الحدّ من خطر الصراع

الصراع، والأمن والتنمية

في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

البنك الدولي

ديسمبر 2011

إخلاء مسؤولية

هذه المطبوعة هي من إنتاج موظفي البنك الدولي للإنشاء والتعمير/ البنك الدولي. ولا تشكل النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة فيها بالضرورة وجهات نظر مجلس المديرين التنفيذيين للبنك الدولي ولحكومات التي يمثلونها.
لا يضمن البنك الدولي دقة البيانات الواردة في هذه المطبوعة. ولا تعني الحدود والألوان والمسميات والمعلومات الأخرى المبينة في أي خريطة فيها أي حكم من جانب البنك الدولي على الوضع القانوني لأي إقليم أو تأييد أو قبول لهذه الحدود.

الحدّ من خطر الصراع

الصراع، والأمن والتنمية
في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

البنك الدولي
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

دراسة إقليمية حول الصراع، والهشاشة والتنمية

المحتويات

إخلاء مسؤولية 2
تمهيد 3
شكروتقدير 7
خلاصة تنفيذية 8
مقدمة 9
محركات الصراع وآثار تطورها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 28
تجربة البنك الدولي في الدول المتأثرة بالصراع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 29
توصيات للحد من خطر الصراع وآثارها 36
الملحق أ 40
أوراق معلومات أساسية حول الصراع والتنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 43

المختصرات

DAC	لجنة المساعدة في التنمية (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)
EITI	مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية
GDP	إجمالي الناتج المحلي
IDP	المهجرون داخلياً
MDG	الأهداف الإنمائية للألفية
MENA	الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (إقليم جغرافي)
MNA	قسم إقليم الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (في البنك الدولي)
NGO	منظمة غير حكومية
ODA	المساعدات الإنمائية الرسمية
OECD	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
PRIO	معهد الأبحاث السلمية الدولية في أوسلو
PTS	مقياس الإرهاب السياسي
UCDP	برنامج جامعة أوبسالا لبيانات الصراعات
WDR	تقرير عن التنمية في العالم

تمهيد

هل تنجح المساعدات الإنمائية التي يقدمها البنك الدولي في تحسين الأوضاع في البلدان أو المناطق المعرضة لنشوب صراعات؟ من خلال مراجعة للعمليات التي نفذت في السنوات العشر الأخيرة، تقارب الدراسة هذا الموضوع الذي يزداد إلحاحاً اليوم نظراً إلى الأحداث الطارئة في المنطقة. وقد صُمّمت هذه الدراسة في البداية لترفق بالتقرير عن التنمية في العالم 2011 (الصراع والأمن والتنمية). فهي تنظر في كيفية استعمال المساعدات الإنمائية التي يقدمها البنك الدولي بهدف معالجة آثار الصراعات وأيضاً المساهمة في الحدّ من مخاطرها في الدول المعرّضة لها. وعليه، اعتمدت في مقاربتها إعادة النظر في الأدلة التي تشير إلى حالات الصراع ومحركاته في المنطقة، قبل التعمق في التجربة العملية التي كانت للبنك الدولي في أربعة بلدان أساسية، لتجمع أخيراً نتائجها بنتائج التقرير عن التنمية في العالم وتخلص إلى ما يمكن اعتباره توصيات لممارسات فضلى في المنطقة.

تعتبر هذه اللمحة العامة ملخصاً لتقرير داخلي أطول أصدره البنك الدولي، بالاعتماد على أبحاث أساسية وسلسلة من أوراق المعلومات الأساسية التي أنجزت خلال العام 2010. ومع أن خلاصات التقرير قد تعتبر متأخرة مقارنة مع الأحداث التي شكلت "الربيع العربي"، يهدف التقرير في أساسه إلى تغطية النزعات والحلول الإنمائية الطويلة الأمد المتوفرة للبنك الدولي وشركائه. ومع أن تسجيل إنجازات كبيرة أمر متاح عبر التعاون في مجال التنمية على المدى القصير، لا تهدف الخلاصات والتوصيات الواردة في هذه الدراسة إلى تقديم "حلّ سريع" في الظروف الحالية. فكما بنيت الدراسة على الاستشارات التي أجرتها على المستوى الإقليمي، كذلك تتعزز خلاصاتها من خلال النشر والنقاشات المستمرة في الأشهر المقبلة.

لا تلقى تسمية بعض الدول العميلة بأنها "هشة" أو "معرّضة للصراع" أي ترحيب من قبلها، لا بل تُجابه بالرفض، كما يحتمل أن تصبح هذه التسمية بالية قبل أن يجفّ الحبر على هذا التقرير. وعليه، وضعت الخلاصات والتوصيات بحيث تكون عامة لكي "تتعرف" البلدان (وفرق البنك الدولي العاملة فيها) إلى نفسها في التحليل وتستخلص منه ما تراه مفيداً لها. أما إن شئنا أن نصف الدراسة، فنقول إنها استقرائية وموجهة نحو الداخل أي نحو المساعدات التي يقدّمها البنك، ولا تهدف إلى تقديم المشورة إلى الوكالات الشريكة حول كيفية إعادة النظر في عملياتها، بما أن العديد منها ينفذ مهاماً أوسع نطاقاً. هدفنا من هذه الدراسة هو أن نتقدم بتوصيات قد تكون حافزاً لنقاشات أكثر تخصصاً حول الأولويات العملية في بلدان أو أوضاع إقليمية محددة. وعليه، إن وجدت الحكومات العميلة والجهات المستفيدة التوصيات بنّاءة بحيث تعيد النظر في استخدامها لمساعدات البنك الدولي، نكون قد حققنا هدفنا.

إنغر أندرسن

نائب الرئيس

منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

البنك الدولي

شكر وتقدير

وضع هذه الدراسة فريق أساسي، بقيادة كولين سكوت وليني ليند (متخصصان في التنمية الاجتماعية، قسم قطاع التنمية المستدامة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، البنك الدولي) والمستشارون كارولين بانسون، ومليكة الدريسي وجنى الحر وستيف زيك وذلك تحت توجيه لازلو لوفي (مدير) ومديرا القطاع فرانك بوسكي وأنا بييردي. ونتقدم بجزيل الشكر إلى الكثيرين من ضمن الفريق الموسع بمن فيهم نايجل روبرتس، وسارة كليف وغاري ميلانتي، (فريق التقرير عن التنمية في العالم 2011)، وجوزف سابا (مستشار في مجموعة البلدان الهشة والمتأثرة بالصراع)، وألكسندر مارك (قسم التنمية الاجتماعية) الذين تكرموا بتقديم مشورتهم ومساهماتهم البناءة عند الحاجة. كما نثمن الدعم الذي وفرته كارولين فانيورون التي ساعدت فريق العمل على بلورة رسائله وتقديمها في مرحلة صياغة الدراسة، تحت إشراف إيمانويل مبي وفريق وحدة خدمات العمليات الرئيسية في إقليم الشرق الأوسط وشمال إفريقيا MNACS. كما اعتمدت الدراسة على أوراق معلومات أساسية قدمها خبراء من داخل البنك الدولي وخارجه، وقد ارفقت لائحة بأسمائهم في الملحق أ. كما يسرنا أن نشكر عدداً من أفراد الفريق العامل في قسم الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الذين أثرَوا هذه الدراسة بتعليقاتهم المختلفة على مختلف أقسام المسودات الأولى. وأخيراً وليس آخراً، لا يسعنا إلا أن نشكر وزارة الخارجية النروجية التي لما صدرت هذه الدراسة لولا دعمها ومساهمتها.

خلاصة تنفيذية

1 - عند انتقال هذه الدراسة إلى مرحلة الصياغة، بدأت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تشهد عدداً من المظاهرات والتغيرات السياسية غير المسبوقة منذ مرحلة إنهاء الاستعمار في منتصف القرن العشرين. وعليه، بدأ التغير والتطوّر يطالان صورة المنطقة وديناميكاتها الداخلية، بما فيها دور المساعدات الإنمائية في هذه التحولات السريعة الوتيرة. وإذ تشكل هذه الدراسة متابعة للتقرير عن التنمية في العالم 2011 حول "الصراع والأمن والتنمية"، تبني على تجربة البنك الدولي والدراسات الخاصة بالمنطقة للتعمق في فهم محركات الصراع والهشاشة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وكيف يمكن المساعدات الإنمائية الحد من هذه القوى التي قد تكون مدمّرة. تتوافق هذه الخلاصات مع التصور العالمي للتقرير عن التنمية في العالم، لكن تتخللها طبعاً بعض الاختلافات الخاصة بالمنطقة.

2 - **للصراع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا آثار سلبية وطويلة الأمد على معدلات الوفيات.** شهدت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مستوى متفاوتاً من الصراعات، لا سيما الحروب الأهلية، منذ نهاية الحرب العالمية الثانية. وقد أدت طبيعة الصراع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (بما فيها الاستمرار في الاعتماد على القصف الجوي والمدفعي) إلى سقوط أعداد هائلة من ضحايا القتال المباشر. غير أن تردي الخدمات الاجتماعية، وتركيز الإنفاق العام على مجال الأمن، وقلة الوصول الى المياه النظيفة، إضافة إلى تهجير المدنيين خلال الصراع وعقبه أدت كلها إلى تسجيل نسبة وفيات في المنطقة بلغت 3 وفيات من غير المقاتلين مقابل كل مقاتل يقتل خلال الحرب.

3 - **لا تشكل نوعية الحوكمة ضحية أساسية للحرب فحسب بل أيضاً محركاً رئيساً للصراع والهشاشة.** تميل البلدان التي تعاني الصراع أو التي خرجت منه مؤخراً في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى مواجهة مستويات عالية من القمع السياسي، بما فيه تردي المؤسسات والحوكمة. وكلما طالت فترة الصراع وتوسع نطاقه، زاد ميل الحكم السياسي السائد إلى التسلط وارتكاب الانتهاكات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وفي الإطار عينه، تجد هذه الدراسة الإقليمية أن نوعية الحوكمة ليست مجرد ضحية أساسية للحرب بل أيضاً محركاً رئيساً للصراع والهشاشة. إذ تشير التحاليل الاقتصادية القياسية إلى أنه، داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يزيد تردي نوعية الحوكمة من مخاطر نشوب صراع، لا سيما مخاطر تكرر الصراعات. وتبرز هذه الخلاصة على وجه الخصوص في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالنظر إلى أن بعض دول المنطقة قد صنّفت في مؤخرة لائحة الحوكمة بين دول العالم، ولا سيما من حيث التعبير عن الرأي والمساءلة. وعليه، تشير الأبحاث إلى أن بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المتأثرة بالصراعات تجد نفسها عالقة في دوّامات مفرغة تحفز فيها الحوكمة المتردية نشوب الصراعات التي تؤدي بدورها إلى تقويض نوعية الحوكمة وزيادة إمكانية تجدد الحروب.

4 - **الاعتماد على عائدات الموارد الطبيعية يقوّض الحوكمة في المنطقة**. تعكس مداخيل الموارد الطبيعية التي تسمى "عائدات ريعية" تردّي الحوكمة السائدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، سواء في الدول المنتجة للنفط أو تلك التي تعتمد على التدفقات المالية من كبرى الدول المنتجة للنفط. باختصار، يمكن القول إن عائدات الموارد الطبيعية البارزة تزيد من تعرّض المنطقة لصدمات الأسعار الإيجابية والسلبية، والاستبداد المالي، كما تحول دون تعزيز التنوّع الاقتصادي وفرص العمل التي يدرّها النمو الذي لا يعتمد على قطاع النفط. إلى ذلك، تلغي عائدات الموارد الطبيعية مسؤولية الدولة في تأمين الشرعية اللازمة لاستيفاء عائدات الضرائب، وهو جانب أساسي وتقليدي لصياغة عقد اجتماعي سليم بين الدولة ومواطنيها. فبغياب هذه المسؤولية، تجبر الدولة على زيادة اعتمادها على دعومات الغذاء والنفط وتخويف المواطنين بممارسة القمع بهدف شراء ولائهم أو إنفاذه.

5 - **وجود أعداد كبيرة من الشباب العاطلين عن العمل قد يعزز خطر الصراع**. تواجه البلدان التي تعاني وجود أعداد كبيرة من الشباب ارتفاعاً بارزاً في خطر نشوب صراع. وتنطبق هذه الخلاصة بالتحديد على هذه المنطقة حيث أن الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و29 سنة يشكلون ما يصل إلى 40 في المئة من سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وقرابة 47 في المئة من السكان في سن العمل. وتتفاقم مخاطر الصراعات بسبب الفرص الاقتصادية المحدودة المتاحة أمام الفئة العمرية الشابة داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا- وهذا منتج فرعي للنمو غير النفطي المحدود، والصراع، ونقص الحوكمة- وانحسار العائدات الاقتصادية لزيادة أعداد المتخرّجين في المنطقة.

6 - **تستتبع التحولات السياسية بتنامي خطر الصراع**. قد يتلو التحولات السياسية، بما فيها التحولات التي تتحقق سلمياً ولا سيما تلك التي تتضمن تغييرات في قيادة الدولة، ارتفاع بارز في مخاطر نشوب صراع. وفيما يصل الاهتمام الدولي إزاء العنف المسلح إلى أوجه خلال التغيرات السياسية الأبرز ومباشرة بعدها، قد يتأخر بروز الخطر الفعلي. إذ تظهر الأبحاث أن تغيرات القيادات السياسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قد استتبعت غالباً بصراع بعد سنة أو سنتين فيما حاولت الأنظمة الناشئة والمواطنة الحديثة إرساء سلطتها وحقوقها. وتؤكد فئات من السكان- سواء كانت جماعات عرقية، أحزاباً سياسية، أو مناطق محددة- استقلالها فيما يبذل القادة الجدد وسعهم لإحكام سيطرتهم على البلاد.

7 - **عمل البنك الدولي في بلدان هشة ومتأثرة بالصراعات** في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ولكن ربما لم يقارب موضوعي الصراعات والهشاشة عن سابق وعي وإدراك. تقوم هذه الدراسة بمراجعة لعمل البنك الدولي في البلدان المتأثرة بالصراعات داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وبالتحديد العراق، ولبنان، واليمن، والضفة الغربية وغزة. فقد منح البنك الدولي أو أقرض ما يقارب 5 مليارات دولار في الفترة الممتدة بين 1998 و2010، خصص نصفها تقريباً لقطاعات المياه والتعليم والتنمية المدنية. ويتبلور من تقييم العقد الأخير من التجارب والخبرات أن المنظمة قد أثبتت قدرتها على تنفيذ مروحة واسعة من المشاريع المختلفة في هذه السياقات المعقدة وغير الآمنة

أحياناً، بالاعتماد على إجراءات سهلت عمليات استجابة سريعة ومرنة في آن. وتبين التجربة في الضفة الغربية وغزة أن البنك الدولي قادر على الاضطلاع بدور تقني قيادي في سياق سياسي مثير للجدل إذا ما اعتمد المرونة الملائمة والمتناسبة والموارد البشرية اللامركزية. لكن غالباً ما صعب على البنك الدولي ترجمة فهمه لمحركات الصراع والهشاشة المحلية إلى التزام استراتيجي وعملي. فواقع الحال أن الصراع موضوع لطالما رأى البنك الدولي أنه عليه العمل "من حوله" لا باعتباره تحدياً إنمائياً جوهرياً يستوجب مقاربة واعية في إطار صلاحيات المؤسسة، ليدرَج بالتالي بصفته جزءاً من التصميم والتنفيذ العمليين.

التوصيات

8 - ترسم خلاصات التقرير عن التنمية في العالم 2011 والتحليل المدرج ضمن هذه الدراسة الطريق إلى توصيات استراتيجية، ومبرمجة وموجهة نحو السياسة وهي قابلة للتطبيق بالنسبة إلى البنك الدولي وربما بالنسبة إلى جهات إنمائية فاعلة أخرى. وبما أن المنطقة تشهد تنوعاً بارزاً، تجدر الإشارة إلى أن التوصيات الآتية هي بمثابة اقتراحات عامة وليس من الضروري أن تنطبق كل منها على كافة البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

9 - **معالجة دورات العنف المتكررة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عبر تثمين الدور المحوري الذي تلعبه الحوكمة والمؤسسات الشرعية**. تظهر هذه الدراسة كيف يطرح ضعف الحوكمة نفسه كمحرك أساسي للصراع ونتيجة سلبية له. وعليه، تضع أجندة الحوكمة شعوبُ المنطقة التي بدورها تحدد عناصر الحوكمة الأهم بالنسبة إليها. غير أن هذا كله يبلور مطالبة الشعوب المتنامية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بحقوق الإنسان، والإدماج، والعدالة الاجتماعية، وإجراءات مكافحة الفساد وبناء عقد اجتماعي مستدام يساهم في إرساء شرعية الدولة. وعليه، تتقدم هذه الدراسة بتوصية أساسية مفادها إيلاء المزيد من الاهتمام لدعم جوانب العرض والطلب على الحوكمة، بما فيها مقاربة مكيّفة لدعم إدارة القطاع العام، والشفافية، والمساءلة، وحكم القانون وتوفير الخدمات.

10 - **تعزيز النمو الشامل من خلال خلق فرص العمل والتنوع الاقتصادي**. لا تقف الكلفة التي يدفعها الفرد بسبب البطالة عند تردّي وضعه الاقتصادي بل تتخطى ذلك لتشكل عاملاً اساسياً في وضعه الاجتماعي وشعوره بالكرامة. وبالتالي، على عملية خلق فرص العمل، التي لا يجوز أن تنحصر بالفئات العمرية الشابة من سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، أن تتصدر المبادرات الإنمائية- ليس بصفتها منتجاً فرعياً للنموّ، بل باعتبارها هدفاً رئيساً بحد ذاته. إذ يمكن زيادة التنوع الاقتصادي بعيداً عن مجال النفط والغاز أن يسهم في زيادة الطلب على اليد العاملة، فيما يحدّ في الوقت عينه من الاعتماد على عائدات النفط ويخفف مترتبات هذا الاعتماد التي نذكر من بينها عدم الاستقرار الناتج عن صدمات الأسعار وما يسمى "الريعية".

