 في المائة من مجموع سكان المنطقة[7].

الشكل 5- الأشخاص المحتاجون إلى المساعدة الإنسانية



المصدر: OCHA, Global Humanitarian Overview, 2022.

ملاحظة: لا تتضمن أرقام عام 2023 أحدث البيانات من غزة منذ اندلاع الحرب.

12- منذ نكبة عام 1948، تُعتبر حرب غزة في عام 2023 حرباً لا مثيل لها من حيث الخسائر والدمار الذي حلّ في دولة فلسطين، لما خلّفته هذه الحرب من أثر عميق في حياة الفلسطينيين في غزة والضفة الغربية. وتصنَّف غزة من بين المناطق الأكثر اكتظاظاً بالسكان في العالم، فتضمّ 2.3 مليون فلسطيني، أكثر من 66 في المائة منهم لاجئون منذ عام 1948. وتسبَّب الحصار والقصف المستمرّان في القطاع المحتلّ بجعل 2.2 مليون شخص من سكان غزة بحاجة إلى المساعدات الإنسانية. وتفاقم الظلم الذي طالهم بفعل القيود التي تحول دون وصول المنظمات الإنسانية إليهم، هذا إلى جانب كونها عاجزة عن مواكبة حجم احتياجاتهم وعمقها.

(7) مجموع عدد الأشخاص الذين يعتمدون على المساعدات مقسومٌ على مجموع عدد سكان البلدان الثمانية والمنطقة العربية، على التوالي.

ثانياً- الصدمات والاتجاهات الكبرى التي قد تؤدي إلى تفاقم خطر النزاع

13- ازداد المستوى العام لخطر النزاع في المنطقة العربية في العقد الماضي. وابتداءً من عام 2021، باتت المنطقة العربية أكثر ضعفاً وأقلّ قدرة على الصمود في وجه النزاع، مقارنةً بما كانت عليه في عام 2010. ووفقاً للمرصد العربي للمخاطر الخاص بالإسكوا، يكمن أحد الدوافع الرئيسية للتدهور في مجال "مخاطر النزاع" (10+ في المائة من الضعف و11- في المائة من القدرة على الصمود مقارنة بمستويات عام 2010). ويُعزى هذا التدهور أساساً إلى اندلاع النزاعات المسلحة واستمرارها في العقد الماضي. إضافةً إلى ذلك، شهدت المنطقة العربية تدهوراً كبيراً في مجال "المخاطر الاقتصادية" (9+ في المائة من الضعف و15- في المائة من القدرة على الصمود، مقارنةً بمستويات عام 2010). ونظراً لزيادة الاعتماد على التجارة الخارجية وأسواق رأس المال، التي ترافقت مع تقلّص الحيّز المالي، باتت البلدان العربية الآن أكثر ضعفاً وعرضةً لتأثير الصدمات مما كانت عليه في العقد السابق. كذلك، سجَّل مجال "مخاطر المناخ" تدهوراً ناجماً عن الآثار المتزايدة للكوارث الطبيعية على الناس والمجتمعات. ومع ذلك، تعمل المنطقة بشكلٍ متزايد على بناء القدرة على الصمود في مواجهة مخاطر المناخ، ويرجع ذلك بدرجةٍ كبيرة إلى الاستراتيجيات الأقوى للتكيُّف مع المناخ وإلى التمويل على حدٍّ سواء. ولم يتحسّن سوى مجال "المخاطر الاجتماعية" في عام 2021، مدفوعاً بتوسيع شبكات الأمان الاجتماعي وخفض معدل وفيات الرضَّع.

الجدول 1- تطوّر المخاطر في المنطقة العربية

مجال المخاطر	المكوّن	2010	2015	2021	2021 مقابل 2010	
مخاطر النزاع	الضعف	0.29	0.41	0.32	10 في المائة	تدهور
	القدرة على الصمود	0.48	0.44	0.43	11- في المائة	تدهور
مخاطر المناخ	الضعف	0.11	0.16	0.18	59 في المائة	تدهور
	القدرة على الصمود	0.30	0.35	0.47	56 في المائة	تحسُّن
مخاطر الموارد الطبيعية	الضعف	0.47	0.49	0.49	5 في المائة	تدهور
	القدرة على الصمود	0.39	0.39	0.38	4- في المائة	تدهور
المخاطر الاقتصادية	الضعف	0.39	0.40	0.43	9 في المائة	تدهور
	القدرة على الصمود	0.65	0.59	0.55	15- في المائة	تدهور
المخاطر الاجتماعية	الضعف	0.37	0.34	0.33	9- في المائة	تحسُّن
	القدرة على الصمود	0.50	0.53	0.51	4 في المائة	تحسُّن
المخاطر المؤسسية	الضعف	0.66	0.69	0.70	7 في المائة	تدهور
	القدرة على الصمود	0.43	0.41	0.40	8- في المائة	تدهور

المصدر: تحليلات الإسكوا، استناداً إلى الأوراق الفنية E/ESCWA/CL6.GCP/2023/TP.1 وE/ESCWA/CL6.GCP/2023/TP.2 وE/ESCWA/CL6. GCP/2023/TP.5.

14- ترتبط النزاعات العنيفة على نحوٍ متزايدٍ بالتحديات العالمية، مثل الصدمات الاقتصادية، والظواهر الجوية المتطرفة، والجوائح، والكوارث الطبيعية، والتي تزيد كلّها من تفاقم الهشاشة والضعف. ودرست الإسكوا مختلف الاتجاهات الكبرى والمحفّزات أو الصدمات التي يمكن أن تولِّد مخاطر في المستقبل[8].

(8) الإسكوا، الاتجاهات السائدة أثناء النزاعات وتداعياتها، العدد 6 – كيفية وضع إطار تقييم المخاطر في المنطقة العربية، 2020.

15- وأدّى تغيُّر المناخ إلى ظواهر مناخية أكثر تواتراً وتطرُّفاً، ممّا أثَّر على التنمية الاقتصادية والاستقرار السياسي ومستويات المعيشة. وقلّلت هذه الظواهر المناخية المتطرفة من مقاومة العديد من المجتمعات الضعيفة. وتعاني عدّة بلدان متأثرة بالنزاعات بالفعل من آثار هذه الصدمات المناخية. فعلى سبيل المثال، كان لغزوة الجراد الصحراوي المدمِّر الناجم عن تغيُّر المناخ عواقب وخيمة على الأمن الغذائي في البلدان العربية الهشة أصلاً، وهي السودان والصومال واليمن[9]. علاوة على ذلك، في عام 2020 وحده، تسبَّبت الفيضانات في الصومال بـ 979,000 حالة نزوح جديدة، في حين أدّت الفيضانات في اليمن إلى 223,000 حالة نزوح جديدة. وعليه، سُجِّل نزوح عدد أكبر من الأشخاص مقارنةً بالنزاع في العام نفسه (293,000 و143,000 حالة نزوح جديدة بسبب النزاع في عام 2020، على التوالي[10]). ويُعتبر انهيار السدَّين في درنة، في ليبيا، مثالاً آخر على أنّ النزاع والمناخ المتطرّف يولّدان نتائج كارثية. وانهار السدّان بسبب غياب أعمال الصيانة وعدم كفاية عمليات التشغيل: فالمؤسسات المجزّأة والمنقسمة والضعيفة لم تتابع أعمال الصيانة ولم تشرف عليها، ولا توجد نُظُم (مؤسسية) للوقاية من الكوارث وإدارتها.

ثالثاً- بناء المؤسسات والوقاية والتعافي: توصيات في مجال السياسات العامة

16- جاء في قرار الجمعية العامة وقرار مجلس الأمن الذي تمّ تبنيه في عام 2016 بشأن صون السلم، تعريفٌ للوقاية على أنّها منع نشوب النزاعات العنيفة وتصعيدها واستمرارها وتجدُّدها. وتتعلّق الوقاية، في جوهرها، ببناء مجتمعات شاملة توفِّر فرصاً للتنمية المستدامة، وذلك لتجنُّب الأزمات العنيفة المتكرّرة أو وضع حدٍّ لها. ورغم غياب إدراك مفاهيمي مشترك في هذا الصدد، يمكن التمييز بين الوقاية العملية (المزيد من الإجراءات القصيرة الأجل لمنع التصعيد الوشيك لأزمات محدَّدة)، والوقاية الهيكلية (المبادرات الطويلة الأجل لمنع دوافع النزاع الهيكلية)[11]. والوقاية العملية والهيكلية هما وسيلتان ضروريتان لمرحلة ما بعد التعافي.

