الأمم المتحدة

E

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/26/CRP.2
4 March 2010
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجـــلس
الاقتصـــادي والاجتمـــاعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

الدورة السادسة والعشرون
بيروت، ١٧-٢٠ أيار/مايو ٢٠١٠

تداعيات النزاعات والتوترات السياسية على التنمية الاجتماعية والاقتصادية في منطقة الإسكوا: التحديات الراهنة والمتوقعة

10-0080

المحتويات

الفصل		الفقرات	الصفحة
أولاً-	**مقدمة**	١-٣	٤
ثانياً-	**التحديات الراهنة: تداعيات الاحتلال والنزاع والآثار المتمددة منها**	٤-٢٤	٤
ثالثاً-	**التحديات الناشئة في المنطقة والعالم**	٢٥-٥٩	١١

موجـز

يتعرض رأس المال الاقتصادي والبشري لخسائر جسيمة من جراء النزاعات والاضطرابات التي يعاني منها عدد من البلدان الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). وما تشهده المنطقة من نزاعات يتفاقم بفعل التحديات المحلية والعالمية، وتساهم الآثار المتمددة منها، مثل النزوح واللجوء، والتوترات الطائفية، وارتفاع النفقات العسكرية، في الحد من الفرص التي تختزنها المنطقة لتحقيق التنمية. ويمكن أن تشكل التركيبة السكانية، وطفرة أعداد الشباب، وتغيّر المناخ، وندرة المياه، وأزمة الغذاء، مصدراً لاضطرابات وربّما لحروب داخلية.

وقد ألحقت حالات النزاع وعدم الاستقرار، بالمنطقة خسائر في النمو الاقتصادي والتنمية وصلت بها إلى ١٢ تريليون دولار تقريباً في العقدين الماضيين. وقد تحوّلت منطقة الشرق الأوسط بفعل زيادة النفقات العسكرية فيها إلى المنطقة الأكثر تسلّحاً في العالم، إذ تضمّ سبعة من البلدان العشرة الأكثر إنفاقاً على التسلّح في العالم. وغني عن القول إن هذه الأموال كانت لتكفي لتحقيق الكثير من الأهداف إنمائية.

وفي الفترة من ١٩٨٠ إلى ٢٠٠٩، ازداد مجموع سكان المنطقة العربية أكثر من الضعفين. وسجّل عدد سكان المدن والمناطق المحيطة بها ارتفاعاً كبيراً، شكل ضغوطاً هائلة على البنية التحتية وعلى قدرة الحكومات على تقديم الخدمات الأساسية. وإزاء هذا الواقع، برز عدد من الشبكات غير الرسمية، في محاولة لسد النقص في تقديم الخدمات الأساسية. وقد استُخدم بعض هذه الشبكات لأغراض سياسية، ومما قد يعرّض التماسك والاستقرار المجتمعي لمزيد من المخاطر. ومن التحديات الكبرى التي تواجهها المنطقة ضمان مستقبل الشباب، بتمكينهم من الحصول على فرص التعليم الجيّد، والعمل، والترفيه، والمشاركة. فالشباب المحرومون من فرص العمل يشعرون بإحباط، مما يؤدّي إلى إشعال التوترات والاضطرابات الداخلية.

ويسفر تغيّر المناخ كذلك عن تداعيات خطيرة على منطقة الإسكوا التي تعاني من ندرة المياه. ومع أن هذه الظاهرة لا تعتبر سبباً مباشراً لشيوع جوّ من النزاعات في الشرق الأوسط، فهي من الأسباب التي تسهم في تفاقم المخاطر، إذ تزيد من حدّة ندرة المياه وتؤدي إلى تأجيج الصراعات عليها داخل البلدان وفيما بينها. وقد يؤدّي النزاع على الموارد الطبيعية إلى نشوب صراعات مختلفة الأبعاد.

ويعاني عدد كبير من البلدان في منطقة الإسكوا من أزمة الغذاء. وبالإضافة إلى ارتفاع مستويات الفقر وانعدام الأمن الغذائي لدى شرائح كبيرة من السكان، تعود أعداد كبيرة من الأسر غير المحصنة التي أفلتت من براثن الفقر لتقع فيه مجدداً، بسبب ارتفاع أسعار المواد الغذائية. وبالإضافة إلى التأثير الواضح لانعدام الأمن الغذائي على الاقتصاد وعلى الأسر المعيشية، فقد تؤدي هذه الأوضاع إلى حالة من عدم الاستقرار.

وإزاء هذا الواقع، تبدو المؤسسات العامة التي تتمتع بالكفاءة والقدرة هي التي تستطيع أن تحقق التغيير، وذلك من خلال التصدّي للتحديات الوطنية والإقليمية القائمة. وينبغي أن تضع هذه المؤسسات تعزيز قدراتها في طليعة الأولويات الإنمائية.

أولاً- مقدمـــة

١- الهدف من هذا التقرير هو تسليط الضوء على تداعيات النزاعات والتوترات السياسية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا، وقد أعدّ عملاً بأحكام عدد كبير من القرارات الصادرة عن الدورات الوزارية للإسكوا، ومنها القرار ٢٨٢ (د-٢٥) المؤرّخ ٢٩ أيار/مايو ٢٠٠٨ بشأن التخفيف من آثار النزاع والاحتلال وعدم الاستقرار على التنمية في البلدان الأعضاء في الإسكوا. وفي هذا القرار، طلبت اللجنة إلى الأمانة التنفيذية تكثيف جهودها لرفع مستوى الوعي بالآثار المحتملة للصراع وعدم الاستقرار على التنمية. ويندرج القرار ٢٧١ (د-٢٤) المؤرخ ١١ أيار/مايو ٢٠٠٦، بشأن تعزيز دور الإسكوا في معالجة آثار النزاع وعدم الاستقرار في إطار التنمية الاجتماعية والاقتصادية، في السياق نفسه، حيث دعت اللجنة الأمانة التنفيذية إلى تكثيف مساعيها لتعزيز قدرة البلدان الأعضاء على تقييم التحديات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الناجمة عن الصراعات وعدم الاستقرار، والتنبؤ بها والاستجابة لها، وذلك من خلال رصد تداعيات الصراع وعدم الاستقرار على التنمية الاجتماعية والاقتصادية في غربي آسيا، وكذلك تحليلها وإعداد التقارير بشأنها.

٢- ويُرجى أن يشكل هذا التقرير مادة للنقاش بين الخبراء وواضعي السياسات وصانعي القرارات المشاركين في الدورة السادسة والعشرين للإسكوا. والقضايا الرئيسية الواردة ليست سوى جزء من التداعيات التي تنجم عن استمرار الاحتلال والصراعات والتوترات السياسية التي تشهدها المنطقة منذ زمن ويُستبعد أن تتخلّص منها في القريب العاجل. والهدف من هذا التقرير هو تسليط الضوء على عدد من الديناميات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية على المستويين الإقليمي والدولي التي تؤثّر على منطقة الإسكوا، ولا سيما على البلدان التي تعاني من النزاعات وأقل البلدان نمواً. وفي ظل الاتجاهات العالمية والإقليمية السائدة، والآثار غير المباشرة للصراعات، تتفاقم التحديات الاجتماعية والاقتصادية التي تواجهها في الواقع معظم بلدان الإسكوا، ممّا يطيل قائمة الأولويات الإنمائية للحكومات الوطنية وجميع العاملين في مجال التنمية.

٣- ويتناول الجزء الأول من التقرير التداعيات المباشرة للاحتلال والصراعات على التنمية الاجتماعية والاقتصادية في البلدان التي تعاني من أزمات، كما يتناول أبرز الآثار غير المباشرة والتحديات الإقليمية. ويتناول الجزء الثاني عددا من الاتجاهات العالمية التي يحتمل أن تتحوّل إلى تحديات إقليمية، لا سيما إذا ما اقترنت بتداعيات الصراعات وآثارها غير المباشرة.

ثانياً- التحديات الراهنة: تداعيات الاحتلال والنزاع والآثار المتمددة منها

٤- شهدت مجموعة من بلدان الإسكوا طوال العقود الماضية، وعلى درجات متفاوتة، نزاعات متقطعة أو طويلة، وتوترات سياسية متواصلة. ووفقاً لـــ Economic Intelligence Unit (EIU)، أودت الصراعات في المنطقة العربية بحياة عدد من الأشخاص يتراوح بين ٠٠٠ ٧٤٢ و٠٠٠ ٨٤٨ شخص منذ عام ١٩٨٠[(١)]. بالإضافة إلى ذلك ألحق الاحتلال والصراعات والتوترات أضراراً جسيمة بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية، وحدّ من إمكانات السكان من تأمين ما يكفي من الغذاء، والعمل اللائق، والرعاية الصحية والتعليم وغيرها

(١) *The Economist*, Waking from Its Sleep: A special report on the Arab world, 25 July 2009, p. 3.

من الشروط الأساسية لتحقيق الأمن البشري. والسودان والعراق وفلسطين واليمن هي الأكثر تضرّرا في منطقة الإسكوا في هذا المجال.

