الأمم المتحدة

E

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/27/CRP.2
26 April 2012
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

الدورة السابعة والعشرون
بيروت، 7-10 أيار/مايو 2012

أثر النزاعات والأزمات السياسية على التنمية في منطقة الإسكوا

موجز

يواصل النزاع وعدم الاستقرار السياسي وتداعياتهما الجانبية إعاقة جهود التنمية الوطنية في عدد من البلدان الأعضاء في الإسكوا .ومصادر عدم الاستقرار متعددة، أبرزها ديناميات الجغرافيا السياسية والاحتلال والعجز في إدارة الحكم .وما زالت هذه العوامل السلبية تسبب النزاع والتوترات السياسية ثم تجدد النزاع، وذلك في ما يشبه الحلقة المفرغة، معرضة عدداً من البلدان الأعضاء لتهديدات الحرب الأهلية وتدهور التنمية الاجتماعية والاقتصادية .

وتكلفة النزاع مرتفعة، فكل سنة من الحرب الأهلية في بلد من بلدان منطقة الإسكوا (باستثناء فلسطين) تتسبب بخسارة معدلها يقارب 17.5 في المائة من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي على امتداد فترة من خمس إلى عشرات سنوات .وهذا الأثر يكون أشد قليلاً في بلدان منطقة الإسكوا مما يكون عليه في البلدان المتأثرة بنزاعات في مناطق أخرى .وآثار النزاع على عوامل التنمية غير المتصلة بالدخل كبيرة هي الأخرى :فمن المتوقع أن تؤدي سنة من الحرب إلى تراجع البلد المتوسط من بلدان الإسكوا من 5 إلى 10 سنوات إلى الوراء من حيث مجموعة كبيرة من مؤشرات التنمية الاجتماعية، بما في ذلك متوسط العمر المتوقع ومعدلات التحصين والتنمية البشرية .

والنمط السائد من النزاعات المحلية والتوترات السياسية في المنطقة العربية يؤدي إلى زيادة العجز في إدارة الحكم .وفي منطقة الإسكوا، يؤثر العجز في إدارة الحكم والرابط القائم بين النزاع والاحتلال على أقل البلدان نمواً وعلى فلسطين.

والتحولات التي تشهدها المنطقة العربية لم تؤثر على جميع بلدان المنطقة بالدرجة ذاتها، فقد زادت عدم اليقين في بعضها، في حين استغلها البعض الآخر لإطلاق موجة من الإصلاحات الهادفة إلى تحسين المساءلة في مؤسسات الدولة وزيادة إنتاجيتها وفعاليتها. وأفضل السياسات الإصلاحية وأكثرها فعالية يستند إلى ثلاثة محركات أساسية هي: (أ) الحماية الاجتماعية؛ (ب) المنافسة في السوق؛ (ج) ضبط الميزانية. وتتناول هذه الدراسة أثر الاحتلال والنزاعات والأزمات السياسية على التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وتخلص إلى عدد من التوصيات الهادفة إلى تعزيز الإصلاح باعتباره الطريقة المثلى لتخفيف الأثر المذكور.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	1	3
الفصل		
أولاً- تواتر النزاعات: الاتجاه السائد في منطقة الإسكوا	6-2	3
ثانياً- تكلفة النزاع والاحتلال على التنمية	20-7	5
ثالثاً- الرابط بين النزاع وتجدده والعجز في إدارة الحكم.....	38-21	9
رابعاً- العجز في إدارة الحكم باعتباره مولّداً لعدم الاستقرار السياسي	45-39	13
خامساً- كسر دوامة النزاع والعجز في الحكم: الانتقال الناجح	52-46	15

مقدمـــة

1- يواصل النزاع وعدم الاستقرار السياسي وتداعياتهما الجانبية إعاقة جهود التنمية الوطنية في عدد من البلدان الأعضاء في الإسكوا. ومصادر عدم الاستقرار متعددة، أبرزها ديناميات الجغرافيا السياسية والاحتلال والعجز في إدارة الحكم السليمة[1]. وما زالت هذه العوامل السلبية تسبب دوامة من النزاع والتوترات السياسية ثم تجدد النزاع، معرِّضة عدداً من البلدان الأعضاء لتدهور التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، مما أضعف مؤسسات الدولة وزعزع التماسك الاجتماعي، وأعاق العدالة، وأخر تحقيق النمو الشامل والتنوع الاقتصادي. والهدف من هذا التقرير الذي أعدته شعبة القضايا الناشئة والنزاعات هو دراسة أثر النزاعات والأزمات السياسية على التنمية الاجتماعية والاقتصادية واقتراح عدد من التوصيات الهادفة إلى تعزيز الإصلاح باعتباره الطريقة المثلى لتخفيف الأثر المذكور[2].

أولاً- تواتر النزاعات: الاتجاه السائد في منطقة الإسكوا

2- النزاعات في منطقة الإسكوا هي من النوع المتواتر. فحتى عام 1990 كانت المنطقة تشهد من ثلاثة إلى خمسة نزاعات داخلية في السنة، ثم انخفض هذا المعدل إلى نزاعين تقريباً. أبرز تلك النزاعات شهدها إقليم كردستان في العراق، والسودان، وفلسطين، ولبنان. كما شهدت المنطقة عدداً من الحروب الدولية مع إسرائيل. فأدت حرب عام 1967 إلى احتلال إسرائيل للضفة الغربية ومرتفعات الجولان، ونشوب الصراع الفلسطيني الإسرائيلي والصراع العربي الإسرائيلي بشكل عام.

3- وكانت الحرب الأهلية اللبنانية (1975-1990) والحرب الإيرانية-العراقية (1980-1988) من الحروب المدمرة للغاية. وبالرغم من أن النصف الثاني من تسعينات القرن العشرين كان هادئاً نسبياً، فقد تجددت أعمال العنف في العقد الممتد من عام 2000 إلى عام 2010. ولا يزال الاحتلال الإسرائيلي لفلسطين مستمر وكذلك النزاعات المتأتية عنه. كما لا يزال بعض البلدان الأعضاء يعاني من أعمال عنف متواترة (تتفاوت حدتها) ومن عدم الاستقرار في الساحة السياسية.

4- وبين عامي 1960 و2008، طرأ تغير كبير على حصة منطقة الإسكوا من الوفيات الناتجة عن الحروب في العالم (الشكل 1)[3].

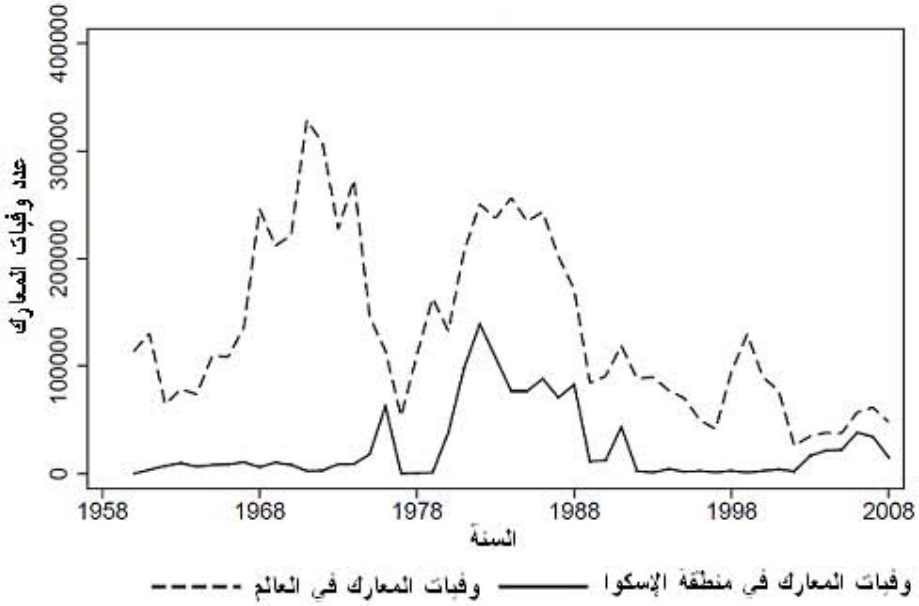
---

(1) ما من تحديد واحد وشامل لإدارة الحكم السليمة، ويغطي هذا المصطلح مفاهيم عدة. وعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إدارة الحكم في عام 1997 بأنها "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية من أجل إدارة شؤون البلد على جميع المستويات. وهو يشمل آليات وعمليات ومؤسسات يستطيع المواطنون والفئات من خلالها تحقيق مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية، والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم" (البرنامج الإنمائي، الحكم من أجل التنمية البشرية المستدامة، وثيقة سياسة عامة من إعداد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 1997).