17- وتعمل طائفة من الجهات الفاعلة المحلية والوطنية والإقليمية والدولية بطُرقٍ مختلفة لكنّها تدعم أحدها الأخرى، لمعالجة الأسباب الأساسية للنزاعات العنيفة. وينطوي منع نشوب النزاعات ورسم مسار محدَّد للتعافي على أنظمة مجتمعية ومؤسسية معقَّدة تعمل فيها هذه الجهات الفاعلة؛ وهما يتطلبان معالجة استباقية للمخاطر الكامنة الأكثر تجذُّراً والتي تحول دون تحقيق التنمية والسلام المستدامين.

18- توفر المؤسسات إطاراً تنظيمياً لتنظيم سلوك الأفراد والجماعات، يحدّ من الضرر الذي قد تسبّبه الجهات الفاعلة، فيكون بالتالي بمثابة "جهاز مناعة" للمجتمع[12]. وفي البلدان الهشة والمتأثرة بالنزاعات، تضعف المؤسسات الوطنية وقد يُنظر إليها على أنها أقلّ شمولاً وأكثر تحيُّزاً وأقلّ جدارة بالثقة. لذلك، يتيح بناء قدرات المؤسسات فرصةً حاسمةً للوقاية من النزاعات والتعافي.

---

(9) الإسكوا، أقلّ البلدان العربية نمواً: تحديات وفرص التنمية، 2021.

(10) مركز رصد التشرّد الداخلي.

(11) Harsh Desai, Conflict prevention in fragile contexts, 2020.

(12) World Bank, World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development, 2011.

19- وينبغي أن توفِّر السياسة الوطنية لبناء المؤسسات والوقاية والتعافي مجموعةً من التدخلات الهادفة إلى تعطيل الآليات التي تسبِّب النزاع وتؤدي إلى تجدُّده، بما في ذلك ما يغذي اقتصاد الحرب وما يجرِّد الدولة ومؤسساتها من الشرعية في نظر السكان المحليين. ويقدِّم الشكل 6 إطاراً بسيطاً للوقاية والتعافي، يأخذ في الاعتبار اتجاهات الاقتصاد الكلي والتحديات العالمية، ويناقش الفرص المتاحة للمؤسسات الوطنية في المجالات الرئيسية الثلاثة التالية:

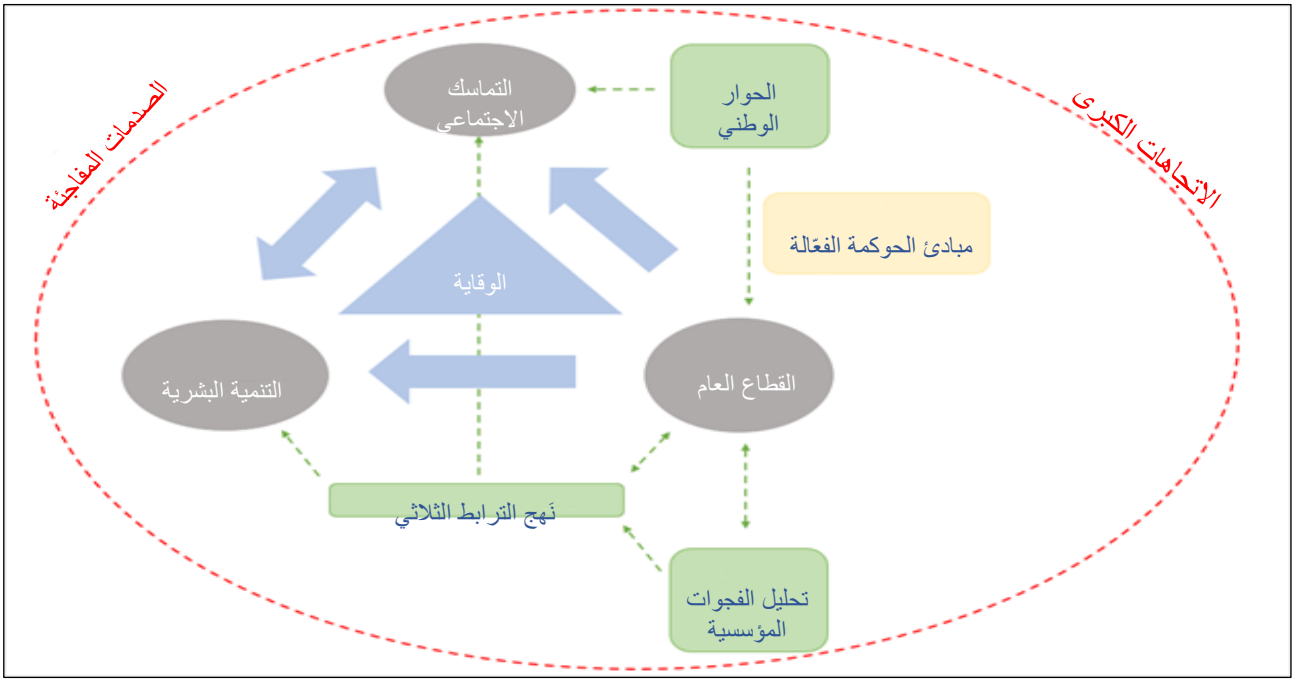
- تعزيز القطاع العام تحقيقاً للوقاية المستدامة.
- تعزيز التماسك الاجتماعي لدعم الشمول.
- دعم التنمية البشرية من أجل الصمود والتعافي.

20- وتدعم المجالات الرئيسية الثلاثة بعضها بعضاً. وأيُّ خطر في وجه أحدها من شأنه أن يهدِّد المجالين الآخرَين، ممّا يفاقم أوجه الضعف ويُرهق القدرة الوطنية على التعامل مع الصدمات، ومن ثم يزيد من خطر نشوب نزاع أو تجدُّده. ويُعتبر دور القطاع العام حاسماً كونه يتطلب العمل على مجموعة متنوّعة من النقاط على طول دورة النزاع. وتضطلع المؤسسات الوطنية بمجموعة من الأنشطة، غالباً ما تنفِّذها في الوقت نفسه. وفي الإطار المذكور أعلاه، تُعَدُّ الجهات الفاعلة الوطنية أطرافاً رئيسية فاعلة في منع نشوب النزاعات من خلال الاضطلاع بما يلي:

- بناء القدرات المؤسسية.
- التأثير على حوافز الجهات الفاعلة لصالح الوقاية والتماسك الاجتماعي.
- الاستثمار في التنمية البشرية لمواجهة التحديات الهيكلية وتعزيز القدرة على الصمود.

21- ويقدِّم الجزء المتبقي من هذا الفصل توصيات متصلة بالسياسات العامة لإطار الوقاية المقترَح في المجالات الرئيسية الثلاثة المذكورة أعلاه.

الشكل 6- الإطار الأولي للوقاية والتعافي



المصدر: من إعداد الإسكوا.

ألف- تعزيز القطاع العام

22- تستعرض تقارير الحوكمة العربية الأخيرة وغيرها من منشورات الإسكوا مدى تأثير النزاعات المتمادية على نوعية مؤسسات الدولة، وتحدِّد هذا التأثير كمياً وبالتفصيل[13]. وتعطي النتائج مؤشراً على مدى تزعزع مؤسسات الدولة نتيجةً للنزاع، ومدى تغيُّر أسلوب التفاعلات الاقتصادية والسياسية الفردية. وتعزّز إعادة بناء القطاع العام أو تقويته توفير المنافع العامة للمساعدة في تحسين الظروف المعيشية في المناطق المتأثرة بالنزاع، وتمنع تجدُّد العنف مع دفع جهود التعافي قُدُماً.