٥- فالاحتلال الإسرائيلي للأرض الفلسطينية لا يزال السبب الرئيسي لمعاناة الشعب الفلسطيني، حيث بلغت معدلات الفقر والبطالة حدّاً خطيراً، وذلك بفعل سياسة الإغلاق المتشدّدة التي تعتمدها إسرائيل، إذ تعمد إلى إقفال المناطق المختلفة وتفرض قيودا على الحركة، لا سيما في قطاع غزة، وكذلك بفعل الجدار الفاصل في الضفة الغربية، والتوسّع المستمر للمستوطنات الإسرائيلية. وتشير التقديرات الوطنية إلى أن معدلات البطالة، والتي تشمل العمال المحبطين في فلسطين، بلغت ٣١.٤ في المائة في الربع الثالث من عام ٢٠٠٩ (٤٢.٣ في المائة في قطاع غزة و١٧.٨ في المائة في الضفة الغربية)[٢]. وأشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أنّ معدّلات الفقر عموما بلغت ٦٨ في المائة في عام ٢٠٠٨، بينما تشير تقديرات وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) إلى أنّ ٩٠ في المائة من سكان غزة يعتمدون اعتماداً كلياً أو جزئياً على المساعدات الغذائية الدولية. ويؤكد برنامج الأغذية العالمي، استناداً إلى دراسة تحليلية أجراها حول الأمن الغذائي ومدى القابلية للتأثّر والصادرة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، أن ٣٨ في المائة من الفلسطينيين تقريبا يعانون من انعدام الأمن الغذائي (٢٥ في المائة في الضفة الغربية و٦١ في المائة في قطاع غزة). يُضاف إلى ذلك أنّ ١١ في المائة من الفلسطينيين في الضفة الغربية و١٦ في المائة في قطاع غزة معرّضون لفقدان الأمن الغذائي.

٦- ويعاني العراق يعاني من التداعيات الاجتماعية والاقتصادية والإنسانية للعنف وعدم الاستقرار والتوترات التي يشهدها البلد منذ غزو العراق في عام ٢٠٠٣ بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية. ولا يزال العراق يرزح تحت عبء تركة العقوبات الدولية والنزاعات التي عانى منها في العقود السابقة. وقد نزح ملايين العراقيين داخل بلدهم، أو لجأوا إلى البلدان المجاورة. وبلغ معدل البطالة ١٨ في المائة في عام ٢٠٠٨. وتشكل نسبة العاملين بدوام جزئي أو الساعين إلى إيجاد عمل لساعات أطول نسبة ١٠ في المائة من مجموع القوى العاملة. ويبلغ عدد الشباب الوافدين إلى سوق العمل سنويا ٤٥ ٠٠٠ عراقي[٣]. وكان ٢٣ في المائة من السكان يعيشون تحت خط الفقر في عام ٢٠٠٩، أي على ٢.٢ دولار للشخص الواحد في اليوم[٤]. وإزاء هذه الأرقام وفي ظل ارتفاع أسعار المواد الغذائية وعوامل أخرى، باتت شريحة كبيرة من السكان عرضة لانعدام الأمن الغذائي، وهذه الحالة تظهر من خلال انخفاض استهلاك البروتينات لدى العراقيين بنسبة ٢٠ في المائة[٥]. وتعاني ٣.١ في المائة من جميع الأسر العراقية من انعدام الأمن الغذائي، بينما تظلّ نسبة ٩.٤ في المائة عرضة له[٦]. ويعاني ٩.١ في المائة من الأطفال العراقيين دون سن الخامسة من نقص الوزن[٧]. وكان لتدهور النظام الصحي في العراق آثار بالغة على الأطفال والرضّع كذلك. وأشارت التقارير إلى أنّ معدّل وفيات الأطفال من كل ألف طفل بلغ ٣٦ دون السنة الأولى و٤٤ دون

---

(٢) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، ٢٠٠٩.

(٣) United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Inter-Agency Information and Analysis Unit (IAU), *Iraq Labour Force Analysis 2003-2008*, January 2009, p. 2.

(٤) OCHA, *Iraq 2010 Humanitarian Action Plan*, December 2009, p. 9.

(٥) Ibid., p. 15.

(٦) World Food Programme (WFP), *Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis – Iraq*, 2008, p. 54.

(٧) Ibid., p. 66.

الخامسة في عام ٢٠٠٨[٨]. وبالإضافة إلى ذلك، لم يتجاوز معدل الإلمام بالقراءة والكتابة لدى الكبار ٧٤ في المائة في العراق في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٨، مع أن هذا البلد كان يسجّل في الماضي أحد أعلى هذه المعدلات في المنطقة[٩].

أقل البلدان نمواً

٧- اعتمدت لجنة السياسات الإنمائية في عام ٢٠٠٩، في آخر مراجعة لقائمة أقل البلدان نمواً، وهو عمل تقوم به كل ثلاث سنوات، المعايير الثلاثة التالية لتحديد أقل البلدان نمواً: (أ) معيار الدخل المنخفض (نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي دون ٩٠٥ دولارات)؛ (ب) معيار وضع رأس المال البشري؛ (ج) معيار الضعف الاقتصادي. وأي بلد يستوفي هذه المعايير الثلاثة يُدرج في قائمة أقل البلدان نمواً. وبما أن أساس مفهوم أقل البلدان نمواً ينطلق من حجم العوائق الهيكلية في تلك البلدان، تُستثنى من هذه الفئة الاقتصادات الكبيرة، وينبغي ألا يتجاوز عدد سكان بلدان تلك الفئة ٧٥ مليون نسمة[١٠]. وفي منطقة الإسكوا، يُعتبر السودان واليمن من أقل البلدان نمواً.

٨- ولا يزال مستوى التنمية البشرية في اليمن أدنى بكثير من المستويات المرجوة، وذلك نتيجة للتحديات الأمنية والسياسية وغيرها من التحديات الداخلية القائمة. ويشير تقرير التنمية البشرية الصادر في عام ٢٠٠٧ إلى أن ٤٥.٢ في المائة من السكان يعيشون دون خط فقر الدخل، أي على دولارين يوميا، وأنّ ١٥.٧ في المائة يعيشون في فقر مدقع، أي على أقل من دولار واحد في اليوم. ووفقاً لتقديرات صندوق النقد الدولي، يصل معدّل البطالة إلى حوالى ١٦.٥ في المائة. وتصطدم الجهود الإنمائية بالكثير من العقبات نتيجة لقلّة الأيدي العاملة الماهرة، وتدني مستويات الإلمام بالقراءة والكتابة، وانخفاض معدّلات الالتحاق بالمدارس من الرجال والنساء. وفي ظل ارتفاع معدلات الخصوبة ونسبة الشباب من السكان، يتوقّع أن تزداد المشاكل الخطيرة التي يواجهها اليمن على صعيد العمل، وخصوصا وأن فرص الحصول على التعليم والبنية التحتية التعليمية غير كافية. وتفيد منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) أن معدل إلمام الكبار بالقراءة والكتابة في اليمن بلغت ٥٩ في المائة، في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٨[١١]، مقابل متوسط قدره ٦٠ في المائة في البلدان ذات الدخل المنخفض. ويبدو الوضع أشدّ خطورة عند تصنيف الإحصاءات حسب نوع الجنس، إذ يتضح أن الأمية تشمل ٦٥ في المائة من النساء في اليمن، مقابل ٢٧ في المائة من الرجال. وهذه الأرقام المرتفعة مصدرها الرئيسي عدم توفر فرص الحصول على التعليم الأساسي، ولا سيما لدى الفتيات. ففي عام ٢٠٠٥، لم يتجاوز معدّل التحاق الفتيات بالتعليم سوى ٦٣ في المائة من الفتيات في المدارس الابتدائية، و٣٠ في المائة في المدارس الثانوية[١٢].

---

(٨) United Nations Children's Fund (UNICEF), *Statistical Tables 2009*, available at: http://www.unicef.org/rightsite/sowc/statistics.php.

(٩) Ibid.

(١٠) انظر: http://www.unohrlls.org/en/ldc/related/59/.

(١١) UNICEF, *At a glance: Yemen – Statistics*, available at: http://www.unicef.org/infobycountry/yemen_statistics.html.

(١٢) Economic Intelligence Unit (EIU), *Country Profile Yemen 2008*, p. 12.

٩- وعانى السودان خلال العقود الماضية من حروب أهلية وصراعات متكررة، ألحقت أضراراً جسيمة بالتنمية البشرية في البلد. وفي مؤشرات التنمية البشرية خير دليل على حجم هذه الأضرار. وتشير التقارير إلى أنّ معدل البطالة بلغ ١٩.٤ في المائة في عام ٢٠٠٧[١٣]. وفي العام نفسه، كان ٩٠ في المائة من السكان في جنوب السودان و٦٠-٧٥ في المائة في الشمال يعيشون دون خط الفقر، أي على دولار واحد يومياً[١٤]. ويسجّل السودان أيضاً أعلى معدّل لوفيات الأطفال في المنطقة، إذ بلغ هذا المعدل في عام ٢٠٠٨، إلى ٧٠ لكل ١٠٠٠ طفل دون السنة الأولى و١٠٩ لكل طفل دون السنة الخامسة[١٥]. وتشير بيانات الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٧ إلى أن نسبة الأطفال الناقصي الوزن دون خمس سنوات بلغت ٤١ في المائة[١٦]. وبالإضافة إلى ذلك، تكشف البيانات المسجلة في الفترة بين ٢٠٠٣ و٢٠٠٨ أن معدل الإلمام بالقراءة والكتابة لدى الكبار في السودان لا يتجاوز ٦١ في المائة[١٧].