(2) تشمل ولاية شعبة القضايا الناشئة والنزاعات جملة مهام بموجب القرار 292 (د-26) المؤرخ 19 أيار/مايو 2010، منها: رصد القضايا الناشئة وتحليلها، وتصميم وتنفيذ البرامج والأنشطة الهادفة إلى التخفيف من انعكاسات النزاع وعدم الاستقرار، وتحديد الاحتياجات المؤسسية وتلبيتها لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في أقل البلدان نمواً.

(3) B. Lacina, and N. P. Gleditsch. *Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths.* European Journal of Population, 21, 2: (2005), pp. 145-166. تتضمن هذه الدراسة تحديداً لعدد الضحايا المباشرين لكل نزاع وعن كل سنة. ولا تشمل الأرقام الوفيات غير الناتجة عن الحرب مباشرةً ومنها الوفيات نتيجة دمار البنى الأساسية للصحة أو المجاعات التي تحصل بعد الحرب. وليست البيانات مصنفة بحسب جنسية الضحايا. وفي الحرب الإيرانية العراقية مثلاً، نعتبر أن نصف القتلى عراقيون. أما في

الشكل 1- الاتجاهات السائدة في عدد الوفيات الناتجة عن الحروب في العالم وفي منطقة الإسكوا (1960-2008)



المصدر: B. Lacina, and N. P. Gleditsch, *Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths*. European Journal of Population, 21, 2: (2005), pp. 145-166, cited in *The Governance Deficit and Conflict Relapse in the ESCWA region: An Overview*, E/ESCWA/ECRI/2011/1, figure 3.

5- ويمكن التوقف عند نزاعين رئيسيين شاركت فيهما بلدان من الإسكوا وهما الحرب الإيرانية العراقية التي امتدت من عام 1980 إلى عام 1988، والحرب في العراق التي امتدت من عام 2003 إلى عام 2008. تسببت الحرب الثانية بأكثر من نصف عدد قتلى المعارك حول العالم من عام 2003 إلى عام 2008. أما الحرب الأهلية اللبنانية فحصدت أكثر من 000 150 قتيل وأدت إلى الارتفاع الحاد والمفاجئ في عدد الوفيات الناتجة عن الحروب في منطقة الإسكوا في منتصف السبعينات[4].

6- والأسباب التي تبرر هذه الاتجاهات في منطقة الإسكوا لا تُعتبر فريدة مقارنة بباقي مناطق العالم[5]. وصحيح أن المنطقة معروفة بتركيبتها المتعددة الطوائف وباعتمادها الكبير على النفط، غير أن هذين العاملين لا يبرران ارتفاع عدد النزاعات فيها عند مقارنتها بمناطق أخرى. ويستحسن البحث عن الأسباب في عوامل أخرى تؤثر على عدد من البلدان الأعضاء في الإسكوا كديناميات الجغرافيا السياسية والاحتلال والعجز في إدارة الحكم. وإذا وضعت العوامل الخارجية جانباً، يصبح العجز في إدارة الحكم والاحتلال الإسرائيلي لفلسطين وأراض عربية أخرى من أبرز معوقات الاستقرار.

الحروب العراقية مع الولايات المتحدة الأمريكية فتعتبر الدراسة أن جميع القتلى عراقيون. انظر أيضاً دراسة الإسكوا الصادرة في الوثيقة E/ESCWA/ECRI/2011/1، ص 9-10.

(4) المرجع نفسه.

(5) M.E. Sarli, N.P. Gleditsch and H. Strand, *Why is there so much Conflict in the Middle East?*, Journal of Conflict Resolution, 49, 1: (2005), pp. 141-165.

ثانياً- تكلفة النزاع والاحتلال على التنمية

7- تضمنت دراسة للإسكوا حول النزاعات وتأثيرها على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية[6] تقييماً للتكاليف الإنمائية للحرب من خلال تطبيق نموذج هيكلي لآثار الحرب المباشرة وغير المباشرة على محدِّدات التنمية. ولتكوين صورة أكثر شمولاً عن تكاليف الحرب، تناول التحليل المؤشرات النقدية وغير النقدية للتنمية وبيّن الفرق بين آثار الحروب الدولية وآثار الحروب الأهلية، وبين البلدان الأعضاء في الإسكوا وباقي بلدان العالم. ومن أبرز النتائج التي أفضت إليها الدراسة أن بلدان منطقة الإسكوا (باستثناء فلسطين) تخسر بفعل كل سنة من الحرب الأهلية ما معدله 17.5 في المائة من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي على امتداد فترة من خمس إلى عشر سنوات. وهذا التأثير هو أقوى إلى حد ما في بلدان الإسكوا مما هو عليه في البلدان المتضررة من نزاعات في مناطق أخرى.

8- وآثار النزاع على عوامل العملية الإنمائية غير المتصلة بالدخل كبيرة هي الأخرى: فسنة من الحرب يمكن أن تعيد البلد المتوسط من بلدان الإسكوا من 5 إلى 10 سنوات إلى الوراء من حيث مجموعة كبيرة من مؤشرات التنمية الاجتماعية (بما في ذلك متوسط العمر المتوقع ومعدلات التحصين والتنمية البشرية). فكل سنة من الحرب الأهلية تؤدي إلى انخفاض متوسط العمر المتوقع من سنة ونصف إلى سنتين، وهي المدة التي من المتوقع أن يكسبها أي بلد نامٍ في هذا المجال خلال فترة خمس سنوات في غياب أي نزاع. كذلك تؤدي كل سنة من الحرب الأهلية إلى زيادة معدل وفيات الأطفال بنسبة تتراوح بين 12 و15 في المائة، وهي أيضاً نسبة الانخفاض في معدل وفيات الأطفال التي من المتوقع أن يحققها أي بلد نام في فترة خمس سنوات لا حرب فيها[7].

9- وخلصت الدراسة أيضاً إلى أن الحرب تؤثر على نصيب الفرد من الدخل من خلال تردي نوعية المؤسسات، ولجم الانفتاح على التجارة العالمية، والحد من تراكم رأس المال المادي. ويظهر معظم التأثير الذي يصيب مؤشرات التنمية الاجتماعية نتيجة للحرب أو الاحتلال في نصيب الفرد من الدخل. ومن الأمثلة على ذلك، الاحتلال الإسرائيلي لفلسطين الذي تواصل آثاره السلبية تقويض التنمية الاجتماعية والاقتصادية للشعب الفلسطيني.

<u>فلسطين وأثر الاحتلال الإسرائيلي</u>

10- الصراع العربي الإسرائيلي هو أطول الصراعات في المنطقة حيث ما زال يتكرر نشوب أعمال العنف منذ عام 1948 وحتى اليوم. ولا يزال الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس الشرقية يقوض وجود مؤسسات السلطة الفلسطينية ويمنعها من إتمام عملها بنجاح، ويؤدي إلى الضائقة

---

(6) الإسكوا، "الاتجاهات السائدة في أثناء النزاعات وتداعياتها، العدد 2، النزاعات والأهداف الإنمائية للألفية"، E/ESCWA/ECRI/2011/2.

(7) المرجع نفسه.

الاقتصادية والاجتماعية التي يعاني منها الفلسطينيون. ويشمل ذلك استمرار الجيش الإسرائيلي في ممارسة الاعتقال التعسفي، والاستخدام المفرط للقوة، والتوسع الاستيطاني غير القانوني، وتدمير الممتلكات، وهدم المنازل، وفرض قيود على حركة الفلسطينيين وعلى رخص البناء، واعتماد سياسات الإغلاق والحصار[8].