11 - **اعتماد المقاربات الدولية** للحرص على تنسيق أولويات الجهات الفاعلة الدولية – بما فيها البنك الدولي- واستراتيجياتها وحوافزها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مع التحديات الخاصة بالمنطقة. تقترح هذه الدراسة إعادة النظر في طريقة تحليل البنك الدولي للاقتصاد السياسي لعملائه، وبالتالي تقيم المخاطر وتقيس النتائج. كما تتيح المعاينة المصنّفة للتباينات المكانية والاجتماعية تحسين عملية الاستهداف والتأثير.كما يطبّق هذا التحليل المجتمعي المفصّل كذلك على مشاريع الاستثمار وعمليات دعم الموازنة.

12 - **الاستقاء من مبادرات وتجارب وموارد إقليمية وعالمية** لمقاربة التحديات العابرة للحدود بفعالية كبرى والبناء على التجارب العالمية. باعتبار أن عدداً من مخاطر التنمية وتحدياتها ومحركات الصراع إقليمي أو حتى عالمي بطبيعته، يجوز إيجاد الحلول خارج المقاربات الثنائية أو المبنية على أساس "الدولة-المركز". كما يجوز إيلاء المزيد من الاهتمام إلى الحوكمة الإقليمية والأولويات القضائية من خلال آليات مثل مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية. وتضم المنطقة مجتمعاً إنمائياً متماسكاً يمكن استكماله بإنشاء صناديق ائتمانية متعددة المانحين لتمويل السلع الإقليمية العامة والحدّ من أكلاف العمليات المترتبة على الحكومات ووكالات التنفيذ. وأخيراً، وبالنظر إلى التحولات السريعة والمعقدة الجارية في المنطقة، لا بدّ من بذل جهود إضافية لدعم موارد الأبحاث الإقليمية وتوفير التدريب على مسائل الحوكمة والصراع.

مقدمة

1 - عند انتقال هذه الدراسة إلى مرحلة الصياغة، كانت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قد شرعت تشهد عدداً من المظاهرات والتغيرات السياسية غير المسبوقة منذ عقود[1]. فقد أدت الثورة التي بدأت في تونس، والتي سميت فيما بعد "ثورة الياسمين"، إلى استقالة الرئيس زين العابدين بن علي الذي حكم البلاد لما يقارب ربع قرن. بعده، سقط نظام بدا أكثر تماسكاً، وهو نظام الرئيس المصري حسني مبارك، الذي سلم مرغماً دفة إدارة البلد إلى المؤسسة العسكرية بعد 30 سنة في كرسي الرئاسة. وتحول ميدان التحرير الذي ضمّ كبرى المظاهرات في القاهرة إلى رمز بارز في المنطقة فيما بزغت المطالبات بنظم حكم أكثر تمثيلاً وشرعية وفعالية في كل من الجزائر، والبحرين، وإيران، والعراق، والأردن، وليبيا، والمغرب، والمملكة العربية السعودية، وسوريا، واليمن[2]. وبالرغم من بعض الاستثناءات، لم تتكلل المبادرات من مثل زيادة أجور موظفي القطاع العام، والوعود باعتماد بعض إجراءات التحرير السياسي وغيرها بالنجاح في إسكات مطالب الشعوب بإجراء تغيير واسع النطاق. فالردود العنيفة التي قابلت الاحتجاجات في البحرين ومصر وسوريا وليبيا وغيرها ما أدت إلا إلى إذكاء نار التوتر وصب الزيت على نار المظاهرات ورفع صوت الدعاوى إلى التغيير. هكذا بدأ يتحول تصور المنطقة وديناميكياتها الداخلية. إذ لم يعد ينظَر إلى الدول الاستبدادية وما وصفه البعض بالدول القمعية بمنظار الدول التي تشكل مصدر استقرار بل باعتبارها مصدر هشاشة أساسياً في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا[3].

2- جاءت الأحداث الأخيرة، التي لن تبرح تتطور عندما يبدأ البنك الدولي بنشر هذه الدراسة، لتقوض المنطق السائد حول الصراع والهشاشة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. كما أظهرت أهمية النظر إلى ما هو أبعد من التحاليل الإعلامية الضيقة البصيرة للمنطقة وضرورة مراجعة مجموعة الأدلة الكمية والنوعية المتوفرة والتي جمعت بعد سنوات من العمل. وهذا بالتحديد ما تصبو إليه هذه الدراسة- أي حشد تجارب البنك الدولي وخبرة الباحثين واصحاب الممارسات لتحسين فهم محركات الصراع والهشاشة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وكيفية الاعتماد على المساعدات الإنمائية للحدّ من هذه القوى التي قد تكون مدمّرة. نشير في هذا الإطار إلى أن العمل على هذه الدراسة بدأ قبل سنة من حصول التحولات السياسية الأخيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وعليه، لم تتطرق الدراسة إلى تحليل المظاهرات والتغيرات في قيادة بعض دول المنطقة التي بدأت منذ شهر كانون الأول/ ديسمبر 2010. فأي تحليل من هذا النوع يبرز ضعفه في هذا السياق الحديث والمتحرّك ليصير قديماً بالياً.

---

[1]- لمراجعة مفيدة، العودة إلى "مئات الآلاف يتظاهرون في أنحاء الشرق الأوسط"، لـ أس. أوترمان و جي دي غودمان، صحيفة نيويورك تايمز، 25 شباط/فبراير، 2011.

[2]- "المظاهرات تحمل على التغيير في مصر، وتونس، والأردن، واليمن"، أخبار السعودية اليوم، 14 شباط/فبراير، 2011.

[3]- العودة إلى م. ب. بوسوسني، وم. ب. أنغريست، محررتان، "الاستبداد في الشرق الأوسط: الأنظمة والمقاومة" (بولر، سي: لين رينر، 2005).

خلفية الدراسة ونطاقها

3- صمّمت هذه الدراسة لتكون ملحقاً للتقرير عن التنمية في العالم 2011 الذي يقارب موضوع "الصراع، والأمن والتنمية"[4]. وتعتمد على بيانات وتجارب خاصة بالمنطقة لتغطي خلاصات التقرير عن التنمية في العالم وتحصرها ضمن سياق منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. بدأ إنتاج هذا التقرير مع تفويض عدد من أوراق معلومات أساسية متعلقة بالصراع والتنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (العودة إلى الملحق أ للحصول على لائحة بأوراق المعلومات الأساسية). وقد استكمل ذلك بمراجعة لتجربة البنك الدولي في مقاربة التحديات الكامنة في أوضاع هشة ومتأثرة بالصراع في المنطقة. إلى ذلك، وحرصاً على ضمّ أصوات ووجهات نظر من داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نفسها، عقدت سلسلة من الاستشارات وورش العمل في مصر، ولبنان، والضفة الغربية، واليمن والعراق باعتبارها جزءاً من عملية التقرير عن التنمية في العالم 2011[5].

4 - باعتبار هذه الدراسة مكمّلة للتقرير عن التنمية في العالم، صيغت لغايتين: أولهما، وكما ذكر أعلاه، الذهاب إلى ما هو ابعد من التحليل العالمي الكلي الذي يقدمه التقرير عن التنمية في العالم وتوفير تحليل إقليمي يعكس جوانب الصراع والهشاشة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي قد تختلف عن الجوانب نفسها في نموذج عالمي. فهل تتشارك الصراعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الميزات والمحركات نفسها مع مثيلاتها في مناطق أخرى من العالم؟ وهل تخلّف الأثر نفسه على معيشة المواطنين وتنمية مجتمعاتهم واقتصاداتهم؟ بالاستناد إلى هذا التحليل الخاص بالمنطقة، تسعى الدراسة في هدفها الثاني إلى النظر في مدى مقاربة المساعدات الإنمائية، لا سيما تلك التي قدمها البنك الدولي، لطبيعة الصراع والهشاشة الخاصة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وكيفية الاعتماد على هذه المساعدات للحدّ من خطر الصراع وتخفيف الهشاشة في المستقبل.

5- يعتبر الصراع ظاهرة ديناميكية وكثيرة التعقيد؛ لذا تتعذر مقاربة مختلف جوانبه بعمق واستيفاء إذ تتخطى نطاق هذا التقرير الخاص وقدراته. لذا اعتمدت بعض الخيارات ورسمت بعض الحدود لما يمكن هذه الدراسة إنتاجه. بداية، وباعتبار هذه النقطة الأبرز، اختار كتّاب التقرير التركيز على محركات الصراع والهشاشة وآثارهما التي يمكن تغييرها عبر السياسات والتدخلات الإنمائية، ليس بقصد تجاهل تأثير العوامل التاريخية أو الدينية أو العالمية أو التقليل من أهميتها، بل اعترافاً بالقدرة الأوسع التي تتمتع بها جهات أخرى في مجال تحليل هذه العوامل ومقاربتها. ثانياً، تقرّ هذه الدراسة بأن الصراع بصورة عامة هو جزء لا يتجزأ من حياة البشر وغالباً ما يكون عاملاً اساسياً في التغيير المجتمعي. لهذا السبب بالتحديد، انصب التركيز في هذه الدراسة على الصراع العنيف (التعريف متوفر في المربع أ أدناه) والدمار البشري، والاجتماعي والاقتصادي المترتب عليه في أغلب الأحيان. إلى ذلك، غاب عن هذه الدراسة مقاربة العنف الجرمي وانعدام الأمن. أخيراً، وكما ورد أعلاه، ليست هذه الدراسة محاولة لتحليل "الربيع العربي" أو تقييمه. فالتحليل الوارد في الدراسة يعتمد بصورة أساسية على البيانات والقرائن المستقاة من أوضاع ينطبق عليها تعريف الصراع

---

[5]- العودة إلى البنك الدولي، "التقرير عن التنمية في العالم 2011: الصراع، والأمن، والتنمية" (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 2011).

6- يتوفر بعض من تسجيلات هذه الاستشارات على الإنترنت على الموقع التالي: http://wdr2011.worldbank.org/consultations-map

العنيف قبل نهاية 2010. ولكن سترد بعض الصلات بالوضع الحالي حين يكون ذلك ملائماً، وفي الحالات التي تشير فيها القرائن إلى استراتيجيات للحدّ من الخطر المحتمل.

المربع أ- مصطلحات أساسية: الصراع والهشاشة

بنيت هذه الدراسة على أساس تعريف الصراع الذي أورده معهد الأبحاث السلمية الدولية PRIO في أوسلو وبرنامج جامعة أوبسالا لبيانات الصراعات. وبموجب هذا التعريف، يشكل العنف المسلح والمنظم الذي يؤدي إلى أكثر من 25 وفاة خلال المعارك في السنة صراعاً، بينما تعتبرالصراعات التي تؤدي إلى أكثر من ألف وفاة خلال المعارك في السنة صراعات "كبرى". ولكن هذه الدراسة تظهر أيضاً أن تعريفات حدة الصراع المعتمدة على عدد الوفيات السنوية خلال المعارك قد تكون مضللة بالنظر إلى الضرر الذي تسببه الصراعات والذي يتخطى ساحة المعركة، إضافة إلى التباينات البارزة في عدد الوفيات خلال المعارك بين سنة وسنة في مناطق مثل الضفة الغربية وغزة.

وبالنظر إلى الهشاشة وحالات الهشاشة، تعتمد هذه الدراسة التعريف الوارد في التقرير عن التنمية في العالم 2011، حيث أن حالات الهشاشة هي "فترات تفتقر خلالها الدول أو المؤسسات إلى القدرة، أو المساءلة أو الشرعية اللازمة لتنظم العلاقة بين مجموعات المواطنين نفسها وبين المواطنين من جهة والدولة من جهة أخرى، ما يجعل المواطنين عرضة للعنف". غير أنه، وبالنظر إلى الجدلية التي أحاطت في بعض الأحيان النقاشات حول مسألة الهشاشة، تلتزم هذه الدراسة التركيز على الصراع أكثر منه على الهشاشة، وتنظر إلى مسألة الهشاشة بصورة اساسية وبناء على التقرير عن التنمية في العالم 2011، باعتبارها حالات يرتفع فيها مستوى التعرض للعنف.

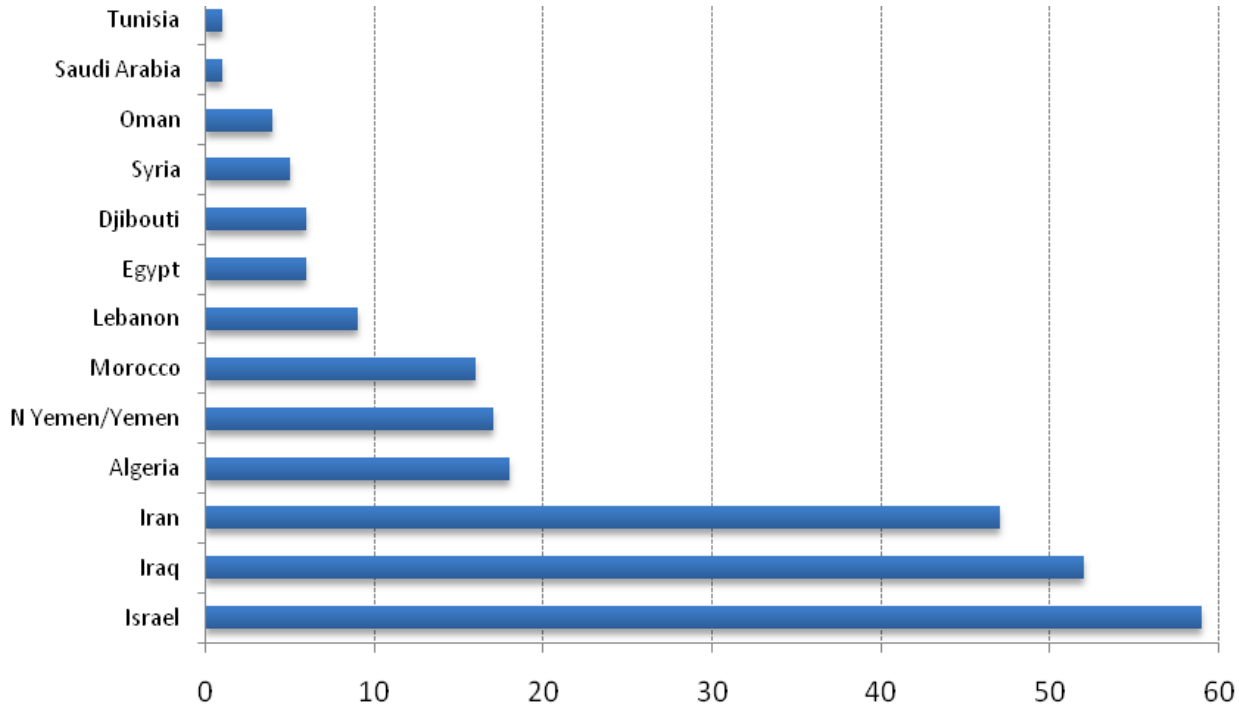
الصراعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: محركاتها وآثارها

6- ارتفع عدد الصراعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وانخفض مراراً في العقود الأخيرة المنصرمة بحسب التوجهات العالمية. غير أن هذا العدد لم يتطور بحسب التنامي السكاني، إذ شهدت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ما يقارب 15 في المئة من الصراعات في العالم منذ العام 1945، مع أنها لا تضم أكثر من 5،5 في المئة تقريباً من سكان العالم وأقل من 10 في المئة من دول العالم.[6] وتكتمل الصورة إذا ما اكتفينا بمعاينة الصراع داخل الدول، بما أن منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا شكلت موقعاً لما يقارب ثلث الحروب داخل الدول في العالم في نهاية سبيعينات القرن العشرين وحتى تسعينياته. وقد تلاشت هذه النزعة في العقد الأخير حيث انحسرت نسبة الصراعات الدائرة في المنطقة بعشرة في المئة من الصراعات في العالم فيما تنطبق النسبة نفسها على الحروب الأهلية التي دارت في المنطقة. وتجدر الإشارة إلى أن إجمالي عدد الصراعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قد يبدو أكبر، غير أن توزع سنوات

[6]- في إطار هذه الحسابات، يقدر عدد السكان بـ 377،340،571 نسمة في 2010 مقابل عدد السكان في العالم البالغ 6،852،472،823 نسمة. وتعود بيانات الصراعات إلى قاعدة بيانات برنامج جامعة أوبسالا لبيانات الصراعات.

الصراع بين الدول يبدو غير متساوٍ إطلاقاً: إذ وقع 65 في المئة من الصراعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا منذ 1960 في إسرائيل، والضفة الغربية وغزة، وإيران، والعراق. أما الجزائر واليمن والمغرب فكان لها نصيب يبلغ 21 في المئة من سنوات الصراع.[7] كما أن معظم البلدان الأخرى في المنطقة لم تعرف أي صراع في السنوات الخمسين المنصرمة.