23- وكجزءٍ من جهود الوقاية والتعافي، يعزّز العمل على إعادة بناء القطاع العام حتماً الوظائف الحيوية للدولة، ومنها ما يلي:

- الحوكمة الاقتصادية، بما في ذلك تطوير الأسواق الأساسية وصيانتها، وإيجاد فرص العمل، وإدارة المالية العامة والموارد الطبيعية والبيئة.
- الحوكمة الإدارية، بما في ذلك تقديم الخدمات الأساسية، وإدارة وتطوير الخدمة المدنية القائمة على الجدارة، وبناء رأس المال البشري والبنية التحتية.
- الحوكمة السياسية، التي تشمل الدستور والانتخابات والمجتمع المدني ووسائل الإعلام.
- الحوكمة القضائية، التي تشمل دعم سيادة القانون، وتيسير الحقيقة والمصالحة، وتنفيذ القانون العرفي.
- الأمن، بما في ذلك نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛ والاحتكار المشروع لوسائل العنف؛ والحفاظ على الأمن الداخلي وحماية الحدود الوطنية؛ وإضفاء الطابع المهني على الأجهزة الأمنية وضمان التزامها بحقوق الإنسان.

24- ويمكن لعدّة مؤسسات وطنية أن تقود عملية تعزيز القطاع العام، رهناً بالترتيبات المؤسسية للبلاد. ولدى بعض البلدان وزارات للإصلاح الإداري أو هيئات مماثلة ضمن المكتب التنفيذي لرئيس الدولة. ويقع على عاتق هيئات الإصلاح الإداري هذه وضع استراتيجية طويلة الأجل لإعادة بناء مؤسسات الدولة.

25- إضافةً إلى ذلك، توفِّر أهداف التنمية المستدامة جميع المعايير القطاعية اللازمة التي تستند إليها عملية إعادة بناء المؤسسات والأولويات التشغيلية. ومن الناحية المثالية، ينبغي إرساء هذه المعايير القطاعية في إطار مالي معزَّز بآليات لمنع الفساد. وتُعتبر عملية من هذا النوع تطوّرية وغير مقيَّدة بإطارٍ زمني.

26- ويُعاد بناء المؤسسات من حيث رأس المال البشري والبنية التحتية وعمليات صُنع القرار. ويجب دعم هذه الأخيرة بآليات قائمة على الأدلّة تنبع من منهجيات وبيانات سليمة. ومن المهمّ أن تحظى الاستراتيجية الطويلة الأجل بتأييدٍ مشتركٍ من الجهات الفاعلة السياسية الرئيسية في الحكومة والنظام المتعدِّد الأطراف والمانحين الآخرين. كما ينبغي أن تغطي الاستراتيجية الطويلة الأجل كلّ قطاع من حيث الأهداف ذات الأولوية، والحيّز المالي اللازم لتحقيق الأهداف، والاحتفاظ برأس المال البشري والبنية التحتية للمؤسسات (أو تأمينهما مادياً) ومواصلة تطويرهما.

(13) الإسكوا، تقرير الحوكمة العربية – العدد 2: الحوكمة والتحولات المؤسسية في البلدان العربية التي تشهد نزاعات، 2016؛ الإسكوا، تقرير الحوكمة في المنطقة العربية، العدد الثالث: التنمية المؤسسية في سياقات ما بعد النزاع، 2017.

27- ويحدِّد هذا القسم خيارات متعدِّدة لإعادة بناء القطاع العام وتعزيزه لتحسين توفير المنافع العامة، من أجل التخفيف من أوجه الضعف وتحسين الظروف المعيشية في المناطق المتأثرة بالنزاع، وذلك من خلال القيام بما يلي:

- بناء توافق في الآراء من خلال جهود الوساطة أو الحوارات الوطنية لحماية سلامة المؤسسات العامة من النزاع.
- تعزيز الجودة البيروقراطية والإدارة العامة.
- فهم وتلبية الاحتياجات لمنع تجدُّد النزاع، من خلال إجراء تقييمٍ موضوعي للثغرات، قائم على الأدلّة، يتناول كيفية تأثير ديناميات النزاع على قدرة الدولة وسلطتها.
- تعميم نَهج الترابط الثلاثي، وهو إطار يجمع بين المساعدة الإنسانية وجهود التنمية وبناء السلام الأطول أجلاً في القطاع العام، بهدف تيسير الانتقال من الاستجابة إلى التعافي والتنمية المستدامة.
- استقطاب المواهب والموارد البشرية في القطاع العام والاحتفاظ بها لضمان جودة تقديم الخدمات.
- معالجة اقتصاد الحرب.

1- بناء توافق في الآراء لحماية نزاهة المؤسسات العامة من النزاع

28- يشوب الضعفُ الجودةَ البيروقراطية والإدارةَ العامة في البلدان التي تشهد نزاعاً طويل الأمد. وعليه، لا تكفي جهود منع نشوب النزاعات أو التخفيف من حدّتها. ولمساعدة المؤسسات العامة على تأدية عملها رغم النزاع أو الهشاشة، يجب بناء توافق في الآراء بين المجموعات السياسية الرئيسية من خلال جهود الوساطة أو الحوارات الوطنية التي تركِّز على "حماية" القطاع العام حصراً. وينبغي السعي صراحةً إلى الوساطة لضمان تقديم الخدمات الأساسية، بغية تخفيف أثر النزاع على الناس. ورغم عجز السلام والمصالحة أحياناً عن حلّ نزاع أو تحقيق تسوية سياسية كاملة بين الأطراف المتنازعة، فيمكنهما أن يركِّزا على دعم الخدمات العامة الحيوية والمؤسسات (المحلية والمركزية والوطنية) التي تقدِّم هذه الخدمات. والبديل هو ازدياد تجزؤ مؤسسات الدولة ووجود قطاع عام غير فعّال متأصّل في المحسوبية والفساد، ممّا يسبِّب النزاع ويؤدي إلى تجدُّده.

الإطار 1- رؤية اليمن للتعافي والتنمية

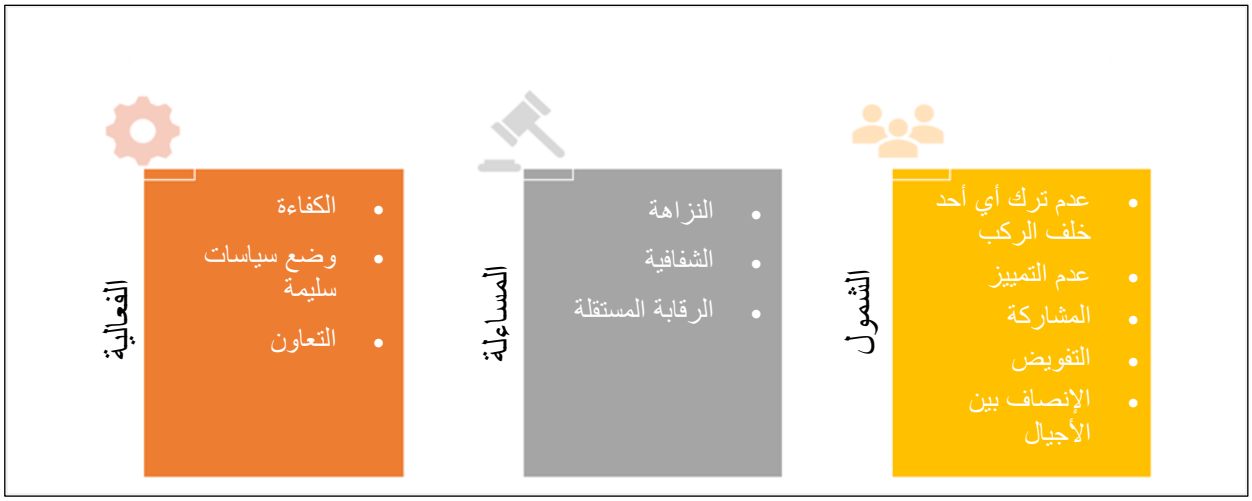
تستند رؤية اليمن للتعافي والتنمية إلى نتائج الحوار الاجتماعي والاقتصادي بين الخبراء اليمنيين بشأن تحديات التعافي وأولوياته الأكثر إلحاحاً. وأسفرت المداولات عن مجموعة من الأهداف والأولويات واستراتيجيات التنفيذ التي تعالج قضايا مثل بناء الدولة، والتماسك الاجتماعي، وإدارة البيئة والموارد، والحوكمة الرشيدة، والسلم المستدام. وفي صميم كلّ القضايا التي نوقشت كان التحدي الهائل المتمثِّل في المؤسسات المجزَّأة وضعف القدرات المؤسسية، والحاجة إلى تعزيزها لزيادة الاستعداد للتعافي في اليمن.