11- ويقضي الفلسطينيون يومياً على أيدي الإسرائيليين من قوى أمنية ومستوطنين. ويقدر عدد الفلسطينيين المعتقلين في السجون الإسرائيلية حالياً بالآلاف، من ضمنهم أكثر من 200 قاصر. وكان بلغ عدد المنازل الفلسطينية التي هدمها الإسرائيليون في عام 2010 الأعلى منذ عام 2005. ولم توقف إسرائيل عملية بناء جدار الفصل داخل الضفة الغربية والقدس الشرقية، مما يترك أثراً شديد الخطورة على حياة حوالى مليون فلسطيني. ولا يزال الحصار الذي فرضته على قطاع غزة منذ حزيران/يونيو 2007 ساري المفعول، مُنزلاً عقاباً جماعياً بجميع السكان المدنيين. وأدت القيود الصارمة المفروضة على حركة مرور السكان والبضائع في العقد الماضي إلى إنهاك الاقتصاد الفلسطيني، فتدهور نصيب الفرد من الناتج وتراجعت مستويات العمالة، وكان الشباب والمقيمون في قطاع غزة هم أكثر من عانى من هذا التأثير السلبي.

12- ويعاني الاقتصاد الفلسطيني من محدودية الوصول إلى مصادر النمو والرفاه الاقتصادي كالأراضي والموارد الطبيعية والبنية الأساسية للسياحة وترددات الاتصالات. وفلسطين محرومة من الوصول بشكل دائم إلى الأسواق المحلية والدولية. وفرضت إسرائيل بعد أيلول/سبتمبر 2000 المزيد من القيود التي أدت إلى تقلب الاقتصاد الفلسطيني طوال السنوات العشر الماضية. ووفقاً لتقديرات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، فإن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في فلسطين لعام 2010 قد هبط بنسبة 30 في المائة عن المستوى الذي سجله في عام 2000[9].

13- وأدى انهيار الاقتصاد الفلسطيني وجهود الإنعاش التي تلته إلى تغييرات كبيرة على مستويي المشاركة في القوى العاملة واتجاهات العمالة. فالمشاركة في القوى العاملة التي كانت متدنية أصلاً في عام 2000 وفقاً للمعايير الدولية (43.5 في المائة في الربع الثالث من عام 2000) قد أمعنت في التدني نتيجة للسياسات الإسرائيلية، فتراجع المعدل الوسطي لهذه المشاركة في الربع الثالث من عام 2010 إلى 40.5 في المائة على جميع الأراضي الفلسطينية و36 في المائة في غزة[10]. وازدادت معدلات البطالة العامة عن ضعف ما كانت عليه منذ عام 2000. وبالرغم من ارتفاع مستوى رأس المال البشري في فلسطين بالمقارنة مع باقي البلدان داخل المنطقة وخارجها، فإن اتجاهات العمالة والبطالة المقنعة والبطالة الفعلية تدل،

---

(8) كما وردت في تقرير الأمين العام إلى الجمعية العامة عن "الانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية للاحتلال الإسرائيلي على الأحوال المعيشية للشعب الفلسطيني في الأرض الفلسطينية المحتلة، بما فيها القدس الشرقية، وللسكان العرب في الجولان السوري المحتل"، 9 أيار/مايو 2011 (A/66/78-E/2011/13).

(9) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني: التطورات التي شهدها اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة، TD/B/57/4 (جنيف، الأونكتاد، 2010).

(10) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، الدراسات الاستقصائية للقوى العاملة، مذكور في الوثيقة A/66/78-E/2011/13، الفقرة 65.

مضافة إلى تدني الأجور الحقيقية، على تعسر العمالة فيها منذ أيلول/سبتمبر 2000[11]. وتدل هذه الاتجاهات أيضاً على اتساع الاختلافات الاقتصادية بين الضفة الغربية وقطاع غزة (الجدول 1).

الجدول 1- مؤشرات العمل في الأراضي الفلسطينية المحتلة
(بالنسبة المئوية)

	العمالة الكاملة		البطالة المقنعة		البطالة	
	الربع الثالث 2000 - الربع الثالث 2010		الربع الثالث 2000 - الربع الثالث 2010		الربع الثالث 2000 - الربع الثالث 2010	
الضفة الغربية	84.8	73.0	7.7	6.9	7.5	20.1
قطاع غزة	81.0	54.1	3.5	5.4	15.5	40.5

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، الدراسات الاستقصائية للقوى العاملة، مذكور في الوثيقة A/66/78-E/2011/13، الجدول 2.

14- وقدرت وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطينية الخسائر الناتجة عن الاحتلال الإسرائيلي وممارساته بمبلغ يقارب 6.9 مليار دولار في عام 2010 وحده، أي بما شكل 84.9 في المائة تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي في ذلك العام. وقدرت الأثر الاجتماعي والاقتصادي للحصار المفروض على قطاع غزة بخسارة توازي 1.5 مليار دولار أمريكي أو 107 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في القطاع[12]. ويعاني ما يقارب 50 في المائة من الأسر المعيشية في فلسطين من انعدام الأمن الغذائي، حيث تبلغ تقديرات هذه النسبة 65 في المائة في قطاع غزة[13].

15- ومن أبرز ما ينطوي عليه الاحتلال الإسرائيلي مواصلة التوسع في المستوطنات في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وتشكل المستوطنات الإسرائيلية وبنيتها الأساسية والأراضي المخصصة لتوسعها العامل الأبرز والأوحد الذي يحدد نظام القيود المفروضة على الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية والقدس الشرقية. وفي بعض الحالات، يقوم المستوطنون الإسرائيليون أنفسهم بإنشاء المناطق المحظورة بشكل انفرادي، وفي حالات أخرى يبني الجيش الإسرائيلي أسواراً حول المستوطنات ويعلن المناطق الواقعة داخلها مناطق أمنية خاصة[14].

16- وقُدّر بأكثر من نصف مليون عدد المستوطنين الإسرائيليين الذين يعيشون في 144 مستوطنة في الأراضي الفلسطينية المحتلة في منتصف عام 2010، منهم 000 200 في القدس الشرقية المحتلة[15].

---

(11) المرجع نفسه.

(12) وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطينية ومعهد الأبحاث التطبيقية، "الخسائر الاقتصادية الناجمة عن الاحتلال الإسرائيلي لفلسطين" (فلسطين، 2011).

(13) World Food Programme, *Socio-economic and Food Security Survey in the Occupied Palestinian Territory* (WFP, Rome, 2011).

(14) A/66/78-E/2011/13، الفقرة 28.

(15) المرجع نفسه، الفقرة 20.

وازداد عدد المستوطنين في الضفة الغربية والقدس الشرقية بنسبة 68 في المائة بين عامي 1997 و2010 (أي بمعدل نمو يوازي 4 في المائة في السنة وبما يفوق ضعف النمو الديمغرافي الطبيعي داخل إسرائيل خلال الفترة نفسها)، تقابله زيادة بنسبة 41 في المائة في عدد السكان الفلسطينيين في المنطقة نفسها وخلال الفترة نفسها (الجدول 2).

الجدول 2- النمو في عدد المستوطنين الإسرائيليين في مقابل النمو في عدد السكان الفلسطينيين في الضفة الغربية

السنة	1992	1997	2002	2007	2010
المستوطنون الإسرائيليون	241 500	308 689	383 275	461 169	517 774
الفلسطينيون	-	1 787 562	042 306 2	323 469 2	2 513 283

المصدر: A/66/78-E/2011/13، الجدول 1.

17- وتجدر الإشارة إلى أن هناك مائة "بؤرة استيطانية" تقريباً في الضفة الغربية قد أنشئت من دون ترخيص إسرائيلي رسمي وتعتبرها الحكومة الإسرائيلية غير شرعية. ورغم أن هذه البؤر غير شرعية ليس فقط وفقاً للقانون الإسرائيلي بل أيضاً وفقاً للقانون الإنساني الدولي الذي يعتبر كل المستوطنات الإسرائيلية على الأرض الفلسطينية غير شرعية، فالوزارات الإسرائيلية تتساهل معها والجيش الإسرائيلي يحميها. وهي تمتد على مساحة 1600 هكتار تقريباً (أي 000 16 دونم) من الأراضي، ومنها 700 هكتار (أي 000 7 دونم) هي أراض خاصة يملكها فلسطينيون[16].

18- وتواصل إسرائيل بناء الجدار الفاصل الذي بدأته في عام 2002، والذي يقع الجزء الأكبر من مساره المخطط (85 في المائة تقريباً) داخل أراضي الضفة الغربية والقدس الشرقية. وإذا ما انتهى البناء، فسيصبح 000 33 فلسطيني تقريباً من سكان الضفة الغربية معزولين بين الجدار والخط الأخضر، بالإضافة إلى معظم الفلسطينيين المقيمين في القدس الشرقية المحتلة[17]. وستكون آثار الجدار وخيمة على الحياة الاجتماعية والاقتصادية لما يوازي 000 855 فلسطيني في 206 مجتمعات محلية وسيقيد حرية نفاذهم وتنقلهم[18].