الصورة 1- *سنوات الصراع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، 1960- 2009*



المصدر: مايكل روس، نيماه مزاهيري، وكاي كايزر، "لعنة الموارد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ثروة الموارد، صدمات اقتصادية وخطر الصراع"، ورقة معلومات لدراسة البنك الدولي حول الصراع والتنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، 2011؛ احتسبت بالاستناد إلى بيانات في غليدتش وغيره (2002) وهاربوم وولنستين (2010)

[7]- لغايات هذا التحليل، تم الجمع بين صراعات اليمن الشمالية وجمهورية اليمن

7- تستند هذه الأرقام إلى بيانات سبق جمعُها بزوغ "الربيع العربي". ولا يزال الوقت مبكراً للجزم ما إن كانت أحداث العنف الأخيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ستبطل التوجه المتراجع. كما تشير الدراسة إلى الرأي السائد في المنطقة ومفاده أنه من غير المحتمل لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن تحقق السلام العادل والدائم طالما أن الصراع الإسرائيلي-الفلسطيني مستمر.[8] فهذا الصراع يضطلع بدور أساسي في التأثير على التصورات المحلية والعالمية للمنطقة، كما أنه حفز ولو جزئياً الاهتمام والاستثمار الدوليين والمساعدات الإنمائية التي تدفقت على المنطقة.[9] وقد حاول عدد من علماء السياسة، والاقتصاد والمتخصصون في علم الإنسان وغيرهم من الباحثين تبيان مميزات هذا الصراع والنظر في محركاته.[10] ويظهر كل تحليل مماثل تقريباً أن هذا الصراع قد استحال بدوره مصدراً للتوتر والعنف داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وفي العالم. وإذ تلعب الجهات الفاعلة في مجال التنمية والمساعدات الإنمائية المخصصة للمنطقة دوراً محورياً في الضفة الغربية وغزة (العودة إلى البيانات أدناه)، تقدم هذه الدراسة نظرة مختلفة عن المساعدات التي وفرها البنك الدولي في المنطقة وتبين الحاجة إلى تحليل المحركات والاستجابات الإنمائية في سياقات متخصصة.

آثار الصراعات على التنمية البشرية والاقتصادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

8- يزداد مستوى الوعي لدى الأسرة الإنمائية حول استحالة الفصل بين الصراع وأجندات التنمية. إذ لم تحقق أي دولة تعاني الهشاشة وتدني المداخيل أياً من الأهداف الإنمائية للألفية، فيما تضم الدول الهشة المتأثرة بالصراع والتي هي في طور "الانتعاش" 77 في المئة من أطفال العالم الذين هم في سن الدراسة وغير الملتحقين بمدرسة ابتدائية، و61 في المئة من فقراء العالم، و70 في المئة من معدلات وفيات الرضّع.[11] فالصراع يقصر من أمد الحياة ويزهق أرواح المواطنين داخل ساحات المعارك وخارجها- من خلال أعمال العنف المباشرة ونتيجة الحرمان وتردي الخدمات المتوفرة- خلال الصراع وطوال سنوات بعد انتهاء الحرب. إلى ذلك، تتراجع الأوضاع الاقتصادية، وتستلزم عودة الوضع الاقتصادي في بلد متأثر بالصراع إلى ما كان عليه قبل نشوب هذا الصراع سنوات من السلام والاستقرار النسبيين. ونرى أن عملية التراجع السريع نفسها خلال الصراع والتي يليها عودة بطيئة وجزئية إلى الوضع السائد سابقاً تنطبق كذلك على مسألة الحوكمة ونوعية الإدارة العامة.[12] كما يخلّف الصراع آثاراً غير ملموسة على الثقافات، والمجتمعات والترابط الاجتماعي، وكلها عناصر هامة خرجت عن ميدان اختصاص هذه الدراسة. بدلاً من ذلك، تخلص الدراسة إلى بعض الاستنتاجات المثيرة للاهتمام حول بعض المؤشرات الأكثر قابلية للقياس، على غرار معدلات الوفيات، والتهجير، والتنمية الاقتصادية.

---

[8]- كما أظهرته استشاراتنا في المنطقة والتي صنفت الصراع على أنه صراع عربي-إسرائيلي لا مجرد صراع فلسطيني-إسرائيلي.

[9]- إدوار إ. عزار، بول جريديني، رونالد مكلورين، "الصراع الاجتماعي الممتد؛ النظرية والممارسة في الشرق الأوسط"، مجلة الدراسات الفلسطينية، المجلد 8، العدد 1 (خريف 1978)، من الصفحة 41 إلى 60.

[10]- دان سميث، "حالة الشرق الأوسط: أطلس الصراعات والقرارات"، مطبوعات جامعة كاليفورنيا، بيركلي، النسخة الثانية، 2006، 2008

[11]- البنك الدولي- التقرير عن التنمية في العالم 2011، 63

[12]- هيغري ونيغارد، "فخ الحوكمة-الصراع في منطقة الإسكوا"، ورقة مقدمة لدراسة الأمم المتحدة- لجنة الإسكوا حول "نقص الحوكمة والعودة إلى الصراع في منطقة الإسكوا"، 2011.

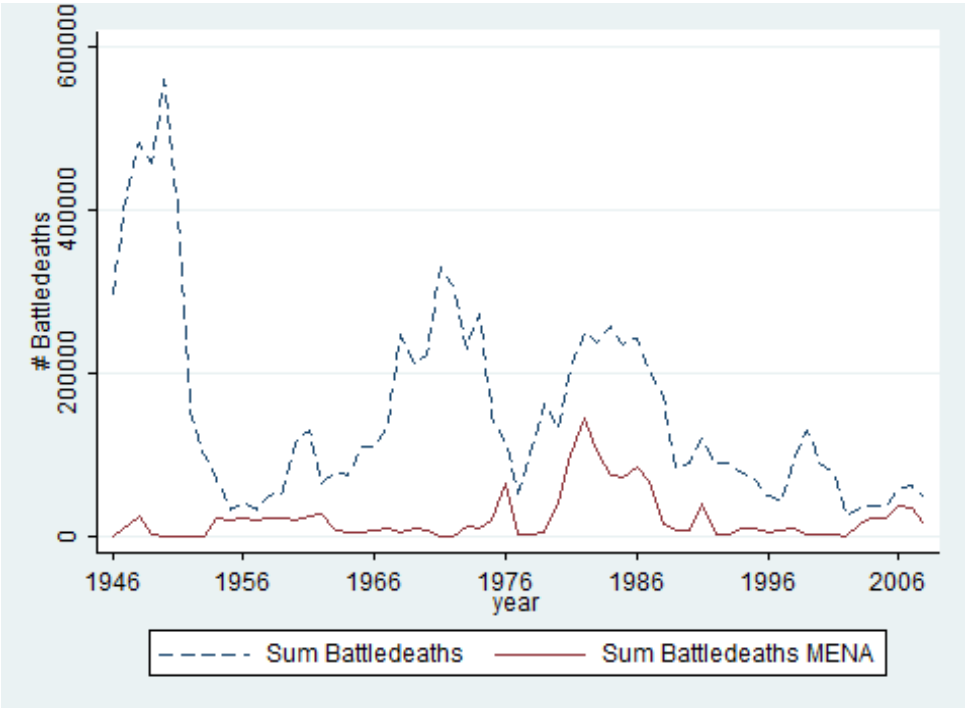
الأهداف الإنمائية للألفية

9- كما ذكر أعلاه، شهدت المنطقة عدداً متفاوتاً من الصراعات التي أخذت منحى مدمراً نظراً إلى المشاركة الدولية فيها وأعمال القصف الجوي التي عرفتها. فالقتال المباشر ليس المسبب الوحيد لوقوع ضحايا الحرب، بما أن الكثيرين يموتون ليس بسبب العنف بل جراء الأسباب المرتبطة به، بما فيها تفشي الأمراض المعدية، وتدمير الأصول، وخسارة آليات الدعم، وتنوع الإنفاق الحكومي بعيداً عن الخدمات الأساسية. تشير التقديرات إلى أن عدد الوفيات غير المباشرة التي يمكن عزوها إلى الصراعات يقارب ضعفي العدد الحالي للوفيات الناتجة مباشرة من الصراعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.[13] وتبين أدلة الصراع في العراق الذي نشب منذ 2003 أن معدل الوفيات بلغ ثلاث وفيات غير مباشرة مقابل وفاة واحدة مباشرة نتيجة الصراع. وخلال حرب الخليج الأولى في 1991، بلغ هذا المعدل نسبة 3،3 وفيات مقابل وفاة واحدة.[14]

10- في السياق نفسه، تؤدي الوفيات الناجمة عن الحروب إلى تقصير أمد الحياة. فعلى المستوى العالمي، تؤدي خمس سنوات من الصراع إلى تقصير أمد الحياة إلى 4،5 سنوات. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، من شأن هذا الانحسار أن يقصّر معدّل أمد الحياة من 72 إلى 67،5 سنوات.[15] غير أن البيانات الواردة من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تشير إلى أن الصراع يدوم أربع سنوات ويحمل تأثيراً سلبياً أكبر على أمد الحياة، ما يؤدي إلى تراجع يقارب خمس سنوات.

[13]- غايتس، وغيره، "نتائج الصراع المسلح في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا".
[14]- العودة إلى كروز، ماغا، ووينمان، "العبء العالمي للعنف المسلح" (جنيف: الأمانة العامة لإعلان جنيف، مسح الأسلحة الصغيرة، 2008).
[15]- غايتس، وغيره، "نتائج الصراع المسلح في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا".

الصورة 2- *مجموع الوفيات في ساحات المعارك في الصراعات العالمية والصراعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا*



المصدر: غايتس، وغيره، "نتائج الصراع المسلح في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا".

الخط الأزرق المتقطع: مجموع الوفيات خلال المعارك
الخط الأحمر: مجموع الوفيات خلال المعارك في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

11- ساهم معدل وفيات الرضع المرتفع مساهمة بارزة في تقصير أمد الحياة في بلدان المنطقة المتأثرة بالصراع. وإذ يبدو متوسط ارتفاع معدل وفيات الرضع سنوياً بنسبة 1،17 في المئة لكل صراع أمراً بسيطاً، غير أن تأثيره التراكمي يترجم بارتفاع عدد وفيات الرضع مقارنة بالوفيات المباشرة خلال المعارك. أي، وبوصف مختلف، نجد أن رضيعاً واحداً كان يحتمل أن ينجو ويكمل حياته لولا الصراع يفارق الحياة مقابل كل شخص واحد يموت نتيجة العنف خلال الصراع. كما أن تأثير الصراع على معدل وفيات الرضع يستمر سنوات بعد انتهاء العنف، وذلك يعزى جزئياً إلى تأثيره على الخدمات والبنى التحتية الصحية.[16]

12- وإذ يبدو واضحاً أن الصراع يعيق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية على المستوى العالمي كما ذكر أعلاه (باستثناء مكافحة فيروس نقص المناعة المكتسبة/الإيدز)، لا تبدو العلاقة بين الصراع وهذا التدهور في

[16]- غايتس، وغيره، "نتائج الصراع المسلح في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا".

تحقيق هذه الأهداف واضحة تماماً في سياق منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فإلى جانب أمد الحياة ومعدل وفيات الرضع اللذين أتينا على ذكرهما آنفاً، يخلف الصراع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا آثاراً سلبية على معدلات المساواة في النوع الاجتماعي في مجال الالتحاق بالمدارس الابتدائية وقدرة الوصول الى خدمات المياه. إذ تبين التحاليل الاقتصادية القياسية أن سنة واحدة من الصراع الفرعي تحدّ من عدد السكان الذين يتمتعون بقدرة الوصول الملائمة إلى خدمات المياه بنسبة 0،9 في المئة تقريباً. ونجد أن قرابة 10 في المئة من سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لا يحظون بالوصول الكافي إلى المياه، وأنه بعد خمس سنوات من الصراع ترتفع هذه النسبة إلى ما يقارب 15 في المئة.[17]

التهجير

13- لعلّ اللاجئين والمهجرين داخلياً هم أكثر من يتكبّد الآثار السلبية للصراع على مجالي الصحة ومعدلات الوفيات. فمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تضمّ بلدين من أصل البلدان الثلاثة الأولى في العالم في إنتاج اللاجئين، وهما فلسطين والعراق، إضافة إلى أربعة من أصل المواقع الخمسة الأولى في العالم التي تأوي اللاجئين، بما فيها الضفة الغربية (762 ألف لاجئي)، وقطاع غزة (1،1 مليون لاجئ)، وسوريا (1.76 مليون لاجئ)، وإيران (مليون لاجئ) والأردن (621 ألف لاجئ).[18] كما تسجل الضفة الغربية وغزة، والأردن، وسوريا ولبنان النسبة الأعلى من اللاجئين إلى عدد سكان الدولة المضيفة في العالم. وفي مواقع كثيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لم يقتصر التهجير على فترة زمنية مؤقتة، بل استمر بلا انقطاع طوال عقود من الزمن.[19]

14- يشكل اللاجئون ضغطاً اقتصادياً واجتماعياً يثقل كاهل الحكومات والمجتمعات المضيفة . وبحسب الحكومة السورية، على سبيل المثال، ارتفع الطلب على الخبز المدعوم بنسبة 35 في المئة بعد تدفق اللاجئين العراقيين في 2006، ما كبّد الدولة السورية 34 مليون دولار، فيما ارتفع الطلب على المياه بنسبة 21 في المئة، بكلفة تقارب 7 ملايين دولار في السنة.[20] وتتضمن الأكلاف الأخرى المترتبة على إيواء اللاجئين تأمين الخدمات الاجتماعية والأمن. فقد يساهم اللاجئون في انعدام الاستقرار في المنطقة؛ وتضم الأمثلة البارزة عن الصراعات التي شارك فيها اللاجئون وأثروا فيها جزئياً أيلول الاسود في الأردن في العام 1970، والحرب الأهلية اللبنانية (1975- 1990)، وأحداث العنف الأخيرة التي حصلت داخل مخيم اللاجئين الفلسطينيين في نهر البارد ومن حوله في لبنان في 2007.[21]

---

[17]- غايتس، وغيره، "نتائج الصراع المسلح في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا".

[18]- سكوت ونظام، "أكثر من مجرد مسالة إنسانية؟ التهجير والتنمية في الشرق الأوسط"، ورقة معلومات أساسية لدراسة البنك الدولي حول الصراع والضعف في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، 2009.

[19]- البنك الدولي، التقرير عن التنمية في العالم 2011، 61.

[20]- الخالدي، أشرف، هوفمان وتانر، "اللاجئون العراقيون في الجمهورية العربية السورية: لقطة ميدانية"، ورقة من مشروع بروكينغز-بيرن حول التهجير الداخلي، حزيران/يونيو 2007.

[21]- سكوت ونظام، "أكثر من مجرد مسالة إنسانية؟ التهجير والتنمية في الشرق الأوسط"

15- عرف الدخل الفردي للاجئين الفلسطينيين بدوره تراجعاً؛ فيما بلغ الدخل الفردي الشهري للمواطن الأردني 183 دولاراً أميركياً، تدنّى الدخل الفردي الشهري للاجئ الفلسطيني إلى 91 دولاراً. في لبنان، لا يتوقع اللاجئ الفلسطيني أن يكسب أكثر من ربع ما يكسبه المواطن اللبناني العادي (اي 127 دولاراً أميركياً للفلسطيني مقابل 501 دولاراً أميركياً للبناني شهرياً).[22] ويضاف إلى فرص العمل المحدودة وتدني المدخول مشاكل اكتظاظ السكن وتدني نوعيته في العديد من الحالات بالنسبة إلى اللاجئين[23]. وإذ ركزت النقاشات حول التهجير بفعل الصراعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على أوضاع الفلسطينيين، خلقت الحرب الأخيرة التي عرفها العراق أزمة لاجئين ومهجرين داخلياً كبرى أخرى إذ دفعت ما يقدّر بـ 1،7 مليون لاجئ إلى كل من سوريا والأردن ولبنان[24]. وبدلاً من الاستقرار داخل المخيمات، اندمج معظم العراقيين في المناطق المدنية، ما صعّب التعرّف عليهم ومساعدتهم، فيما أرغمهم وضعهم غير النظامي على العمل لساعات طويلة مقابل أجر زهيد نسبياً؛ ودفع الفقر وتلكؤ الحكومات المضيفة عن فتح المدارس للاجئين العراقيين ببعض الأطفال العراقيين إلى سوق العمل[25].

التنمية الاقتصادية

16- يجد التقرير عن التنمية في العالم أن "البلدان المتأثرة بالعنف خلال ثمانينات القرن العشرين تأخرت في عملية تخفيف الفقر بثماني نقاط مئوية، بينما البلدان التي عرفت أزمة عنف كبرة خلال ثمانينيات القرن العشرين وتسعينياته تأخرت بنسبة 16 نقطة مئوية"[26]. وكما تشير هذه الخلاصة، غالباً ما تكون الآثار الاقتصادية التي يخلّفها الصراع آثاراً طويلة الأمد. لكن هذه الآثار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قد خمدت بفضل الثروة النفطية والمرونة المدهشة التي تتمتع بها الكثير من الاقتصادات غير النفطية في المنطقة. ففي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، قد تكون سرعة التعافي من الصراعات في المجال الاقتصادي مدهشة في بعض الأحيان (مع بعض الاستثناءات طبعاً)[27]. لنأخذ لبنان على سبيل المثال. وهو قد تمكن من تنمية اقتصاده خلال حربه الأهلية، وعقب حرب تموز/يوليو في 2006، شهدت البلاد نمواً لإجمالي الناتج المحلي تخطى 9 في المئة سنوياً. ومقارنة مع غيرها من المناطق في العالم، حيث تبدو التبعات الاقتصادية السلبية والطويلة الأمد للحروب واضحة ومؤكدة، تتحلى بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بعد الصراعات بقدرة أكبر على التعافي[28]. إذ تتميز بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، سواء بسبب العائدات النفطية في المنطقة، أو روح المبادرة، أو غيرها من العوامل، بالقدرة على تسجيل نمو سريع بعد الصراع. وبالنسبة إلى بعض البلدان، يتيح لها هذا المستوى من النمو السريع العودة إلى وضع اقتصادي مماثل لوضع الدول التي لم تعرف صراعاً. لكن الحديث عن قدرة بعض بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال

---

[22]- بوكو، برانر، الحسيني، لابيري وزريق، *"أحوال معيشة اللاجئين الفلسطينيين المسجلين في وكالة الأونروا في الأردن، ولبنان، والجمهورية العربية السورية، وقطاع غزة والضفة الغربية"* (جنيف ولوفان: معهد تخريج للدراسات الدولية وإنمائية في جميف والجامعة الكاثوليكية في لوفان، 2007)، 31.