ويُعَدُّ بناء القدرات المؤسسية في اليمن أمراً بالغ الأهمية لتتمكّن المؤسسات العامة من استئناف تقديم الخدمات الأساسية، وتقليل حصّة السكان المحتاجين إلى المساعدة الإنسانية، والمساهمة في جهود التعافي المبكر في مرحلة ما قبل التعافي. ومن الأهمية بمكان أيضاً أن تتولّى المؤسسات العامة عملية التعافي عن طريق التخطيط لأنشطة التعافي وتنفيذها، بالشراكة مع مختلف أصحاب المصلحة الدوليين والإقليميين والمحليين.

المصدر: تجميع الإسكوا.

29- يمكن لجهود بناء توافق الآراء أو غيرها من أشكال الوساطة أن ترسم إطار جهود بناء السلام المبذولة ضمن مبادئ الحوكمة الفعّالة من أجل التنمية المستدامة، والتي تهدف إلى بناء مؤسسات فعّالة وخاضعة للمساءلة وشاملة لتحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030. ويحدِّد الشكل 7 هذه المبادئ التي تنطبق على جميع المؤسسات العامة، ويتمّ تفعيلها من خلال مجموعة مختارة من الاستراتيجيات الشائعة الاستخدام والممارسات ذات الصلة التي وضعها المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة[14].

الشكل 7- مبادئ الحوكمة الفعّالة من أجل التنمية المستدامة



المصدر: E/2018/44-E/C.16/2018/8، الفقرة 31.

الإطار 2- الحوار التقني الوطني الليبي

أسفر الحوار التقني الوطني بشأن ليبيا عن رؤية وطنية لإصلاح وتعزيز قدرة مؤسسات الدولة، ووضع الإطار العام الذي يتمّ من خلاله صياغة القوانين والقرارات وتنفيذها. وفي ما يلي بعض الخطوات والتدابير الاستراتيجية التي اعتُبرت ذات أولوية قصوى:

- إنشاء مؤسسة أو هيئة رسمية تتولى عملية الإصلاح المؤسسي وإصلاح الحوكمة.
- التوظيف والترقية على أساس الجدارة والكفاءة، وربط نظام الرواتب والحوافز بالإنتاجية وجودة المخرجات.
- رفع الوعي المجتمعي بمعايير الحوكمة الرشيدة، وأهمية تطبيقها للتصدي للفساد.
- تعزيز دور منظمات المجتمع المدني في إرساء قواعد الحوكمة الرشيدة وتطبيقها.

المصدر: E/ESCWA/CL6.GCP/2021/TP.1.

(14) E/2018/44-E/C.16/2018/8، الفقرة 31.

2- الجودة البيروقراطية والإدارة العامة

30- تؤكِّد الأدبيات المتعلقة بقدرة الدولة على أنّ القوة المؤسسية وجودة البيروقراطية هما محرّكان مهمّان للتنمية الاقتصادية. ويشير مفهوم قدرة الدولة إلى مدى قدرة البلدان على تطبيقٍ وتنفيذ القواعد والأنظمة التي تفرضها. لذلك، تُعتبر الأجهزة البيروقراطية المستقلة التي تتّبع القواعد ضروريةً لتعزيز قدرة الدولة.

31- ويؤدي الافتقار إلى البيروقراطية العالية الجودة إلى تقليص احتمال التنفيذ الفعّال للقواعد والأنظمة، مثل توفير المنافع العامة بفعّالية ونزاهة. ومع ذلك، يفسّر تداخلُ البيروقراطيات في شبكات المحسوبية العمالةَ المفرطة في القطاع العام، ممّا يُقصي الموارد عن الاستثمارات التي تشتدّ الحاجة إليها للبنية التحتية العامة وغيرها من الخدمات.

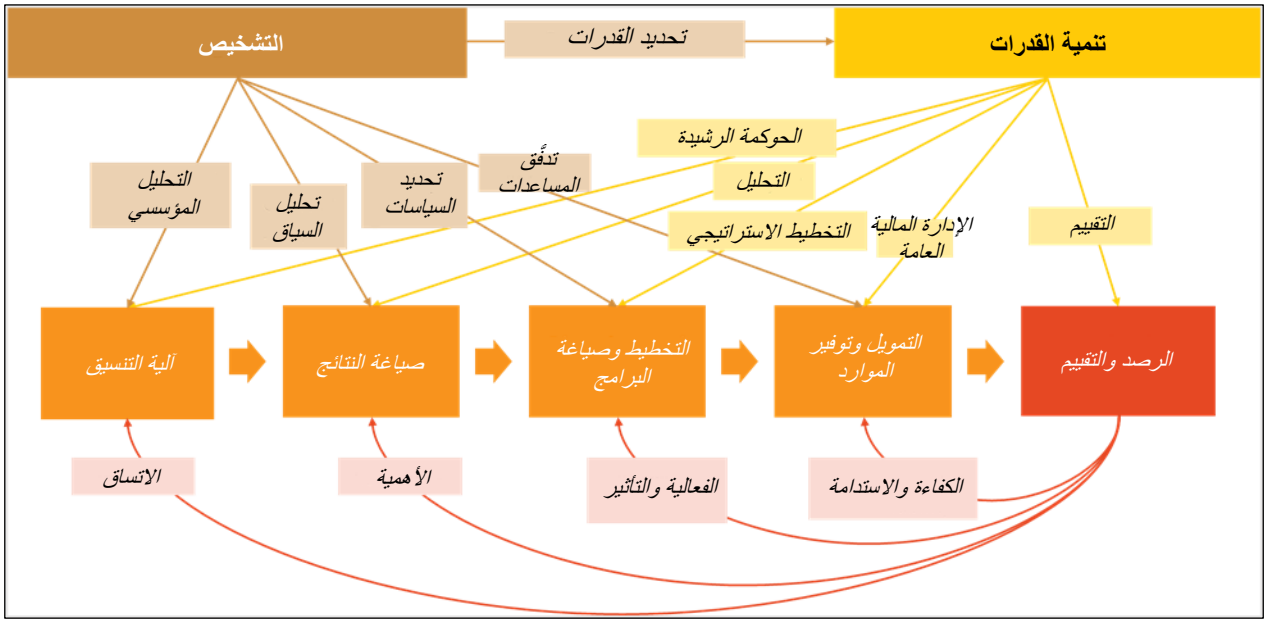
32- وبالنظر إلى التفاعلات المعقدَّة بين تعزيز جهاز دولةٍ كفوءٍ وقائمٍ على الجدارة، ونوعية وكمية توفير المنافع العامة، واستقرار تعاون النخبة عبر شبكات المحسوبية، يجب أن تؤدي استراتيجيات الوقاية والتعافي إلى صياغة سياسات لتوجيه الجهود المحلية والدولية على حدٍّ سواء، من أجل تحسين الإدارة العامة وحمايتها من ترتيبات تقاسم السلطة.

33- ويرتبط تعزيز الجودة البيروقراطية والإدارة العامة ارتباطاً وثيقاً ببناء رأس المال البشري ضمن المؤسسات الوطنية. ولا يقتصر ذلك على بناء القدرات. فعلى مقدّمي المساعدة التقنية أن يتأكدوا من أنّ هذا الأمر يستلزم نقل المعارف، وأنّ هذه المعارف مطبّقة وفعّالة، وأنّ موظفي الخدمة العامة سيكونون قادرين على تأدية مهامهم بفعالية نتيجةً لذلك. وعليه، يُعتبر تعيين موظفين أكفّاء منذ بداية عملية إعادة البناء أمراً حيوياً لاستيعاب عمليات نقل المعرفة وتفعيلها. ومن الأهمية بمكانٍ أيضاً ضمان سلامة موظفي الخدمة العامة وحصولهم على رواتب كافية.