19- ولا يزال العديد من الفلسطينيين يعانون من صعوبة الوصول إلى المياه. ويبلغ متوسط حصة الفرد من المياه العذبة المحلية 73 ليتراً في اليوم في الضفة الغربية (بينما ينخفض إلى 10 ليترات للشخص الواحد في اليوم في بعض أجزاء الخليل) و52 ليتراً في قطاع غزة. وهذا المعدل أدنى بكثير من الكمية التي أوصت بها منظمة الصحة العالمية والبالغة 100 ليتر في اليوم. ويقدر بـ 000 313 شخص عددُ سكان

(16) المرجع نفسه، الفقرة 22.

(17) المرجع نفسه، الفقرة 34.

(18) المرجع نفسه، الفقرة 36.

الضفة الغربية غير الموصولين إلى شبكة مياه، ويدفع هؤلاء للحصول على المياه ما يوازي أربعة إلى خمسة أضعاف ما قد يدفعونه لو كانوا موصولين إلى الشبكة[19].

20- وتضاف إلى آثار الاحتلال على التنمية على المستويين الوطني والإقليمي أشكال أخرى من النزاع وعدم الاستقرار السياسي. ومن أبرز أسباب عدم الاستقرار العجز في إدارة الحكم وتفاعله مع النزاع.

ثالثاً- الرابط بين النزاع وتجدده والعجز في إدارة الحكم

21- يتبين من المقارنة بين اتجاهات مؤشرات إدارة الحكم في منطقة الإسكوا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب آسيا الوسطى وشرق آسيا والمحيط الهادئ أن منطقة الإسكوا سجلت المستوى الأدنى لتلك المؤشرات. ومعظم مؤشرات إدارة الحكم في أمريكا اللاتينية على سبيل المثال أعلى من مؤشرات إدارة الحكم في منطقة الإسكوا، بالرغم من أن مستوى الدخل في المنطقتين يكاد يكون مطابقاً. فإدارة الحكم في أمريكا اللاتينية تحسنت بشكل مطرد في السنوات الخمس والعشرين الماضية في حين أنها بقيت على حالها في منطقة الإسكوا، بل تراجعت في بلدانها المتضررة من النزاعات[20].

22- ويؤثر النزاع على إدارة الحكم بطرق شتى. فالتمثيل النيابي يتأثر سلباً به، ويمكن أن تتوقف جباية الضرائب وأن تنحرف الأموال العامة عن وجهتها الصحيحة. وقد تطغى الولاءات أو المنافسات أو الاختلال الوظيفي لبعض الهيئات أو المصالح الشخصية على واجب موظفي الدولة تجاه المجتمع، وكلها عوامل تمنع نشوء مؤسسات للدولة تكون نشطة وفعالة وخاضعة للمساءلة.

23- والتهميش الاقتصادي وعدم توفر فرص عمل من الظواهر المنتشرة في ظل النزاعات والتي تولد حالة من السخط وتضعف مؤسسات الدولة وتديم دوامة النزاع. فاحتمالات وقوع الحرب الأهلية والنزاع تكون أكبر عادةً في البلدان المعرضة لصدمات الدخل السلبية والتي لديها مؤسسات عامة ضعيفة. والبلدان التي تقوم فيها إدارة الحكم على المشاركة يكون فيها خطر تجدد النزاعات أدنى بكثير[21]، في حين تستغرق عملية بناء السلام وقتاً أطول بكثير في البلدان ذات إدارة الحكم الضعيفة. من هنا يُعتبر تحسين إدارة الحكم خطوة أساسية للحد من النزاعات وتحسين القدرة على الصمود في وجهها في منطقة الإسكوا.

24- والنزاع سبب رئيسي من أسباب التردي المطرد في نوعية إدارة الحكم. فالحكومات تتجه نحو القمع عندما تواجهها تهديدات داخلية أو دولية. ولا ينتهي القمع مع انتهاء النزاع، فقوانين الطوارئ القمعية لا تزال سارية في العديد من بلدان المنطقة.

---

(19) المرجع نفسه، الفقرة 57.

(20) لدراسة مفصلة لمؤشرات إدارة الحكم والتحليل المقارن مع مناطق أخرى، انظر دراسة الإسكوا، "العجز في إدارة الحكم وتجدد النزاع في منطقة الإسكوا :لمحة عامة"، E/ESCWA/ECRI/2011/1.

(21) المرجع نفسه.

25- وعندما تكون مؤشرات إدارة الحكم في بلد ما متدنية بالنسبة إلى ناتجه المحلي الإجمالي يزداد بشكل كبير خطر تعرضه لاندلاع حرب أهلية. والإنفاق الكبير على الجيش يمكن أن يعزز قوة القطاعات العسكرية التي قد تستحوذ على ممتلكات أو أصول إنتاجية أو مؤسسات مالية على حساب قطاعات أخرى أكثر قدرة على تحقيق التنمية[22].

26- والنمط السائد من النزاعات المحلية والتوترات السياسية في المنطقة العربية يؤدي إلى ازدياد العجز في إدارة الحكم. فمعظم النزاعات متواترة، وفترات الاستقرار الظاهري تشوبها توترات سياسية مستمرة وأعمال عنف متفرقة. كما يتميز النمط المذكور بتسويات سياسية أو اتفاقات سلام لا تدوم طويلاً، فتزيد من العجز في إدارة الحكم في المنطقة العربية ومن احتمال تجدد النزاع[23].

27- والحلول السياسية التي أنهت النزاعات في بعض بلدان منطقة الإسكوا لم تعالج أسبابها الجذرية ولا أرست عملية مصالحة قابلة للاستدامة. ولم تفلح هذه الحلول في إطلاق مبادرات فعالة لبناء السلام وفي بناء مؤسسات فعالة للدولة قادرة على حل الخلافات على المستوى الوطني. والسلام والاستقرار يكونان مرتبطين بالصراعات السياسية الوطنية والإقليمية والدولية التي تتأثر بتغير المصالح الأجنبية والمحلية.

28- وتؤثر العوامل الإقليمية أو الدولية على الديناميات الوطنية السياسية والأمنية والاجتماعية والاقتصادية في البلدان المتضررة من نزاعات في منطقة الإسكوا. والجهات الفاعلة الخارجية يمكن أن تثير حروباً بالوكالة في بلدان المنطقة أو أن تحتلها. كما أن التدخلات السياسية والعسكرية هذه حالت دون نشوء مؤسسات للدولة قابلة للاستمرار وخاضعة للمساءلة، وزادت العجز في إدارة الحكم وكرست دوامة النزاع وعدم الاستقرار.

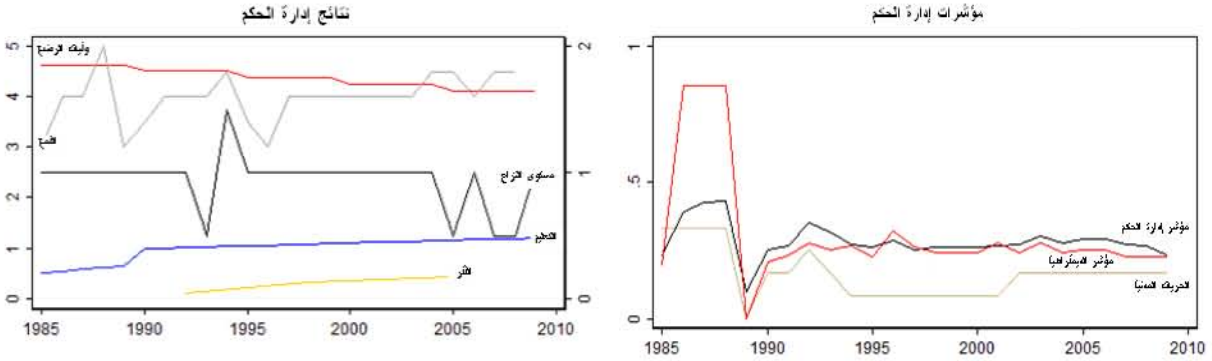
أقل البلدان نمواً

29- تتأثر أقل البلدان نمواً في منطقة الإسكوا بشكل خاص بالرابط القائم بين العجز في إدارة الحكم والنزاع. فأفقر سكان المنطقة يعيشون في البلدين المتضررين من النزاعات السودان واليمن حيث الدخل متدنٍ. وتنعكس الظروف الاقتصادية الرديئة في تردي نوعية إدارة الحكم وارتفاع معدل نشوب النزاعات (الشكل 2). ويتضمن الرسم البياني على اليمين مؤشراً مركّباً لإدارة الحكم على أساس قياسي من صفر إلى واحد حيث يُظهر معدل ثلاثة من مؤشرات إدارة الحكم. ويظهر الرسم البياني على اليسار مؤشرات لنتائج إدارة الحكم. ولا تدل مؤشرات إدارة الحكم على تغير يذكر في المستويات خلال العقدين الماضيين. أما نتائج إدارة الحكم فسجلت اتجاهين مغايرين حيث سجلت مستويات وفيات الرضع والتعليم تحسناً تدريجياً في حين ازدادت مستويات الفقر.