الآثار الإقليمية المتمددة

١٠- وللنزاعات والتوترات السياسية آثار متمددة تطال منطقة الإسكوا بأسرها. ويتناول هذا التقرير، بعضاً منها على سبيل المثال لا الحصر، فيركز على قضايا النزوح واللجوء بفعل النزاعات، والتوترات الطائفية، والكلفة الاقتصادية للصراعات، وارتفاع النفقات العسكرية.

<u>النزوح واللجوء بفعل النزاع</u>

١١- تضم منطقة الإسكوا ٣٦ في المائة من مجموع الأشخاص النازحين واللاجئين في العالم[١٨]. وقد خلّفت النزاعات وانعدام الاستقرار ٧.٦ ملايين لاجئ و٧.٢ ملايين نازح داخليا. ومن القوى الرئيسية المحركة للنزوح واللجوء في منطقة الإسكوا استمرار الصراعات، وغياب الحلول السياسية الناجعة، وعدم تنفيذ قرارات الأمم المتحدة، وغياب سيادة القانون، وتجاهل ميثاق الأمم المتحدة وغيره من الاتفاقيات الدولية. وفي ظل هذه العوامل، يطول أمد النزوح واللجوء الذي تعيشه مجموعات كبيرة من السكان.

١٢- ويشكّل اللاجئون الفلسطينيون الذين يبلغ عددهم ٤.٦ ملايين شخص أكثر من ٢٥ في المائة من مجموع اللاجئين في جميع أنحاء العالم. والحالة التي يعيشها اللاجئون الفلسطينيون منذ زمن طويل هي مصدر تداعيات سياسية واجتماعية واقتصادية كبيرة على منطقة الإسكوا بأسرها. ويأوي السودان ٤.٣ ملايين نازح داخليا. ولا يزال ٢.٢ مليون شخص في عداد النازحين داخليا في العراق، في حين لجأ نحو مليوني عراقي إلى البلدان المجاورة. وحالياً يبلغ عدد اللاجئين العراقيين المسجّلين لدى مفوضية الأمم

---

(١٣) ESCWA, *Survey of Economic and Social Developments in the ESCWA Region, 2008-2009* (E/ESCWA/EDGD/2009/2), June 2009, table 7.

(١٤) UNDP, http://www.sd.undp.org/mdg_sudan.htm.

(١٥) UNICEF, *Statistical Tables 2009*, op. cit.

(١٦) UNICEF, Sudan Statistics, available at: http://www.unicef.org/infobycountry/sudan_statistics.html.

(١٧) UNICEF, *Statistical Tables 2009*, op. cit.

(١٨) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الاتجاهات السائدة في أثناء النزاعات وتداعياتها: التداعيات الاجتماعية والاقتصادية للنزوح واللجوء بفعل النزاعات في منطقة الإسكوا، العدد ١، E/ESCWA/ECRI/2009/2، آذار/مارس ٢٠٠٩.

المتحدة لشؤون اللاجئين في المنطقة والذين يستفيدون من خدماتها نحو ٣٠٠ ٠٠٠ لاجئ، أي أقل بقليل من الأرقام المسجلة في الأعوام السابقة. ولكنّ اللاجئين غير مسجلين جميعا لدى المكاتب الإقليمية للمفوضية، ويتراوح عددهم الفعلي بين ١.٧ مليون ومليوني لاجئ[١٩]. ويعيش السوريون الذين طردوا من هضبة الجولان في أعقاب حرب الأيام الستة في عام ١٩٦٧ حالة نزوح داخلي، وعددهم ٣٠٠ ٠٠٠ نسمة. ومن آخر حالات النزوح الداخلي، تشرد حوالى ٥٠٠ ٠٠٠ لاجئ فلسطيني في أعقاب الهجوم العسكري الإسرائيلي على قطاع غزة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ - كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩. وتراوح عدد النازحين داخليا بسبب الحرب الاسرائيلية على لبنان في عام ٢٠٠٦ بين نصف مليون ومليون شخص. وقد نزح نحو ٣٢ ٠٠٠ لاجئ فلسطيني وعدد من اللبنانيين من جرّاء تدمير مخيّم نهر البارد للاجئين الفلسطينيين في شمال لبنان، وذلك خلال ثلاثة أشهر من القتال بين الجيش اللبناني وجماعة مقاتلي فتح الإسلام الإرهابية في أيار/مايو ٢٠٠٧[٢٠].

١٣- والنزوح أو اللجوء في المنطقة، هو إما لأسباب طارئة وإما نزوح أو لجوء مزمن. وفي حالات النزوح لأسباب طارئة يواجه النازحون، الكثير من الصعوبات في الحصول على الغذاء والمياه والمأوى، والخدمات الصحية وفرص التعليم. أما في حالات النزوح أو اللجوء المزمن، فيواجه النازحون تحديات إضافية، إذ يصبح عليهم إيجاد حلول دائمة لأوضاعهم. وهم لا يستطيعون في معظم الأحيان ممارسة حقهم في تقرير المصير على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، ويعانون من فقدان الهوية ومن القيود على الحركة.

١٤- ويقع جزء كبير جداً من عبء إيواء جماعات اللاجئين في المنطقة على كلّ من الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان، وعلى السلطة الفلسطينية التي تأوي الفلسطينيين النازحين داخليا وأكبر عدد من الفلسطينيين الذين هم في حالة لجوء مزمن. وهذا العبء وضع تلك البلدان أمام المزيد من الصعوبات الاقتصادية، بينما تبقى المساعدات الخارجية غير كافية.

١٥- وتترتب على حالات النزوح أو اللجوء لأسباب طارئة، وكذلك على حالات النزوح أو اللجوء المزمن في منطقة الإسكوا آثار اقتصادية واجتماعية وتداعيات تصيب المنطقة بأسرها، ولا سيما مجموعة معيّنة من البلدان، فوجود النازحين أو اللاجئين في عداد السكان يرتب أعباء مالية واقتصادية واجتماعية إضافية على عاتق البلدان المضيفة التي لا تملك موارد مالية وبشرية كافية لمعالجة هذا الوضع الطارئ. كما إن دخول أعداد كبيرة من اللاجئين عبر الحدود يمكن أن يكون مصدر خوف الحكومات، التي تخشى من الإخلال بالأمن، وكذلك من احتمال زعزعة التوازنات الطائفية. وهناك أيضاً اعتبارات سياسية هامة، لا سيما تلك المتصلة بمحادثات السلام العربية-الإسرائيلية بشأن التوصّل إلى حل نهائي للقضية الفلسطينية.

١٦- ومع أنّ مفاهيم العدالة الاجتماعية والاقتصادية، والمسؤولية المجتمعية، ومنح اللجوء، ومساعدة النازحين متأصلة في النظام الأساسي والتقاليد القانونية في معظم بلدان الإسكوا، يبقى من الضروري تعزيز التعاون بين هذه البلدان من أجل التخفيف من شقاء النازحين واللاجئين ومساعدة البلدان المضيفة وبرامج

---

(١٩) Ibid., p. 25.

(٢٠) Ibid., p. 28.

الأمم المتحدة المعنية على تلبية حاجاتهم[٢١]. وينبغي بذل الجهود أيضاً بهدف تحقيق عودة النازحين واللاجئين وإعادة دمجهم في مجتمعاتهم.

التوترات الطائفية

١٧- أدّت الصراعات والاضطرابات السياسية في منطقة الإسكوا إلى تأجيج التوترات الطائفية في عدد من البلدان. وقد اشتدّت هذه التوترات في العراق في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، وأثناء المواجهات في لبنان في أيار/مايو ٢٠٠٨، وفي أزمة دارفور في السودان، وصعدة في اليمن. وساهم الاحتلال والتدخل الأجنبي في تصاعد التوترات الطائفية إلى حد بعيد.