[23]- على سبيل المثال، 70 في المئة من الفلسطينيين في المخيمات في الأردن يتحدثون عن اكتظاظ؛ ويرتفع هذا الرقم إلى 73 في المئة في سوريا و71 في المئة في لبنان. العودة إلى بوكو وغيره، *"أحوال معيشة اللاجئين الفلسطينيين"، 92.*

[24]- العودة إلى سكوت ونظام، " أكثر من مجرد مسالة إنسانية؟ التهجير والتنمية في الشرق الأوسط".

[25]- المرجع نفسه

[26]- البنك الدولي/ التقرير عن التنمية في العالم 2011، 60

[27]- المرجع نفسه

[28]- غايتس وغيره، نتائج الصراع المسلح في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا"

إفريقيا على النمو السريع بعد الصراع لا تعني أن غيرها من البلدان، بما فيها اليمن والضفة الغربية وغزة لا تستمر في المعاناة الاقتصادية قبل الصراع وخلاله وبعده.

الصورة 3- نمو إجمالي الناتج المحلي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، 1990- 2008

المرجع: غايتس وغيره، نتائج الصراع المسلح في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا"

الخط غير المتقطع: الصراع
الخط المتقطع: لا صراع
الخط المنقط: بعد الصراع

محركات الصراع الأساسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

17- يتطرق هذا القسم من الدراسة إلى "المحركات" التي تحدد ما إن كانت البلدان داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أكثر (أو أقل) عرضة للصراع. وقد اعتمدنا مصطلح "محركات" وليس "اسباب" بما أنه يشير إلى طبيعة أكثر ديناميكية وارتباطاً بالسياق. وتضم المحركات الأساسية التي تم تقييمها في هذه الدراسة ما يلي: (1) دخل فردي متدن أو في طور التدني، (2) أعداد هائلة من الشباب، (3) أنواع الحكم والتحولات، (4) تدني نوعية الحوكمة، (5) الاعتماد على موارد الطاقة (نفط وغاز)، (6) والهوية وعدم المساواة. لا تعتبر هذه اللائحة من المسائل مفصلة بما فيه الكفاية، إذ تركز على المحركات التي يمكن أن تنطبق بصورة عامة على كافة بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أكثر من تركيزها على بلدان أو سياقات خاصة. وخير مثال على ذلك هو أن الانقسام الديني قد يكون محركاً هاماً للصراع في بعض الحالات،

ولكن الأبحاث الاقتصادية التي أجريت لغاية إنجاز هذه الدراسة لم تظهر أي علاقة سببية إجمالية بين المسألتين[29]. إلى ذلك، يتم التركيز على العوامل القابلة للتخفيف من خلال المبادرات الإنمائية، وقد يقود ذلك إلى مسائل سياسية ودبلوماسية أكثر أهمية مثل الحدود المتنازع عليها أو التدخلات الإقليمية أو الدولية، وهي التي تنطبق على منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لكنها ليست جزءاً من صلاحيات البنك الدولي، ما يبرّر الاهتمام اليسير الذي تحظى به.

التراجع الاقتصادي وأعداد هائلة من الشباب

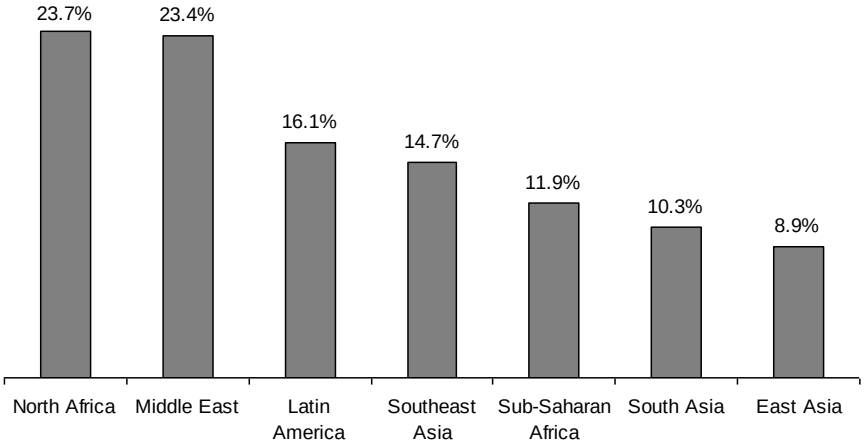
18- فيما يضاعف تدني الدخل الفردي من خطر نشوب الصراع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يبدو هذا الخطر في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أقلّ مما هو عليه في غيرها من المناطق في العالم. فعلى سبيل المثال، يتوقع أن التراجع النسبي بقيمة 10 في المئة في معدل الدخل الفردي (مقارنة مع مستوى الدخل السابق) يعرّض بلداناً في مناطق أخرى من العالم لخطر صراع أكبر من خطر الصراع الذي تواجهه منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فتداخل الاقتصاد والصراع في هذه المنطقة هو في أفضل حالاته محدود ومحصور، إذ تدخل في المعادلة متغيرات أخرى تخفف آثار العوامل الاقتصادية أو تؤدي دوراً أكبر باعتبارها محركات للصراع في المنطقة[30].

19- تظهر هذه النتيجة عدم دقة المتغيرات الاقتصادية المنفردة باعتبارها مصادر لخطر الصراع. وتشير الأبحاث إلى أن انخفاض الأداء الاقتصادي قد يكون سبباً أكبر لنشوب صراع عند وجود أعداد هائلة من الشباب لا سيما من الذكور العاطلين عن العمل. فأعداد الشباب الكبيرة بنفسها لا تسبب انعدام الاستقرار أو نشوب صراع؛ فالمسألة مسألةربط بين خطر الصراع الكامن في فئات الشباب وهيكلية الفرص التي تحددها عوامل مثل التحصيل العلمي، وفرص العمل، وبنية العائلة، ووسائل المشاركة السياسية والمدنية[31]. غير أنه جرى إثبات الترابط بين المجموعات الديموغرافية التي يكثر فيها عدد الشباب نسبة إلى عدد الراشدين والارتفاع في إمكانية حصول صراع محلي مسلح[32]. وبالتالي، في حال ارتفع عدد الشباب نقطة مئوية واحدة، ارتفع معه خطر نشوب الصراع بما يقارب 7 في المئة، بينما تكون البلدان التي تضمّ أعداداً كبيرة من الشباب أكثر عرضة للصراع بمعدل ثلاثة اضعاف مقارنة مع البلدان التي تبلغ فيها أعداد الشباب المعدل المتوسط في البلدان المتطورة[33].

الصورة 4- *الشباب (15- 24 سنة من العمر) والبطالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومناطق أخرى، 2009*

---

[29]- سامبانيس وشقير-فيزوسو، "الصراع والتنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا".
[30]- سامبانيس وشقير-فيزوسو، "الصراع والتنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا".
[31]- برات، بولسون واوردال، "الشباب، التحول والصراع في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ورقة معلومات اساسية لدراسة البنك الدولي حول الصراع والتنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 2011"، 2010
[32]- ستايتفيغ، "الشباب والمضطربون: الهيكلية العمرية السكانية والحرب الأهلية، تقرير برنامج التغيير البيئي والأمن رقم 11 (2009)، 12-19ح أوردال "الشيطان في الديموغرافيات: تأثير أعداد الشباب الكبيرة على الصراع المحلي المسلح، 1950-2000"، ورقة تنمية اجتماعية تابعة للبنك الدولي (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، وحدة منع نشوب الصراعات وإعادة الإعمار، 2004).
[33]- أوردال، "الشيطان في الديموغرافيات"، 9.



المصدر: منظمة العمل الدولية، التوجهات العالمية لعمالة الشباب (جنيف، مكتب العمل الدولي، آب/أغسطس 2010): 63.

أنواع الأنظمة والتحولات

20- تشير الأدلة إلى أنه، على المستوى العالمي، الأنظمة التي ليست استبدادية ولا ديموقراطية فعلية تكون الأكثر عرضة لاحتمال نشوب الصراع[34]. غير أن الأبحاث حول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تشير إلى أن الأنظمة الأنوقراطية (أو نصف الديمقراطية) هي في الحقيقة أكثر مرونة في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا منها في مناطق أخرى من العالم. فالنظام نصف الديمقراطي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا "هو أكثر استقراراً بأشواط من مثيلاته من الأنظمة في أجزاء أخرى من العالم، وأكثر استقراراً بكثير من ديمقراطية في إفريقيا دون الصحراء، وأكثر استقراراً من أنظمة استبدادية قائمة في معظم أنحاء العالم"[35]. وبعكس التوجهات العالمية السائدة منذ ستينيات القرن العشرين، لم تعرف بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التحول إلى الديموقراطية ولا تزال المنطقة توصف بأنها منطقة "نقص الحرية"، كما جاء في تقرير التنمية الإنسانية العربية الأول الذي أصدره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي[36].

21- شهدت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 17 في المئة من الانقلابات في العالم بين 1946 و2006، وضمّت أكثر دولتين من اصل ثماني دول في العالم معرضة للانقلابات (سوريا التي عرفت 20 انقلاباً والعراق الذي سجل 15 انقلاباً)[37]. وقد وصل 35 في المئة من سائر القادة في منطقة الشرق الأوسط وشمال

[34]- بركات وأوردال، "كسر الموجات السائدة؟ هل يحكم التعليم العلاقة بين ارتفاع أعداد الشباب والعنف السياسي؟"، ورقة عمل لأبحاث البنك الدولي حول السياسات، الصفحة 5114 (2009)؛ هيغري، إلينغسن، غايتس وغليديتش، "نحو سلام مدني ديمقراطي؟ الديمقراطية، التغيير السياسي والحرب الأهلية، 1816-1992"، مجلة American Political Science Review، 95:1 (2001)، 33-48.

[35]- غايتس، وغيره، "نتائج الصراع المسلح في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا".

[36]- تقرير التنمية الإنسانية العربية، 2002

[37]- سوريا هي البلد الوحيد في العالم الذي شهد 3 انقلابات ناجحة في 1949 وثلاث محاولات انقلاب في 1975.

إفريقيا إلى الحكم بطريقة غير منتظمة، مثلاً من خلال الانقلابات. ولكن المفاجأة تكمن في أن التحاليل الإحصائية بيّنت أن حصول انقلاب في السنوات الثلاث الأخيرة لا يفاقم خطر اندلاع حرب أهلية[38]. ذلك أن البيانات من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تشير إلى أن تغيرات القيادة داخل البلد الواحد، ولا سيما التغيرات التي تنقل البلد من نظام استبدادي إلى آخر، أدت على مر التاريخ إلى زيادة تعرّض البلاد إلى خطر نشوب صراع[39]. ولكن ما لم يكن في الحسبان هو أن الصراعات لم تحصل بموازاة تغيرات الأنظمة أو الانقلابات أو مباشرة بعدها في هذه الحالات؛ لا بل ظهر العنف السياسي خلال سنتين من هذه التغيرات على مستوى القيادة[40]. في بعض الحالات، اعتبرت القيادة الجديدة بمثابة مجموعات ضيعفة جاءت لتناهض النظام السائد وتحقق مصالحها الشخصية. أما في حالات أخرى، فقد ظهر الصراع نتيجة اعتماد استراتيجيات أمن داخلي تهدف إلى مساعدة القادة الجدد على تثبيت حكمهم؛ وقد أدى تزايد العنف في الأعمال العسكرية إلى تصعيد الانتفاضات التي تفاقمت بدورها لتستحيل أعمال عنف.

ضعف الحوكمة واعتماد على العائدات الريعية

22- يشير التحليل الاقتصادي القياسي الذي أجري لغاية هذه الدراسة الخاصة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى ترابط كبير بين الصراع وتردي مستوى الحوكمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وقد عاينت إحدى أوراق المعلومات الاساسية الخاصة بالدراسة مجموعة من المؤشرات التي تقارب جوانب مختلفة للحوكمة: المؤسسات السياسية الرسمية، والإقصاء والقمع السياسيين، وحكم القانون، والفساد، ونوعية البيروقراطية السائدة، وتأثير المؤسسة العسكرية على المجال السياسي، والسياسات الاقتصادية. وعبر ابتكار مؤشر مركب، وجد واضعو الدراسة أن هذه المنطقة ليست "أسوأ منطقة في العالم من حيث الحوكمة" فحسب، بل أنه ما من تحسن سجّل خلال الفترة التي تمت مراجعتها. في الحقيقة، تبين أن معظم المؤشرات كانت إما راكدة أو في تراجع[41]. وبالاعتماد على نماذج إحصائية لتقدير خطر استئناف الصراع في المنطقة، يظهر كتاب التقرير أن خطر تجدد الصراع في البلدان التي تتمتع بمستوى حوكمة جيد يهبط بسرعة بعد نهاية هذا الصراع. أما في البلدان التي تعاني تردي الحوكمة، فالعملية تستغرق وقتاً أطول. وما يصعّب الوضع أكثر هو أن الصراع يؤدي إلى المزيد من التراجع في نوعية الحوكمة ويقوّض فرص نجاح عملية الحوكمة المحسّنة على المدى القصير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا[42]. أي وبوصف مختلف، يكون البلد الذي يعاني ضعفاً في الحوكمة أكثر عرضة للوقوع في الدوامة المفرغة التي يشكلها الصراع والحوكمة السيئة.

الصورة 5- *معدل النسب المئوية لمؤشرات الحوكمة العالمية في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، 2009*

---

[38]- سامبانيس وشقير-فيزوسو، "الصراع والتنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا".

[39]- سامبانيس وشقير-فيزوسو، "الصراع والتنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا".

[40]- المرجع نفسه. ضمت هذه التغييرات على مستوى القيادة: الجزائر (1962)، وغيران (1979)، والعراق (1959 و1961-1970)، وعمان (1971-1975) وتركيا (1984- 1999) واليمن الشمالية (1948 و1962-1970).

[41]- هيغري ونيغارد، "فخ الحوكمة-الصراع في منطقة الإسكوا"

[42]- هيغري ونيغارد، "فخ الحوكمة-الصراع في منطقة الإسكوا"

مؤشر الحوكمة	المعدل الإقليمي	العراق	لبنان	الضفة الغربية وغزة	اليمن
التعبير عن الراي والمساءلة	23.2	13.7	35.5	20.4	11.8
الاستقرار السياسي	38.6	1.9	9	3.8	2.4
فعالية الحكومة	4738	8.1	30.5	21.4	11.4
الجودة التنظيمية	48.3	15.2	50.5	49.5	29.5
حكم القانون	49	1.4	32.1	44.8	13.2
التحكم بالفساد	49.1	4.8	22.9	39	15.2

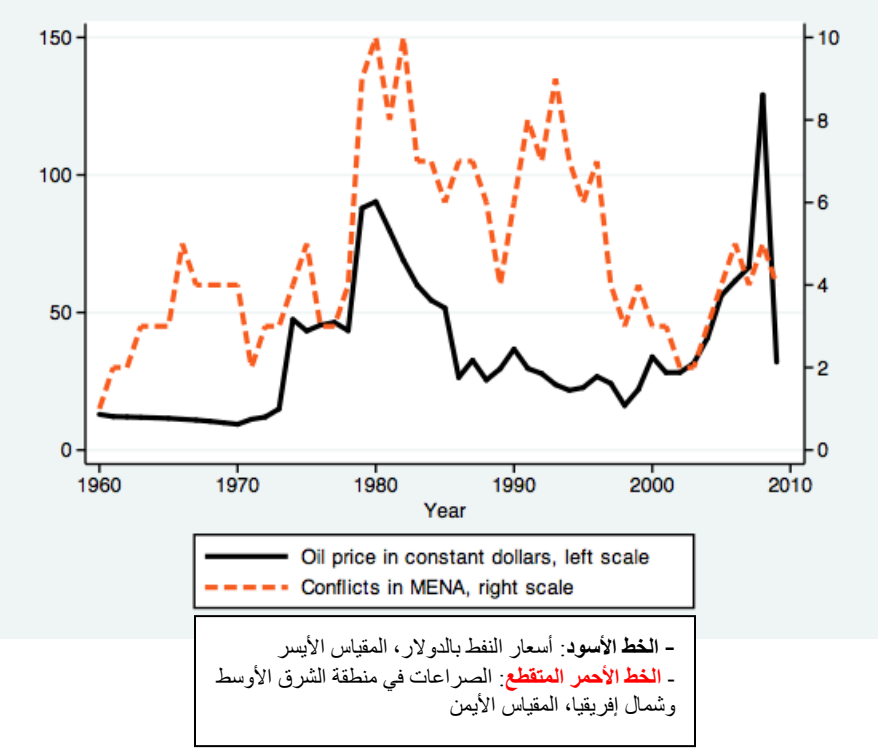
39- حتى عند مقارنة منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالبلدان التي تتمتع بمستوى مداخيل مشابه، تهبط منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى أسفل لائحة مؤشرات الحوكمة العالمية بالنسبة إلى إجمالي جودة الحوكمة. ومن بين الأسباب المحتملة لهذا التردي في مستوى الحوكمة الاعتماد على العائدات النفطية الذي لا ينحصر بالبلدان المصدرة للنفط بل يتعداها إلى الدول الكثيرة الاعتماد على النفط والتدفقات النقدية من مصدري النفط[43]. وبالنظر إلى مستوى المداخيل منذ 1960 بين مختلف الدول، نرى أن معدل الصراع في الدول النفطية أعلى بنسبة 40 في المئة مما هو عليه في الدول غير النفطية، كما أنه منذ نهاية الحرب الباردة، ارتفع الفرق ليصل إلى 50 في المئة تقريباً. كما أن خطر الصراع في الدول النفطية المتدنية المداخيل مثل اليمن كان أعلى بمعدل الضعفين مما هو عليه في الدول غير النفطية منذ 1992[44]. أما الدول التي تتمتع بمداخيل نفطية عالية وعدد قليل من السكان فهي الأقل عرضة للصراع، بينما تواجه دول مثل العرق، وإيران وأفغانستان، وهي التي تتمتع بمداخيل نفطية عالية وأعداد كبيرة من السكان خطراً متوسطاً (وليس بالضرورة مرتفعاً) من احتمال نشوب صراع[45].