الشكل 2- مؤشرات ونتائج إدارة الحكم في البلدان المنخفضة الدخل الواقعة في نزاع

(22) C. Blattman and E. Miguel, *Civil War*, Journal of Economic Literature. 48, 1: (2010), p.4, as quoted in *The Governance Deficit and Conflict Relapse in the ESCWA region: An Overview*, E/ESCWA/ECRI/2011/1, p. 15.

(23) الإسكوا، "العجز في الحكم وتجدد النزاع في منطقة الإسكوا: لمحة عامة"، E/ESCWA/ECRI/2011/1.



المصدر: الإسكوا، "العجز في إدارة الحكم وتجدد النزاع في منطقة الإسكوا: لمحة عامة"، E/ESCWA/ECRI/2011/1، الشكل 10.

ملاحظات: مؤشرات إدارة الحكم: محسوبة على أساس قياسي يتراوح من صفر إلى واحد حيث يمثل الواحد أعلى مؤشر.

نتائج إدارة الحكم: يقاس معدل وفيات الرضع بعملية حسابية لوغاريتمية في حين يقاس القمع من خلال مجموعة نقاط تتراوح بين 1 و5 (1 للأقل قمعاً و5 للأكثر قمعاً)؛ ويُقصد بالتعليم التحصيل العلمي الثانوي؛ وبالفقر النسبة المئوية من السكان الذين يعيشون بأقل من 1.25 دولار أمريكي في اليوم (من حيث مماثل القوة الشرائية).

30- ويتبين أن السودان هو من البلدان الأكثر تضرراً من الحرب في المنطقة وفي العالم، حيث يشهد منذ عام 1960 سلسلة من النزاعات المتواترة والحروب الضروس. إلا أن الاختلافات بين البلدين كبيرة، ولا بد من التوقف عند خصائصهما الفردية لتبيان التحديات التي تواجه إدارة الحكم في كل منهما.

31- وتظهر مؤشرات إدارة الحكم في السودان بشكل أضعف منها في بلدان أخرى في المنطقة. والحكومة السودانية تعتمد المركزية الإدارية الشديدة منذ عام 1989. ولعل المركزية الشديدة هي التي تساهم في تدهور فعالية إدارة الحكم وتؤدي إلى وضع سياسات اقتصادية تنطوي على توزيع غير عادل لموارد الدولة وخدماتها[24]. فالفئات الضعيفة ليس لديها إلا نفاذ ضئيل إلى المؤسسات العامة التي يغلب عليها الضعف وافتقاد القدرة على إتمام المهام الأساسية للدولة. ويظهر العجز في إدارة الحكم بشكل واضح في النظام القضائي السوداني ذي القدرة المحدودة على تطبيق القوانين وتسوية الخلافات بشكل منصف. غير أن مواطني البلد ذي السجل الحافل بالنزاعات يحتاجون إلى نظام قضائي يحميهم لتحسين قدرة الحكومة على ممارسة السلطة الشرعية[25].

32- وكانت توقعات التنمية الاقتصادية في السودان لعام 2010 واعدة بالرغم من العقوبات الدولية المفروضة عليه، إذ "احتل المرتبة السابعة عشرة بين البلدان ذات الاقتصادات الأسرع نمواً في العالم نظراً لحركة التنمية السريعة التي كان يشهدها والناتجة بشكل أساسي عن أرباح النفط"[26]. ويواجه السودان منذ انفصال الجنوب في عام 2011 تحديات اقتصادية عديدة، وتأثرت التوقعات الاقتصادية كثيراً بالانفصال، لأن أكثر من 80 في المائة من حقول النفط السودانية تقع في الجنوب[27]. فقد تراجع الناتج المحلي

(24) United Nations, *UN Country Team in the Sudan: Country Analysis 2012* (New York, United Nations, 2012), pp. 32-33.

(25) المرجع نفسه.

(26) http://www.sd.undp.org/sudan%20overview.htm.

(27) المرجع نفسه.

الإجمالي السوداني بنسبة 1.9 في المائة تقريباً في عام 2011، ويُتوقع أن يتدنى بنسبة 9 في المائة في عام 2012، مما يعكس أيضاً انخفاض عدد السكان بنسبة 20 في المائة بعد استقلال الجنوب[28]. وسيكون أداء البلد الاقتصادي عرضة للتوترات بين الشمال والجنوب.

33- ولا يزال السودان بحاجة إلى تحسينات كبيرة في مجالي التنمية البشرية والحد من الفقر، حيث قُدّر معدل الفقر بنسبة 46.5 في المائة ولم تكن خدمات الصرف الصحي المحسنة تصل إلا إلى 58.7 في المائة من السكان في عام 2010[29]. وتشير الأرقام الحالية إلى أن أكثر من 58 في المائة من السكان لا يصلون بشكل منتظم إلى مصادر مياه الشرب المحسنة، وإلى أن معدل وفيات الرضع بلغ 92 حالة وفاة لكل 000 1 ولادة[30]. أما في الشق الإيجابي، فثمة اتجاه تصاعدي مستقر في معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي[31].

34- ووفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي[32]، يواجه السودان تحديات اجتماعية عديدة منها: معدل مرتفع لسوء التغذية لدى الأطفال (31.8 في المائة في عام 2010)، يعود إلى أن 28 في المائة من السكان يقل استهلاكهم من الطاقة الغذائية عن الحد الأدنى الموصى به؛ ومعدل مرتفع لوفيات الأمهات في مرحلة النفاس بلغ 638 حالة وفاة لكل 000 100 ولادة حية في شمال البلاد، وهو معدل مثير للقلق حيث إن 43 في المائة من الولادات لم يشرف عليها أخصائيون في الصحة؛ وفروق شاسعة سُجلت في نسبة الالتحاق بالمدارس وتراوحت بين 93.75 في المائة في الخرطوم و36.1 في المائة عند البحر الأحمر. ومن ناحية أخرى، فإن مشاركة المرأة في الحياة السياسية والتي كانت تقليدياً متدنية أصبحت من أولويات التنمية في السودان، وذلك من خلال سن قانون يفرض تحديد حصة للنساء من التمثيل النيابي الوطني وعلى مستوى الولايات توازي 25 في المائة من المقاعد على الأقل.

35- ووضع اليمن كأحد أفقر بلدان المنطقة لم يمنعه من إحراز تقدم في مؤشرات التنمية. فمعدل السكان في عمر الدراسة الثانوية المسجلين في مدارس يقدر بنسبة 52 في المائة، علماً بأنه كان حوالي 30 في المائة في عام 2000[33].

36- ويحتاج تحسين مؤشرات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في اليمن إلى عمل دؤوب نظراً لدور التنمية الأساسي في القضاء على العجز في إدارة الحكم. وأثر عدم الاستقرار السياسي بشكل سلبي على الاقتصاد وكان من المتوقع أن يتقلص الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 5.5 في المائة في عام 2011[34]. كما كان من

(28) The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Sudan and South Sudan* (London, Economist Intelligence Unit, 2012), p. 5. Available at http://www.eiu.com/report_dl.asp?issue_id=1728759557&mode=pdf.

(29) http://www.sd.undp.org/sudan%20overview.htm.

(30) منظمة الصحة العالمية: http://www.who.int/research/ar/index.html.

(31) The Republic of the Sudan, *Sudan Millennium Development Goals Progress Report 2010* (The Sudan, National Population Council; and Ministry of Welfare and Social Security, 2010), p. 23.