١٨- ووفقاً لتقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٩، "تؤكد المعلومات المستقاة من الواقع أنّ الاختلافات الإثنية والدينية والطائفية واللغوية قد ترتبط في البلدان العربية بنزاعات متأصلة بين الجماعات، لا سيما في البلدان التي ليس فيها تجانس سكاني. ففي بلدان مثل السودان والصومال والعراق ولبنان كانت الولاءات القبلية والإثنية والدينية هي المحاور التي التفّت وحُشدت حولها الجماعات للمناداة بالاندماج أو الانفصال"[٢٢]. وما لم يجرِ العمل على ضبط التوترات الطائفية، فقد تتحول إلى قوة هائلة تغذي التجزؤ والتفكك، ويتعذّر لجمها في جميع أنحاء منطقة الإسكوا وخارجها، مما يؤدي إلى تقويض جهود الإصلاح، وتهميش حقوق الإنسان والقيم الدينية، وإثارة الفوضى والفتن الأهلية. وتشكّل التوترات الطائفية كذلك عائقاً أمام قيام مجتمع مدني ناشط ونظام سياسي شامل وقادر على الارتقاء بالواجبات والحقوق المدنية إلى مرتبة تتجاوز الهويات الإقصائية الضيقة، لتشمل الجميع[٢٣]. وبرز هذا الأمر بوضوح عند البحث في ديناميات التوترات الطائفية، والذي خلُص إلى أنّ أربع دعائم أساسية تتفاعل على المستوى الجزئي وتثير التوترات الطائفية، وهي استغلال الهوية الطائفية، وتقسيم العلاقات الاجتماعية بين الطوائف المختلفة إلى خانات منفصلة، والعلاقات الاجتماعية التي تقوم على استبعاد الآخرين، والنظام السياسي القائم بطبيعته على المحاباة[٢٤].

كلفة انعدام الاستقرار وتفشّي النزاع

١٩- أشارت مجموعة Strategic Foresight Group في تقرير خاص إلى أنّ حالات انعدام الاستقرار والنزاعات في الشرق الأوسط أضاعت على المنطقة، في العقدين الماضيين فرصاً للنمو الاقتصادي والتنمية بقيمة ١٢ تريليون دولار[٢٥]. ويمكن القول إنّ العراق مُني بالقدر الأكبر من الخسائر، وذلك نظرا إلى حجم

---

(٢١) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الاتجاهات السائدة في أثناء النزاعات وتداعياتها: التداعيات الاجتماعية والاقتصادية للنزوح واللجوء بفعل النزاعات في منطقة الإسكوا، مرجع سبق ذكره.

(٢٢) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٩، ص ٥٦.

(٢٣) ESCWA and Heinrich Boell Foundation, *Unpacking the Dynamics of Communal Tensions: A Focus Group Analysis of Perceptions among Youth in Lebanon* (E/ESCWA/ECRI/2009/5), September 2009, pp. 1-2.

(٢٤) Ibid.

(٢٥) Waslekar, S. et al., 2009, *Cost of Conflict in the Middle East*, Strategic Foresight Group: Mumbai. يستخدم هذا التقرير ٩٧ مؤشرا لقياس التكاليف المالية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعسكرية والبيئية والدبلوماسية المترتبة على المنطقة بأسرها. ويستخدم عام ١٩٩١ كسنة أساسية للحسابات لغاية عام ٢٠١٠، ويضع السيناريوهات للفترة ٢٠١٠-٢٠٢٥. ويتضمّن التقرير بيانات عن الأردن وإسرائيل والإمارات العربية المتحدة وإيران والجمهورية العربية السورية والعراق وفلسطين وقطر والكويت ولبنان ومصر والمملكة العربية السعودية منذ عام ١٩٩١ ولغاية عام ٢٠١٠.

اقتصاده. فقد كان بالإمكان أن يسجّل الناتج المحلي الإجمالي مستويات تفوق المستويات الحالية بأكثر من ٣٠ ضعفاً. وإذا ما حُسبت الفرص الضائعة في العراق اعتباراً من عام ١٩٨٠، حينما دخل البلد في دوامة الحروب، أولاها مع إيران، وبعد ذلك الكويت (مع ما أفضت إليه من عقوبات شلت البلد)، ولغاية غزو العراق بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية، فيتضح أن الناتج المحلي الإجمالي في العراق كان ليفوق قيمته الفعلية في عام ٢٠١٠ بخمسين ضعفاً على الأقل. وتشير التقديرات الواردة في التقرير إلى أن الناتج المحلي الإجمالي للعراق يتوقع أن يصل إلى ٥٩ مليار دولار في عام ٢٠١٠، بينما تصل قيمة الفرص الضائعة منذ حرب الخليج الأولى في عام ١٩٩١ إلى ٢.٣ تريليون دولار.

٢٠- وتؤكّد المجموعة أن إحلال السلام الدائم سيحمل مكاسب لكلّ أسرة في منطقة الشرق الأوسط. وتتوقع أن يرتفع متوسط دخل الأسرة في مصر بمقدار ٥٠٠ دولار، وفي الأردن بمقدار ٢٥٠ ١ دولاراً، وفي المملكة العربية السعودية بمقدار ٠٠٠ ٥ دولار في السنة.

٢١- وأدت النزاعات الداخلية والدولية إلى ارتفاع النفقات العسكرية، نظرا إلى أنّ نصف بلدان الإسكوا تقريبا عاشت حروبا في التسعينات، بينما كانت لجميع البلدان تقريبا حدود مشتركة مع بلد آخر يشهد حرباً. وقد حُرمت التنمية المستدامة من النفقات التي صُرفت على التسلّح وبلغت نحو ٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة في عام ١٩٩٦[٢٦]. وفي ظل الصراعات، أصبح الشرق الأوسط المنطقة الأكثر تسلّحا في العالم. فهو يضم سبعة بلدان من أصل عشرة بلدان هي الأكثر إنفاقا على التسلّح في العالم[٢٧].

٢٢- ويعود تصدير النفط، وهو أهم الموارد في منطقة الإسكوا، بالفائدة على البلدان المنتجة وغير المنتجة للنفط على حد سواء، وذلك من خلال التحويلات المالية أو تدفقات الاستثمار بين بلدان المنطقة. غير أن تقلّب النمو الذي يحركه النفط ساهم في نشوء نموذج اقتصادي شديد التأثر بالاتجاهات المتقلّبة التي تتسرب آثارها غير المباشرة بين بلدان المنطقة. ولم تتمكن ايرادات النفط، سواء في البلدان المعتمدة على كثافة رأس المال أم كثافة اليد العاملة، من التخفيف من التكاليف الباهظة الناجمة عن الصراعات وعدم الاستقرار. وبالتالي، أدّى النمو الذي يحركه النفط إلى ضعف الأسس الهيكلية في الاقتصادات العربية، التي تحولت بدورها إلى اقتصادات موجّهة نحو الاستيراد وقائمة على الخدمات. وتقع هذه الأنواع من الخدمات ".. في أدنى سلسلة القيمة المضافة، ولا تضيف إلا القليل إلى تنمية المعرفة على المستوى المحلي، وتحبس تلك البلدان في مراتب متدنية في الأسواق العالمية"[٢٨]. ويتمثّل التحدي الرئيسي الذي تواجهه بلدان الإسكوا في ضرورة تنويع اقتصاداتها، بحيث يتحوّل النمو الذي يحركه النفط إلى نمو صناعي يعتمد على الصادرات. وهذا ما نجحت في تحقيقه مجموعة من بلدان جنوبي آسيا مثل اندونيسيا وماليزيا. وما لم يحدث ذلك،

---

(٢٦) *The Economist*, A Special Report on the Arab World, 25 July 2009.

(٢٧) Waslekar, S. et al., op. cit.

(٢٨) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية، مرجع سبق ذكره، الفصل ٥: تحديات الأمن الاقتصادي، بناء على أرقام مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية للعام ٢٠٠٨. وتمثّل الخدمات أكثر من ٥٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في جميع البلدان غير المنتجة للنفط، ونحو ٦٥ في المائة في عدة بلدان، مثل الأردن والبحرين ولبنان والمغرب، وتوفر أكثر من ٥٠ في المائة من فرص العمل في معظم البلدان العربية. وقد انتشرت الاقتصادات القائمة على الخدمات في المنطقة على حساب التصنيع. وبالتالي، تراجعت نسبة التصنيع في البلدان العربية في عام ٢٠٠٧ عما كانت عليه في عام ١٩٧٠، حتى وإن أحرزت بلدان معيّنة تقدماً ملموساً في هذا المجال، مثل الأردن والإمارات العربية المتحدة وتونس وعمان. وشكلت السلع التحويلية أقل من ١١ في المائة من مجموع الصادرات من السلع.

فستواجه هذه الاقتصادات مزيدا من الضغوط التي تحدّ من قدرتها على الاستدامة، مما يؤدي إلى مزيد من عدم الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، وحتى إلى النزاع.