3- تعميم نَهج الترابط الثلاثي ضمن القطاع العام كمدخل إلى منع نشوب النزاعات وتحقيق السلام والتنمية

34- نَهج الترابط الثلاثي هو إطارٌ للسياسات يستند إلى فرضية أنّ تقديم المساعدة الإنسانية المنقذة للحياة يمكن، لا بل ينبغي، أن يقترن بمنظورات طويلة الأجل لضمان تنمية بشرية طويلة الأجل أكثر استدامة وقدرةً على الصمود. ويشمل هذا النَّهج المقترَح أيضاً تعميم نَهج الترابط الثلاثي لإدراج القطاع العام في سياق وطني نزاعي أو هشّ. ويدعو إلى أن تضطلع المؤسسات العامة الوطنية بدورٍ رائدٍ في تقديم المساعدة الإنسانية، مع احترام مبادئ العمل الإنساني. ويقترح أيضاً السعي إلى تحقيق أنشطة إنمائية مستدامة لبناء القدرة على الصمود، تؤدي فيها الحكومات دوراً تحويلياً في تحديد حاجات شعبها وتكون مناصرة لها، بالتعاون مع الأمم المتحدة وشركاء تنمية ثنائيين، من أجل ابتكار حلول مستدامة وطويلة الأجل. ويتطلب نَهج الترابط الثلاثي من الحكومات أن تكسر الحواجز بين وكالاتها الداخلية، لكي تدرك أنّ الحلول نادراً ما تكون أحادية البُعد. علاوةً على ذلك، يتطلب النَّهج من الحكومة أن تبحث عن سُبُل نحو السلام، وأن تبني الثقة بين أفراد شعبها، وأن تعالج مصادر الظلم الذي يواجهونه.

الشكل 8- إطار عمل الإسكوا لتفعيل الترابط الثلاثي



المصدر: إعداد الإسكوا.

35- يحدِّد الشكل 8 إطاراً بسيطاً لتعميم الترابط بين المساعدة الإنسانية والتنمية والسلام في القطاع العام، مع التركيز بوجهٍ خاص على البلدان الهشّة والمتأثرة بالنزاع. ويتألف الإطار من ثلاثة عناصر (ركيزتان أساسيتان وعملية واحدة) تقوم على خمس خطوات تنفيذية. وترتبط كلّ خطوة تنفيذية بكلّ ركيزةٍ من الركيزتين الأساسيتين.

36- العنصر الأول هو ركيزة "التشخيص". فقبل الشروع في عملية تطوير النتائج الجماعية في بلدٍ ما، من المهمّ فهم خصوصيات البلد، وتحديد ما إذا كانت تفضي إلى تحقيق نتائج جماعية. وفي هذا السياق، تُقترح التقييمات الخمسة التالية:

- التحليل المؤسسي: من هم الأطراف الفاعلون الرئيسيون الذين يجب إشراكهم (الجهات الفاعلة الحكومية، الجهات المانحة الرئيسية، الوكالات)؟
- تحليل السياق الاجتماعي والاقتصادي والسياسي.
- تحليل أُطُر التخطيط القائمة والسياسات الإنمائية أو الإنسانية.
- تحديد المساعدة الإنمائية الرسمية وسائر تدفقات المساعدات: أين تذهب المساعدات؟ من يستلمها؟ ما هي وجهة استخدامها؟
- تحديد القدرات: ما هو مستوى الاستعداد المؤسسي، وما هي القدرات الحالية للقطاع العام؟

37- والعنصر الثاني في إطار الترابط هو عمليته المتتالية، التي تظهر في خمس خطوات تشمل إقامة آلية تنسيق، والرصد والتقييم (الشكل 8).

38- أمّا العنصر الأخير في إطار الترابط فهو ركيزة "تنمية القدرات". وللنجاح في تفعيل الترابط الثلاثي، يمكن أن ينطوي بناء القدرات الذي يستهدف مؤسسات الدولة ذات الصلة (وغيرها من الجهات الفاعلة الوطنية ذات الصلة) على العناصر التالية التي تشمل الخطوات الخمس لعملية الترابط:

- الهياكل والنُّظُم والأدوار المؤسسية (الخطوة 1).
- تحليل السياق الاجتماعي والاقتصادي (الخطوة 2).
- قدرات التخطيط المستجيبة المراعية للترابط (الخطوة 3).
- قدرات الإدارة المالية ووضع الميزانيات المراعية للترابط (الخطوة 4).
- قدرات الرصد والتقييم المراعية للترابط (الخطوة 5).

4- فهم ومعالجة قدرات المؤسسات العامة اللازمة

39- للنزاعات أسبابٌ جذرية لا تقتصر على مجموعة اجتماعية أو اقتصادية أو إدارية واحدة. وترتبط بعض المحرّكات بين هذه المجالات الثلاثة والديناميات الأخرى، بما في ذلك الظواهر الجوية القاسية أو الحرب في بلدٍ مجاور. ولمعالجة طبيعة المخاطر المتعدِّدة الأبعاد، على صانعي السياسات اعتماد وسيلة شاملة طويلة الأجل تطال مختلف القطاعات. وينبغي أن تكون نُهُج الوقاية متأصّلة في عملية صُنع السياسات وصياغة البرامج والاستراتيجيات الوطنية، كما يجب أن تكون مراعية للمخاطر.

40- بين تشرين الأول/أكتوبر 2022 وحزيران/يونيو 2023، تُوّجَت المشاورات التي أجرتها جامعة الدول العربية في ما بين البلدان العربية المتأثرة بالنزاعات بقرارين[15] شدَّدا على أهمية تعزيز القدرات الوطنية على صُنع السياسات المراعية للمخاطر. وتلقّت الإسكوا عدّة طلبات فنية بشأن تعزيز ممارسات إدارة المخاطر، من أجل بناء قدرات مؤسسات الدولة لضمان مشاركةٍ أكثر استباقية في معالجة محرّكات الضعف الشديد والقدرة المنخفضة على الصمود.

41- تتطلب الوقاية من المخاطر، لا سيّما تجدُّد النزاع وحماية عمليات التعافي، إجراءَ تقييم موضوعي قائم على الأدلّة لكيفية تأثير ديناميات النزاع على قدرة الدولة وسلطتها. ومن الأهمية بمكانٍ أن يفهم صانعو السياسات وبناة الدولة والمصلحون التحديات الرئيسية المتصلة بإعادة بناء المؤسسات العامة، وفي الوقت نفسه، تعزيز قدرتها الوقائية. ويتطلّب بناء المؤسسات بنجاح مع تحقيق السلام والتنمية المستدامة، تحوّلاً يعالج الظلم والاحتياجات المحلية، ويعزّز التفاعل النشط للمواطنين ومشاركتهم في الشؤون العامة. وينبغي للعملية أن تحسِّن أيضاً العلاقة بين مؤسسات الدولة والمجتمع، ممّا يعزّز شرعية الدولة مع تشجيع السلام المستدام.

(15) اللجنة الفرعية لدعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة في البلدان العربية المتأثرة بالنزاعات، وهي تضمّ الأردن والجمهورية العربية السورية والسودان والصومال والعراق ودولة فلسطين ولبنان وليبيا واليمن. واللجنة الفرعية هي جزءٌ من لجنة التنمية المستدامة التابعة لجامعة الدول العربية. وصدر القراران في اجتماعَي اللجنة الفرعية في 7 كانون الأول/ديسمبر 2022 و12 حزيران/يونيو 2023.

الإطار 3- صُنع السياسات المراعية للمخاطر في ليبيا

في تموز/يوليو 2023، شاركت ليبيا في ورشة عمل تدريبية بشأن صُنع سياسات مراعية للمخاطر، تألّفت من ست جلسات وتضمّنت أربع مهام تطبيقية، بما في ذلك تحليل مفصّل للعوامل التي تساهم في ضعف البلاد وقدرتها على الصمود. وبالاعتماد على المرصد العربي للمخاطر الخاص بالإسكوا، درس التحليل المحرّكات الرئيسية لاشتداد الضعف وانخفاض القدرة على الصمود. واقترن ذلك بتدقيق في اتجاهات المخاطر الهامة على مدى السنوات العشر الماضية. واستناداً إلى ذلك، تناول المشاركون ثلاثة مسارات هامّة من مسارات المخاطر: المناخ والنزاع والتنمية. وأجروا تحقيقاً في الجذور الكامنة وراء الضعف، واقترحوا استراتيجيات لتعزيز القدرة على الصمود. علاوة على ذلك، عرضت ورشة العمل أسوأ السيناريوهات المستقبلية لصياغة التدابير الوقائية.