(32) http://www.sd.undp.org/sudan%20overview.htm.

(33) United Nations Children's Fund (UNICEF), Division of Policy and Practice, Statistics and Monitoring Section. Available at www.childinfo.org.

(34) The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Yemen* (London, Economist Intelligence Unit, 2012), p. 8. Available at http://www.eiu.com/report_dl.asp?issue_id=128778797&mode=pdf.

المتوقع أن يتسع العجز المالي ليصل إلى 8.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2011 بسبب تعطّل إنتاج النفط وزيادة أجور العاملين في القطاع العام. وكان لارتفاع أسعار الأغذية والمياه تأثير سلبي على المجتمعات المهمشة والضعيفة. أما الخدمات العامة وشبكات الحماية الاجتماعية فغير كافية بشكل عام. ومن المتوقع أن ينتعش الاقتصاد في عام 2012 مع انتعاش إنتاج النفط[35]. ولا بد للحكومة التي تسعى إلى الحفاظ على الاستقرار تخصيص موارد مالية لتقديم الخدمات العامة بشكل فعال.

37- وينتشر الفقر على نطاق واسع في اليمن. وكان معدل الفقر في عام 2005 يناهز 35 في المائة. وتشير الأرقام الأكثر حداثة إلى أن 42 في المائة من السكان يعيشون بأقل من دولارين أمريكيين في اليوم، وأن مؤشرات التنمية الاجتماعية كسوء التغذية لدى الأطفال، ومعدل وفيات الأمهات في مرحلة النفاس، والتحصيل العلمي، لا تزال مرتفعة. وتكثر الفوارق بين الجنسين على حساب المرأة ولا سيما في مجال وصولها إلى الفرص الاقتصادية والاجتماعية والسياسية[36]. ومعدلات وفيات الرضع مرتفعة، وازدادت من 90 في الألف إلى 92 في الألف في عام 2010[37]. ووفقاً للبنك الدولي، فإن اليمن "يواجه نمواً ديمغرافياً سريعاً جداً (أكثر من 3.5 في المائة سنوياً)... ونضوباً سريعاً لاحتياطي المياه (حيث إن الطبقات الجوفية التي توفر احتياجات المدن الرئيسية معرضة للجفاف في السنوات الخمس عشرة إلى الثلاثين المقبلة)"، مما يؤدي إلى عدم الدقة في التوقعات الاقتصادية للبلد[38]. وتدل هذه العوامل على أن الطلب سيزيد على الخدمات التربوية والصحية وعلى مياه الشرب وفرص العمل.

38- وبعكس السودان، كانت تُجرى في اليمن انتخابات نيابية ورئاسية بالرغم من الامتيازات التي كانت ممنوحة لحزب المؤتمر الشعبي العام الحاكم. وبعد الانتفاضة الشعبية ضد سلطات الرئيس واستمراره في منصبه، جرى التخطيط لإجراء انتخابات رئاسية. وسيواجه صانعو القرارات في اليمن تاريخاً رسخ العجز في سلطة القانون ورفع مستويات البيروقراطية والفساد. لذا، يجب أن تشمل أولوياتهم سد العجز في إدارة الحكم، وتعزيز مؤسسات الدولة، والقيام بإصلاحات اجتماعية واقتصادية لتجنب خطر العودة إلى الاضطرابات السياسية ومعالجة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية.

رابعاً- العجز في إدارة الحكم باعتباره مولّداً لعدم الاستقرار السياسي

39- تحسنت خلال العقد الماضي نوعية القوانين وقابلية تنفيذها في منطقة الإسكوا، بالرغم من أن مؤشرات إدارة الحكم ظلت ضعيفة. وتبين المؤشرات العالمية لإدارة الحكم ركوداً بل تراجعاً في هذا المجال خلال السنوات الخمس عشرة الماضية. فالاقتصادات الريعية شديدة التأثر بعدم الاستقرار السياسي وبضعف الأداء الاقتصادي، وتنمو بشكل عام معزولة عن معظم السكان، ولا تحفز المساءلة. ومما يزيد من مواطن الضعف في الاقتصادات الريعية أن الاستغلال الكبير للموارد الطبيعية يؤدي إلى ضعف القطاع

(35) المرجع نفسه، ص 5.

(36) http://www.undp.org.ye/y-profile.php#a.

(37) منظمة الصحة العالمية: http://www.who.int/research/ar/index.html.

(38) http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/YEMENEXTN/0,menuPK:310174~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:310165,00.html.

الصناعي[39]. وإذا ما اجتمع هذان العاملان تضعف القدرة التنافسية، ولا سيما في قطاع السلع، وتقل فرص العمل وينعدم النمو الشامل للجميع.

40- ويمكن أن يؤدي العجز في إدارة الحكم إلى تطبيق القوانين بشكل استنسابي أو حتى عدم تطبيقها، وإلى عدم المساواة في الوصول إلى موارد الدولة، مما يعيق نمو القطاع الخاص ويثني عن الاستثمار. وركود القطاع الخاص يمكن أن يحول، من جهته، دون تحقيق النمو الاقتصادي والمشاركة في الحياة السياسية للطبقتين الوسطى والعاملة، كما جرى في عدد من البلدان الأعضاء في الإسكوا التي تمر بمراحل انتقالية وبعمليات إصلاح.

41- ووفقاً للنظريات الاقتصادية الأكثر شيوعاً، فإن نتائج التحرر الاقتصادي في العالم العربي لن تقف عند المكاسب الاقتصادية والاجتماعية بل ستؤدي إلى تقوية مؤسسات الدولة. وكان يُعتقد أن باستطاعة البلدان المنفتحة على التجارة والعولمة أن ترفع قدرة الطبقتين الوسطى والعاملة. ولكن التحرر الاقتصادي الذي أدى إلى تحسن الدخل في البلدان الأعضاء في الإسكوا لم يتبعه انسياب متدرج لآثاره على المستويات المختلفة. وعلى سبيل المثال، فإن معظم بلدان منطقة الإسكوا التي تشهد حالياً ثورات اجتماعية واقتصادية كانت قد سجلت ارتفاعاً متواصلاً في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من عام 1996 إلى عام 2009[40]. غير أن التحسن في معدلات النمو الاقتصادي لم يرافقه تحسن في إدارة الحكم خلال الفترة الزمنية نفسها، بل شهدت معظم تلك البلدان تدهوراً كبيراً في إدارة الحكم، حسبما أشارت إليه المؤشرات العالمية لإدارة الحكم[41]. وكانت حالة الفساد في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية قد ازدادت سوءاً وتراجعت فيها فعالية الحكومة، وانعدمت حرية التعبير والمساءلة.

42- ونوعية إدارة الحكم في بعض البلدان العربية أدنى مما يُتوقع بالاستناد إلى ناتجها المحلي الإجمالي. وينحصر النفوذ السياسي بشكل عام في المنطقة في أشخاص معينين، وتتجه السلطة التنفيذية إلى السيطرة على السلطتين التشريعية والقضائية وعلى وسائل الإعلام المحلية. وتفرض قوانين الجمعيات في العديد من البلدان قيوداً صارمة على منظمات المجتمع المدني التي تعاني من التسييس والتبعية والمحسوبية. وقامت الحكومات باستخدام المجتمع المدني بشكل انتقائي في مجال المشاريع الإنمائية وتأمين الخدمات، وعمدت إلى استعراض منظماته على نحو تحكّمي فاختارت أفراداً منها وضمتهم إلى هيكلياتها. وفي المقابل، رفضت الحكومات إشراك منظمات المجتمع المدني في الإصلاحات المؤسسية والقانونية وفي عمليات إدارة الحكم القائمة على المشاركة[42].

---

(39) يسمى هذا الأثر أحياناً "الداء الهولندي".

(40) بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

(41) هذه المؤشرات هي حرية التعبير والمساءلة، والاستقرار السياسي وعدم ممارسة العنف، وفعالية الحكومة، ونوعية الأطر التنظيمية، وحكم القانون، وضبط الفساد. انظر الوثيقة E/ESCWA/ECRI/2011/1.

(42) جرى تناول هذا الموضوع في دراسة للإسكوا تصدر قريباً عن التحديات الاقتصادية المطروحة في المرحلة الانتقالية على المستويين القصير والمتوسط الأمد.