٢٣- ولن يؤثّر تعزيز العلاقة الوظيفية بين البلدان الأعضاء في الإسكوا فيما يتصل بالبنية التحتية والتجارة إيجابا على الأداء الاقتصادي للبلدان منفردة فحسب، بل سيؤدي أيضاً إلى الحد من آثار الصراعات إلى وأد احتمالات التوتر بين هذه البلدان. ويمكن أن ترتفع مستويات التجارة البينية بسرعة كبيرة إذا ما أُلغيت الحواجز الجمركية وغير الجمركية داخل المنطقة. وفي الواقع، كانت الإجراءات الجمركية تشكل أهم مصدر للتكاليف التجارية غير الجمركية، إذ كان على شركة متوسطة أن تستهلك ٩٥ يوم عمل في كل عام لحل المشاكل مع السلطات الجمركية والحكومية[٢٩]. ولا تزال تكاليف البنية التحتية للنقل وتكاليف التجارة الحقيقية (تسهيل التجارة) من العقبات الرئيسية. ولذلك من الضروري اتخاذ مزيد من التدابير للحد من التكاليف التجارية، عن طريق تسهيل التجارة، وتطبيق المعايير، وغير ذلك من السياسات غير الجمركية. ولا بد من أن تصل الفوائد الإنمائية لهذه التدابير في النهاية إلى البلدان المتأثرة بالأزمات، وأن تساعدها على ترسيخ الاستراتيجيات الوطنية للتصدي للأزمات، سواء أكان ذلك عن طريق التجارة أم توليد فرص العمل أم التحويلات أم المعونات المباشرة أم البرامج الإنمائية الجارية في المنطقة. ومن شأن هذه التدابير أن تخفف من حدة التوتر داخل المنطقة، وأن توفّر الأسس الإنمائية اللازمة لتحقيق النمو الاقتصادي الذي تحتاج إليه هذه المنطقة. والواقع أن العلاقة وثيقة بين النمو والصراع، فبانعدام النمو، تضعف القدرة على تخفيف الفقر، وتتأجج مخاطر الصراع، وتنشأ حالة من عدم المساواة، ويتزعزع الأمن البشري[٣٠].

٢٤- وقد تحوّلت الموارد القليلة المتوفرة عن مسار العمل الإنمائي، وذلك من جرّاء ضعف التجارة البينية، والاعتماد المفرط على النفط، وارتفاع كلفة النزاع، وكثرة الفرص الضائعة نتيجة للأزمات وآثارها غير المباشرة، وارتفاع النفقات العسكرية في جميع البلدان الأعضاء في الإسكوا. وأدّى ذلك إلى تقليص الأموال وغيرها من الموارد اللازمة لمواجهة تحديات المستقبل.

ثالثاً- التحديات الناشئة في المنطقة والعالم

القضايا الديمغرافية وطفرة أعداد الشباب

٢٥- تضاعف عدد سكان المنطقة العربية بين عامي ١٩٨٠ و٢٠٠٩، إذ ازداد أكثر من ١٧٣ مليون نسمة في عام ١٩٨٠ إلى ٣٥٢.٢ مليون نسمة في عام ٢٠٠٩ (٥.٢ في المائة من سكان العالم). ويُتوقع أن يصل عدد سكان المنطقة إلى ٤٢٨.٤ مليون نسمة بحلول عام ٢٠٢٠، فرضاً أن معدلات الخصوبة ستستمر في الانخفاض، وفقاً لسيناريو المتغير المتوسط. وأما أكثر البلدان اكتظاظا بالسكان في المنطقة، فهي مصر،

(٢٩) لا بدّ من الإشارة إلى أن إجراءات التخليص الجمركي قد شهدت تحسّناً ملحوظاً في الآونة الأخيرة بالرغم من هذه الظروف، إذ تراجع عدد الوثائق والتواقيع المطلوبة تراجعاً كبيراً، فيما انخفضت مدة إجراءات التخليص وخفّت الرشاوى. وقد صُنّفت التعريفات في عام ٢٠٠١ في خانة العقبات الرئيسية أمام التجارة فيما بين بلدان المنطقة. وأما في عام ٢٠٠٨، فقد اعتُبرت التعريفات من أقل العقبات تأثيراً. انظر: Hoekman, B. and Zarrouk, J., *Changes in Cross-Border Trade Costs in the Pan-Arab Free Trade Area, 2001-2008*, World Bank, August 2009.

(٣٠) Mansoob Murshed, S., *Turning Swords to Ploughshares and Little Acorns to Tall Trees: the Conflict-growth Nexus and the Poverty of Nations*, background paper for the United Nations (DESA) World Economic and Social Survey, 2006, available at: http://www.un.org/esa/policy/wess_background_papers.htm.

وتضمّ ٨٣ مليون نسمة، يليها السودان، ويضم ٤٢ مليون نسمة[٣١]. وازداد عدد سكان الحضر من ٧٥.٩ مليونا في عام ١٩٨٠ (٤٤ في المائة من سكان المنطقة) إلى ١٧٣.٤ مليونا في عام ٢٠٠٥ (٥٤.٦ في المائة من مجموع السكان)[٣٢]، ممّا يشكل ضغوطاً هائلة على البنية التحتية في ظل تراجع قدرة الحكومات على توفير الخدمات الأساسية، وتنافس السكان المحليين على الموارد القليلة لتأمين سبل عيشهم.

٢٦- وعزّز هذا الاتجاه أهمية دور الشبكات غير الرسمية في النقص في القطاع العام، ولا سيما في تقديم الخدمات الأساسية. ولم تعد مؤسسات الدولة قادرة على الحد من التوترات الاجتماعية، لا سيما في ظل النمو السكاني السريع، والتمدن، وارتفاع معدلات البطالة، ونفاد الموارد الطبيعية[٣٣]. ويجري تسييس هذه الشبكات غير الرسمية في عدد من البلدان، لا سيما تلك التي تعاني من الأزمات، وهي تستخدم خطابا إقصائياً، ويمكن أن يكون عاملاً لتقويض جهود بناء الدولة وتهديد التماسك الاجتماعي والاستقرار، بل وإشعال فتن طائفية.

٢٧- وارتفع عدد الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٤ سنة من ٣٣.٧ مليونا، أو ١٩.٥ في المائة، في عام ١٩٨٠ إلى ٦٧.٩ مليونا، أو ٢٠.٩ في المائة في عام ٢٠٠٥. ويُتوقّع أن يرتفع مجموع السكان من الشباب إلى ٧٣ مليون نسمة بحلول عام ٢٠١٥ والى ٨١.٤ مليونا بحلول عام ٢٠٢٥. ونحو ٦٠ في المائة من السكان هم دون ٢٥ سنة، مما يضع هذه المنطقة بين المجتمعات الفتية في العالم، حيث يبلغ متوسط عمر الشباب ٢٢ سنة، مقارنة بمعدل عالمي قدره ٢٨ سنة[٣٤].

٢٨- ويُتوقّع أن يُترجم النمو السكاني في هذه الفئات العمرية في نهاية المطاف إلى زيادة في أعداد السكان الذين ينبغي دمجهم في سوق العمل. ومن المتوقع أن يبلغ عدد السكان في سن العمل ١٧٦.٩ مليونا بحلول عام ٢٠١٥ و٢٢٠.٦ مليونا بحلول عام ٢٠٢٥، أي ٤٤.٩ في المائة و٤٧.٨ في المائة من مجموع السكان في المنطقة على الترتيب[٣٥]. وسيضطر الشباب إلى التنافس على الموارد المحدودة في مجالات مثل التعليم والعمالة والصحة والإسكان والخدمات الاجتماعية. وسيكون على بلدان المنطقة إنشاء نظم لدمج الشباب في القوى العاملة. وأما البلدان الأكثر تعرّضا لهذه المشاكل، فهي البلدان التي تعاني من الاحتلال والصراع والتوترات السياسية.

٢٩- وإذا ما وقع الاقتصاد في حالة من الركود، فيُحتمل أن يقرّر أبناء البلد من ذوي المهارات أن يهاجروا، مما يؤدي إلى تفاقم مشكلة هجرة الأدمغة. غير أن الهجرة الواسعة النطاق ليست بديلاً في ظل الأزمة الاقتصادية السائدة اليوم في جميع أنحاء العالم، وفي ضوء رفض البلدان الصناعية استقبالَ أعداد

---

(٣١) ESCWA, *The Demographic Profile of the Arab Countries*, 26 November 2009.

(٣٢) Ibid.

(٣٣) يشير البنك الدولي، في هذا الصدد، إلى أنه كي يتمكن المواطنون من أداء دورهم في التنمية ومن التخفيف من مخاطر النزاع على المستوى المحلي، ينبغي تعزيز المؤسسات المجتمعية المعنية بالإدارة الذاتية والتنظيم الذاتي ورفع مستوى دمجها في الحكومات المحلية المفعّلة. انظر: World Bank, 2008, *Social Development in MNA*, Sector Brief, World Bank: Washington D.C.

(٣٤) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية، مرجع سبق ذكره، في إشارة إلى صندوق الأمم المتحدة للسكان.

(٣٥) المرجع نفسه.

كبيرة من المهاجرين. وأمّا إمكانية دمج الشباب في منطقة الإسكوا في مجتمعاتهم وتحوّلهم إلى قوى إنتاجية، فتتوقف إلى حد بعيد على حجم استثمار الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى مثل القطاع الخاص في تطوير مهارات هذه القوى. وعلى البلدان أن توفّر الوسائل اللازمة لمساعدة الشباب على تحصيل تعليم جيّد وإيجاد فرص العمل التي يسعون إليها والتي تتطلب مهارات عالية. ولا تزال قدرة البلدان المتأثرة بالنزاعات على توفير هذه الوسائل تشكّل تحديا من نوع خاص.