الصورة 6- *أسعار النفط والصراعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، 1960- 2009*

[43]- روس، مزاهري وكيزر، "*لعنة الموارد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؟*"

[44]- هنا تعتمد الحسابات على تعريف "الدول المتدنية المداخيل" والذي يضم الدول التي يقل مستوى الدخل الفردي لديها عن 5000 دولار أميركي دون غيرها من الدول؛ وعليه، لا تندرج دول منطقة الشرق الأوسط وإفريقيا مثل ليبيا، والكوين، والمملكة العربية السعودية ضمن هذه الحسابات.

[45]- لاست-أوكار وسامبانيس، "الاقتصاد السياسي للصراع الداخلي المسلح في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا".



المصدر: روس، وغيره، "لعنة الموارد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؟ ثروة الموارد، صدمات اقتصادية وخطر الصراع"

23- ويؤدي عدم الاستقرار في أسعار النفط العالمية إلى صدمات اقتصادية صغرى في كبرى الدول المصدرة للنفط ما قد يفاقم خطر الصراع. فعلى سبيل المثال، عكس ميل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى الصراع الميل العالمي إلى الصراعات من حيث عددها، باستثناء الفترة الممتدة من 1978 إلى 1984 التي تضمنت صدمات أسعار نفطية إيجابية (من 1978 إلى 1979) وأخرى سلبية (1978 إلى 1984)[46]. أخيراً، وكما ورد في القسم السابق حول نوعية الحوكمة، أظهرت الابحاث التأثير المدمر الذي قد تحمله الثروات الطبيعية، ولا سيما الموارد النفطية، على نوعية الحوكمة والمؤسسات العامة[47]. وعليه، يمكن اعتبار عائدات النفط والغاز المسماة عائدات ريعية بمثابة متغير مؤثر يزيد من خطر الصراع عبر إضعافه نوعية الحوكمة. ومفاد إحدى النظريات أن الدول التي تتمتع بعائدات نفط وغاز عالية تشعر بالتحرر من واجباتها التقليدية التي تفترض جبي الضرائب من المواطنين، وتقل حاجتها إلى اكتساب موافقة شعبها على النظام الضريبي. بدلاً من ذلك، تتمكن الدولة من استخدام ثروتها المتأتية من الموارد الطبيعية لتأمين الدعومات وتوزيع العائدات الريعية من خلال وسائل مختلفة[48]. بدلاً من ذلك، قد تتخطى الدول الريعية، وهي التسمية المطلقة غالباً على الدول التي تعتمد على العائدات الريعية، موافقة الشعب فتركز جهودها على شراء ولاء

---

[46]- روس، مزاهري وكيزر، *"لعنة الموارد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؟"*

[47]- بارما، وكيزر وتوان مين لي، *"العائدات الريعية إلى الأثرياء؟ الاقتصاد السياسي للتنمية التي تقودها الموارد الطبيعية"* (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 2011).

[48]- الرشيد، *"تاريخ المملكة العربية السعودية"* (نيويورك: مطبوعات جامعة كامبريدج، 2002)؛ فانديوال، *"ليبيا منذ الاستقلال: النفط وبناء الدولة"* (غيثاكا، نيويورك: مطبوعات جامعة كورنيل، 1998).

مجموعة صغيرة من النخب الاساسية[49]. إلى ذلك، يتَعَزز أمن الدول المصدرة للنفط (مثلاً من خلال تأمين المعدات العسكرية والتدريبات، إلخ) بفضل الدول المستوردة للنفط[50].

المربع ب- التدخل الدولي والإقليمي

يضاف التدخل المكثف للدول الخارجية سواء كانت إقليمية أو أجنبية إلى العوامل المؤثرة في الصراع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وقد يتضمن هذا التدخل الغزو والتدخل العسكري، كما حصل عند اجتياح العراق للكويت في 1990 أو غزو الولايات المتحدة للعراق في 2003. وفي بعض الأحيان، يأخذ التدخل شكل تأمين التمويل،أو المواد الضرورية أو الأسلحة أو التدريب أو المساعدة التقنية أو الدعم اللوجستي أو الاستخبارات أو الدعم الدبلوماسي للحكومة أو الأطراف السياسية أو الجهات غير الرسمية أو غيرها في بلد أجنبي. ومن بين الأمثلة المستقاة من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، نذكر الدعم الأميركي لإسرائيل، والدعم الإسرائيلي والسوري والإيراني وغيره من أنواع الدعم للعديد من الجهات في الداخل اللبناني.

[49]- لدراسة حالة حول هذه الديناميكية في إيران، العودة إلى كارشيناس، "النفط، والدولة وعصر التصنيع في إيران" (نيويورك: مطبوعات جامعة كامبريدج، 1990).

[50]- روس، مزاهري وكيزر، "*لعنة الموارد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا*"

الهوية وانعدام المساواة

24- تندرج الهوية وانعدام المساواة على لائحة محركات الصراع ومسببات الهشاشة التي تم التطرق إليها في الأدبيات والدراسات الأساسية الأخرى. ولكن ما توصلت إليه البيانات كان محدوداً، ما صعّب تقييم مدى تطابق هذين المحرّكين على الوضع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالدقة والموضوعية اللتين تميزت بهما العوامل الآنفة الذكر. فعلى سبيل المثال، بعض عوامل قياس الهوية تصنّف منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من بين أكثر مناطق العالم تجانساً، بما أنها تتمتع بخلفية عربية بصورة أساسية وينحصر فيها التنوع اللغوي والديني. غير أن غيرها من عوامل القياس التي تقارب الطائفية وغيرها من العوامل تقدم وجهة نظر مختلفة[51]. إذ تجد لعض الدراسات أن سيطرة مجموعة هوية واحدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تزيد من خطر الصراع ولكن الدراسة نفسها تجد أن تجزئة المجتمع- وهي تقسيم المجتمعات بين مختلف مجموعات الهوية بدون أن تسيطر مجموعة واحدة على غيرها- لا تحدّ من خطر الصراع، ما يوفر شرحاً مفيداً لكن غير مُرضٍ من الجانب النظري لواجهة الصراع على الهوية في المنطقة[52].

25- غير أن الأدلة تشير بالفعل إلى أن الهوية إذا ما أضيفت إلى المساواة الأفقية (مثلاً على أساس الدين والعرق، إلخ) قد تكون مرتبطة بالصراع. ففي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالتحديد، تبين أن انعدام المساواة الاقتصادية الأفقية بين مختلف المناطق والمجموعات اللبنانية أدى دوراً محورياً في الحرب الأهلية التي عرفتها البلاد بالرغم من استمرار النمو الاقتصادي الإجمالي[53]. كما جرى الربط بين معدلات النمو التفاضلية، وتطبيق سياسات الدولة التي تعزز التباينات في الوصول الى الموارد مع عدد من الصراعات التي عرفتها المنطقة[54].

26- تتمتع منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بأحد أكثر مستويات توزيع الدخل عدالة في العالم بحسب معامل دجيني لقياس عدالة توزيع الدخل، وهي تكاد تتساوى بأوروبا وآسيا الوسطى والجنوبية في هذا المجال، بينما تحتل مرتبة أدنى بكثير من أميركا اللاتينية وإفريقيا دون الصحراء. إضافة إلى ذلك، سجلت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المستوى الأعلى في مجال الحد من التفاوت في الدخل بين الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين[55]. يقيس هذا المعامل انعدام المساواة العامودي فحسب (أي مستى انعدام المساواة بين الأفراد بدون العودة إلى التباينات داخل الجماعات) والذي يعتبر أنه يضمّ النشاط الجرمي والعنف. أما انعدام المساواة الأفقية (انعدام المساواة داخل الجماعات أو داخل المناطق) فهو يرتبط بنشوء

---

[51]- العودة إلى النقاش حول مختلف مشاكل التصنيف والترميز المرتبطة بالتشرذم في مؤلف سامبانيس وشقير-فيزوسو، "الصراع والتنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا".

[52]- العودة إلى سورلي، غليديتش وستراند، "لماذا تكثر الصراعات في الشرق الأوسط"، مجلة حل الصراعات، 49:1 (2005)، 151.

[53]- كمال، "لبنان ينفجر"، تقارير "تقرير الشرق الأوسط"، 44، (1976)، ومقدسي وصدقة، "الحرب الأهلية اللبنانية/ 1975-1990" في كوليي وسامبانيس، "فهم الحرب الأهلية: أدلة وتحاليل"، الجزء 2 (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 2005).

[54]- جونز، "بين الوزراء والمستقلين وكبار الموظفين": بريطانيا، أعمال سرية والحرب الأهلية اليمنية، 1962- 64"، دراسات الشرق الأوسط، 40 (يناير 2004)، 99-126.

[55]- سامبانيس وشقير-فيزوسو، "الصراع والتنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا".

الصراع[56]. ويؤدي انعدام المساواة الأفقية دوراً غير مادي هاماً. حين ينجم انعدام المساواة من التباينات داخل الجماعات في مجال القضاء، والإدماج والوصول الى السلطة، يستتبع ذلك تفاوتات مادية في الثروة والدخل من ضمن مجموعة من النتائج. كما يمكن "الضغوطات الاقتصادية" أن تتفاقم بفعل العوامل الاجتماعية من مثل "الإذلال، والكرامة، و(العار)، والرغبة في الانتماء"[57]. وكما في حالة التجزئة العرقية، لا تزال مشاكل ترميز البيانات وجمعها تؤخر إجراء تحاليل معمقة للعلاقة بين انعدام المساواة الأفقية والصراع.

الدمج بين محركات الصراع وآثاره في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

27- نشأ مفهوم "فخ الصراع" من الاستنتاج القائل إن الصراعات تولد (أو تعيد إنشاء) ظروفاً قد تسبب صراعاً مستقبلياً على نحو دوري. فتسعون في المئة من الصراعات التي نشبت في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين ظهرت في بلدان كانت قد ذاقت مرّ الحرب الأهلية. وبالمقارنة، انطبق الواقع نفسه على 43 في المئة فقط من الصراعات في ستينيات القرن العشرية و57 في المئة من الصراعات في السبعينيات[58].

28- وتكاد هذه النتيجة تغيّب الفرق بين محركات الصراع والهشاشة وآثارهما. ففي عام 2003، بان دور الظروف الاقتصادية التي تدفع دورات الصراع المتكررة وتشكل "فخ صراع اقتصادي"، حيث "أن البلد الذي يقع أولاً في الفخ يواجه خطر خوض حرب جديدة بعد انتهاء الحرب يصل معدله إلى عشرة أضعاف الخطر الذي كان يحدق به قبل بدء الحرب. إن نجح البلد في الحفاظ على السلام السائد بعد الصراع لمدة عشر سنوات تقريباً، يخف الخطر بنسبة كبيرة، ولكنه يبقى أكثر ارتفاعاً مما كان عليه قبل الصراع"[59]. غير أن البيانات، وكما ذكر آنفاً في هذا الفصل، تشير إلى أن أقوى محركات الصراع والهشاشة داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا هي محركات سياسية (مثلاً تحولات في نظام الحكن، حوكمة ضعيفة، الاعتماد على العائدات الريعية، وانعدام المساواة الأفقية) أكثر منها اقتصادية كلية.

29- ويعمل "فخ الصراع السياسي" على نحو مثيل لفخ الصراع الاقتصادي. إذ يدفع الصراع داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالقادة إلى زيادة الاستبداد. ويؤدي الصراع إلى زيادة القمع بينما يخفف أو يكاد يزيل فرص التعبير السياسي أو المعارضة السياسية. ولا ينطبق هذا الوضع على فترة الصراع فحسب بل يستمر بعد انتهائه إذ تزداد خشية القادة من أن تخفيف قبضتهم السياسية والعسكرية قد يزيد من أصوات المعارضة. نتيجة لهذا الوضع، تنخفض معدلات النمو الاقتصادي فينتشر التململ بين فئات واسعة من المواطنين. وبغياب أي قنوات رسمية للتعبير السلمي عن استيائهم، قد يلجأون إلى المظاهرات، أو أعمال الشغب، أو الإرهاب، أو التمرد، أو الصراع. ومرة أخرى، تردّ الدولة على هذه التحديات عبر تضييقها الخناق أكثر فتعيد بذلك شحن دورة الصراع السياسي. وإظهاراً لآليات فخ الصراع السياسي، نذكر أن 80 في المئة من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي كانت في وسط "حرب مستمرة" طويلة الأمد نسبياً

---

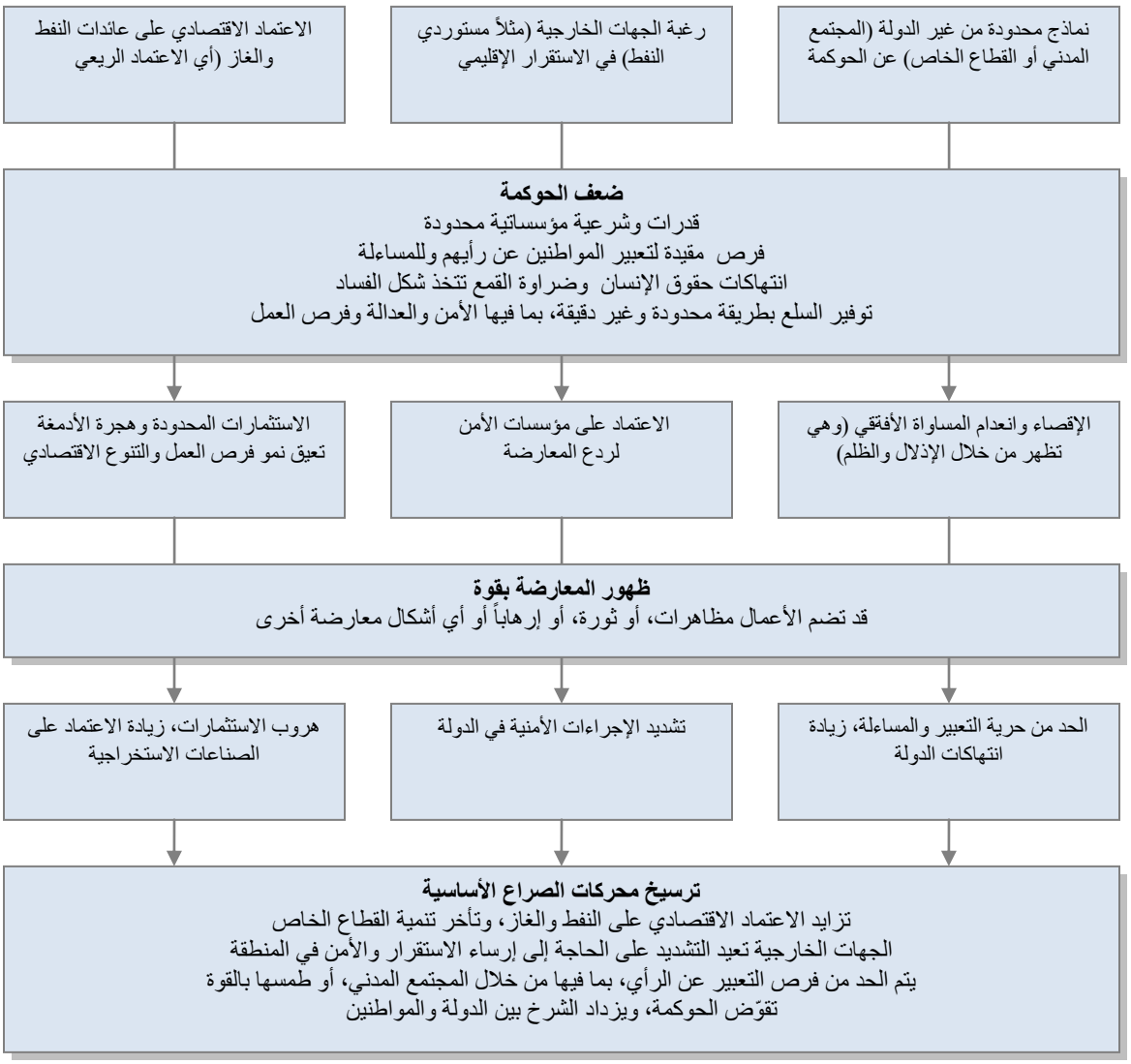
[56]- تقارب هذا المسألة بتفاصيلها في الفصل الثاني من التقرير عن التنمية في العالم 2011.
[57]- البنك الدولي، التقرير عن التنمية في العالم 2011، 81-82
[58]- المرجع نفسه
[59]- كولبير وغيره، "الخروج من فخ الصراع"، 104

حققت أسوأ نتيجة ممكنة على مقياس الإرهاب السياسي، اي أنها غالباً ما ارتكبت انتهاكات واسعة لحقوق الإنسان ضد مواطنيها[60].

30- كما يظهر في المثال المذكور آنفاً عن تأثير العائدات الريعية في الحوكمة، لا يمكن الفصل تماماً بين المسببات السياسية والاقتصادية للصراع. وفي السياق نفسه، قد تؤدي المحركات المختلفة المذكورة سابقاً أدواراً مختلفة، إذ قد يساهم بعضها في التسبب بالصراع ويساعد بعضها الآخر في شرح تصعيد الصراع أو استئنافه. وعليه، يتشارك عدد من المحركات السياسية، والاقتصادية والاجتماعية في التسبب بالعنف وانعدام الاستقرار. وتأتي الردود على هذه الحالات، سواء كانت تزايد الاستبداد والقمع أو تراجع الفرص الاقتصادية، لترسخ دور المحركات الأساسية أو لتسبب المزيد من الصعوبات. وما هذا الجدول أدناه سوى محاولة لتبيان الدور المزدوج الذي تلعبه المحركات الاقتصادية ومحركات الحوكمة في ترسيخ فخ الصراع.

[60]- العودة إلى موقع "مقياس الإرهاب السياسي" http://www.politicalterrorscale.org/ptsdata.php

الصورة 7- *تمثيل لمحركات الصراع المتداخلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا*



31- كما يظهر الجدول أعلاه، تؤثر العوامل الاجتماعية-الاقتصادية والعوامل المرتبطة بالسياسة-الحوكمة مجتمعة وبطريقة مزدوجة على الصراعات، وهي تتفاقم أو تقلّ حدة بحسب التجربة الذاتية التي خاضتها الشعوب المعنية. مثلاً، لا تعني البطالة مجرد نقص في المال، بل يترتب منها شعور بالعار والإذلال والإقصاء. كما تثير المخاوفَ حول فرص الزواج بين فئة الشباب وتولد شعوراً عاماً لا يقف عند تقسيم المواطنين على أساس الوضع الاقتصادي بل يتعدّاها إلى العزل الاجتماعي. وينطبق الأمر نفسه على حالات الانتهاكات التي ترتكبها الدولة ومؤسساتها الأمنية، والتي لا يقف تأثيرها عند حدّ الألم الجسدي بل يصل إلى شعور بالخيانة والارتياب الدائم. وعليه، تفشل الأنظمة الضعيفة أو غير الشرعية في تلبية التوقعات وتشكل مصدراً دائماً للاستياء وعائقاً أمام تنمية الأفراد والمجتمعات، لا سيما حين يتفشى الفساد وانعدام المساواة.

تجربة البنك الدولي في البلدان المتأثرة بالصراع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

32- عرفت المساعدات الإنمائية الرسمية المرسلة إلى البلدان الهشة والمتأثرة بالصراع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نمواً سريعاً، إذ زادت المخصصات أربعة أضعاف من 6 مليارات دولار أميركي في 2002 إلى 24 مليار دولار في 2008، خاصة (ولكن ليس على سبيل الحصر) بسبب الصراع في العراق[61]. وفي الوقت نفسه، اضطلع المجتمع المدني في المنطقة بدور أساسي ولو كان غير معترف به تماماً في تزويد الخدمات الاجتماعية، في العديد من المناطق ومنها تلك الأكثر تأثراً بانعدام الأمن. وكان للمؤسسات غير الحكومية أهمية في تزويد الخدمات بالرغم من حفاظها بصورة عامة على علاقات وثيقة بالنظام الحاكم. إلى ذلك، تستفيد المؤسسات الخيرية الإسلامية من إجراءات تسجيل أكثر تساهلاً ما مكنها من تسخير أموال الزكاة لخدمة المجتمعات المهمشة والضعيفة التي غالباً ما غابت عنها الدولة[62].

33- يعدّ البنك الدولي جهة من جهات كثيرة توفر المساعدات الإنمائية للدول المتأثرة بالصراع، وتعمل مع جهات إنمائية وطنية ودولية. وقد وجّه البنك الدولي دعمه بناء على السياسات والإجراءات المحددة منذ 1998، وبالاعتماد على موظفيه المتفانين وآلياته التمويلية. إذ أضيف مفهوم "البلدان المنخفضة الدخل التي تعاني من ضغوط"، والذي استعيض عنه لاحقاً بمصطلح "الهشاشة"، إلى أجندة العمل للعام 2001، ليمكن البنك الدولي من الانتقال من التركيز على فترة "ما بعد الصراع" إلى الاهتمام الأوسع بمنع وقوع الصراع والحدّ من مخاطره. واليوم، يعتبر الصراع والهشاشة أجزاء من أجندة واحدة هدفها أن تزيد وتحسن دعم البنك الدولي لبناء السلام، وتقوية قدرات الدولة والحوكمة[63].

تجربة البنك الدولي في أوضاع الصراع والهشاشة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

34- تركز هذه الدراسة على الدول/الأراضي المتأثرة بالصراع والتي سجل فيها البنك الدولي تاريخاً طويلاً في مجال المساعدة على الانتقال من العنف إلى أشكال أكثر سلماً لحل النزاع. وتتضمن هذه الدول العراق (الذي انضم من جديد إلى البنك الدولي بصفته عميلاً في 2004)، ولبنان واليمن والضفة الغربية وغزة[64]. وقد أرسل البنك الدولي ما يقارب 5 مليارات دولار لهذه الدول/الأراضي الأربعة بين 1998 و2010[65]، وهو مبلغ ضم قرابة 490 نشاط إقراض وأنشطة تحليلية واستشارية. انحصر عدد أنشطة الإقراض بـ 177 نشاطاً فقط، بمبلغ وصل إلى 4،7 مليار دولار من أصل المليارات الخمسة التي تم صرفها[66]. وقد جاءت قرابة 70 في المئة من هذا المبلغ على شكل قروض، بينما اتخذت النسبة المتبقية أي 30 في المئة شكل هبات من 13

---

[61]- زيك وبركات، "المساعدات الإنمائية في مناطق الصراع والهشاشة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا"، ورقة معلومات أساسية لدراسة البنك الدولي حول الصراع والهشاشة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، 2010.

[62]- الحرّ، "المجتمع المدني في سياقات هشة ومتأثرة بالصراع في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: بروز المؤسسات غير الحكومية والمؤسسات الخيرية الإسلامية"، ورقة معلومات اساسية لدراسة البنك الدولي حول الصراع والهشاشة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، 2010.

[63]- بحسب وصف صلاحيات مجموعة الدول الهشة والمتأثرة بالصراع وكما ورد في خطاب الرئيس زوليك "ضمان التنمية"

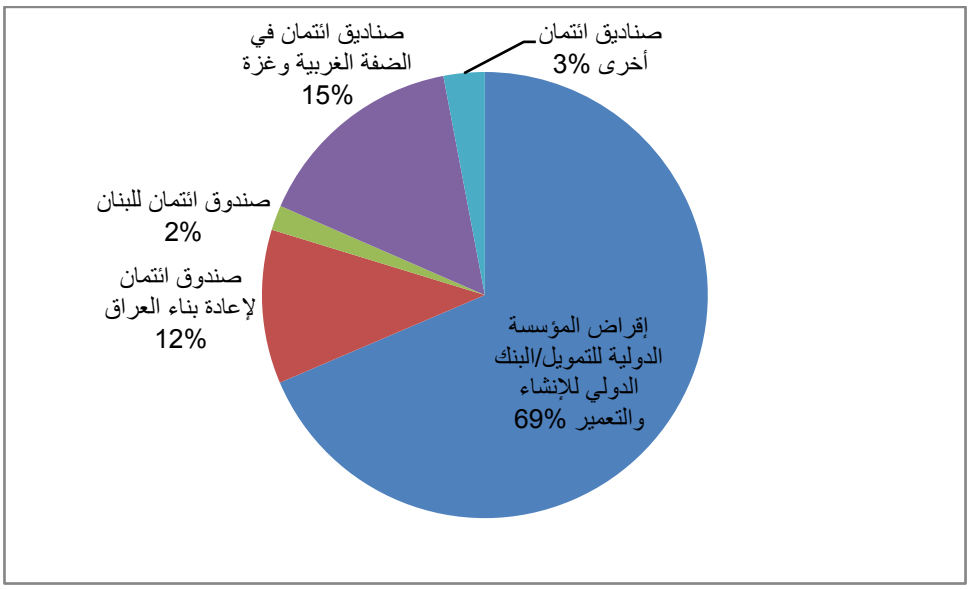
[64]- تأثرت الجزائر أيضاً بالصراع والهشاشة في الفترة المذكورة. ولكن لم تكن لها حقيبة ناشطة في البنك الدولي لذا لم يتم إدراجها في هذه المراجعة.

[65]- بناء على مراجعة حقائب غطت السنوات بين 1998 و2010. وعلى رزنامة البنك الدولي، تضم هذه الفترة 14 سنة مالية من 1997 إلى 2011.

[66]- يتضمن هذا المبلغ أموالاً من المؤسسة الدولية للتنمية، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، ومن صناديق ائتمانية عالمية وخاصة بالدول.

صندوقاً ائتمانياً مختلفاً، كان السواد الأعظم منها حسب خصوصيات البلدان في الضفة الغربية وغزة، وفي العراق.

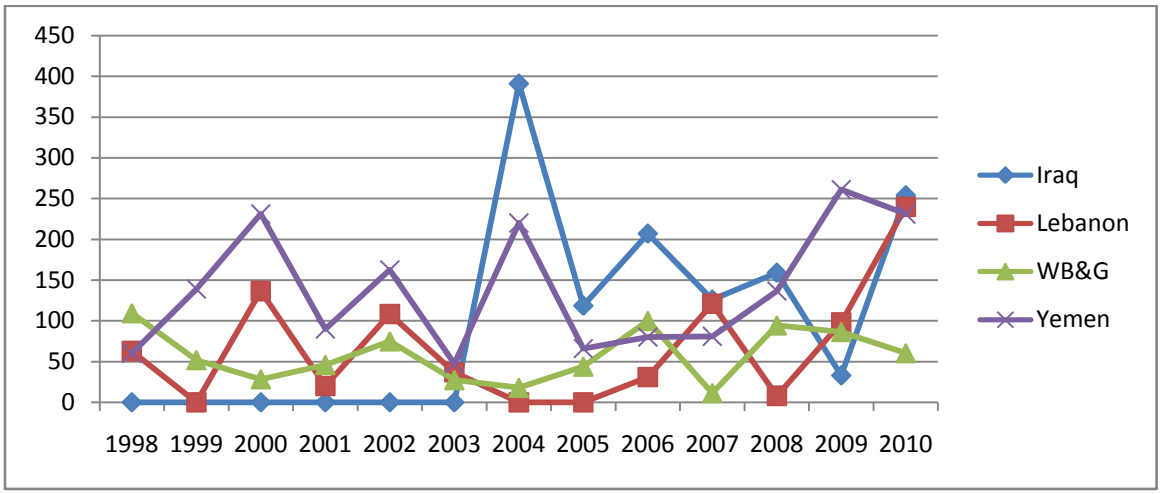
الصورة 8- *إقراض البنك الدولي بحسب مصدر التمويل*



35- أدت تجربة البنك الدولي وميزة المقارنة التقليدية التي يتمتع بها في الحد من الفقر والتنمية إلى إعطائه عملية الحد من آثار الصراع والهشاشة المرتبطة بالتنمية الأولوية على محركات الصراع[67]. وبالتالي كانت أنشطة البنك الدولي بمثابة ردود فعل بطبيعتها، حيث بلغ التمويل ذروته في الفترات التي تلت الأحداث الأمنية الكبرى. وعليه، تفاوت التمويل المقدّم إلى الدول الأربع على نحو بارز خلال العقد الأخير من 149 مليون دولار في 2003 إلى 871 مليون دولار في 2010. وقد تمكن البنك الدولي من تأمين استجابات سريعة للأزمات، فبدأت معالجة عدد لا يستهان به من المشاريع ضمن الإجراءات الطارئة ما ضمن احتراماً دقيقاً للجداول الزمنية المحددة. كما أن هذه المشاريع الطارئة كانت أقل حاجة إلى تمديد بسبب تأخير في التنفيذ، وهو تأخير حصل في ما يقارب 80 في المئة من المشاريع المنفذة ضمن الإجراءات العادية.

[67]- العودة إلى إصدار البنك الدولي "دور البنك الدولي في الصراع والتنمية"، 2004

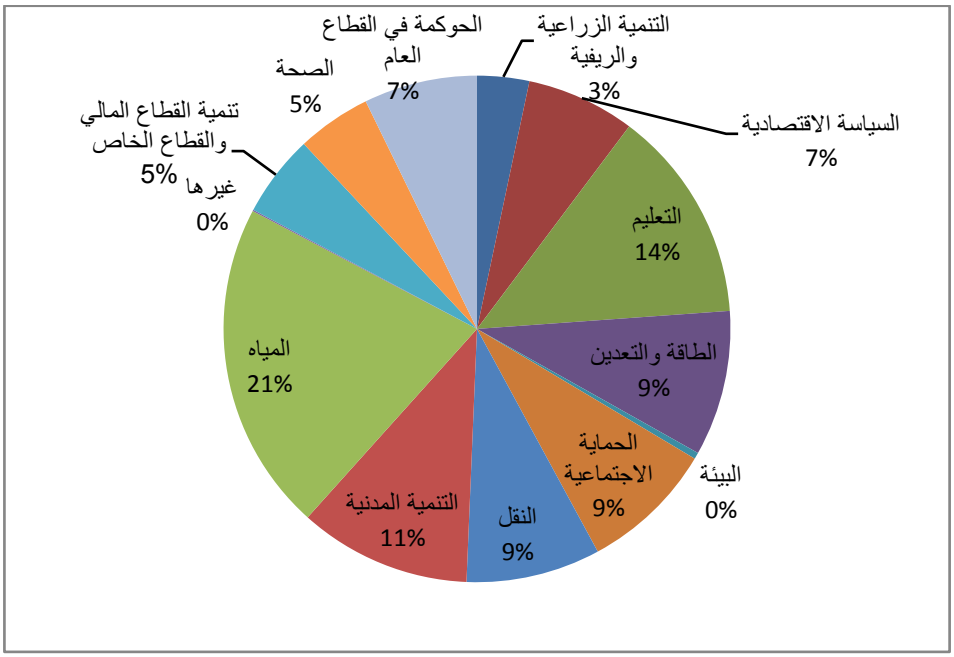
الصورة 9- *إقراض البنك الدولي بملايين الدولارات في السنة*



المصدر: بيانات البنك الدولي

36- كان لميل البنك الدولي إلى مقاربة النتائج أكثر منها محركات الصراع تأثير على اختياره الأنشطة. فما يقارب نصف المشاريع انحصر في مجال المياه، والتعليم، والتنمية المدنية ما يظهر التركيز الأساسي على تأمين الخدمات والحدّ من آثار الصراع. وعند مراجعة حقيبة الإقراض، يتبين أن البنك قد قدم مساهمة كبيرة لتحسين تأمين الخدمات والبنى التحتية من خلال القروض التي منحها. كما أن استخدام أدوات الإقراض الاستثماري التقليدية كان في العديد من الحالات ملائماً لأوضاع الدول المتأثرة بالصراع والهشة. مثلاً، أظهر دعم الإدارة العادلة للموارد الطبيعية أهمية هذه النقطة في تخفيف التوتر. تتطلب معالجة الصراع المرتبط بالمياه بعدَ نظر لرفع التفكير النقدي والمبادرات الملائمة من أجل الخير العام، ويمكنها أن تساعد في بناء المؤسسات والقدرات لتأثير أكثر إفادة وأوسع نطاقاً لا ينحصر بقطاع المياه. وبالتالي، تبرز فرص كامنة في مختلف المبادرات الإنمائية المرتبطة بالمياه لبناء الرساميل الاجتماعية، وتحسين التعاون ودعم عملية بناء السلام.

الصورة 10- *تمويل البنك الدولي لدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المتأثرة بالصراع بين 1998 و2010.*



37- حظيت المشاريع الإنمائية الموجهة نحو المجتمعات بدعم البنك في الحالات الهشة والمتأثرة بالصراعات، انطلاقاً من توقعات حول قدرتها على المساهمة في حلّ الصراع وبناء رأس المال الاجتماعي، مع توفير الخدمات الاجتماعية للشعوب التي تعاني نقصاً في الخدمات. وقد ضمّت هذه المشاريع دعماً للحوكمة من جانب الطلب، ومشاريع فرعية متعددة القطاعات، وبناء القدرات وإدماج الشباب والنساء. وتشير التجارب الفعلية إلى أنه، وبالرغم من نجاح هذه المشاريع في تحسين عملية توفير الخدمات، يبقى تعزيز رأس المال والاتساق البشري والاجتماعي عملية تتطلب مدى أطول وتصعب مطابقتها مع تدخلات قصيرة الأمد.

38- أخيراً، حاول البنك الدولي كذلك الحد من بعض الآثار الاقتصادية للصراع على النمو والتنمية الاقتصادية من خلال تنمية السياسات الاقتصادية والقطاع الخاص والمجال المالي. على سبيل المثال،، تطابق تقديم الدعم للموازنة في الضفة الغربية وغزة مع الجهود العامة الرامية إلى تحضير هذه الأراضي لتصير دولة. ولكن، وفيما شكل دعم الموازنة، أو ما يسميه البنك الدولي بإقراض سياسة التنمية، 14 في المئة من جمالي عملية الإقراض التي نفذت في الدول الأربع، لم يصمم أي من هذه المشاريع خصيصاً لمقاربة محركات الهشاشة أو الصراع. وبالتالي، في أحد هذه المشاريع المنفذة في العراق في 2010، تمحورت الأهداف الإنمائية حول تخفيف آثار الأزمة النقدية على الاقتصاد العراقي وتأمين الدعم لبرنامج الإصلاحات الاقتصادية المتوسطة الأجل بالرقم من استمرار العنف وانعدام الأمن. ومع الإقرار باحتمال تأثير تدهور الوضع السياسي وامتداداته الإقليمية على الإصلاحات المقررة والمدعومة من البنك، لم يجرِ أي ربط مباشر بين المسائل المرتبطة بالصراع وعملية وضع السياسات الإنمائية.

39- تبين التجربة الآنفة الذكر المتعلقة بأنواع الأدوات الثلاثة الحاجة الملحة إلى بناء مؤسسات قادرة على ضمان توفير الخدمات بطريقة فعالة، ما يعيدنا مرة أخرى إلى الترابط الوثيق المذكور في الفصل السابق بين محركات الصراع وتأثيراته. فإدارة المياه بحاجة إلى مؤسسات على المستوى الإقليمي والوطني والمحلي لتأمين توزيع عادل وآليات غير عنيفة لفض النزاع. في المشاريع الإنمائية المبنية على حاجات المجتمعات المحلية، من شأن إشراك المسؤولين الحكوميين من المؤسسات الوطنية الفرعية في أنشطة حشد المجتمع المحلي وتمارين بناء القدرات أن تضع المجتمعات المحلية ونظيراتها الوطنية الفرعية على السكة نفسها. وقد أظهرت الأحداث الأخيرة التي شهدتها المنطقة أهمية المزاوجة بين الاستقرار الاقتصادي الكلي والحوكمة الجيدة.

40- لم يرسم البنك الدولي لأنشطته هدفاً صريحاً يقضي بالحدّ من مخاطر الصراع، ولكنه وضع ضمن أولوياته بناء المؤسسات وإجراء إصلاحات في البلدان والقطاعات، وضمّن مشاريعه إجراءات مؤسساتية وإجراءات حوكمة (على سبيل المثال في قطاع الصحة أو تأمين الكهرباء) من خلال زيادة القدرات الإدارية وإطلاق إصلاحات هيكلية تدريجية. وعليه، أدرجت أنشطة خاصة بالتنمية المؤسساتية في تصميم ثلثي المشاريع التي كانت من ضمن نموذج الإقراض. ولكن بالنسبة إلى العمليات الطارئة، انخفضت هذه النسبة إلى النصف، بما أن الحاجة إلى تزويد سريع للخدمات طغت على الاعتبارات الطويلة الأمد للحد من الهشاشة. وبدأت تتكرر التنازلات في مجال بناء المؤسسات في سياقات تميزت بحاجات متعددة وملحة نظراً إلى أن معظم المشاريع اضطرت إلى تخفيض طموحاتها على نحو بارز في مجال بناء المؤسسات عند انطلاق مرحلة التنفيذ. فغالباً ما ظهرت معوقات على غرار غياب الإرادة السياسية أو التوافق السياسي، وانطلاق عملية بناء المؤسسات من مستوى منخفض جداً، لتصعّب تحقيق تقدّم في البرامج التي اعتمدت على عمليات تقييم مبالَغ في تفاؤلها.

41- يشير التقرير عن التنمية في العالم إلى أن الاستراتيجيات والبرامج الوطنية يجب أن تختلف بحسب اختلاف الجول، مع الأخذ في عين الاعتبار نوع فرص التحول، والضغوطات الداخلية والخارجية، والجهات الفاعلة الرئيسية، والتحديات المؤسساتية المحددة. وبالتالي، تبرز أهمية إجراء تحاليل معمّقة للعوامل التي تشكل المخاطر والفرص بالنسبة إلى كل بلد. تشير مراجعة الاستراتيجيات القطرية التي وضعها البنك الدولي إلى أن البنك قد أجرى عملاً تحليلياً حول الاقتصاد السياسي، فاكتسب فهماً واضحاً للضغوطات التي يواجهها عملاؤه المتأثرون بالصراع مثل الضفة الغربية وغزة والعراق[68]. غير أن البنك اثبت أنه غير قادر تماماً على تحليل الضغوطات التي تعانيها دول تجد نفسها في مرتبة متدنية على "طيف الهشاشة". إذ غالباً ما غابت الصلة بين نتائج التحليل والخيار النهائي المتعلق بالأدوات والقطاعات التي تحظى بالأولوية في البلد المعني. وحده ثلث أهداف تطوير المشاريع في حقيبة عمليات الإقراض النموذجية كان له أهداف واضحة أو ضمنية مرتبطة بالصراع أو الهشاشة، وقد انحصرت في الضفة الغربية وغزة والعراق. فقد ركزت المشاريع في منهجيتها على الفقر والحدّ من الفقر، لتعكس أهداف تطوير المشاريع من حالات أكثر سلماً أو اقل هشاشة.

[68]- تجدر الإشارة إلى أن عدداً من دول المنطقة ليست مقترضة من البنك الدولي أو تنحصر الأنشطة التي تقوم بها بالتعاون مع البنك الدولي، سواء نظراً إلى إجمالي الناتج المحلي فيها أو بسبب قرارات سياسية اتخذتها الحكومة المعنية.

فيخرج المحلل بانطباع مفاده أن البنك الدولي يمول مشاريع إنمائية يصادف أنها تنفذ في بلدان متأثرة بالصراع ولكن من دون أن يسعى البنك بالضرورة إلى الحد من مخاطر الصراع؛ فالجهود تبقى على التعافي وإعادة الإعمار بصورة عامة .

42- يستخدم التقرير عن التنمية في العالم تعريفاً أوسع للمؤسسات، يتضمن المعايير العرفية والدينية والثقافية؛ غير أن هذه الدراسة أخذت في الاعتبار صلاحيات البنك الدولي ووجهت تركيزها نحو المؤسسات الرسمية. لكن مركزية الحوكمة والمؤسسات الشرعية تظهر كخلاصة بارزة للدراستين. وعلى وجه الخصوص، تقدم الاستنتاجات المتعلقة بفخ الصراع السياسي والشرخ بين الدولة والمواطنين- أقله في هذه المرحلة من "الربيع العربي"- شرحاً أولياً مقنعاً للشعور السائد بالاستياء والضغط التحولي الذي تشهده المنطقة مؤخراً. فيما يشكل بناء المؤسسات والحوكمة الاقتصادية جزءاً لا يتجزأ من المساعدة التي يقدمها البنك الدولي إلى المنطقة، من الواضح أن هذه المساعدة (إضافة إلى الجهود الإنمائية الوطنية والدولية الأخرى) كانت غير كافية لمقاربة الحسّ القوي بالظلم والإقصاء.

43- توحي صلاحيات البنك الدولي وأدواته العملية بأن عملاءه هم الحكومات الوطنية. وإن لم تشدد هذه الحكومات على الحاجة إلى عملية صنع قرار تكون إشراكية أو إلى توزيع عادل للثروات الوطنية، يجد البنك الدولي وغيره من شركاء التنمية الخارجيين أنفسهم في موقع ضعيف للمطالبة بمبادرات مختلفة التوجه. وقد أثبت البنك الدولي قدرته الإجرائية والمؤسساتية على العمل في بلدان متأثرة بالصراع أو خارجة من صراع حيث أمكنه تكييف أدواته التقليدية لمقاربة المسائل الإنمائية. غير أن الهشاشة والتعقيدات السياسية والمتعلقة بالحوكمة تبقى تحدياً جسيماً. فعلى سبيل المثال، في الضفة الغربية وغزة، اتخذ البنك الدولي مقاربة أمامية على غير عادة، بيما اشارت عملية تقييم داخلية إلى أن البنك يربط دعمه المالي بالتطورات الموجهة سياسياً، لا سيما بالنسبة إلى العلاقات بين الإسرائيليين والفلسطينيين والتقدم المحرز نحو تنفيذ حلّ الدولتين[69]. وقد عكس ذلك الإقرار بأن التقدم السياسيي أو الدبلوماسي مهم واساسي لتأمين الرفاه الاقتصادي والاجتماعي للشعب الفلسطيني وبالتالي يمكن اعتباره مسألة إنمائية بصورة أساسية. غير أن مقاربة البنك للبنان سلكت مساراً أكثر معيارية، حيث عانى الكثير من المشاريع من التأخير في سياق كثر فيه التنافس السياسي المثير للجدل واستحال التوافق.

44- تظهر الدراسة أن المنطقة تتلقى مبالغ متزايدة من المساعدات الإنمائية، بما فيها المساعدات الموجهة للدول الهشة والمتأثرة بالصراع - ويتوقع أن تسجل هذه المبالغ ارتفاعاً نظراً إلى الأحداث الحالية. غير أن كيفية إنفاق هذه الأموال تبقى بأهمية حجمها. فالتحدي الطويل الأجل الرامي إلى تعزيز المؤسسات وضمان التحوّل العادل والسلمي يتطلب تمويلاً مستمراً ومنتظماً. وتبين مراجعة حقيبة البنك الدولي مستوى من التقلب في التمويل يتطابق مع الاستنتاجات التي توصل إليها التقرير عن التنمية في العالم. وهي تعكس نموذجاً من الصراع والتنمية يتطابق مع جهات إنمائية أخرى حيث تظهر مستويات حادة من العنف تعتبر أزمة لمرة واحدة يمكن تخفيفها من خلال عمليات الإغاثة الإنسانية، يليها عملية تعافي وإعادة إعمار محدودة بعد

[69]- مجموعة التقييم المستقلة التابعة للبنك الدولي "مجموعة البنك الدولي في الضفة الغربية وغزة، 2001- 2009"، 2010.

الأزمة.غير أن الصراع يعتبر "صدمة" أكثر منه مؤشراً إلى ضعف كامن يتطلب استجابة إنمائية هيكلية ومتعددة الطبقات. إلى جانب الحاجة إلى تخفيف تقلب التمويل الإنمائي، يبدو تقييم نتائجه الفعلية وتأثيره على المحركات الاساسية وآثار الصراع والهشاشة عنصراً اساسياً لإنجاح المشاريع أو تكييفها. وقد خلصت مراجعة برامج البنك الدولي في الدول الأربعة المتأثرة بالصراع إلى أن المراقبة والتقييم يركزان بصورة حصرية على مؤشرات التنمية التقليدية. فيما تظهر هذه الدراسة أن بعضاً من تحديات المنطقة قابل للتكيف مع هذه المساعدات الإنمائية التقليدية، تبرز الحاجة إلى إجراءات جديدة ومكمّلة لتقييم التأثير الأوسع على الضغوطات الداخلية والخارجية وعلى عمليات التحول الإجمالية في البلاد.

المضي قدماً: دروس مستقاة من تحولات ناجحة في مناطق أخرى

45- فيما تعتبر الأوضاع الحالية في الشرق الأوسط فريدة من نوعها، خاضت دول أخرى متوسطة الدخل تحولات خاصة بها فانتقلت من نظام مؤسسات حكومية مستأثرة بالسلطة إلى نظام أكثر مساءلة وديموقراطية. وقد تتضمن الدروس المستقاة من أوروبا وأميركا اللاتينية وشرق آسيا عناصر يمكن أن تشكل مصدر وحي لدول المنطقة التي تخوض اليوم تحولاتها الخاصة.

46- للتخفيف من حدة انعدام الثقة، لا بد أولاً من اعتماد إجراءات تعيد بناء الثقة في المؤسسات الوطنية. وقد تضمنت المقاربات الناجحة في هذا المجال إنشاء تحالفات "إشراكية قدر المستطاع" دعماً للتغيير تجمع بين الأحزاب السياسية، وقطاع الأعمال والعمّال والمجتمع المدني. ومن ثم اتخذت هذه التحالفات الأولوية سفة رسمية أكثر فاستحالت عمليات استشارية منتظمة أتاحت للحكومات والمجتمع المدني بناء الثقة والفهم المشترك للأوليات والتحديات، وإدارة التوقعات وإرساء توازن بين الأهداف القصيرة والطويلة الأمد. كانت هذه الإجراءات فعالة لا سيما حين ظهرت لها نتائج مبكرة أثبتت أن تغيراً ملموساً حصل، مثل إلغاء القوانين التمييزية واعتماد مساعدات اجتماعية مستهدفة.

47- أثبت التحول المؤسساتي أنه العملية الأخرى الهامة والطويلة الأمد التي يجب أن تترافق مع بناء الثقة. مع الإقرار بأن الحاجات قد تكون كثيرة في حالات الهشاشة، يتعذر تلبيتها كلها في الوقت نفسه وبالتالي يجب إعطاء الأولوية لإصلاح المؤسسات المسؤولة عن أمن المواطنين والعدالة وفرص العمل. وفي غالب الأحيان، تكون المؤسسة العسكرية جهة فاعلة أساسية تبرز أهمية دعمها التغيير، لذا لا بد من مقاربة إصلاحات الأمن والقضاء مع أخذ هذه المؤسسة ودورها في الاعتبار وإيلاء هذين الجانبين من الإصلاح اهتماماً متساوياً للحفاظ على التوازن بينهما. وقد اعتمدت آليات مباشرة وغير مباشرة لإخراج المسؤولين غير الفعالين، أو الفاسدين أو الذين انتهكوا القوانين من قطاعي الأمن والقضاء وتغيير ثقافة التعاطي في هذين القطاعين، مثلاً عبر حملة مكثفة ضد الفساد أو عبر رفع مستوى الاحتراف لدى قوى الأمن من خلال الإصلاحات القضائية، وإعادة الهيكلية الداخلية وإجراءات المراجعة والتقييم. فقد حققت برامج الجهات المانحة أشهر نجاح لها خلال فترات التحول حين أظهرت الدول المعنية قدرة على تقديم لائحة واضحة من الأولويات، والتأكيد على أن هذه الأولويات مفهومة في مختلف الوكالات والوزارات، وحين تمكنت من إجراء حوار صريح مع الجهات المانحة حول المخاطر وأهمية دعم شرعية المؤسسات الوطنية.

توصيات من أجل الحدّ من خطر الصراع وآثاره

48- بناء على التحليل السابق لمحركات الصراع والهشاشة وآثارهما ولتجربة البنك الدولي، يرسم هذا الجزء الأخير من التقرير إطار المبادئ والتوصيات العملية الرامية إلى تحسين فعالية المبادرات الإنمائية في بؤر الصراع والهشاشة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وهو ينطلق من فهم للتنوع الكبير الذي يميز السياقات السياسية والتاريخية ومن إدراك باستحالة تطبيق حل واحد لسائر المسائل العالقة. وعليه، يجب قراءة هذا الفصل باعتباره لائحة من الخيارات التي يمكن البنك الدولي وغيره من المؤسسات، بما فيها الوكالات الثنائية والمتعددة الأطراف والمؤسسات الدولية وغير الحوكمية أن تختار منها الاقتراحات ذات الصلة والارتباط مع أهدافها وظروف عملها.

منع تكرار دورات العنف في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

49- تشير الأبحاث التي سبقت هذه الدراسة إلى أن الصراع يطرح أحد أكبر التهديدات أمام التنمية. وعليه، تضطلع الجهات الإنمائية الفاعلة بدور في منع الصراع والحدّ منه، ويمكنها استهداف المصادر الكامنة للصراع والهشاشة، لا سيما أفخاخ الصراع المتجذرة في ضعف الحوكمة ودورات القمع وقلة التنمية.

50- **تعزيز العمل على جانبي العرض والطلب في مجال الحوكمة** عبر دعم بناء مؤسسات شرعية وشفافة. فيما تنطبق التوصيات المتعلقة بتحسين الحوكمة على مروحة واسعة من المناطق والحالات وتحظى باهتمام أكبر غداة "الربيع العربي"، تشير الأدلة التي جمعت لغاية إنجاز هذه الدراسة إلى أن الحوكمة تشكل متغيراً مهماً في تكرار الصراعات العنيفة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فالعلاقة الدورية بين الصراع والحوكمة تعيق دخول الجهات الفاعلة الخارجية، ولكنها تولد أكبرتأثير في مجال الحد من خطر الصراع. فقد أظهرت مراجعة تجربة البنك الدولي صعوبات في توفير أي مساعدة في هذا المجال بالتحديد.

يمكن الجهات الإنمائية الفاعلة بما فيها البنك الدولي أن تسلط الضوء أكثر على:

- إدارة القطاع العام، مع التشديد على عناصر لها ارتباط خاص بالصراع مثل الجهود الرامية إلى الحد من الفساد عبر مقاربة تضارب المصالح، وزيادة قدرة الاستجابة والإنصاف، وتحسين الإدارة الديمقراطية والشفافة للقوى الأمنية والموارد الطبيعية.
- التعبير عن الرأي والمساءلة، استكشاف طرق وتطويرها تمكن المواطنين من إحداث تغيير أكبر في القرارات التي تؤثر على حياتهم. من شأن اللامركزية ودعم السلطات المحلية وعمليات التنمية أن تساعد في دفع عملية التعبير عن الرأي قدماً وأن تكيف الاستجابات في مجال وضع السياسات مع الحاجات والتصورات الخاصة بالمجموعات المحلية. كما يمكن تخفيف التنظيمات التي غالباً ما تكون قاسية على مؤسسات المجتمع المدني والارتقاء بقدراتها أن تساهم مساهمة بارزة في زيادة المشاركة العامة.

- الشفافية، وتسهيل المساءلة عبر تشجيع الإفصاح بالمبادأة عن المعلومات والبيانات من القطاع العام، رفع الحواجز القانونية أمام الحصول على المعلومات ونشر المعلومات حول الدخل، والأصول والمصالح التي يمتلكها كبار المسؤولين بهدف درء الفساد.
- حكم القانون، التوسع في الإنجازات المحدودة التي تحققت في هذا المجال، والتركيز على نفاذ الفقراء إلى القضاء، وتعزيز الإشراف من قبل الدولة والمواطنين وآليات التصحيح، وخلق بيئة ممكّنة لتنمية القطاع الخاص.تضطلع آليات فض النزاع، بما فيها تلك المرتبطة بالأراضي، بدور محوري في الحرص على تنفيذ حكم القانون.
- تزويد الخدمات وآليات معالجة الشكاوى، زيادة مصداقية الدولة ومعالجة الشرخ بين الدولة والمواطنين عبر دعم قدرة الدولة على توفير السلع المشتركة. وتطرح عمليات الحكومة المحلية ومشاريع التنمية الموجهة نحو خدمة المجتمعات المحلية فرصة فريدة من نوعها للجمع بين الحوكمة من جهة الطلب وتوفير الخدمات، والعمل بطريقة مبرمجة على المقاربات المحلية لعملية توفير الأمن والعدالة.

51- **تعزيز التنوع الاقتصادي بعيداً عن النفط والغاز**. أظهرت الدراسة مدى تزايد خطر الصراع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الناجم عن الموارد النفطية في البلدان المتدنية الدخل. كما قدّمت البراهين حول التبعات السلبية التي تتركها الثروات الطبيعية، وليس أقلها تلك المتأتية من النفط، على الحوكمة. فالاعتماد على صادرات النفط والغاز يؤدي إلى "الريعية" ويتسبب بشرخ بين الدولة والمواطنين ويرفع من مستوى تعرّض الدول والاقتصادات لصدمات الأسعار. أما الدعومات الاستهلاكية العالية التي غالباً ما ترافق الدول التي تعتمد على النفط والغاز فتسبب ضعف الحوكمة، والتشدد الأمني والصراع. وهنا، يمكن أسرة التنمية الدولية الترويج لتوسيع إنتاج الدخل الوطني ودعم تحسين بيئة الاستثمار وظروف عمل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم.

52- **إعطاء الأولوية لخلق فرص العمل**، بدون أن يعني ذلك ترك الحصة الأصغر منها للشباب. تتماشى هذه التوصية بدورها مع الجهود الدولية الرامية إلى زيادة النمو والتصدّي للفقر. لكن في السياق نفسه، أظهرت الدراسة أن النمو الاقتصادي الإجمالي لا يؤثر فعلاً في الصراع العنيف، بعكس التأثير الذي يتركه وجود أعداد هائلة من الشباب العاطلين عن العمل. وفيما اعتبر النمو الإجمالي الهدف الرئيسي من المساعدات الإنمائية في أغلب الأحيان، لم تعطَ المنافع التي يدرها خلق فرص العمل والنموّ الإشراكي الأهمية التي تليق بها. وتضم خيارات دعم خلق فرص العمل ما يلي:

- إصلاح النظام التعليمي لتحسين الربط بينه وبين هيكليات العمالة المحلية، بما فيها التدريب المهني.
- تحديد المجالات التي تتمتع بأكبر قدرات لتوليد فرص العمل، وأخذ عملية خلق فرص العمل في الحسبان عند ترتيب أولويات الاستثمارات الإنمائية
- توسيع الوصول الى خدمات تطوير الأعمال والخدمات المالية بالنسبة إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم

- إنشاء مؤسسات/خدمات دعم للاستثمار لتعزيز الاستثمار الأجنبي المباشر وفرص العمل المرافقة له.

53- **التفكير في المشاركة في حوكمة قطاعي القضاء والأمن**. صحيح أن هذه الدراسة لم تركز على دور القضاء والجهات الأمنية بتعمق، غير أن التوصية التي توصل إليها التقرير عن التنمية في العالم بشأن طبيعة الدور المحوري الذي يعود للقضاء والأمن تطبّق على أفضل نحو في سياق منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وبالنظر إلى الدور المتكامل الذي ترديه المجالات الأمنية المحترفة وغير المنحازة سياسياً في تعزيز الحوكمة، ومنع ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان، والحدّ من مخاطر الصراع، يجوز لاسرة التنمية التفكير في سبل للمشاركة في حوكمة مجالي القضاء والأمن. فقوى الشرطة والمؤسسات القضائية تعتبر أساسية في منع الفساد، وتعزيز أمن المواطنين، وخلق بيئة تسهل جذب الاستثمار. وهذا مجال يمكن البنك الدولي الاضطلاع بدور أكبر فيه. وبالرغم من التوصيات الصادرة عن العديد من الدراسات السابقة والتي اقترحت دعم البنك الدولي للبرامج التي تركز على الوصول الى القضاء أو النزاعات حول الأراضي، تقلّ البرامج في المنفذة في مجال القضاء ويقلّ تمويلها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مقارنة مع غيرها من المناطق في العالم. ومن بين النقاط التي يمكن البنك الدولي الدخول من خلالها نذكر التركيز على بعض التحديات الناشئة بعد الصراع على غرار النزاع على الأراضي (مثل العراق) أو المجالات التي يكون فيها الرابط قوياً مع إدارة القطاع العام مثل موضوع الفساد في المؤسسات القضائية (مثلاً في مصر).

اعتماد مقاربات دولية

54- غالباً ما تواجه الأشكال المحسّنة للمساعدات المقدمة إلى المناطق الهشة والمتأثرة بالصراع في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا معوقات تتمثل في الإجراءات المؤسساتية والحواجز الرسمية وغير الرسمية المطروحة أمام الابتكار وأخذ المجازفات، كما تبين في المراجعة التي نفذت لغاية هذه الدراسة. وبالنظر إلى مركزية الحوكمة ودورها في الحدّ من خطر الصراع في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، على المنظمات الإنمائية بما فيها البنك الدولي متابعة حوارها الداخلي والخارجي مع الجهات الوطنية الفاعلة حول كيفية تحسين دعمها بدون إلحاق أي ضرر بحياديتها. وعليه، فالإقرار بأن المخاطر والمكافآت تكون أكبر في سياقات متأثرة بالصراع منها في سياقات أخرى يجب أن يتمأسس في السياسات والإجراءات المعتمدة. فكلفة المشاريع ونسبة فشلها تكون أعلى مما هي عليه في التدخلات المنفذة في بلدان مسالمة ومستقرة. غير أن التدخلات التي تتكلل بالنجاح تساهم في نهاية المطاف في تحقيق هدفين،ألا وهما تعزيز التنمية والحدّ من خطر نشوب صراع مدمّر.

55- **زيادة درجة تحمل المخاطر في حالات الصراع والهشاشة**. تعدّ الدول التي تواجه خطر الصراع أو التي خرجت لتوها من حالة صراع سياقات صعبة وخطرة بالنسبة إلى الجهات الإنمائية. غير أن المنافع المحتمل تحقيقها من المبادرات المصمّمة بطريقة فعالة والمنفذة في الوقت الملائم تكون بدورها عالية. وتعتبر المشورة التحليلية التي قدمها البنك الدولي إلى ممثل اللجنة الرباعية في الضفة الغربية وغزة حول الحركة والوصول على سبيل المثال نموذجاً ناجحاً لاستخدام المؤسسة ميزة المقارنة التي تتمتع بها خارج منطقة الدعم

المعتادة.وتعدّ هذه حالة استثنائية، لكن الجهوزية لاستكشاف مقاربات أقلّ معيارية يمكن أن تطبّق بدورها في سياقات دول أخرى. وفي مثل هذه الطروف، قد يسجل انخفاض في النتائج الإنمائية القابلة للقياس المتأتية عن الدعم المقدّم، غير أن التأثيرات الهامشية للجهود المبذولة قد تساعد في إحداث الفرق المطلوب بين استئناف الصراع والتحوّل السلمي. وعليه، فارتفاع نسبة الصراعات الطويلة الأمد يجعل من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا خير مرشح لهذه المقاربات الحديثة من نوعها.

56- **تحليل الصراع والهشاشة واستخدام نتائج التحاليل في البرامج والعمليات القطرية.** أظهرت مراجعة الاستراتيجيات القطرية التي نفذها البنك الدولي في الدول المتأثرة بالصراعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا فصلاً متكرراً بين العمل التحليلي الاساسي واختيار الأدوات اللاحق. وفي العديد من المشاريع، لم يذكر الصراع وانعدام الاستقرار السياسي إلا باعتباره خطراً على تحقيق الهدف الإنمائي المرجوّ بدون بذل أي جهود لدمجه في المقاربة أو للحدّ منه. بالتالي، على المستندات الاستراتيجية والبرامج والمشاريع الفردية أن تظهر كيف تعكس الخطط والإجراءات التنفيذية محركات الصراع والهشاشة داخل السياقات المعنية. وعلى المبادرات الملموسة أن تتضمّن ما يلي:

- معلومات وطنية مفصلة لتغطية التباينات المكانية والاجتماعية واستهداف العمليات بحسب المعلومات المبينة. ومن شأن ذلك أن يساعد في توضيح المناطق (مثلاً المدن مقابل الأرياف) أو المجموعات السكانية التي تعتبر معنية أكثر من غيرها بالصراع والهشاشة.
- تطوير أنظمة يمكن من خلالها قياس التغيرات في ديناميكيات الصراع. ومن شأن ذلك أن يضمن تحديث تحاليل الصراع بصورة منتظمة وقدرة الجهات الإنمائية على مراقبة أي تأثيرات، سلبية كانت أم إيجابية، مقصودة كانت أم عفوية، خلّفتها نشاطاتها على ديناميكيات الصراع.

57- **تحسين أدوات التقييم والمراقبة في العمليات المنفذة في الدول الهشة والمتأثرة بالصراع**. شهد العقد المنصرم تنفيذ البنك الدولي مشاريع في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المتأثرة بالصراع حصرت فيها أطر المراقبة والتقييم بالتنمية التقليدية واعتماد المؤشرات القطاعية لقياس نجاحها. إلى جانب المراقبة العادية للمساعدات الإنمائية بحسب محركات الصراع وديناميكياته، لا بد من توسيع المؤشرات المتعلقة بالتطورات المرتبطة بالصراع مثل الأمن، والعدالة، وخلق فرص العمل، وانعدام المساواة الأفقية، وعلى وجه الخصوص، نوعية الحوكمة. ولا يجب أن تكتفي عمليات التقييم هذه بالشمولية والاعتماد على معايير تقنية قائمة، بل يجب أيضاً أن تجيد استخدام تصورات المجموعات السكانية المحلية بطريقة متسقة. فالمسوحات التي تجرى لآراء المواطنين وتصوراتهم تعتبر أدوات هامة في تقييم مدى تطابق العمليات المنفذة مع المعايير والتوقعات المحلية (مثلاً جانب الطلب على الحوكمة).

حشد المبادرات والتجارب والموارد الإقليمية والعالمية

58- باستثناء الحرب بين إيران والعراق، تشير هذه الدراسة إلى أن "صراعات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا" غالباً ما تجذرت في أو ضمّت مشاركين من خارج منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وبالتالي قد يكون من الأفضل تسميتها حروباً مدوّلة تجري على أرض منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. كما أن المسائل العابرة للحدود، مثل التهجير أو المياه، والتأثير العالمي للنفط تجعل من الحلول المحصورة بالمستوى الوطني دون غيره حلولاً غير ملائمة بالنسبة إلى العديد من الصراعات الداخلية. وتكثر التحديات الإقليمية والعابرة للحدود في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا فتتطلب تعاوناً من الجهات الفاعلة الوطنية والإقليمية والدولية. في الحقيقة، تتمتع منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بأسرة إنمائية قائمة متكاملة، تتمثل بمجموعة التنسيق العربية، ومنظمة المؤتمر الإسلامي، وجامعة الدول العربية، ومجلس التعاون الخليجي. وعليه، تتمتع منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالهيكلية المؤسساتية اللازمة لابتكار حلول إيجابية وتعاونية للتحديات الإقليمية التي يطرحها الصراع والهشاشة.

59- **تحديد أولويات إقليمية وعابرة للحدود لدعم البنك الدولي المستهدف في مجال القضاء والحوكمة والسعي إلى تحقيقها**. وقد تضم هذه الأولويات تقديم الدعم للمشاركة والالتزام الكاملين بمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية. وتقدم هذه المبادرة فرصة فريدة من نوعها نظراً إلى عدد الدول في المنطقة التي تتمتع بصناعات استخراجية قوية. ويندرج مجال حكم القانون في لائحة المجالات ذات الصلة. وكما تشير ورقة معلومات أساسية خاصة بهذه الدراسة، يعتبر كل من "إعلان القاهرة بشأن حقوق الإنسان في الإسلام"، والميثاق العربي لحقوق الإنسان، وميثاق جامعة الدول العربية لحقوق الإنسان مستندات إقليمية بامتياز تضمن الوصول الى القضاء للجميع في مختلف أنحاء المنطقة، بغض النظر عن قدرة الفرد على دفع التكاليف القضائية[70].وللحال، ألزمت اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي الجهات الموقعة عليها بتأمين المساعدة القضائية ضمن أنظمتها الوطنية لمواطني جهات موقعة أخرى عاجزين عن تكبد كلفة الخدمات القانونية. ومع أن هذه الاتفاقات والهيئات الإقليمية لمّا تنتج خدمات محسنة بصورة شاملة في المنطقة، من الواضح أن هذا مجال قد يؤدي فيه دعم الجهات المانحة وجهود الجهات الوطنية والإقليمية إلى نتائج بارزة.

60- **الحدّ من التقلّب في تمويل الدول المتأثرة بالصراع عبر حشد الموارد الإنمائية**. تطرح التقلبات السنوية في التمويل الإنمائي المقدم إلى بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المتأثرة بالصراع مشكلة عامة تتخطى توزيع البنك الدولي للتمويل كما ورد في هذه الدراسة[71]. ويمكن تزايد اللجوء إلى الصناديق الائتمانية الممولة من أكثر من جهة مانحة أن يعتبر وسيلة للحد من الأكلاف والمساهمات المالية والإدارية التي تتكبدها الجهات المانحة والمؤسسات الحكومية المتلقية. فالصناديق الائتمانية مصممة بصورة أساسية للدول الهشة والمتأثرة بالصراع بالنظر إلى قدرتها على تعزيز المساءلة والدعم الطويل الأمد والملكية الوطنية في آن واحد. كما توفر طريقة مرنة لدعم السلع الإقليمية العامة التي قد لا تشكل حوافز قوية للاقتراض.

---

[70]- بريتيتوري، "دور الوصول الى القضاء خلال النزاعات حول الأراضي في منع الصراع وتعزيز السلام والاستقرار".
[71]- العودة إلى التقرير عن التنمية في العالم 2011.

61- تثمين قيمة الآليات غير الحكومية والخاصة لتأمين المساعدة. بيّنت الأبحاث المنجزة لغاية هذه الدراسة أن الوكالات المانحة الدولية، بما فيها الوكالات من داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تعدّ من ابرز الجهات الموفرة للمساعدة، ولكنها ليست الوحيدة في هذا المجال إذ تتلقى المنطقة مساهمات خيرية كثيرة من جهات فردية. فنظراً إلى التزام المنطقة بالزكاة والصدقات، تشكل سياقاً فريداً للتعاون بين المؤسسات الإنمائية المحلية والدولية.

62- **دعم إنشاء آليات إقليمية للتعاون الإنمائي**، تقودها مؤسسات مجموعة التنسيق العربية، التي أظهرت قدرة فريدة على المساهمة في تمويل المشاريع وتكييف إجراءاتها الداخلية. وعلى آلية التنسيق هذه أن تكون واسعة النطاق وتضم أكبر عدد ممكن من وكالات التنمية الثنائية والمتعددة الجهات. كما يمكن تخصيص دور محدد لمنظمات المجتمع المدني في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يتيح لها التأكد من أن هذه الهيئة الرفيعة المستوى تبقى على تواصل مستمر مع تجارب المواطنين وتصوراتهم في المناطق التي تعاني الصراع والهشاشة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

الملحق أ- أوراق معلومات اساسية حول الصراع والتنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

بلال بركات وجوليا بولسون وهنريك أوردال
الشباب والتحول والصراع في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، أيار/مايو 2010

سلطان بركات وستيفن أ. زيك
المساعدات الإنمائية إلى مناطق الصراع والهشاشة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيان تشرين الثاني/ نوفمبر 2010

سابين بيديز وساندرا روكستول وكريستوفر وارد
المياه والصراع في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تشرين الثاني/نوفمبر 2010

أني غولدن برساغل، وسيسيلي هيليستفيت ونيال هوستمالينغن وهيلي وينجي لورسن، وغرو نستوين، وسولومون غاشار تاديسي
حقوق الإنسان والمساعدات الإنمائية في سياق الصراع العنيف والهشاشة الاجتماعية، المعهد الدولي للحقوق والسياسة، تشرين الأول/أكتوبر 2010

جنى الحر
المجتمع المدني في سياقات هشة ومتأثرة بالصراع في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: نشوء منظمات المجتمع المدني والمنظمات الخيرية الغسلامية، جامعة جورج ماسون، شباط/فبراير 2011

سكوت غايتس، هافارد هيغري، هافارد موكليف، وهافارد ستراند
نتائج الصراع المسلح في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، معهد الأبحاث السلمية الدولية PRIO في أوسلو، تشرين الأول/أكتوبر 2010

راي سالفاتوري حينينغز
تعزيز الاستقرار والسلام على المستوى المحلي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: خلاصات عملية حول المبادرات المحلية لتزويد الخدمات في مناطق الصراع وبعد الصراع، ايار/مايو 2010

كاي كايزر، نيماح مزاهري، مايكل روس
لعنة الموارد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: ثورة الموارد، صدمات اقتصادية وخطر الصراع، آذار/مارس 2011

سيبيل كولاكسيز
النمو الاقتصادي والصراع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، نيسان/أبريل 2011

غلوريا لاكافا وباتريك ريغلي
أعداد هائلة من الشباب واحتمال نشوب صراع عنيف في الشرق الأوسط، كانون الأول/ديسمبر 2010

ليني ليند مع مجموعة البلدان الهشة والمتأثرة بالصراع، مراجعة حقيبة عمليات إقليم الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في البلدان المتأثرة بالصراع في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 1998-2010، مارس/آذار 2011

بول بريتيتوري، دور الوصول الى القضاء في النزاعات حول الأراضي في منع الصراع وتعزيز السلام والاستقرار، 2011

نيكولاس سامبانيس وجوليا شقير فيزوسو، الصراع والتنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، جامعة يال، تشرين الأول/أكتوبر 2010

كولين سكوت وتايس نظام، اكثر من مجرد مسألة إنسانية؟ التهجير والتنمية في الشرق الأوسط، حزيران/يونيو 2010

البنك الدولي

واشنطن

www.worldbank.org

ديسمبر 2011 الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لبنك الدولي

البنك الدولي
واشنطن
www.worldbank.org