43- العديد من عمليات الإصلاح الاقتصادي الجذري والواسع على مر التاريخ، قد نتج عن تغيرات سياسية كتغير الأنظمة، وعن صدمات اقتصادية كبيرة. وجرت التحولات في أوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية على هذا النمط. وقد تكون الانتفاضات العربية زادت من صعوبة توقع الديناميات السياسية في المنطقة، ووفرت فرصة تاريخية لإطلاق الإصلاحات. وبصرف النظر عن الأزمات الاقتصادية، فإن المنطقة تنطلق في مسار إصلاحي بعيد المدى في وقتٍ يصعب فيه تأمين تكاليف الإصلاح ونضبت فيه الموارد اللازمة (على الأقل خارج بلدان مجلس التعاون الخليجي)[43].

44- نتيجة لذلك، ينتفي في عام 2011 احتمال نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في البلدان التي تمر بأزمة سياسية، وذلك بسبب عدد من العوامل مجتمعة. العامل الأول هو الأزمة العالمية التي طالت مدتها والتي تؤثر على شركاء المنطقة الرئيسيين في التجارة (أي الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة)[44]، وذلك من خلال قنوات القطاعات الحقيقية (كالتجارة والاستثمار الأجنبي المباشر والتحويلات)[45] أكثر مما هو من خلال القطاع المالي[46]. والعامل الثاني هو ارتفاع أسعار السلع الأساسية، ولا سيما سعر النفط الذي ارتفع عما كان عليه في عام 2010 بنسبة الثلث تقريباً، والذي يؤثر سلباً على البلدان المستوردة للنفط كالأردن ولبنان والمغرب[47]. والعامل الثالث هو عدم الاستقرار في جميع أنحاء المنطقة الذي تَسبب بانخفاض كبير في إيرادات السياحة[48]، وتراجع الاستثمار الأجنبي المباشر (ولا سيما في الأردن وتونس والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر والمغرب)، وازدياد التقلب في الأسواق الحقيقية والأسواق المالية، بينما حافظت التحويلات المالية بشكل عام على مستواها الجيد، باستثناء تلك القادمة من ليبيا إلى تونس ومصر. أما العامل الرابع فهو الصراعات وحالات عدم الاستقرار التي تمر بها بعض البلدان والتي كبحت النمو في الناتج المحلي الإجمالي، ولا سيما في الجمهورية العربية السورية والسودان وليبيا واليمن.

45- وسيكون للتأخر في بلوغ الاستقرار السياسي وإجراء إصلاحات في إدارة الحكم أثر سلبي على النمو الشامل للجميع، وسيؤدي إلى زيادة الدين العام مما يمكن أن يولد مزيداً من الأزمات السياسية. لهذا السبب،

---

(43) المرجع نفسه .

(44) ينطبق هذا الواقع بوجه خاص على التبادلات بين بلدان المغرب العربي وأوروبا في القطاعين الحقيقي والمالي، إذ تتلقى أوروبا 60 في المائة من صادرات المغرب العربي، ومنها يأتي من 80 إلى 90 في المائة من إيرادات السياحة، وما يقارب 80 في المائة من الاستثمار الأجنبي المباشر. وتنتشر المصارف الأوروبية على نحو واسع في المغرب العربي من خلال فروعها المحلية والإقراض عبر الحدود.

(45) World Bank, *Middle East and North Africa: Sustaining the Recovery and Looking Beyond*, Economic Developments and Prospects Report, (Washington, D.C., World Bank, 2011). تؤثر التحويلات على تونس والمغرب نظراً إلى كثافة أعداد التونسيين والمغاربة في أوروبا. وتشكل التحويلات 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في تونس و9.5 في المائة في المغرب.

(46) G. Bekaert, C.R. Harvey and C. Lundblad, *Financial Openness and Productivity*, World Development, 39, 1: (2011), pp. 1-19. تكون تأثيرات العدوى أعلى وأطول أمداً في البلدان ذات الأسس الاقتصادية الضعيفة والإدارة السيئة للحكم.

(47) إن ما يعوض ارتفاع فاتورة الاستيراد في الأردن والمغرب هو زيادة قيمة صادراتهما من الفوسفات.

(48) تراجعت عائدات السياحة في مصر بنسبة الثلث في النصف الأول من عام 2011 مقارنة بالفترة نفسها من عام 2010، وتراجعت بنسبة 40 في المائة تقريباً في تونس في الفترة نفسها .ومن المتوقع أن تكون التقديرات أسوأ بالنسبة إلى الجمهورية العربية السورية.

لا بد للبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من إيلاء الأولوية لإرساء الحكم السليم لأنه واق أساسي من انعدام الاستقرار السياسي ومن تجدد النزاع.

خامساً- كسر دوامة النزاع والعجز في الحكم: الانتقال الناجح

46- يؤدي الضعف في إدارة الحكم إلى ارتفاع احتمال وقوع النزاع، ويحول النزاع دون تحسين إدارة الحكم. فهذا النوع من الترابط يمكن أن يشكل حلقة مفرغة. ويمكن لصانعي السياسات كسر هذه الحلقة من خلال تعزيز المؤسسات الخاضعة للمساءلة بالرغم من المشاكل الناتجة عن النزاعات الجارية أو الحديثة. وضمن الحلقة المفرغة، يمكن أن يؤدي التحسن في مجال ما إلى تحسن في المجال الآخر. وقد بينت الدراسة التي أجرتها الإسكوا عن العجز في إدارة الحكم وتجدد النزاع في منطقة الإسكوا أن التحسن في إدارة الحكم يمكن أن يساهم في منع تجدد النزاع في مجتمعات ما بعد النزاع. ووفقاً للتقديرات، فإذا تحسنت إدارة الحكم في السودان حتى تبلغ المستوى الحالي الذي وصل إليه لبنان، يمكن أن ينخفض خطر تجدد النزاع بنسبة 50 في المائة. ونظراً إلى ضعف إدارة الحكم في منطقة الإسكوا بالمقارنة مع بلدان أخرى متوسطة الدخل، فإن تحسين إدارة الحكم يؤدي إلى تخفيض خطر تجدد العنف إلى حد كبير.

47- والإصلاحات التي تمليها الدولة تدخل في إطار تسلط الدولة على المجتمع، وتكون عادةً غير قابلة للاستدامة على المدى الطويل. وقد بينت الاحتجاجات التي انتشرت على نطاق واسع في الأشهر الأخيرة أن المواطنين النشطين قادرون على تغيير الوضع الراهن[49]. ولا يكفي في هذا الإطار استبدال الشخصيات التي تحتل المناصب البارزة في الحكومات، بل يجب أن يشمل الإصلاح جميع أوجه إدارة الحكم لتعزيز المساءلة في المؤسسات السياسية الرسمية، واعتماد معايير الجدارة في تعيين موظفي القطاع العام، واتخاذ إجراءات قانونية لمكافحة الفساد، وزيادة الشفافية في عمليات الميزنة والحسابات العامة[50].

48- وتدعو الإسكوا في دراستها التي ستصدر قريباً والتي تتناول التحديات الاقتصادية المطروحة في المرحلة الانتقالية على المستويين القصير والمتوسط الأمد إلى اعتماد تسلسل سياسي ثم اقتصادي في برنامج الإصلاحات، بحيث تأتي الإصلاحات في مجالي السياسة وإدارة الحكم قبل إصلاحات الهياكل الاقتصادية. والشعب يحبذ عادة الإصلاحات في السياسة وإدارة الحكم، لذلك يمكن أن يستفيد صانعو القرارات من "فترة شهر العسل" التي تسود في بداية العملية الإصلاحية بين صانعي السياسات والشعب، قبل أن تنتهي.

49- ويمكن أن تؤدي الإصلاحات الاقتصادية إلى ظهور جهات فاعلة اقتصادية جديدة من خلال دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة التي يشكل مالكوها أو موظفوها جمهوراً يدعم المزيد من عمليات الإصلاح. وتتطلب الإصلاحات الناجحة منذ إطلاقها قيام نظام متعدد الأحزاب، وحركات اجتماعية ذات قاعدة واسعة (كالنقابات العمالية)، ورابطات للشركات الصغيرة والمتوسطة ورابطات مهنية (خلافاً للمنظمات التجارية المنشأة من قبل) للسماح للمواطنين بتنظيم نشاطهم والمشاركة بفعالية في برنامج الإصلاح[51]. وركزت

(49) الإسكوا، "العجز في الحكم وتجدد النزاع في منطقة الإسكوا :لمحة عامة"، E/ESCWA/ECRI/2011/1.

(50) المرجع نفسه.

(51) باستطاعة المنظمات التجارية في المراحل الأولى من الإصلاح وقبل أن تتنوع البنية الاقتصادية الاستفادة من العلاقة بين الدولة والشركات التجارية .وقد تهيمن على المنظمات التجارية بعض الشركات النافذة لتحقيق مصالحها الضيقة.

الدراسة المرتقب صدورها على هذا العامل معتبرة أنه يشكل الفارق الأكبر بين المراحل الانتقالية في مناطق عدة منها رابطة الدول المستقلة، وأوروبا الشرقية، وأمريكا اللاتينية. ففي أمريكا اللاتينية على سبيل المثال، ساهمت الكنيسة الكاثوليكية والنقابات العمالية في الحد من صعود ونفوذ الطبقة المرتبطة بالسلطة السياسية والمنتفعة منها مع الحفاظ على تماسك النسيج الاجتماعي في البلد. وانتشرت في العقد الأخير النقابات العمالية في الأردن وتونس ومصر والمغرب وأصبحت أكثر تنوعاً وتنظيماً، وباتت قوة قادرة على توجيه الحوار بين الشعب وصانعي القرارات.

50- ويمكن القول أخيراً إن قدرة الدولة تؤثر على نجاح العملية الإصلاحية. فعمليات الإصلاح والمراحل الانتقالية الأكثر نجاحاً استفادت من المؤسسات الأساسية للدولة ولم تبدأ من العدم. وعلى صانعي القرارات تحديد سرعة التنفيذ وكيفية تسلسل الإصلاحات. وثمة نهجان معاكسان لتحديد سرعة تطبيق الإصلاحات. "النهج التدريجي" الذي يوزع تكاليف الإصلاح على فترة من الزمن، ويسمح ببناء القدرة الكافية وبالاستفادة من التجارب، ويحشد الدعم اللازم للإصلاح من المستفيدين المحتملين منه[52]. و"نهج التطبيق دفعة واحدة" الذي يتميز بإجراء الإصلاح بسرعة وبأسلوب الفرض، فيقلل الشكوك ويخفض احتمالات تدخل الجهات النافذة الرافضة له ويستفيد في الوقت نفسه من أوجه التكامل بين مختلف القطاعات التي يجرى إصلاحها. والبارز أن مَواطن القوة في أحد النهجين هي في الوقت نفسه مواطن الضعف في الآخر، لذا يُنصح باعتماد مزيج مناسب من الاثنين. وعلى كل بلد يمر بمرحلة انتقالية أن يعتمد نهجاً إصلاحياً يتناسب مع خصائصه الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

51- وباختصار، لقد أدى استئثار حكومات المنطقة بالسلطة السياسية والاقتصادية إلى قمع الحقوق السياسية والحريات المدنية للأفراد، فاعترض المواطنون على ذلك النموذج من الحكم واستجاب لهم صانعو السياسات من خلال إعادة النظر فيه. واتصفت مؤسسات الدولة بعدم اعتماد معايير الجدارة في تعيين الموظفين، وضعف الإدارة في القطاع العام، والفساد، في حين ازدهر القطاع الخاص مستفيداً من الامتيازات والعلاقات التكافلية مع سلطات الدولة بالرغم من تأثير عدم فعاليتها وسلوكها الاحتكاري بشكل سلبي على عموم الشعب. ويتضمن العقد الاجتماعي مقايضة ضمنية بين نظام رعاية واسع النطاق قائم على الإعانات، وحرية سياسية واقتصادية محدودة. وقد تعلم صانعو السياسات في المنطقة من الإصلاحات الاقتصادية والتعديلات الهيكلية التي امتدت على أكثر من عقدين من الزمن أنه لا يمكن فصل الإصلاح الاقتصادي عن الإصلاح السياسي إن أريد له أن يكون مستداماً ومهيئاً للنمو ومنصفاً وشاملاً للجميع. وبدأت الجهات المعنية في المنطقة تناقش مع الرأي العام برنامجاً إصلاحياً قائماً على إدارة الحكم ويركز على التنافس البناء والمشاركة والمساءلة.

52- وعلى الحكومات في المستويين القصير والمتوسط أن تركز على تخفيف عدم المساواة التي تنتج عن مراحل الإصلاح الأولى. ولتحقيق هذا الهدف فإن أكثر السياسات ملاءمة وفعالية لا بد من أن تستند إلى ثلاثة محركات إصلاحية أساسية هي الحماية الاجتماعية، والمنافسة في السوق، وضبط الميزانية. وينبغي لهذه الغاية أن تنظر الحكومات التي تطلق عمليات إصلاحية أو تمر بمرحلة انتقالية في التوصيات التالية، علماً بأنها ليست شاملة:

---

(52) G. Roland, *Ten Years After...Transition and Economics*, IMF Staff Papers. 48, Special Issue: (2002), pp. 29-52. في الصين على سبيل المثال، أدى نجاح عملية إزالة التشريك الجماعي إلى تعبئة الدعم لإجراء مزيد من الإصلاحات في وقت لاحق .

(أ) إشراك جميع الجهات المعنية في وضع إستراتيجية إصلاحية طويلة الأمد وواضحة منذ البداية. ولا بد من الإعلان بشكل منتظم عن جميع مراحل تنفيذها سواء أكانت على المستوى الاقتصادي أو السياسي لضمان نجاحها؛

(ب) تقسيم المرحلة الانتقالية إلى ثلاث مراحل على المدى المتوسط. ينبغي في المرحلة الأولى، وهي المرحلة "الأكثر إلحاحاً" (ومدتها سنة تقريباً)، معالجة الشواغل ذات الصلة بالأمن والاستقرار باعتبارها مسائل ذات أولوية دون أن يكون ذلك على حساب الاحتياجات الإنمائية الطويلة الأمد (وينطبق هذا الوضع بوجه خاص على ليبيا ومصر وعلى البلدان التي ستخرج قريباً من مخاض الإصلاح والتحول). وتلي المرحلة الأكثر إلحاحاً مرحلة "انتقالية" (مدتها سنتان تقريباً) ويجب أن تبدأ فيها الإصلاحات ذات الأولوية. ثم تلي هاتين المرحلتين مرحلة "التقارب" التي تضع البلدان على المسار المؤدي إلى أفضل الممارسات الإقليمية في مجال إدارة الحكم والسياسات الاقتصادية؛

(ج) التركيز على مكافحة الفساد وإصلاح إدارة الحكم وهو أمر يتطلب موارد ضئيلة بشكل عام؛

(د) تحسين سبل تحديد الأسر الفقيرة وبلورة نظام لتقديم المساعدات النقدية للأسر بعد اختبار إمكانياتها المادية، والمساعدات النقدية المشروطة من أجل تحقيق أهداف اجتماعية محددة (كالتعليم الأساسي والثانوي، والرعاية الصحية للأمهات)؛

(ه) إنشاء صناديق إقليمية للتماسك تؤمن المساعدات المالية لأعمال البنية الأساسية المحدودة النطاق (على غرار صناديق تنمية المجتمع المحلي لكن بحجم أكبر) لإفادة المجتمعات التي يمكن أن تتأثر بتقلص حجم الأنشطة الاقتصادية قبل أن تبدأ آثار هذا التقلص بالظهور. وينبغي أن يتم توزيع الأموال من خلال مجالس تابعة للحكومات المحلية وتتضمن منظمات من المجتمع المدني؛

(و) إعطاء الأولوية منذ بداية العملية الإصلاحية لتحسين توفير المنافع العامة الأساسية كحقوق الملكية والنظام القضائي؛

(ز) منع الاحتكارات، حيث على صانعي السياسات أن يحسبوا جيداً المكاسب المحققة في مجال توفير الرفاه مقابل الخسائر التي تنتج عن الخصخصة، منعاً لتحول الاحتكارات الحكومية غير ذات الكفاءة إلى احتكارات خاصة خطيرة؛

(ح) وضع إطار إداري صارم لتنظيم عملية الخصخصة ينطوي على جملة أمور أبرزها قوانين صارمة للكشف عن المعلومات، ومجالس إدارية مستقلة، وقوانين واضحة لمنع الاتحادات الاحتكارية.