٣٠- وتشكل بطالة الشباب تحديا خطيرا على بلدان عربية كثيرة وعلى المنطقة بأسرها. ويتخذ هذا التحدي أبعاداً خطيرة، إذ يُحتم على البلدان العربية توليد حوالي ٥١ مليون وظيفة جديدة بحلول عام ٢٠٢٠ حتى تتمكن من دمج الشباب في سوق العمل. وما لم يتحقق ذلك، فسيواجه الوافدون الجدد إلى سوق العمل مستقبلا قاتماً، مع احتمال تأجج التوتّرات التي قد تؤدي لاندلاع الصراعات[٣٦].

٣١- ولا يستطيع حوالي ٤٠ في المائة من خرّيجي المدارس الثانوية والجامعات الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٥ عاما إيجاد فرص لدى دخولهم سوق العمل، فيبقى عدد العاطلين عن العمل بين المتعلّمين واقعا يدعو للقلق[٣٧]. ويكمن التحدي في تحويل طفرة عدد الشباب، الذي يعتبر من الضغوط الاقتصادية اليوم، إلى فرصة اقتصادية كبرى. فوجود سكان شباب، بالنسبة التي تشهدها منطقة الإسكوا، يمكن أن يكون هبة ديمغرافية، إذ يمكن تحويل هؤلاء الشباب إلى قوة قادرة على الانخراط في النشاط الاقتصادي، والابتكار، وتوليد الدخل، والادخار، والاستثمار.

٣٢- ومن الضروري تعزيز الإمكانات التي تتيح للشباب الحصول على الفرص الاقتصادية والتعليم الجيّد والترفيه، وكذلك للمشاركة في الحياة السياسية. فإذ لم تتوفر هذه الإمكانات، بحيث تلبّي تطلّعات الشباب المتزايدة نتيجة للتعليم وثورة المعلومات، فيمكن أن يعمّ الإحباط صفوف الشباب، ويصل إلى حد يهدّد النسيج الاجتماعي كذلك[٣٨].

تغيّر المناخ وندرة المياه

٣٣- يمكن أن يؤدّي تغيّر المناخ إلى تداعيات اجتماعية واقتصادية خطيرة على منطقة الإسكوا، وقد يتحوّل إلى مصدر جديد للنزاعات وعدم الاستقرار. ويتوقع الباحثون أن ترتفع حرارة الأرض بحلول منتصف القرن الحالي بمعدّل يتراوح بين ٢.٥ و٣.٧ درجات مئوية في الصيف، و٢.٠ و٣.١ درجات مئوية في الشتاء، مما يؤدّي إلى تضاؤل الأمطار، ويقلّص كمية المياه المتدفقة في الأنهار والجداول[٣٩]. وستؤدي

---

(٣٦) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية، مرجع سبق ذكره.

(٣٧) إنّ التعليم أساسيّ لمستقبل المنطقة. ويعتبر الكثير من أصحاب المصلحة في المنطقة أن التعليم هو التحدي الإنمائي الأكثر أهمية، بالإضافة إلى أنه يتصدّر قائمة الخطط الإصلاحية للعديد من حكومات المنطقة. وينبغي أن تستهدف الإصلاحات في قطاع التعليم قدرة المنطقة على توفير تعليم جيّد يسلّح شباب المنطقة للتنافس في الاقتصاد العالمي. وقد أطلق البنك الدولي في عام ٢٠٠٨ تقريراً عن التعليم في المنطقة بعنوان "الطريق الآخر: إصلاح التعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، والهدف منه دعم واضعي السياسات في المنطقة لتطوير استراتيجيات تعليمية تتسم بكفاءة كبيرة وترتكز على التجارب العالمية والإقليمية في قطاع التعليم.

(٣٨) World Bank, *Social Development in MNA*, op. cit.

(٣٩) Brown, O. and Crawford, A., *Rising Temperatures, Rising Tensions: Climate change and the risk of violent conflict in the Middle East*, International Institute for Sustainable Development (IISD), Canada, New York, Geneva.

هذه المستجدات إلى تفاقم مشكلة نقص المياه، لا سيما في منطقة تشهد نمواً سكانياً سريعاً وتتجاوز فيها معدّلات الطلب على المياه كمية الموارد المائية المتاحة. ونقص المياه سيؤثر سلبا على الزراعة التي تستهلك ٨٨ في المائة من الموارد المائية في المنطقة(٤٠).

٣٤- ونظراً إلى أنّ الصحارى تغطي أكثر من ٨٦ في المائة من مساحة جميع البلدان العربية، لا تتجاوز نسبة الأراضي الصالحة للزراعة ١٤ في المائة. ويهدد التصحّر نحو خُمس المساحة الكلية، وتخسر المنطقة كل عام ١ إلى ٢ في المائة من المساحة الإجمالية بسبب التملح والتوسّع الحضري(٤١). وهذا الوضع معرّض للمزيد من التفاقم بفعل تغيّر المناخ.

٣٥- ويُتوقّع أن تواجه المنطقة تحدّيات بسبب الارتفاع المتوقع في مستويات سطح البحر في العالم بمعدّل يتراوح بين ٠.١ و٠.٣ متر بحلول عام ٢٠٥٠. وهذا الارتفاع سيزيد من مساحة الأراضي القاحلة في المنطقة، ويلحق أضراراً كبيرة بالتجمّعات السكانية الساحلية. ويتوقّع أن تضطر أعداد كبيرة من سكان المدن والمستوطنات الساحلية إلى مغادرة بيوتهم، في موجات جديدة من النزوح الجماعي في جميع أنحاء المنطقة.

٣٦- ومن المرجّح أن تتراجع القدرة على التنبؤ بأحوال الطقس، وأن تشهد المنطقة ارتفاعا في معدل هطول الأمطار الغزيرة، مما قد يؤدي إلى تكرار الكوارث الطبيعية، مثل الفيضانات.

٣٧- ويثير تغيّر المناخ مخاوف على صعيد الاستقرار الإقليمي كذلك. وقد يؤجّج التنافس على الموارد المائية الشحيحة، ويزيد بالتالي من استخدام الموارد الطبيعية الاستراتيجية لأغراض عسكرية، ممّا يعزّز احتمالات نشوب صراعات إقليمية.

٣٨- وتغيّر المناخ أيضاً يمكن أن يؤدّي إلى أنماط من الهجرة تُخلّ بالاستقرار الاجتماعي، وتؤجج التوترات بين المجتمعات المحلية والسكان الوافدين. ويمكن أن يضعف إمكانات النمو الاقتصادي، ويسهم بالتالي في انتشار الفقر. وما يحدث من تزايدٍ في معدّلات الفقر، وتوسّع في موجات النزوح، في ظل التحديات الاجتماعية والاقتصادية القائمة، يمكن أن يكون مصدراً لزعزعة الاستقرار الاجتماعي، وتأجيج التوترات الطائفية، وإشعال فتيل النزاعات الأهلية في عدد من البلدان.

٣٩- ويبقى سحب المياه من المجاري المائية والخزانات الجوفية المشتركة موضوعاً بالغ الأهمية بالنسبة إلى بلدان الإسكوا. فكميات كبيرة من موارد المياه العذبة هي مياه مشتركة مع بلدان من خارج المنطقة العربية، مثل تركيا وإسرائيل. وقد كان الاختلاف بشأن حقوق البلدان المتشاطئة في المياه دائماً عاملاً لتأجيج التوترات السياسية، ويبقى مصدراً محتملاً للنزاعات في المستقبل.

٤٠- وفي بعض الحالات، تؤدي التوترات السياسية والصراعات إلى تضاؤل الفرص الاقتصادية وانحسار التعاون فيما يتصل بمشاريع المياه والطاقة. ومن الضروري أن تتعاون الحكومات بهدف إيجاد حلول ابتكارية لمشاكل المياه والطاقة في المنطقة. فعلى مستوى الدول، نادراً ما تتعاون البلدان في مجال الأبحاث،

---

(٤٠) Ibid.

(٤١) Ibid.

وقلّما تتداول البيانات المحلية فيما بينها. ويؤدي ذلك إلى ارتفاع كلفة المشاريع التي تُنفّذ على الصعيد الوطني، وإلى الحدّ من تطوير مشاريع أكثر فعالية على مستوى المنطقة.

٤١- وتقوّض الصراعات القائمة أيضاً قدرة المنطقة على التكيّف مع تغيّر المناخ. وغالباً ما يخلّف الصراع نتائج ملموسة مثل التدمير المادي للبنية التحتية وخسارة الغابات وموارد المياه.

٤٢- وبالإضافة إلى ذلك، يؤدّي عدم وجود دولة ذات سيادة، كما هو الحال في فلسطين، إلى إعاقة المشاركة في العمليات الدولية. فعدم وجود دولة للفلسطينيين، يضعف قدرة البلد على الحصول على المياه أو الاستفادة من مشاريع التكيّف البالغة الأهمية للسكان(٤٢). ومع أنّ الضفة الغربية تقع على ضفاف نهر الأردن، لا يحق للسلطة الفلسطينية التصرف بمياه النهر. ولا يحق لها كذلك، بصفتها مراقباً لدى الأمم المتحدة، أن توقّع على اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ. كما أنها ليست مؤهلة للحصول على تمويل دولي بموجب صكوك دولية مثل آلية التنمية النظيفة أو مرفق البيئة العالمي.