وتمثَّل أحد الجوانب الرئيسية لورشة العمل في تحويل تقييمات المخاطر إلى سياسات وبرامج عامة قابلة للتطبيق. واختُتم التدريب باستكشاف فرص تعزيز القدرة المؤسسية، بما في ذلك الآليات القائمة، من أجل النهوض بالوقاية من المخاطر من خلال رفع القدرة على الصمود.

وأسفرت ورشة العمل عن تشكيل فريق وطني معني بالمخاطر، يتألف من موظفي خدمة عامة مدرَّبين وخبراء من مختلف الوزارات. وشكَّلت هذه المبادرة مثالاً عملياً على تعزيز عملية صُنع السياسات المراعية للمخاطر، ومن ثمّ تعزيز قدرة ليبيا على توقُّع المخاطر والتخفيف من حدّتها على نحوٍ فعّال.

المصدر: تجميع الإسكوا.

42- ولتقييم التحديات الرئيسية التي تواجه جهود تنمية المؤسسات، بما في ذلك مسائل الكفاءة أو المساءلة أو المساواة، وضعت الإسكوا منهجية لتقييم الثغرات يمكن تكييفها لتعزيز قدرة المؤسسات العامة على الوقاية. ويمكن لموظفي الخدمة العامة تطبيق هذه المنهجية كجزءٍ من برامج الدعم والتنمية والتدريب، استناداً إلى الأولويات المحدَّدة في عملهم الميداني وتماشياً مع الموارد المتاحة. وتغطي المنهجية الهدفين التاليين:

(أ) التقييم الموضوعي: تمكين المؤسسات ذات الصلة من التقييم الذاتي لقدراتها، وتحديد نقاط القوة والضعف في القدرات، وتعيين الموارد والاحتياجات المطلوبة، وتحديد فترة مناسبة للتقييم والمراجعة؛

(ب) التفعيل المؤسسي: تمكين المؤسسات ذات الصلة، استناداً إلى النتائج التي تُجمَع وتُحلَّل في إطار المنهجية ومن خلال برامج الدعم والتدريب القائمة على النتائج، من تحسين أدائها بما يتماشى مع الأولويات والموارد المتاحة والقدرة الناتجة عن البرامج المذكورة أعلاه[16].

43- استكمالاً لبرامج بناء القدرات في مجال صُنع السياسات المراعية للمخاطر وتقييم الفجوات المؤسسية، تقدِّم المجموعة 6 في الإسكوا برنامجاً شاملاً يعزّز تخطيط المشاريع والسياسات في السياقات الهشّة. ونُفِّذ البرنامج في السودان والعراق ودولة فلسطين واليمن. ويهدف البرنامج إلى تعزيز التنسيق والتعاون بين الحكومة المركزية، وتحديداً وزارات التخطيط والتعاون الدولي، ومكاتب التخطيط ومكاتب الوزارات والمديريات على مستوى المحافظات. ويُعتبر التخطيط للبرامج والمشاريع شرطاً أساسياً لدعم استدامة عملية التخطيط على المستويَين المحلي والمركزي. ويشدِّد البرنامج أيضاً على اتساق السياسات، وإضفاء الطابع المحلي على الاستراتيجيات

---

(16) E/ESCWA/EC.6/2019/12.

والخطط، والتنسيق والشراكة على الصعيدين المركزي والمحلي ومع النظام المتعدِّد الأطراف. وتوضع عملية التخطيط الاستراتيجي كمدخلٍ أساسي لاستعادة المؤسسات العامة لدورها، وتعزيز شرعيتها وثقة الناس بها. ومن الجوانب الرئيسية للبرنامج النَّهج التشاركي للمواطنين في عملية تحديد احتياجاتهم وأولوياتهم، وفي وضع الخطط والبرامج، والمساهمة في تنفيذها ومتابعتها والإشراف عليها.

الجدول 2- أمثلة على الأولويات والقدرات المستهدفة في المنهجية

الأولويات في البيئات المتأثرة بالنزاع (الأولويات التي يجب أن تكون المؤسسات قادرة على الوفاء بها)	**المؤسسات الرئيسية**	**القدرات الرئيسية** (الدعم التقني والوظيفي والسياسي الذي يجب أن تمتلكه المؤسسات للوفاء بالأولويات)
• ضمان عمليات سياسية شاملة تماماً. • ضمان الأمن، بما في ذلك أمن الأفراد. • ضمان الوصول إلى العدالة وسيادة القانون. • إعادة إطلاق الأنشطة الاقتصادية. • توفير الخدمات الأساسية. • الأولويات الأخرى: المصالحة وإعادة الإدماج والتعافي وإعادة البناء، وغيرها من الأولويات.	• المؤسسات السياسية: الحوكمة. • المؤسسات المالية: الاقتصاد. • المؤسسات المعنيّة بالأمن والعدالة. • المؤسسات الاجتماعية المسؤولة عن تقديم الخدمات. • المؤسسات المعنيّة بالتخطيط.	• القدرة على تقييم بيئة أو موقف معيّن، وتحديد الرؤية والوظائف. • القدرة على اتخاذ القرارات وتنفيذها. • القدرة على صياغة السياسات والاستراتيجيات. • القدرة على وضع الميزانية وتنفيذها وإدارتها. • القدرة على الرصد والتقييم. • القدرات الأخرى: توقُّع المخاطر، وتوفير الوساطة، والتكيُّف مع التغيير، وتعزيز التكامل، والعمل بطريقة مراعية للنزاع، وغيرها من القدرات.

المصدر: E/ESCWA/EC.6/2019/12.

5- وقف استنزاف الموارد البشرية وهجرة الأدمغة في القطاع العام

44- من الضروري وقف استنزاف الموارد البشرية وهجرة الأدمغة في القطاع العام، وإلاّ فإنّ القدرة المؤسسية للدولة على تقديم الخدمات الأساسية وقيادة عمليات التعافي والسلام ستظلّ واهية. ويشجّع الانتشار السريع للمنظمات غير الحكومية على هجرة الأدمغة من القطاع العام عن طريق إغراء العمّال بمرتّبات أعلى، ممّا يؤدي إلى انهيار المؤسسات وتفتيت الخدمات. كذلك، يجب ألاّ يسهم المجتمع الدولي في استنزاف الموارد البشرية الماهرة من القطاع العام. وبالنظر إلى أنّ الجهات الفاعلة الوطنية يجب أن تقود جهود التعافي، فعلى المجتمع الدولي أن يضمن ألاّ يسهم عمله في تفتيت المؤسسات الوطنية أو تعميق الانقسامات القائمة. وينبغي للجهود الدولية أن تدعم دائماً تكامل مؤسسات الدولة عن طريق بناء المهارات والقدرات.

6- التصدّي لاقتصاد الحرب

45- تتجلّى نتائج تلاشي الثقة وتراجُع قدرة الدولة على تنفيذ أهدافها، بأوضح أشكالها، في عدم نظامية أسواق العمل وشيوع اقتصادات الحرب. وتساهم تجزئة سلطة الحكومة المركزية، لا سيّما في المناطق الطرفية، في ظهور وترسيخ اقتصادات الحرب التي تُسَهِّل تجدُّد أعمال العنف.

46- وتتجاوز اقتصادات الحرب في المنطقة العربية الأنشطة الاقتصادية المرتبطة بتدريب المقاتلين وإنتاج الأسلحة والذخيرة وتوزيعها[17]. وتُعتبر اقتصادات الحرب هذه متجذرةً بعمقٍ في نظام النزاع الأوسع نطاقاً، وتخصّص الموارد لإدامة العنف.

47- وعليه، يجب أن يعالج التعافي من النزاع ضعفَ مؤسسات الدولة كسببٍ ناجمٍ عن نظامٍ اقتصاديّ يهدِّد بتجدُّد العنف. وتركِّز المؤلفات الحديثة على الجهود التشخيصية الرامية إلى تحديد الآليات التي تديم اقتصادات الحرب، ولكنّ استراتيجيات التعافي يجب أن تشمل أيضاً سياساتٍ مرتبطة بإعادة بناء مؤسسات الدولة مع تيسير الانتقال نحو التنمية الاقتصادية المستدامة.

باء- التماسك الاجتماعي

48- يُعتبر تعزيز الهويات الجماعية على أُسُسٍ عرقية أو دينية عاملاً أساسياً لتجدُّد النزاع[18]. فعندما يتم تسييس أوجه عدم المساواة الأفقية بين المجموعات، يمكن للهويات الجماعية المعزَّزة أن تغذّي مفهوم عدم المساواة النسبي وأن تعزّز النزاع في نهاية المطاف[19].

49- وأدّت الأعمال العدائية المستمرّة في البلدان العربية المتأثرة بالنزاعات إلى تعزيز الاستقطاب بين الهويات الجماعية في السنوات الأخيرة. وقوّضت هذه التطوّرات بشدّة ثقة المواطنين في المؤسسات الحكومية[20].

50- علاوة على ذلك، تبيّن الدراسات أنّ عدم معالجة أوجه عدم المساواة الأفقية واستبعاد الوصول إلى وظائف الدولة الاقتصادية والسياسية يمكنهما أن يقوّضا التنمية الاجتماعية والاقتصادية[21]. وأوجه عدم المساواة الأفقية، إن كانت اقتصادية أو سياسية، هي من بين العوامل الرئيسية التي تسهم في إطالة أمد النزاع وتجدُّد العنف.

51- وعليه، فإنّ تعزيز التماسك الاجتماعي، من خلال معالجة أي شكل من أشكال الإقصاء وعدم المساواة الأفقية والخصومة السياسية، يجب أن يدعم جميع الجهود السياسية في السياقات الهشّة، من أجل التخفيف من حدّة النزاع ومنع نشوبه. ولتحقيق التماسك الاجتماعي في النُّظُم الاجتماعية الهشّة، يجب أن تركِّز الجهات الفاعلة الوطنية من مختلف الإدارات الحكومية على عدّة مجالات في السياسات والبرامج تشمل ما يلي:

- معالجة التوتُّر بين المركز والأطراف من خلال تحقيق لامركزية السلطة والموارد على المستويات دون الوطنية.

---

(17) Rim, Turkmani, ISIL, JAN and the war economy in Syria, 2015; Tim Eaton and others, Conflict Economies in the Middle East and North Africa, 2019.

(18) United Nations and World Bank, Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict, 2018.

(19) Halvard Buhaug and others, Inequalities, Grievances, and Civil War, 2013.

(20) الإسكوا، تقرير الحوكمة في البلدان العربية، العدد 2: الحوكمة والتحوّلات المؤسسية في البلدان العربية التي تشهد نزاعات، 2016.

(21) Francisco Gutiérrez and Gerd Schönwälder, Economic Liberalization and Political Violence: Utopia or Dystopia? 2010.

- تعزيز التسامح من خلال بلورة خطابات مشتركة تناشد القِيم الشاملة والسلمية.
- إعادة بناء المجتمعات المفكَّكة عن طريق تعزيز عمليات المصالحة القائمة على عقود اجتماعية شاملة.

1- التنمية اللامركزية وتعزيز المؤسسات المحلية

52- يمكن أن تكون لامركزية السلطة والخدمات والموارد على المستويات دون الوطنية قوّة كبرى لمنع نشوب النزاعات والتخفيف من حدّتها. ويمكن أن يؤدي تحديد التغيير المؤسسي المحلي ودعمه إلى تحسين تقديم الخدمات الأساسية، وتعزيز مساءلة المؤسسات الحكومية.

53- إضافةً إلى ذلك، فإنّ الوصول العادل إلى الموارد يستبق خطر العنف. ولا بدّ من استنباط حلولٍ لإدارة الموارد الشحيحة التي تضمن وصول جميع الفئات إليها بالتساوي، بما في ذلك الوصول إلى المياه والكهرباء والتعليم.

2- عقد اجتماعي قائم على عملية مصالحة شاملة وحوكمة سليمة

54- تقوم عملية صياغة عقد اجتماعي على التسوية السياسية. ومع ذلك، ولكي يدوم السلام، يجب أن يستند العقد الاجتماعي أيضاً إلى عملية مصالحة شاملة. وينبغي التشديد هنا على الحاجة إلى توافق في الآراء بشأن آليات الحوكمة التي يمكن أن تعيد ربط المؤسسات المحلية والوطنية بالمواطنين، وفي الوقت نفسه تعزيز آليات حلّ النزاعات وإدارة توزيع الموارد. ومن شروط نجاح المصالحة المجتمعية ضمان استجابة عملية إعادة البناء والتنمية، بما في ذلك إعادة بناء مؤسسات الدولة أو إصلاحها، لاحتياجات الناس (سواء كانوا في المركز أو في الأطراف). ولا بدّ من صياغة السياسات والبرامج بحيث تعالج المشاكل الهيكلية وأوجه عدم المساواة والمظالم الأخرى التي أسهمت في نشوب النزاع، وذلك لمنع تجدُّده.

جيم- التنمية البشرية

55- يعزّز النزاع أوجه عدم المساواة من خلال التسبُّب في تدهور التنمية البشرية على نطاقٍ واسع، ممّا يسهم في ظهور مصائد الفقر بين المجموعات المتأثرة مباشرةً بالعنف[22]. فعلى سبيل المثال، يُضعِف النزاع قدرة الأسَر على التكيُّف، فتلجأ إلى تعديل تخصيص مواردها بعيداً عن الاستثمارات في الصحة والتعليم، مع ما قد يترتَّب عن ذلك من آثار مدمِّرة على المديَين القصير والطويل على رفاهها[23].

56- ويتفاقم تدهور التنمية البشرية بسبب التركيبة السكانية في البلدان العربية المتأثرة بالنزاعات، حيث تتعرَّض أعداد كبيرة من الأطفال والشباب للحرمان في المراحل الحرجة من الصحة وتنمية المهارات[24]. ويؤدي

(22) Patricia Justino, Violent conflict and human capital accumulation, 2011.

(23) الإسكوا، تداعيات النزاع على التنمية البشرية من الطفولة إلى سن الرشد: أدلة من المنطقة العربية، 2019.

(24) الإسكوا، اتجاهات وتداعيات أثناء النزاع، العدد 4 – النزاعات المتمادية وأثرها على التنمية في المنطقة العربية، 2015.

العنف في جميع أنحاء المنطقة إلى ممارسات مثل زواج الأطفال الذي يمثِّل آلية تكيُّف سلبية، مما يعزّز أكثر فأكثر مصائد الفقر[25].

57- يؤدي الاستثمار في التنمية البشرية دوراً حاسماً في إحياء التنمية الاجتماعية والاقتصادية والمؤسسية. لذلك، تظهر حاجة فورية للتخفيف من الآثار السلبية للنزاع على التعليم والصحة في حالات النزاع وما بعده، من خلال تدخلات في مجال السياسات تحول دون تجدُّد النزاع.

1- التعليم لإعادة بناء رأس المال البشري

58- النزاع هو واحدٌ من أكثر الصدمات تدميراً لبناء المهارات. وللانتكاسات في تعليم الأطفال والشباب آثارٌ دائمة على مسارات الحياة، وهي واحدة من العقبات الرئيسية أمام التقدُّم الاجتماعي في المنطقة. ويُعتبر تدمير رأس المال البشري أثناء الطفولة على وجه الخصوص آليةً موثّقة جيداً تؤدي إلى مصائد الفقر. ومن المرجَّح أن يعتمد الأطفال الذين يوقفون مساراتهم التعليمية على المساعدة الحكومية، كما أنّهم يحصدون نتائج أقلّ في سوق العمل، ممّا يؤدي إلى ارتفاع معدل الفقر[26]. وقد حرم النزاع المتمادي في الجمهورية العربية السورية والعراق وليبيا واليمن عدداً كبيراً من الأطفال والشباب من التعليم النظامي، لا سيّما بين السكان المشرَّدين. ولا بدّ من عكس هذه الاتجاهات من خلال برامج تعليمية مناسبة، من أجل توفير التعليم للأطفال في سن الدراسة وإعادة تأهيل أولئك الذين لم يكملوا دراستهم أو لم يتلقوا أي نوع من التدريب الأكاديمي أو المهني. ومن شأن ذلك أن يسهم في منع مخاطر العنف في المستقبل.

2- ضمان التغذية والخدمات الصحية

59- يزيد النزاع المتمادي من تعرُّض المدنيين لضغوط العنف. وإلى جانب التكلفة المتمثِّلة بالوفيات الإضافية، يؤثر النزاع على النتائج الصحية في الأجلين القصير والطويل على حدٍّ سواء. كذلك، يؤثر انتشار سوء التغذية، والأمراض المعدية وغير المعدية، ومحدودية فرص الحصول على الخدمات الصحية أو انعدامها، تأثيراً شديداً على كلّ جانب من جوانب التنمية البشرية تقريباً. وعلى سبيل المثال، يمكن أن يسبِّب سوء التغذية المزمن التقزُّم الذي لا علاج له، والذي يؤثر إلى حدٍّ بعيد على نمو الطفل المعرفي. وأدّى التعرُّض للنزاعات في العراق واليمن إلى زيادة كبيرة في معدلات التقزُّم، حيث يعاني ثلث الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0 و59 شهراً على الأقلّ من توقُّف النمو[27]. ويسلِّط هذا الواقع الضوء على الضرورة الملحّة للتدخلات الفورية في مجال السياسات لعكس هذه الاتجاهات السلبية التي تعوق التنمية.

---

(25) الإسكوا، تداعيات النزاع على التنمية البشرية من الطفولة إلى سن الرشد: أدلة من المنطقة العربية، 2019.

(26) Patricia Justino, Violent conflict and human capital accumulation, 2011.

(27) الإسكوا، تداعيات النزاع على التنمية البشرية من الطفولة إلى سن الرشد: أدلة من المنطقة العربية، 2019.

رابعاً- استنتاج

60- استناداً إلى إطار وقائي أولي لوقف النزاع ومنع تجدُّده مع دعم التعافي، تقدِّم هذه الوثيقة توصيات في مجال السياسات العامة لتعزيز المؤسسات العامة، مع التركيز على المجالات الرئيسية الثلاثة التالية:

- تعزيز القطاع العام تحقيقاً للوقاية المستدامة.
- تعزيز التماسك الاجتماعي لدعم الشمول.
- دعم التنمية البشرية من أجل الصمود والتعافي.

61- وتقدِّم المجموعة الأولى من التوصيات إجراءات ملموسة لتعزيز نَهج القطاع العام لمنع نشوب النزاعات والتعافي منها. وتُعتبر جودة البيروقراطيات محرّكاً مهمّاً للتنمية على جميع الجبهات، بما في ذلك منع نشوب النزاعات. ويمكن لعددٍ من المؤسسات الوطنية أن تقود عملية تعزيز القطاع العام، تماشياً مع الترتيبات المؤسسية القائمة في بلدٍ ما. ولدى بعض البلدان وزارات للإصلاح الإداري أو هيئات مماثلة ضمن المكتب التنفيذي لرئيس الدولة.

62- وفي سياقات هشّة للغاية، تطرح هذه الوثيقة قضية تعميم الترابط بين العمل الإنساني والتنمية والسلام في المؤسسات الوطنية. ويمكن أن تسهِّل ذلك المؤسساتُ الوطنية المسؤولة عن تنسيق المساعدة الدولية أو مواءمة أهداف التنمية المستدامة. وغالباً ما تضطلع بهذا الدور وزارات التخطيط والتعاون الدولي، ويكون ذلك أحياناً في إطار لجنة متخصِّصة أو لجنة وطنية معنيّة بالتنمية المستدامة. وتبعاً لترتيبات الحوكمة، قد تندرج المجالس الوطنية أو لجنة التخطيط الاقتصادي والاجتماعي أيضاً في إطار سلطة مكتب رئيس الوزراء/رئيس الحكومة. وحرصاً على فعاليّة هذا النَّهج، لا بدّ من التوصُّل إلى توافق وطني على النتائج الجماعية، التي يتمّ على أساسها تعبئة المؤسسات العامة. ويكتسي تنسيق المساعدة بين النظام المتعدِّد الأطراف ومجتمع المانحين أهمية قصوى. وتُعتبر الأفرقة الفنية من الجهات المانحة والأمم المتحدة والبنك الدولي ضرورية، ويجب أن تشمل أيضاً موظّفيين فنيين وطنيين.

63- وتتناول المجموعة الثانية من التوصيات التماسك الاجتماعي. فقد حُدِّدت عدّة مؤسسات لسدّ الفجوة بين المركز والأطراف، من خلال وزارات مخصَّصة للإدارة المحلية أو الحكم المحلي، أو من خلال لجنة عليا للتنسيق بين الحكومات دون الوطنية ترفع تقاريرها مباشرةً إلى رئيس الحكومة. ويمكن لوزارات التعليم أيضاً أن تعزّز التسامح من خلال تعميم الخطابات المشتركة الداعية إلى الشمولية والسلام في المناهج الدراسية الوطنية. ويمكن لوزارات الشباب والرياضة دعم الأنشطة التي ترفع الوعي المجتمعي، وتُعيد دمج الفئات المهمَّشة، وتخلق بيئة شاملة. ويمكن لوزارات الشؤون الاجتماعية أن تجمع بين المجتمع المدني وقادة المجتمعات المحلية لتعزيز الوحدة والتماسك بنشاط. كما يمكن للمجالس الاقتصادية والاجتماعية الوطنية أن تنظِّم وتَعْقِد وتيسِّر حوارات واسعة النطاق وتشاركية لصياغة عقد اجتماعي واستدامة السلام. ويمكن أن تشمل هذه الحوارات مشاركة وزارات الاقتصاد والشؤون الاجتماعية وحقوق الإنسان والمصالحة (حيثما وُجدت). ووفقاً للسياق، يمكن أيضاً إشراك الرابطات المهنية والنقابات العمّالية، وقد أثبتت أنّها مفيدة في تسوية الخلافات.

64- وتشدِّد المجموعة الأخيرة من التوصيات على الروابط بين التنمية البشرية والاقتصادية والمؤسسية. فالنزاع يعزِّز أوجه عدم المساواة، ويقوِّض التنمية البشرية، ويسهم في ظهور مصائد الفقر بين الفئات المتأثّرة

مباشرةً بالعنف. لذلك، تمثِّل الاستثمارات في الصحة والتعليم والتغذية غايةً في حدّ ذاتها، ووسيلةً للتخفيف من تداعيات النزاع السلبية، والحؤول دون تجدُّده، والحفاظ على التعافي. ويمكن لمختلف المؤسسات الوطنية أن تتولّى زمام المبادرة، بحسب الترتيبات المؤسسية القائمة. ويشمل عدد من النُّظُم الوطنية وزارة شاملة للتنمية الاجتماعية أو الشؤون الاجتماعية أو الضمان الاجتماعي، تضطلع بمسؤولية التنمية البشرية ككلّ وتُقِيم شراكات مع المنظمات الدولية لضمان البرمجة المنسَّقة. وفي غياب مؤسسة شاملة، تشمل الجهات الفاعلة الوطنية التي تقود شؤون الشباب وِزارات التعليم والعمل، أو الوِزارات المخصَّصة لشؤون الشباب، أو المديريات المتخصِّصة للتدريب ضمن وزارة العمل. أما في ما يتعلق بالصحة والتغذية، فغالباً ما تكون وِزارات الصحة العامة هي التي تتقاسم مسؤولية البرمجة مع وزراء الضمان الاجتماعي (حيثما وُجدت)، أو مع الوزارات المختصَّة المسؤولة عن قطاعات محدَّدة.