٤٣- ومن الاستراتيجيات الجديرة بالبحث والممكن اعتمادها في المستقبل تعزيز ثقافة المحافَظة على الموارد، والتكيف مع آثار تغيّر المناخ، وتوثيق التعاون الإقليمي والالتزام الدولي. ولا يزال ترشيد توزيع المياه بين القطاعات الزراعية والصناعية والمحلية وتنفيذ الاستراتيجيات التي تتسم بكفاءة إنتاجية من الأولويات الملحّة في منطقة الإسكوا. وبالفعل، ينبغي أن تكثف منطقة الإسكوا استثماراتها في تحسين إمكانات توفّر المياه وتوزيعها(٤٣). ويستلزم ذلك تنفيذ مشاريع استثمارية كبيرة في مجال الري، على أن تكون جزءا من حلّ شامل لمشكلة الأمن الغذائي.

انعدام الأمن الغذائي

٤٤- يقدّر عدد الأشخاص الذين يتلقون إعانات غذائية في المنطقة العربية، لا سيما في السودان والصومال والعراق وفلسطين وموريتانيا، بنحو ٢١ مليون نسمة(٤٤). والتحدي الرئيسي في المستقبل القريب هو في الاستجابة لاحتياجات تلك المناطق المنكوبة بالأزمات، والتي تضررت بشدة ليس بفعل ارتفاع الأسعار فحسب، بل أيضاً بسبب النزاعات وموجات الجفاف. والجدير بالذكر أن أربع دول في المنطقة قد خضعت لعقوبات اقتصادية على مدى العقود الماضية، وهي الجمهورية العربية السورية والسودان والعراق وليبيا. وأدى الحصار المفروض على قطاع غزة إلى تغيير العادات الغذائية للسكان كذلك. ويعاني نحو مليون شخص في قطاع غزة، أي ٦١ في المائة من السكان، من انعدام الأمن الغذائي(٤٥). وقد ارتفع مستوى انعدام الأمن الغذائي بشكل ملحوظ في القطاع في أعقاب الهجوم العسكري الاسرائيلي على غزة في نهاية عام ٢٠٠٨، والذي دمّر المزارع والحقول وقضى على المواشي. وارتفعت مستويات سوء التغذية المزمن خلال

---

(٤٢) على سبيل المثال، لم يشارك ممثلون فلسطينيون في المفاوضات بشأن المياه بين الأردن وإسرائيل في عام ١٩٩٤.

(٤٣) من المتوقع أن يبلغ إجمالي الاستثمار الرأسمالي اللازم لتعزيز قدرة البلدان العربية على تحلية المياه خلال العقود الثلاثة المقبلة ٧٣ مليار دولار، أي ما يعادل ٢.٦ مليار دولار خلال السنوات الـ ٢٨ المقبلة. League of Arab States and UNDP, *Development Challenges for the Arab Region: Food Security and Agriculture*, Volume 2.

(٤٤) Ibid, p 22.

(٤٥) Food and Agriculture Organization (FAO) and WFP, *Food security and vulnerability analysis report*, December 2009.

السنوات الماضية، كما زادت حالات النقص في المغذيات الدقيقة، مثل فقر الدم والنقص في فيتامين (أ) واليود لدى الأطفال والنساء، حتى باتت تشكل أزمة خطيرة في مجال الصحة العامة. وبوجه عام، لم تقلل الأسر في قطاع غزة من كمية المواد الغذائية المستهلكة، وإنما قللت من جودتها. وقد تراجع تناول الأغذية الغنية بالمغذيات الدقيقة والبروتينات ذات النوعية الجيدة، فيما ازداد تناول السكريات الأسهل إنتاجاً وتوفراً والأرخص سعراً. وساعدت التحويلات المالية والمساعدات الخيرية السكان أيضاً. وبالرغم من ذلك، تبقى معظم استراتيجيات التعايش مع الحالة الراهنة غير كافية، وقد تكون لها تداعيات دائمة على الأفراد ومصادر الرزق، مثل تدهور الحالة الصحية والغذائية، والمديونية الشديدة، وضياع الكثير من فرص الحصول على وظائف تتطلب مهارات أعلى وتؤمّن أجراً أفضل في المستقبل. وقد تراجعت الحالة الغذائية للسكان كذلك بفعل قلّة توفر الخدمات الصحية المتخصصة، وصعوبة الوصول إلى مياه الشرب المأمونة ومرافق الصرف الصحي، واتباع نظام غذائي غير متنوع بما فيه الكفاية.

٤٥- وأصابت أزمة الغذاء بلداناً كثيرة في منطقة الإسكوا. وإزاء سرعة تأثّر هذه البلدان بارتفاع أسعار المواد الغذائية، يجب إحداث تغيير جذري في سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية الزراعية، وذلك لتعزيز قدرة هذه البلدان لمواجهة الأزمة القادمة. وباتت التحديات العالمية التي تواجهها الزراعة في العالم، من حيث القدرة على إنتاج كميات كافية من الغذاء موضوعاً يشغل المنطقة. وقد تضررت بلدان المنطقة بمعظمها من الأزمة، لأنها مستوردة صافية للحبوب. ووفقاً لأحد مصادر صندوق النقد الدولي، طالت الأضرار الناجمة عن أزمة الغذاء غالبية بلدان المنطقة، بدرجات يبيّنها الميزان التجاري لكل بلد[٤٦]. والأسر الفقيرة هي أكثر عرضة لآثار أي تطوّر من الأسر الغنية. ويحتمل أن تقع أعداد كبيرة من الأسر الضعيفة التي كانت قد استطاعت الخروج من الفقر، في حالة فقر مجددا بسبب ارتفاع أسعار المواد الغذائية. وقد ارتفعت نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط فقر الغذاء في اليمن من ١٢.٥ في المائة في عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦ إلى ٢٧.٢ في المائة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧[٤٧]. وتشير التقديرات إلى أنّ نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر ارتفعت إلى ١٣.٥ في المائة في لبنان، و٣٣.٦٨ في المائة في مصر، و٥٣.٩ في المائة في اليمن بعد كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧[٤٨]. فمصر هي أحد البلدَين الرئيسيين المستوردَين للقمح في العالم.

٤٦- غير أنّ الزيادة في صادرات الوقود في البلدان المنتجة للنفط قد تجاوزت الخسائر الناجمة عن ارتفاع أسعار الواردات من المواد الغذائية. وكان أثر ارتفاع أسعار النفط إيجابيا بالنسبة إلى البلدان المنتجة للنفط، خلافا للبلدان غير المنتجة للنفط مثل الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان والمغرب، والتي تأثرت سلبا بهذا الارتفاع. ولا يشكّل الميزان التجاري للسلع مصدر قلق للبلدان المنتجة للنفط في ظل أزمة الغذاء، ولكنه مصدر قلق كبير للبلدان غير المنتجة للنفط.

---

(٤٦) كان من المتوقع أن يتجاوز الأثر على الموازين التجارية في معظم البلدان العربية ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٨، وذلك وفقاً للكلمة التي ألقاها مارك بلانت، نائب مدير إدارة تطوير السياسات واستعراضها في صندوق النقد الدولي، في غرفة التجارة والصناعة والزراعة في بنما، في ١٩ حزيران/يونيو ٢٠٠٨. انظر: League of Arab States and UNDP, *Development Challenges for the Arab Region: Food Security and Agriculture*, op. cit.

(٤٧) Ibid.

(٤٨) Ibid, p. 14.

٤٧- ولا بد من الاعتراف بأن تحديات الأمن الغذائي أصبحت مبعث قلق كبير للمنطقة العربية. وتُعتبر الإعانات الغذائية أداة هامة لتوطيد الاستقرار السياسي. وبالإضافة إلى التأثير الواضح على الاقتصاد والأسر، يفرض انعدام الأمن الغذائي تحديا خارجيا رئيسيا على صعيد السياسات. فقد أدّى قرار بتنفيذ مجموعة من تدابير التقشف، التي شملت خفض المعونات المقدّمة، إلى زعزعة الاستقرار في السودان خلال مدة رئاسة جعفر النميري[٤٩]. وفي عام ٢٠٠٨، شهدت مصر تظاهرات احتجاج على ارتفاع كلفة أسعار المواد الغذائية وانعدام الأمن الغذائي.

٤٨- ويجب اتخاذ عدد من الإجراءات العاجلة، بما فيها إنشاء صندوق للأمن الغذائي العربي، بهدف تأمين الأموال اللازمة لتلبية احتياجات السكان الذين هم بحاجة ماسة إلى الإعانات الغذائية، ويتراوح عددهم بين ستة وثمانية ملايين نسمة. وينبغي وضع خطط لوقف تدهور حالة الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي في أقل البلدان نمواً وفلسطين. ومن الضروري البحث في إنشاء نظام للتقييم والرصد لدراسة نتائج تحرير التجارة والنزاعات الإقليمية على الأمن الغذائي.

تحديث القطاع العام

٤٩- تستمّد منطقة الإسكوا الدافع إلى التحديث المؤسسي من الابتكارات والتطويرات الاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية التي شهدها العالم والمنطقة في العقود الماضية. ووضعت هذه الابتكارات الحكومات تحت ضغوط متزايدة، إذ أصبح عليها أن تلبي المطالب المتغيّرة للمواطنين، وتعمل في ظل ظروف إقليمية وعالمية تزداد تعقيدا. وهكذا، لم يعد باستطاعة أي بلد التغاضي عن ضرورة التصدّي للمشاكل الجديدة وتطوير القدرات المؤسسية اللازمة لحلّها.

٥٠- وعلى مؤسسات الدولة أن تستجيب للأولويات المحلية، ومنها الفقر والتركيبة السكانية والبطالة والتعليم والبيئة والتحضر. وفي الوقت نفسه، على مؤسسات الدولة أن تتكيف مع التحديات الناشئة حديثا، وأن تحرص على دمج اقتصاداتها مع الاقتصاد العالمي بحيث تكون جزءاً فاعلاً منه.

٥١- ولتحقيق هذه الأهداف لا بدّ من تعزيز ما هو متوفر من البنية المؤسسية المادية والبشرية، وتوفير ما يلزم منها لتعزيز كفاءة مؤسسات الدولة وتأمين الخدمات الأساسية للمواطنين. فافتقار المؤسسات العامة إلى القدرة على تصميم برامج الإصلاح وتنفيذها وإدارتها هو مشكلة أساسية ينبغي معالجتها في سياق الاصلاح الاقتصادي المحدود عموماً في العالم العربي. ونتيجة لذلك، غالبا ما يتعذّر على الدولة التخفيف من الآثار الجانبية السلبية لبعض الإصلاحات، مما يؤدي إلى ردة فعل شعبية ضد عملية الإصلاح بأسرها[٥٠].

---

(٤٩) Ibid., p. 21.

(٥٠) بالرغم من ذلك، يشير تحليل أعده البنك الدولي إلى أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تمكنت خلال السنوات الأخيرة من تنفيذ بعض الإصلاحات التجارية الهامة، وذلك في إطار الإصلاحات التي خضع لها ثلثا الاقتصادات في المنطقة. وفي المنطقة التي كانت تفرض حواجز باهظة الكلفة على الدخول، جرى تنفيذ إصلاحات جريئة في ثلاثة بلدان، هي تونس والمملكة العربية السعودية واليمن، التي ألغت الحد الأدنى من رأس المال اللازم لبدء المشاريع التجارية. وخفّض الأردن الرسوم الإلزامية بنسبة ٩٦ في المائة في عام ٢٠٠٨. وأسس اليمن محطة واحدة لتنفيذ جميع الإجراءات، وذلك لتسهيل تأسيس المشاريع التجارية. وأدى إصلاح السجل العقاري في مصر إلى زيادة تسجيل الملكية، وإلى زيادة الإيرادات نتيجة لتسجيل الممتلكات بنسبة ٣٩ في المائة. ويستغرق تسجيل الملكية في المنطقة عموماً نحو ٣٧ يوماً منذ بداية الإجراءات ولغاية نهايتها، أي أقل بكثير من المدة اللازمة في مناطق أخرى. انظر: World Bank, *World Development Indicators Fact Sheet 2009 – Middle East and North Africa*, World Bank: Washington D.C.

٥٢- ويزداد هذا الوضع سوءا بفعل الضغوط الداخلية والخارجية الناتجة عن عدم الاستقرار في بعض البلدان. وتحدّ هذه الضغوط من قدرة مؤسسات الدولة على تقديم الخدمات الأساسية مثل المياه والصرف الصحي والخدمات الصحية والتعليم. غير أن توفير هذه الخدمات ضروري لضمان الانتعاش الاقتصادي والتماسك الاجتماعي وتوفير الأمن وتكافؤ فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية.

٥٣- ونظراً إلى خصوصية البلدان المتأثرة بالنزاعات وخصوصية احتياجاتها وأولوياتها فيما يختص بالتطوير المؤسسي، قد يكون من المجدي اعتماد نهج مختلف لتحديث القطاع العام، وذلك حسب نوع وخصوصية الاقتصاد في هذه البلدان، أي الاقتصادات المتأثرة بالنزاعات، والاقتصادات القائمة على كثافة اليد العاملة، والاقتصادات القائمة على وفر الموارد الطبيعية. وإذ أن التطوير المؤسساتي وتحديثه عملية يُطلقها أهل البلد وتلتزم بها جميع الجهات المعنية الوطنية وتشارك فيها، تبقى كل مجموعة من الاقتصادات تواجه تحديات محددة تستلزم استراتيجيات تطويرية خاصة بها. فمن المؤكد أن الأولويات التي تحددها البلدان الغنية بالنفط في منطقة الإسكوا في مجال التطوير المؤسسي مختلفة عن أولويات البلدان غير المنتجة للنفط، والعكس صحيح.

٥٤- ونهج التحديث وفقاً لهذه المبادئ من شأنه أن يعزز العلاقة العملية بين البلدان الأعضاء في الإسكوا، التي هي ضرورية لمعالجة شح المياه وبروز الشباب وانعدام الأمن الغذائي وغيرها من التحديات. وكل هذه التحديات هي في جوهرها قضايا إقليمية يتعذر على أي بلد بمفرده حلها أو التصدّي لها.

٥٥- ويبقى رأس المال البشري بمثابة العمود الفقري لأية مؤسسة، لا سيما في القطاع العام. ويستدعي تطوير القطاع العام في منطقة الإسكوا اعتماد ممارسات حديثة في إدارة الموارد البشرية، والرصد والتقييم، والتخطيط ووضع الميزانية، وتعميم مبادئ الإدارة السليمة. وتشكل إدارة الصراعات والأزمات وإدارة المساعدات الخارجية قضايا هامة بالنسبة إلى منطقة الإسكوا. ويجب أن تُصمّم هذه الإصلاحات حسبما يتطلّبه كل قطاع وأن تقترن بأحدث التقنيات والابتكارات القطاعية القابلة للتكييف. وينبغي تنفيذ هذه الإصلاحات في البلدان المتأثرة بالنزاعات والبلدان التي تنعم بالاستقرار على حد سواء.

٥٦- وأخيراً، ينبغي أن تعمد المؤسسات العامة إلى تعزيز قدراتها على التصدّي للتحدّيات العالمية والإقليمية بوسائل استراتيجية؛ وإلى إصلاح الاستراتيجيات المعتمدة لبناء اقتصاد قوي يستوفي مقوّمات المناعة والإنصاف، وتهيئة ظروف أفضل لتوثيق الروابط بين القطاعين العام والخاص. وعلى المؤسسات العامة أيضاً تعزيز قدراتها للبحث في السبل الكفيلة بتعميم فوائد النمو الاقتصادي على جميع المواطنين، ولا سيما من الفئات الفقيرة والمهمشة، والاستفادة القصوى من الفئات الشابة والحيوية التي تضمّها منطقة الإسكوا.

خلاصة

٥٧- تتفاقم الآثار غير المباشرة للنزاعات في بلدان الإسكوا بفعل التحديات المحلية والعالمية القائمة، وتبقى عقبات رئيسية أمام استغلال إمكانات التنمية التي تختزنها المنطقة. وليس النزوح واللجوء بفعل النزاعات، واندلاع التوترات الطائفية وارتفاع النفقات العسكرية سوى بعض هذه الآثار. ويمكن أن تتحوّل عوامل

التركيبة السكانية وبروز الشباب وتغيّر المناخ وندرة المياه وأزمة الغذاء إلى مصادر اضطرابات، وربما حروب داخلية.

٥٨- وينبغي تطوير مؤسسات حكومية تتّسم بالقوة والكفاءة، وإنشاء أطر تنظيمية قوية لتطوير القطاع الخاص وتفعيله. ويجب أن تكون مؤسسات الدولة قادرة على الاضطلاع بالوظائف الحكومية الأساسية، وتحديداً تقديم الخدمات الأساسية في مجالات الصحة والتعليم والمياه وغيرها. وفي ظل وجود مؤسسات عامة كفوءة وقادرة، يصبح بالإمكان معالجة التحديات الوطنية والإقليمية.

٥٩- ولا يزال من الضروري فهم الأزمات الفردية وكيفية ترابطها. ويبقى من الأولويات تأمين وتحصيل دعم جميع الجهات المعنية الإقليمية والدولية ومشاركتها في صياغة الحلول وتنفيذها. ولذلك لا بد من تضافر الجهود الإقليمية لمواجهة جميع التحديات بكفاءة، فعلى الحكومات أن تعمل مع بعضها البعض عبر المؤسسات العامة المتخصصة الوطنية وبالتنسيق مع المنظمات الإقليمية، مثل جامعة الدول العربية ومنظومة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى.