



تقرير الحوكمة في المنطقة العربية، العدد الثالث التنمية المؤسسية في سياقات ما بعد النزاع

نحو مجتمعات سلمية وإدماجية ومؤسسات
خاضعة للمساءلة



الأمم المتحدة

الاقتصاد
ESCWA

تقرير الحوكمة في المنطقة العربية،
العدد الثالث
التنمية المؤسسية في سياقات ما بعد النزاع
نحو مجتمعات سلمية وإدماجية ومؤسسات
خاضعة للمساءلة



© 2019 الأمم المتحدة

حقوق الطبع محفوظة

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)،
البريد الإلكتروني: publications-escwa@un.org.

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة
أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي
كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو
بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة
في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن
مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يذكر غير ذلك.

تتألف رموز ووثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة
إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح،
صندوق بريد: 8575-11، بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: www.unescwa.org.

شكر وتقدير

هذا العمل، وتحديدًا من مركز المرأة في الإسكوا وشعبة الإحصاء وشعبة التنمية الاجتماعية وشعبة التنمية والتكامل الاقتصادي وبرنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا. وقد جرى إثراء البحث من خلال النقاشات والتوصيات الصادرة عن خبراء وجهات معنية من ليبيا واليمن ممن شاركوا في عدد من اجتماعات فرق الخبراء التي نظمتها الإسكوا خلال عام 2017. كما خضع التقرير لعملية مراجعة النظراء. ونعرب عن شكرنا الخاص لكل من السادة محمود جبريل وحميد العواضي وعلي عبد اللطيف أحميده ويوسف صواني على مساهمتهم القيمة في صياغة هذا التقرير وعلى المراجعة والتعليقات الثمينة التي قدموها.

أنجز فريق بحثي في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) هذا التقرير بقيادة السيد يونس أبو أيوب، رئيس قسم الحوكمة وبناء الدولة في شعبة القضايا الناشئة والنزاعات، وبمشاركة كل من السيد يوسف شعيتاني والسيد كرم كرم والسيد تميم البرغوثي والسيدة آسيا الميهي والسيد رأفت صبح والسيد جورج ويلكوكسن والسيدة صوفيا بالي والسيد جواكين ساليديو ماركوس والسيدة فروسينا شتراوس والسيدة فالنتين دوتوي. وقد استفاد البحث من توصيات واقتراحات السيد طارق علمي، مدير شعبة القضايا الناشئة والنزاعات. ونتوجه بالشكر إلى الزملاء في شعب أخرى في الإسكوا ممن ساهموا في إنجاز

الملخص التنفيذي

المستقبلية وعملية التعافي ما بعد الحرب تتسمان بصعوبة استثنائية. وقد أشارت جهات معنية وطنية عديدة في مختلف أنحاء المنطقة، خلال حوارات أجريناها معها، إلى ضرورة إصدار دراسة عملانية واستشرافية متمحورة حول السياسات، مثل هذه التي نقدمها هنا.

لقد ركز الهدف 16 من خطة التنمية المستدامة لعام 2030 التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 2015، بصورة غير مسبوقة على الحوكمة الرشيدة والمؤسسات الفعالة، ما يفيد بحد ذاته بأن مؤسسات الدولة يمكن أن تكون محركات فعلية، أو على الأقل محفزات، لسلام وتنمية مستدامين. ويدعو الهدف 16 إلى "إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهْمَش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات". وتعتبر خطة 2030 أن الدولة الحسنة الأداء، بالمعنى الذي طرحه عالم الاجتماع الألماني ماكس فيبير Max Weber – أي الدولة ذات المؤسسات الفعالة الشاملة للجميع والخاضعة للمساءلة والقادرة على احتكار إمكانية اللجوء إلى وسائل العنف لإرساء نظام سياسي سلمي – هي جزء لا يتجزأ من عملية التنمية وليس مجرد شرط تقني مسبق لتحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

انطلاقاً من الإطار الاستراتيجي للهدف 16، يتوجه هذا التقرير إلى صانعي السياسات المعنيين بتطبيق استراتيجيات التعافي ما بعد النزاع وإلى الخبراء التقنيين الذين يقدمون لهم المشورة. ويؤكد التقرير أن الاعتبارات السياسية واعتبارات الحوكمة، لا سيما

يستعرض العدد الثالث من تقرير الحوكمة في المنطقة العربية الممارسات الجيدة في سياقات ما بعد الحرب على المستويين الدولي والإقليمي. ويقترح مجموعة من الاستراتيجيات والسياسات التي يمكن تطبيقها في ليبيا واليمن في المرحلة التالية مباشرة لتوقف الأعمال القتالية تمهيداً للتسوية السياسية المستقبلية. ولأن أولويات سياسات ما بعد الحرب وترتيبها تعتمد على مسارات تاريخية محددة، فقد صُممت خرائط الطريق المقترحة وفقاً للظروف الخاصة بكل حالة. والهدف من ذلك هو المساهمة في ضمان إدماج الجميع في المرحلة الانتقالية وإصلاح هيكليات الحوكمة وإعادة تأهيل المؤسسات الأساسية بصورة توافقية بعد التسوية السياسية. فبناء المؤسسات بطريقة فعالة يؤدي إلى تطوير آليات كفاءة للحفاظ على عملية السلام وتدعيمها فضلاً عن تعزيز شرعية الدولة من خلال تطوير قدرات مستدامة لإنجاز المستلزمات الأساسية للحوكمة.

يتفق صانعو السياسات والباحثون وأهل الاختصاص على أن ما من بديل عن الدول الشرعية القادرة وعلى أن بناء مؤسسات الدولة أو إعادة بنائها من جديد شرط لا غنى عنه لتحقيق السلام المستدام بعد الحرب الأهلية والنزاعات المسلحة. فلدى انتهاء النزاع، تتاح للمجتمعات نافذة لترسيخ السلام وإنجاز المرحلة الانتقالية ما بعد الحرب. ولعل النجاح في المرحلة الأولى هو المهمة الأكثر أهمية ولكن الأكثر صعوبة وتعقيداً. وقليلة هي خرائط الطريق التي ترسم مسار مراحل ما بعد الحرب في ليبيا واليمن، هذا إن وُجدت. فالمجتمعات في هذين البلدين تعاني من انقسامات عميقة بسبب نزاعات مستمرة حادة ومسلحة، ما يجعل المرحلة السياسية الانتقالية

ضرورة أن تكون المؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشفافة وشاملة للجميع.

كما ستراعي الاستراتيجيات والسياسات المقترحة الجانب الطويل الأمد لعملية تطوير المؤسسات. ويجب أن تهدف السياسات المطبقة خلال المرحلة الفورية التالية للتسوية إلى استعادة ثقة المواطنين بالدولة من خلال الحرص على إصلاح هيكليات الحوكمة التي تؤثر على حياتهم اليومية. وتشمل الاستجابة العملية عوامل مثل إعادة بناء مؤسسات الدولة الشرعية استناداً إلى مبادئ سيادة القانون، وتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين، وإرساء عقد اجتماعي جديد، وتحقيق المصالحة وإعادة الإدماج والتنمية، التي تساهم في منع العودة إلى النزاع وفي إطلاق مسارات التعافي وبناء الدولة والإصلاح.

بناء مؤسسات حكومية فعالة ومستجيبة، هي من الانشغالات الأساسية لصانعي السياسات في البلدان العربية الخارجة من حرب. فاستراتيجيات التعافي المصممة بعناية انطلاقاً من الممارسات الدولية الجيدة مع مراعاة السياق المحلي والتاريخي، توفر أفضل الفرص للانتقال من النزاع الممتد إلى السلام المستدام. ويستند التقرير إلى هذا الإطار النظري كما يركز إلى المثل الثلاثة المدرجة في الهدف 16 وهي تشجيع إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهْمَش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة؛ وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة؛ وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات. ويجري التركيز على المثل الثالث الذي يؤدي إلى تحقيق المثليين الآخرين. وبالتالي، سيستند تحليل حالات بناء المؤسسات ما بعد النزاع إلى

المحتويات

الصفحة

iii	شكر وتقدير
v	الملخص التنفيذي
xi	المختصرات
1	المقدمة
9	1. الترابط بين النزاع والحوكمة في المنطقة العربية
14	المؤسسات والنزاع
19	2. إنهاء النزاع وبناء السلام: اتفاقات السلام عن طريق التفاوض
21	ألف. ما هو اتفاق السلام عن طريق التفاوض
22	باء. مواطن القوة في اتفاقات السلام عن طريق التفاوض
23	جيم. مواطن الضعف في اتفاقات السلام عن طريق التفاوض
24	دال. شروط اتفاقات السلام عن طريق التفاوض
27	3. المؤسسات في الأزمات وفي المرحلة الانتقالية: استعراض معارف العلوم السياسية
29	ألف. تعريف المؤسسات
30	باء. بناء المؤسسات كمفهوم في العلوم السياسية
32	جيم. الإصلاح المؤسسي ورأس المال الاجتماعي
33	دال. بناء المؤسسات في المجتمعات المتقدمة والمجتمعات النامية
34	هاء. أزمة الدولة العربية: النظام الاستبدادي وتحدي إصلاح المؤسسات
37	4. الشرعية وتجديد العقد الاجتماعي
40	ألف. ما هي الشرعية؟
41	باء. مصادر الشرعية المؤسسية
43	جيم. خصائص السياقات الخارجة من النزاع
45	دال. استراتيجيات إنفاذ الشرعية والتحديات والتوترات المرافقة
46	هاء. نحو عقد اجتماعي جديد
47	واو. العقد الاجتماعي القديم
47	زاي. أشكال ناشئة من التنظيم: إمكانيات التغيير
49	حاء. العقد الاجتماعي الجديد

51	5. أبعاد المساواة بين الجنسين في بناء المؤسسات بعد النزاع
53	ألف. الحماية: آثار متميزة للنزاع
55	باء. المشاركة: المرأة في الحكم
56	جيم. إرساء السياق العالمي
58	دال. نقطة الانطلاق الإقليمية
60	هاء. تمكين المرأة من المشاركة وبناء مؤسسات مراعية للجنسين بعد النزاع
71	6. بناء المؤسسات بعد النزاع: الدروس المستخلصة
73	ألف. إصلاح القطاع الأمني
77	باء. مسارات الحوار الوطني
80	جيم. الفساد والمؤسسات غير الرسمية
85	7. الحوكمة اللامركزية ما بعد النزاع: دراسة حالة العراق
89	ألف. الجدل حول اللامركزية ما بعد النزاع
91	باء. تجربة اللامركزية في العراق
94	جيم. الدروس المستخلصة
99	8. ليبيا ما بعد النزاع: خارطة الطريق للتنمية المؤسسية
101	ألف. السياق التالي لحقبة القذافي
103	باء. بناء الدولة
119	جيم. رؤية وعقد اجتماعي جديد
129	9. عناصر الاستراتيجية الانتقالية الخاصة باليمن
131	ألف. بناء مؤسسات الدولة في اليمن: المسار والانتكاس
136	باء. الإصلاح المؤسسي
156	جيم. الخلاصة العامة والتوصيات
159	10. الخلاصة: مخاطر مرحلة ما بعد الحرب وانعكاساتها على السياسات في المنطقة العربية
162	ألف. محركات تجدد الحرب
164	باء. الآثار السياسية في المنطقة العربية
171	المراجع
188	قواعد البيانات
189	الهوامش

قائمة الجداول

- الجدول 1. تنفيذ عملية إصلاح الحوكمة ما بعد التسوية في الجمهورية العربية السورية 39
الجدول 2. مصادر شرعية مؤسسات الدولة انطلاقاً من إطار المدخلات والمخرجات 42

قائمة الأشكال

- الشكل 1. مؤشرات الحوكمة العالمية في البلدان العربية التي تشهد أزمات (العراق وليبيا والصومال والسودان والجمهورية العربية السورية واليمن)، 2010 و2013 و2016 13

قائمة الأطر

- الإطار 1. برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا وإعادة صياغة العقد الاجتماعي فيها 50
الإطار 2. خطة العمل الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1325 في العراق 63
الإطار 3. خطوتان للأمام وخطوة للوراء في وضع المرأة اليمنية 65
الإطار 4. تجربة الجمهورية العربية السورية في الحوكمة المحلية: مجالس الإدارة المحلية وأشكال الحوكمة والهيكلية القضائية الجديدة 96

المختصرات

CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CBY	Central Bank of Yemen
DDR	disarmament, demobilization and reintegration
DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
ESCWA	United Nations Economic and Social Commission for Western Asia
FARC	Revolutionary Armed Forces of Colombia
GCC	Gulf Cooperation Council
GDP	gross domestic product
HCCP	High Commission for Coordination between Provinces (Iraq)
ICRC	International Committee of the Red Cross
IDPs	internally displaced people
IEA	International Energy Agency
ISIL	Islamic State of Iraq and the Levant
LAO	limited access order
LGBTI	lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex
MDGs	Millennium Development Goals
NAFS	National Agenda for the Future of Syria Programme
NGO	non-governmental organization
OAo	open access order
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development

R2P	Responsibility to Protect Principle
SDGs	Sustainable Development Goals
SMEs	small and medium-sized enterprises
SSR	security sector reform
UCPD	Uppsala Conflict Data Program
UNDP	United Nations Development Programme
UN-Habitat	United Nations Human Settlements Programme
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
USAID	United States Agency for International Development
WGI	Worldwide Governance Indicators
WHO	World Health Organization
WPS	Women, Peace and Security (agenda)

المقدمة

المقدمة

المستشفيات والمدارس، إلى أضرار جسيمة. ويعيش نصف السكان الذين بقوا في سوريا في حالة من الفقر، مقارنة مع 13 في المائة من السكان قبل النزاع، كما انخفض معدل الالتحاق بالمدارس في المرحلة الابتدائية من نحو 100 في المائة قبل النزاع إلى 60 في المائة. وتراجع الناتج المحلي الإجمالي بنسبة عالية بلغت 55 في المائة. وبالتالي، تعرض جميع مؤشرات التنمية البشرية إلى تدهور كارثي.

في اليمن، حوّل النزاع الوضع السيء أساساً إلى وضع أسوأ بكثير. فقد بلغت نسبة الفقر المتعدد الأبعاد 60 في المائة، وارتفع عدد الأطفال المحرومين من التعليم إلى الضعف في سنة واحدة، كما تراجع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 42 في المائة. ويحتاج 14 مليون شخص اليوم إلى المساعدات الإنسانية الدولية، فضلاً عن تفشي الكوليرا، وإصابة ثلثي الأطفال بسوء التغذية، وتجنيد الآلاف للمشاركة في القتال في صفوف ميليشيات متنوعة. وقد أصابت ويلات مشابهة بلداناً عربية أخرى، بعضها من البلدان الغنية بالنفط مثل ليبيا والعراق. ففي العراق اليوم، يواجه خمس الأطفال "خطر الموت أو الإصابة أو العنف الجنسي أو الاختطاف أو التلقين بغرض التجنيد في مجموعة متطرفة عنيفة"². وباتت ليبيا الغنية بالنفط ممزقة جراء الحرب كما تكبدت جميع أطراف المجتمع خسائر فادحة، وبلغ نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي نصف معدله ما قبل الحرب، ويعاني 20 في المائة من السكان تقريباً من انعدام الأمن الغذائي. كذلك في فلسطين، حيث سجل عام 2017 الذكرى المائة لوعد بلفور والذكرى الخمسين لاحتلال الضفة الغربية والقدس الشرقية وغزة والجولان السوري، في حين سجل عام 2018 الذكرى

يشكل النزاع المسلح داخل الدول التهديد الفوري الأول للسلام الدولي واحترام حقوق الإنسان. وقد شهد العالم في الفترة بين عامي 1990 و2016 نزاعات مسلحة بلغ عددها 95 نزاعاً، منها 87 نزاعاً داخلياً، وثمانية فقط كانت نزاعات بين الدول. وكانت النزاعات الـ 16 المسجلة بين عامي 2015 و2016 جميعها نزاعات داخل الدولة الواحدة¹. وتتسبب النزاعات الداخلية بأضرار تتجاوز الخسائر البشرية والمادية، إذ تُقلص رأس المال غير المادي للدول الضروري لمعالجة الأسباب الجذرية التي أدت إلى نشوب النزاع في المقام الأول.

وتواجه المنطقة العربية مجموعة هائلة من النزاعات المسلحة الحادة والمعقدة والمتداخلة. فقد تعرض العراق وليبيا والجمهورية العربية السورية واليمن للتفتيت بسبب الحروب الأهلية التي تفاقمت نتيجة للسياسات الإقليمية والدولية. كما تشهد بلدان أخرى كثيرة نزاعات طاحنة. وبالكاد بدأت المنطقة تدرك الكلفة البشرية لهذه النزاعات ولانعدام الاستقرار والتي قد تدوم تبعاتها لعقود كثيرة.

ونجد أن أربعين في المائة من البلدان العربية غرقت في نزاع مسلح أو مرت بنزاع خلال السنوات الست الماضية. في الجمهورية العربية السورية، يُقدّر أن نحو 2.3 مليون شخص، أي 10 في المائة من السكان، تعرضوا للقتل أو الإصابة، وآلاف الأشخاص اختفوا. وبحلول عام 2015، كان نصف السكان، أي 12 مليون شخص، قد غادروا كلاجئين أو باتوا نازحين داخلياً. وأدى النزاع إلى حصول أكبر موجة تهجير قسري منذ الحرب العالمية الثانية. وخلال ست سنوات من القتال، تعرضت البنى التحتية في سوريا، بما في ذلك

أولويات متكررة مثل العمل على الأمن والسلامة، والمسارات السياسية، وتوفير الخدمات الأساسية، وإعادة الوظائف الحكومية الأساسية، وتحقيق الانتعاش الاقتصادي. وبالتالي، يجب تصميم السياسات الوطنية بحسب خصائص كل بلد وحاجاته وموارده انطلاقاً من مجالات العمل المذكورة، والتي تتأثر كلها ببناء مؤسسات الدولة.

ويعرض العدد الثالث من تقرير الحوكمة في المنطقة العربية مفاهيم أساسية وقضايا مترابطة وأفضل الممارسات المفصلة وفقاً للمعنيين في المنطقة العربية. ويوضح مفاهيم المؤسسات والحوكمة الرشيدة وسيادة القانون والإصلاح المؤسسي ورأس المال الاجتماعي والتجربة التاريخية للمجتمعات المتقدمة وتلك النامية وأزمة الدولة في المنطقة العربية والتحدي الذي يطرحه الإصلاح. فعلى سبيل المثال، يستعرض التقرير إصلاح القطاع الأمني الذي غالباً ما يُعتبر محورياً في أي عملية إعادة إعمار ما بعد النزاع، باعتباره عاملاً مساعداً في تثبيت الاستقرار في البيئات الهشة وفي توفير الأمن للأفراد الذين عاشوا المعاناة. لكنه يتطلب عناية في التخطيط ومرعاة لهيكلية القوة والعلاقات القائمة، والأهم، تعزيز الشعور بملكية عملية التخطيط على المستويين الوطني والمحلي من أجل أخذ الخصائص المحلية والوطنية وما تقتضيه من استراتيجيات في الاعتبار، فضلاً عن تشارك المسؤولية في هذا المسار وتعزيز الثقة بالمؤسسات الأمنية. ويتم تعزيز الشعور بالملكية من خلال اعتماد النهج المرتكزة على المجتمع المحلي في إصلاح القطاع الأمني وإشراك المواطنين في المراقبة والمجتمع المدني ككل فضلاً عن فرض المراقبة القانونية للجوانب المالية.

إضافة إلى ذلك، تُعتبر مسارات الحوار الوطني أساسية من أجل السماح للناس بتصور مستقبل آمن يشمل الجميع وتحويل التفاعلات الاجتماعية ضمن المجتمعات المنقسمة. وتبدو هذه المسارات أساسية

السبعين للنكبة. وتأوي المنطقة العربية 31 مليون لاجئ ونازح داخلياً، كما أن خطر أن يجد المرء نفسه لاجئاً في هذه المنطقة أعلى بثلاثين مرة ما هو عليه في مناطق العالم الأخرى.

على الرغم من ذلك، سيأتي يوم وتنتهي فيه الحروب الأهلية، ومن الضروري أن يتهياً صانعو السياسات والجهات المعنية لبناء السلام والتعافي والانتقال ما بعد الحرب على نحو فعال ومستدام. وفيما تصارع الأطراف المختلفة في العراق وليبيا والجمهورية العربية السورية واليمن وغيرها من البلدان من أجل تصميم استراتيجيات ما بعد الحرب، من المهم معرفة ما هي الأطر السياسية التي تساهم في الوقاية من عودة الحرب الأهلية والنزاعات المسلحة. فالفرص المتاحة لمنع عودة النزاع في الدول التي تمزقها النزاعات ضئيلة ويبقى الفشل في ذلك شائعاً، إذ يعود تقريباً نصف البلدان الخارجة من النزاعات إلى حالة من النزاع الأهلي بين الأطراف المتناحرة نفسها خلال العقد الأول بعد نهاية القتال.

كيف يجدر بالبلدان المتأثرة بالنزاعات في المنطقة العربية تصميم استراتيجيات مع بعد الحرب؟ هل يجب أن تشدد على الإصلاحات السياسية؟ أم إعادة الهيكلة الاقتصادية؟ أم آليات العدالة ما بعد النزاع؟ أم حفظ النظام والأمن؟ أم الإغاثة الإنسانية وتحسين شبل المعيشة؟ لعل الرد الأقرب إلى المنطق هو التركيز على كل ما سبق، إلا أن الحكومات الخارجة من الحرب عادة ما تواجه قيوداً صارمة في الموارد المالية والقدرات والوقت. وقد تنجح السياسات عند تقاطع الأهداف أو يناقض بعضها البعض الآخر. لذلك، من الضروري تحديد الخيارات السياسية بعناية وتصنيفها بحسب الأولويات وتطبيقها على مراحل من أجل تحقيق التعافي.

في تقرير الأمين العام للأمم المتحدة لعام 2009 عن بناء السلام مباشرة ما بعد النزاع، جرى تحديد

من خلال جعلها فعالة وخاضعة للمساءلة، تساهم مسارات الحوار الوطني في تعزيز العلاقات الشاملة للجميع بين المواطنين أنفسهم. هذه المجالات الثلاثة تتفاعل وتتداخل وقد يؤدي التقدم المحرز في أحدها إلى تحقيق نجاحات في المجالين الآخرين. على سبيل المثال، يمكن لإصلاح القطاع الأمني الضالع في انتهاكات حقوق الإنسان في أوقات النزاع أن يساعد المجتمعات المنقسمة على طي صفحة الماضي، فيما يمكن لتهج مكافحة الفساد المستندة إلى المجتمع المحلي أن تقرب بين أطراف المجتمعات المنقسمة. وفي هذه الأثناء، يمكن للحوار الوطني أن يعيد ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة لأنه يسمح لهم بالمشاركة بصورة فاعلة في صنع الدولة وإعادة تركيبها. وتساهم معالجة هذه المجالات الثلاثة بطريقة شاملة في تحقيق الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة. كما تساهم في بناء مؤسسات فعالة إدماجية غير إقصائية وخاضعة للمساءلة على المستويات كافة، ما يشكل نقطة انطلاق لتعزيز المجتمعات السلمية الشاملة للجميع من أجل تحقيق التنمية المستدامة.

يقسم هذا التقرير إلى قسمين. في القسم الأول، يتناول الفصل الأول علاقة الترابط بين النزاعات والحوكمة في المنطقة العربية. ويستعرض الفصل الثاني الأبحاث المتوفرة عن تسويات النزاعات المدنية التي تم التوصل إليها بالتفاوض وفي أية ظروف تكون هذه التسويات فعالة في تحقيق سلام مستدام. أما الفصل الثالث، فينظر في وضع المؤسسات في مرحلة الأزمة وفي المرحلة الانتقالية ويستعرض دراسات العلوم السياسية بشأن النظم المؤسسية. وينظر الفصل الرابع في بناء الشرعية السياسية في البلدان الخارجة من النزاعات والحاجة إلى تجديد العقد الاجتماعي، فيما يستكشف الفصل الخامس الأبعاد الخاصة بقضايا الجنسين في عملية التعافي ما بعد النزاع، بما في ذلك إشراك المرأة والرجل في مسارات السلام والمشاركة السياسية ما بعد النزاع.

بشكل خاص في العالم العربي، نظراً إلى الفشل حتى الآن في إيجاد أطر للحوكمة قوية وشاملة للجميع. ويجب ألا تُطلق مسارات الحوار الوطني إلا عندما يكون المعنيون فيها جاهزين للمواجهة وتقبُّل التنازلات. ولا بد من إرساء حد أدنى من الثقة على المستوى الوطني والإقليمي والدولي من أجل منع أي تدهور. ويُعتبر توقيت الحوار الوطني عاملاً حاسماً كذلك، فضلاً عن وجود مجموعة واضحة من القواعد والإجراءات وجهة داعية حيادية وذات مصداقية وجدول أعمال واضح. أخيراً، لا بد من معالجة معضلة الفعالية في مواجهة إدماج الجميع بالقدر المطلوب من البراغماتية.

ويُظهر هذا التقرير أن محاربة الفساد يجب أن تكون جزءاً لا يتجزأ من عملية التعافي الفورية بعد النزاع وذلك لسببين. أولاً، تساعد محاربة الفساد الدولة على استرداد الأصول والأموال في وقت هي بأمس الحاجة إليها. وثانياً، وهو السبب الأهم، تساهم محاربة الفساد في منع ترسيخ ممارسات الفساد داخل المؤسسات. وتشكل عملية إعادة الإعمار ما بعد النزاع فرصة للابتعاد عن الهيكليات السابقة وعدم السماح لها بالاستدامة. ولا بد من وضع استراتيجية تشمل تطبيق آليات المساءلة الاجتماعية على مستوى المجتمع المحلي عوضاً عن الآليات القانونية المركزية. أما على المستوى المركزي، فيعتبر تدعيم عمليات المراجعة والرقابة وتعزيز قدرات الإدارة المالية وإشراك القطاع الخاص من الإجراءات الفعالة. كما يُعتبر تحديد أنشطة الاقتصاد السياسي غير الشرعية أداة واعدة لتقييم المخاطر المرتبطة باستهداف أفراد فاسدين محددين.

يمكن للتدخلات المذكورة ضمن المجالات الثلاثة المحددة في هذا التقرير أن تحسّن مباشرة الروابط الأفقية والعمودية داخل الدولة القومية. وفي حين أن إصلاح القطاع الأمني ومحاربة الفساد يساهمان في بناء أو إعادة بناء الثقة في مؤسسات الدولة، لا سيما

الخدمات الأساسية، وإرساء عقد اجتماعي جديد، وإطلاق مسارات المصالحة وإعادة الإدماج والتنمية التي تساهم في الوقاية من عودة النزاع وفي إطلاق مرحلة التعافي. وتقدم الخلاصة مجموعة من الدروس العامة الموجهة إلى صانعي السياسات في فترة ما بعد الحرب في المنطقة، وتعرض ما خلُصت إليه دراسة للإسكوا من أن المؤسسات السياسية والعوامل العسكرية ونمو الدخل على المدى الطويل عناصر تحقق الأثر الأكبر من حيث إبعاد خطر العودة إلى الحرب الأهلية. فمنذ عام 1970، كانت الدول الخارجة من حروب وتتمتع بِنظم سياسية أفضل تمثيلاً وتنافسية، ويرتفع فيها عديد القوات المسلحة للفرد الواحد، أفضل من غيرها من حيث منع عودة الحرب. وتدحض الدراسة الفرضيات السائدة بشأن الاستقرار ما بعد الحرب والتي تفيد بأن جميع التدابير المتخذة على مستوى التركيبة الإثنية والثقافة ومعظم المؤشرات الاقتصادية والعوامل المحددة مسبقاً لا يبدو أنها تساهم في المخاطر البارزة بعد الحرب، لا سلباً ولا إيجاباً، أقله على مستويات مؤثرة إحصائياً.

في القسم الثاني، يستعرض الفصل السادس أفضل الممارسات الدولية لبناء المؤسسات في سياق ما بعد الحرب. ويناقش الفصل السابع تجربة اللامركزية في العراق، الدولة التي عانت لإعادة استتباب النظام السياسي والشرعية السياسية منذ الاحتلال الذي قادتته الولايات المتحدة الأمريكية في عام 2003. ويطبق التقرير النظريات المنبثقة من القسم الأول على حالات نزاع قائمة في المنطقة العربية: ليبيا (الفصل الثامن) واليمن (الفصل التاسع). وتركز الاستراتيجيات المقترحة والسياسات الموصى بها على المرحلة التي تلي مباشرة نهاية القتال أو التسوية السياسية، بحسب كل سياق، مع مراعاة الجانب الطويل الأمد لعملية التنمية المؤسسية.

ويجب أن تهدف السياسات المطبقة مباشرة بعد التسوية السياسية إلى استعادة ثقة المواطن بالدولة من خلال القيام بشكل عاجل بإصلاح هيكليات الحكم التي تؤثر في الحياة اليومية. وتشمل الاستجابة العملية إعادة بناء مؤسسات الدولة الشرعية استناداً إلى سيادة القانون، وتأمين

القسم الأول

1. الترابط بين النزاع والحوكمة في المنطقة العربية

1. الترابط بين النزاع والحوكمة

في المنطقة العربية³

إلى 13 مليون وعدد النازحين داخلياً من 4.7 مليون إلى 16 مليون. كما ارتفع عدد اللاجئين المقيمين في البلدان العربية من 7 مليون إلى نحو 8.5 مليون؛ وفي حين أن المنطقة تستضيف فقط 5.4 في المائة من سكان العالم فهي تأوي 37.5 في المائة من لاجئي العالم⁴. كما كان ارتفاع عدد النازحين داخلياً في العالم العربي حاداً من 4.7 مليون في عام 2010 إلى نحو 16 مليون في عام 2016. وقد أدى ذلك إلى زيادة الحصة من النسبة المئوية الإجمالية لعدد النازحين داخلياً في العالم من 31.7 إلى 43.5 في المائة.

كما يزداد عدد الأشخاص الذين يحتاجون إلى مساعدة إنسانية في البلدان السبعة المتأزمة (العراق وليبيا والصومال وفلسطين والسودان والجمهورية العربية السورية واليمن) وبات يمثل نسبة مئوية كبيرة في البلدان المذكورة. ففي عام 2016، احتاج نحو 56.4 مليون شخص إلى عمليات إغاثة إنسانية، وعانى 37.2 مليون شخص من انعدام الأمن الغذائي، وكان 44.5 مليون شخص بحاجة إلى مساعدة مرتبطة بالمياه والصرف الصحي والنظافة، وتطلب 47.2 مليون شخص مساعدة صحية⁵. وكان نصف المحتاجين تقريباً من النساء ونصفهم الآخر من الأطفال دون الثامنة عشرة.

وخسرت بلدان المنطقة المتأثرة بالنزاع 613.8 مليار دولار كقيمة تراكمية من الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2010 و2015، أو ما يعادل 6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي⁶. ونظراً إلى تراجع أسعار

أثر انتشار النزاعات والأزمات في العالم في عام 2018 على مختلف المناطق وتسبب بتنامي أجواء الريبة والشك، واستمرت حالات النزاع والاحتلال بصورة خاصة في المنطقة العربية. وتشمل المسببات والآثار المتعددة لهذه النزاعات قضايا جيوسياسية وغيرها من ثغرات الحوكمة الوطنية المترابطة والقضايا الاجتماعية والاقتصادية، التي استحوذت على التحليلات والنقاشات منذ عام 2011. ويرتبط بعض هذه القضايا بجذور تاريخية عميقة فيما يستند بعضها الآخر إلى أحداث مستجدة. فحالات القتل والإصابة وانعدام الأمن الغذائي وتدهور حقوق الإنسان وفقدان الوظائف وعدم الوصول إلى التعليم وضعف هيكلية الحوكمة وعدم فعالية المؤسسات، لا سيما عدم قدرة مؤسسات الدولة على توفير الخدمات الأساسية للجميع، كلها من بين أخطر الآثار الداهمة. وبالتالي، من المهم الإشارة إلى أن الآثار الفورية للنزاع على المستوى الإقليمي كارثية من حيث نطاقها، ما يؤدي إلى تفاقم ديناميات النزاع على المستوى الوطني فتجد البلدان الغارقة في النزاع نفسها عالقة فيه وتتأزم الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في البلدان المجاورة.

يظهر الارتفاع الملحوظ في معدلات التهجير بين النتائج الأكثر شيوعاً للنزاعات. فقد ارتفع عدد النازحين قسراً من بيوتهم في المنطقة من 12.7 مليون في عام 2010 إلى 29 مليون في عام 2016، فيما ارتفع عدد المهاجرين دولياً من البلدان العربية من 8 مليون

من النزاعات. وفي حين شهدت المنطقة ككل تراجعاً في النظرة إلى الحوكمة، كان التراجع أقوى في البلدان المتأثرة بالأزمات.

وتعود ظاهرة الدولة الضعيفة في المنطقة العربية وما نتج عنها من فراغ شغلته بعدئذ دول أخرى وجهات غير حكومية، إلى تاريخ من الفشل على مستوى الحوكمة بسبب عدم ملاءمة النموذج السلطوي الذي ساد قبل عام 2011¹¹ ولا يزال. وقد اعتمدت هذه الأنظمة بشكل كبير على صفة اجتماعية تكافئ الداعمين وتعاقب المعارضين فدمج بين السلطوية والاستقرار السياسي والاقتصادي¹². ولكن كان هذا الاستقرار وهمياً حيث اتسمت الأنظمة بوجود مؤسسات ضعيفة ومستويات فساد مرتفعة وعجز مالي وخارجي متزايد وقطاع خاص متعثر النمو¹³. كما أوجدت نظاماً من التبعية أعاق في المقابل تطوير المؤسسات القادرة على مواجهته فيما اصطدمت أي محاولة لتطبيق الإصلاح بمقاومة فعالة¹⁴.

إلا أن نموذج الحوكمة السلطوية أو الاستبدادية لم يكن قادراً على الصمود أمام آثار العولمة الاقتصادية، ونشأة وسائط الإعلام الجديدة التي تحددت احتكار الدولة للأخبار والإعلام، والضغط المفروضة على النظام والخدمات نتيجة لتسارع النمو السكاني وتزايد المطالب الاجتماعية¹⁵. وبسبب القمع الذي يمارسه جهاز الدولة الأمني بصورة متكررة، لم يكن بمقدور المواطن اللجوء إلى الدولة للحصول على الأمن، فأدى ذلك، مع فشل الدولة في القيام بأداء اقتصادي فعال، إلى تآكل إضافي في الدعم العام للنظام¹⁶. وقد كشفت الانتفاضات العربية في عام 2011 النقاب عن مواطن الضعف المذكورة لتظهر العجز الخارجي والمالي ومعدلات الفساد المرتفعة وغياب النمو عن القطاعين العام والخاص بسبب ممارسات السعي وراء الربح¹⁷. وقد أدت الردود العنيفة للقوى الأمنية وغيرها من المجموعات المسلحة غير الحكومية إلى تفاقم المشكلة.

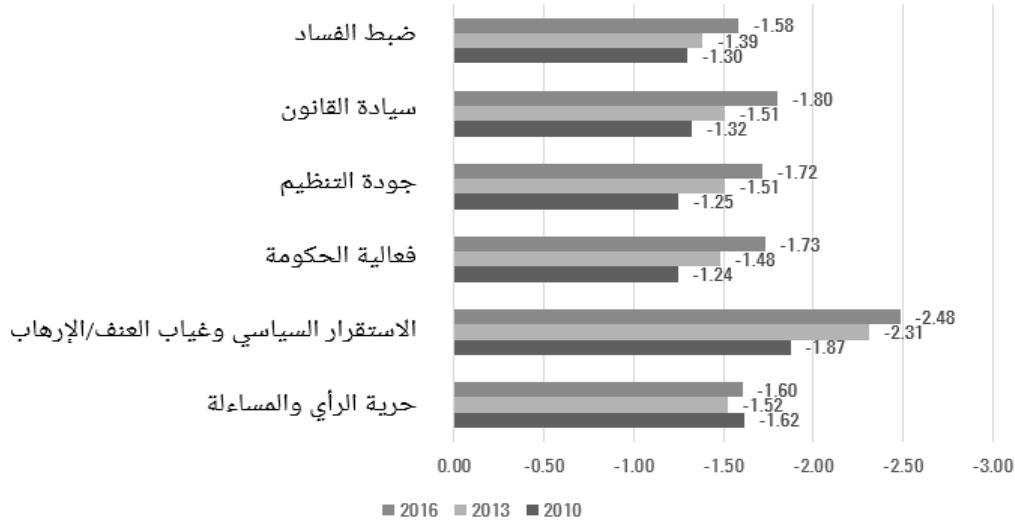
النفط والضعف الهيكلي في الاقتصادات العربية، سيكون من الصعب التعويض عن هذه الخسائر. ومع ذلك، ارتفع معدل الإنفاق العسكري بين عامي 2011 و2014⁷. ولا زالت ميزانيات الدفاع ترتفع حتى وإن كانت الموارد المالية المتاحة للإنفاق العام قد باتت محدودة.

ويوجد ترابط وثيق بين محركات النزاع وآثاره، ففي ما يشبه الحلقة المفرغة تساهم آثار النزاع في استمراره وتؤدي إلى انتشار انعدام الأمن ونشوب نزاعات جديدة. ويتناول هذا التقرير الدول الضعيفة والدول الثالثة والأطراف غير الحكومية، وهي خصائص أساسية للنزاعين في اليمن وليبيا.

وفي حين أن ضعف مؤسسات الدولة غالباً ما يكون محفزاً للغضب والاضطرابات التي تتسبب في نهاية المطاف باندلاع النزاع، فالنزاع يؤدي إلى إضعاف المؤسسات بشكل إضافي. وفي جميع الدول التي واجهت اضطرابات مدنية تقريباً، برزت فراغات أمنية أو توسعت. عندئذ، تطورت الشبكات غير النظامية فتشكلت مجموعات قبلية أو طائفية أو إثنية تحكمت بأراض واسعة واستطاعت تحدي هيكلية الدولة القائمة⁸. ويعتمد بعض الدول الضعيفة على أطراف غير حكومية لحمايتها أو على أتباع تُخَبِّها الحاكمة في مواجهة مخاطر حقيقية أو متصورة تهدد سلطتها وصادرة عن مجموعات أخرى مسلحة وغير حكومية أو دول أخرى. ويؤدي هذا التوجه إلى عسكرة المجتمع وتفتيته إلى أطراف محلية أصغر يشك بعضها ببعض الآخر. ويعني عجز بعض الدول عن إدخال الإصلاحات الضرورية بالصورة الملائمة⁹ أن هيكلية الدولة تخسر شرعيتها في نظر المواطن، ما يزيد من ضعفها¹⁰.

يتضح من الشكل 1، أن خمسة من بين مؤشرات الحوكمة الستة التي يرصدها البنك الدولي من خلال مؤشرات الحوكمة العالمية شهدت تدهوراً تدريجياً منذ بدء الانتفاضات العربية في البلدان التي تعاني

الشكل 1. مؤشرات الحوكمة العالمية* في البلدان العربية التي تشهد أزمات (العراق وليبيا والصومال والسودان والجمهورية العربية السورية واليمن)، 2010 و2013 و2016



المصدر: حسابات الإسكوا، استناداً إلى بيانات البنك الدولي.

ملاحظة: * معدلات وسطية بسيطة؛ تتراوح تقديرات الأداء بين -2.50 (ضعيف) و2.50 (قوي).

المجموعات المرتبطة بهذه الهويات للحصول على الحماية، وللبحث عن القرابة الدينية لدى الحلفاء الخارجيين¹⁹. وتؤدي التحالفات الدولية المعقودة وفقاً للهويات المحلية إلى زيادة الاستقطاب واستمرار التوترات القائمة وتفاقمها وتحفيز مواصلة القتال.

وقد اتسمت النزاعات في المنطقة بتزايد قوة الأطراف غير الحكومية وضلوعها، لا سيما تلك المستندة إلى الهويات المحلية والمدعومة من قوة أجنبية. ومن السمات الهامة لهذه المجموعات علاقاتها بجهات ثلاث هي: الدولة التي تعمل فيها، والدول الخارجية، والمجموعات السكانية القريبة منها. ففي ما يتعلق بالعلاقة مع الدولة، يقف بعض الأطراف غير الحكومية في مواجهة مفهوم الدولة القومية بحد ذاته، فيما تعارض أطراف أخرى تنظيم دولة محددة

وأدى الفراغ الأمني وفراغ الحكم إلى تدخل دول أخرى وأطراف غير حكومية من داخل المنطقة وخارجها. ولطالما أقحمت أطراف ثالثة خارجية نفسها في النزاعات الداخلية في المنطقة. ويتجلى التدخل المباشر من خلال التدخل العسكري والمشاركة النشطة في النزاع، مثل إرسال قوات أرضية أو توجيه ضربات جوية. أما التدخل غير المباشر فغالباً ما يعني الدعم المالي أو التقني أو السياسي. وليست القوى الخارجية مضطرة للتدخل عنوة بل غالباً ما يدعوها أطراف حكوميون للتدخل من أجل استعادة سلطة الدولة أو تدعيمها، أو من خلال مجموعات سياسية أو مجموعات غير حكومية تسعى لكسب السلطة¹⁸. وفي هذه الدول الضعيفة، يؤدي تفكك سلطة الدولة المسؤولة عادة عن حماية المواطنين إلى الدفع بهم نحو الهويات دون الوطنية مثل الهويات الطائفية أو المحلية وإلى

يعمد إلى ارتكاب انتهاكات واسعة بحق المدنيين، ومنها الاعتداءات العشوائية، والاعتداءات الموجهة، وعمليات الإعدام بإجراءات موجزة، والتعذيب، وإعاقة وصول المساعدات الإنسانية، وعمليات النزوح الواسعة النطاق³⁰. في المقابل، تزود هذه المجموعات في بعض الحالات السكان بالخدمات الأساسية والحماية والأمن لتحل محل المزود الأساسي لهذه الخدمات وهو الدولة عندما تكون مؤسساتها غائبة أو غير قادرة على توفير الخدمات³¹. ومع ذلك، فإن المجموعات التي ترتكب الانتهاكات بحق المدنيين غالباً ما تتسبب بالنزاع وتساهم في استمراره فتقوّض عمليات بناء السلام³².

المؤسسات والنزاع

تصقل المؤسسات جميع مجالات السلوك البشري وهي تشكل "قواعد اللعبة" في المجتمع، أكان من خلال قواعد قانونية رسمية أو قواعد اجتماعية غير رسمية. ولعل أشهر تعريف للمؤسسات هو ذلك الذي حدده Douglass North³³، بالقول إن المؤسسات هي "القيود التي يضعها الإنسان من أجل هيكل التفاعلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية". ولم يتغير الفهم المحدد لدور المؤسسات كثيراً منذ ذاك التعريف. وقد أفاد الأمين العام السابق للأمم المتحدة بان كي مون في تقريره عن بناء السلام بعد انتهاء النزاع، الصادر في عام 2012، بأن "المؤسسات – التي تُعرف عامة بأنها قواعد اللعبة والمنظمات التي تحدد إطار هذه القواعد وتطبيقها – توفر المحفزات والقيود التي تحدد شكل التفاعل السياسي والاقتصادي والاجتماعي". ومن حيث التعريف، فإن المؤسسات، كمجموعة من القيود، يمكنها توليد الإحباط والكره بقدر ما يمكنها ضمان السلام والحماية من العنف. فالقضايا الاقتصادية مثلاً يمكنها أن تكون سبباً للنزاع وإحدى تبعاته، لذلك تحمل علاقة المؤسسات بالنزاعات طبيعتين. Barbara Walter على سبيل

وتصميمها المؤسسي²⁰. كما يسعى البعض الآخر، مثل تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام، إلى الحلول محل الدول القائمة²¹. وتشترك مجموعات أخرى في الخصائص مع أطراف حكومية من خلال التمتع بذراع سياسي أو تقديم الخدمات التي عادة ما تقدمها مؤسسات الدولة إلى فئات محددة من السكان²². ويؤدي تدهور مؤسسات الدولة المقترن بتراجع أهمية الدولة القومية كمصدر للهوية إلى تقويض العلاقة بين المواطن والدولة²³، فيلجأ المواطنون، بدلاً من ذلك، إلى مصادر هويات محلية أو دون محلية أو حتى عابرة للحدود الوطنية، ما يعيق التوافق على تصميم دولة وطنية مشتركة²⁴. عندئذ، يتدخل الطرف غير الحكومي المنظم ليتحدى التصميم المؤسسي للدولة²⁵.

والنوع الثاني من العلاقات هو مع الدول الخارجية، ويتعلق بالدعم المادي والمالي الذي تقدمه القوى الأجنبية إلى الأطراف غير الحكومية²⁶، ما يساهم في تعزيز نفوذ هذه الأطراف وأهميتها وفي تنامي الدور الحاسم الذي تضطلع به في سياق التنافس على السلطة، فيجعلها شريكاً جذاباً للدول الضالعة في شن الحروب بالوكالة²⁷. ويؤدي التفاعل بين الجهات الفاعلة المحلية والإقليمية والأطراف الحكومية وتلك غير الحكومية إلى حلقة مفرغة من انعدام الأمن والاستقرار، ما يغذي في غالب الأحيان التوترات المحلية. ويؤدي التنافس الناتج عن ذلك إلى مزيد من انعدام الاستقرار على مستوى الدولة وقد يدفع بها إلى دوامة من انعدام الأمن وانعدام الاستقرار والنزاع²⁸.

أما النوع الثالث من العلاقات فهو مع السكان، حيث أن الأطراف غير الحكومية غالباً ما تنشط على مقربة من السكان المدنيين لتتقي من هجمات المجموعات المعادية وتفرض الضغوط على الأطراف الأخرى من خلال ارتكاب الانتهاكات بحق المدنيين وتدعيم سيطرتها على الأرض والوصول إلى الموارد الاقتصادية ورأس المال البشري²⁹. بعض المجموعات

ميزتين أساسيتين لأي دولة قومية مسالمة، وهما: الثقة العمودية للمواطن بالدولة والثقة الأفقية ما بين المواطنين. وفي حال فشلت المؤسسات في الحفاظ على هذين الرابطين، اللذين يمثلان أساس العقد الاجتماعي والحفاظ على السلام، قد يحصل النزاع.

وقد اعتبر North and others أن المجتمعات التي تحكمها المؤسسات المعتلة تسود فيها "نظم الوصول المحدود"³⁷. ففي هذه المجتمعات تسيطر نسبة مئوية صغيرة فقط من السكان، 20 في المائة كحد أقصى، عملياً على جميع الموارد السياسية والاقتصادية. ولذلك فهي تتسم بتكريس سلطة "أعضاء المجتمع النافذين من خلال تحالف بين النخب العسكرية والسياسية والدينية والاقتصادية"، ويكون هؤلاء معادين للتغيير لأنه قد يقوّض موقعهم المهيمن ضمن هذه المنظومة. وتعتمد هذه الأنظمة على مؤسسات وصفها Daron Acemoglu and James Robinson لاحقاً بالمؤسسات الإقصائية³⁸. وفي المقابل، تقوم "نظم الوصول المفتوح" على مجتمعات يحق فيها لجميع المواطنين الوصول إلى الموارد السياسية والاقتصادية. وانطلاقاً من المساواة المطبقة، يحق لجميع المواطنين "تشكيل المنظمات الاقتصادية أو السياسية أو الدينية أو الاجتماعية" والتنافس على الموارد³⁹. وبالتالي، تصقل المؤسسات الشاملة للجميع شكل نظم الوصول المفتوح.

كانت الانتفاضات الشعبية التي عصفت بالمنطقة العربية في عام 2011، إلى حد كبير، نتيجة ضعف مؤسسات الدولة وطابعها الحصري، وشكلت نداءً لتحويلها إلى مؤسسات أكثر فعالية وشمولاً. فقد عبّر الناس عن تطلعات نبعت من الإجحاف الاجتماعي والحرمان السياسي وانعدام المساواة الاقتصادية والفساد الواسع الانتشار، وهي كلها مشاكل نتجت مباشرة من ممارسات الإقصاء في المؤسسات الأمنية والإدارية والقضائية والسياسية. وقد عبّرت الشعوب عن أملها بالتحويل من نظم الوصول المحدود إلى نظم

المثال، تعتبر أن الحروب الأهلية قد تتكرر أكثر في السياقات التي تكون المؤسسات فيها ضعيفة³⁴. ويمكن للمؤسسات أن تؤدي إلى نزاع بقدر ما يمكنها أن تمنع حصوله.

يتفق علماء كثر على أن القدرة المؤسسية للدولة عنصر أساسي لضمان احتواء التطلعات ومنع حالات العنف³⁵. ففي حال فشلت المؤسسات في معالجة تطلعات الناس أو حتى تسببت بهذه التطلعات، يتولد خطر لجوء الناس إلى العنف من أجل إيصال تطلعاتهم. ويمكن شرح الرابط ما بين المؤسسات غير الفعالة والنزاع من خلال عوامل متعددة، منها ما يلي:

- (أ) خضوع المؤسسات الضعيفة لسيطرة المجموعات التي تستغل الخلافات من أجل خدمة مصالحها السياسية الخاصة، وبالتالي توليد التوترات أو زيادتها؛
- (ب) تفضيل المؤسسات لبعض الفئات على غيرها بصورة ممنهجة على مستوى الفرص السياسية والاقتصادية، ما قد يتسبب بتعميق الانقسامات الطبقية والإثنية أو الطائفية؛
- (ج) اقتصر الفرص السياسية التي تمنحها المؤسسات الضعيفة على نخبة حاكمة تتمتع بمعايير متدنية في مجال المحاسبة والشفافية؛
- (د) انتشار الفساد في المؤسسات، ما يؤدي إلى تقويض الثقة الاجتماعية والإضرار بالوضع المالي للدولة والتأثير على تأمين الخدمات العامة وتوليد أرض خصبة لنشوء الأطراف غير الحكومية التي قد تتحول إلى مجموعات عنفية؛
- (هـ) إهمال المؤسسات، المعتمدة بشكل كبير على المركزية، لتنمية المناطق المحيطة بالمدن، ما يولد اختلالات تتسبب بانعدام المساواة³⁶.

من خلال إثارة التطلعات بدل معالجتها، قد تكون المؤسسات المعتلة مسبباً أساسياً للنزاع لأنها تقوّض

الحوكمة والمؤسسات، فأشار إلى أن مؤسسات الدولة يمكنها أن تعمل كمحرك، أو ممكّن، للسلام والتنمية المستدامين، ودعا إلى "تشجيع إقامة مجتمعات مسالمة لا يهْمَش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات". وبحسب خطة 2030، فإن الدولة التي تعمل بشكل جيد بالمعنى الذي طرحه عالم الاجتماع الألماني ماكس فيبير Max Weber – أي الدولة ذات المؤسسات الفعالة الشاملة للجميع والخاضعة للمساءلة والقادرة على احتكار إمكانية اللجوء إلى وسائل العنف لإرساء نظام سياسي سلمي – هي جزء لا يتجزأ من مسار التنمية وليس مجرد شرط تقني مسبق لتحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

إلى ذلك، ركزت خطة 2030 بصورة غير مسبقة على أهمية شمول الجميع في مسار التنمية المستدامة. وكان مفهوم شمول الجميع قد طُرِح في تقرير التنمية في العالم، إلا أنه أُدرج في جوهر أهداف التنمية المستدامة. فخطة 2030 تعتبر أن التنمية المستدامة لا تتحقق إلا بشمول الجميع. وتؤكد ديباجتها على ما يلي: "نحن مصممون على أن نشجع على قيام مجتمعات يسودها السلام والعدل ويوجد فيها الجميع متسعاً لهم، مجتمعات تخلو من الخوف ومن العنف. فلا سبيل إلى تحقيق التنمية المستدامة دون سلام، ولا إلى إرساء السلام دون تنمية مستدامة". وبهذه الطريقة، يعكس الهدف 16 فكر Acemoglu and Robinson اللذين يشددان على الحاجة إلى مؤسسات شاملة للجميع لتحقيق الانتقال من نُظُم الوصول المحدود إلى نُظُم الوصول المفتوح حيث أن هذه المؤسسات "تميل إلى اقتلاع المؤسسات الاقتصادية التي تجرّد الكثيرين من مواردهم وتفرض حواجز على الدخول وتقمع عمل الأسواق كي تستفيد قلة قليلة من الناس"⁴¹.

الوصول المفتوح. وفي بلدان عدّة، تحوّل هذا الحراك الذي اعتمده المواطنون من أجل إعادة تعريف العقود الاجتماعية التي تربطهم بدولهم، إلى نزاع عنيف بسبب طبيعة أنظمة الوصول المحدود بحد ذاتها. وترددت النخب في التخلي عن مكائنها المهيمنة ضمن النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية المرتبطة عضويًا بأنظمة الوصول المحدود، ورفضت إصلاح هيكلية الحكم غير المستدامة والتي كانت قد بلغت نقطة الانهيار.

نظراً إلى الرابط الموجود بين المؤسسات والسلام والنزاع، كانت الرسالة الأساسية لتقرير التنمية في العالم لعام 2011 أن "تدعيم المؤسسات الشرعية والحوكمة من أجل تزويد المواطنين بالأمن والعدالة والوظائف، أساسي لكسر حلقة العنف". وشدد التقرير على أهمية وجود "مؤسسات شرعية وقادرة وخاضعة للمساءلة للوقاية من العنف". وفي الواقع، في بداية هذا القرن، حصل تحوّل فكري في أوساط المجتمع التنموي حيث اعتُبرت الحوكمة الرشيدة بنفس أهمية تحرير الاقتصاد، إن لم تكن أهم منه، في ضمان تحقيق السلام والتنمية. فما شهدته النصف الثاني من القرن العشرين من تحرير الاقتصادات لم يترافق مع الإصلاحات اللازمة للسياسات، مثل الحد من ممارسات الإدارة الفاسدة، وبالتالي لم يؤد إلا إلى تدعيم المؤسسات الإقصائية الكثيرة. وفي حين أن Paul Collier ساوى في مقولته الشهيرة بين الحرب الأهلية "والتنمية المعكوسة"⁴⁰، يمكن القول إن تحرير اقتصاد بلد ما يضم نظاماً مؤسسياً إقصائياً يساوي انعدام التنمية، لأن المكاسب التنموية القصيرة الأمد ستهدر على الأرجح على المدى الطويل بسبب عدم استدامة النظام.

كان اعتماد أهداف التنمية المستدامة في عام 2015 بعد انتهاء فترة الأهداف الإنمائية للألفية، تحوُّلاً عكس تزايد الوعي العالمي حول التنمية. وقد ركز الهدف 16 بصورة غير مسبقة على موضوع

برهنت الإسكوا وجود رابط بين عودة النزاع والحوكمة. ففي البلدان التي يتحسن فيها أداء الحوكمة غداة نهاية النزاع، ينخفض خطر عودة النزاع في سنوات قليلة، في حين تحتاج البلدان الأخرى التي لا يتحسن الأداء فيها إلى وقت أطول من ذلك بكثير⁴³. ويحدد الإطار المؤسسي للدولة مؤشرات الحوكمة، التي تشمل الفساد ونوعية البيروقراطية، والقمع والإقصاء، والديمقراطية، وتدخل الجيش في السياسة، وسيادة القانون. وبالتالي، من المهم جداً إرساء الأسس المؤسسية للتنمية المستدامة فور انتهاء النزاع، أي تحديداً خلال السنتين الأوليين بعد نهاية النزاع الأساسي.

عرف بناء المؤسسات بعد النزاع نجاحات وإخفاقات، وقد جرى تفويت نافذة التدخل المبكرة والمفصلية في مرات كثيرة. ومجدداً في عام 2012، أقر الأمين العام للأمم المتحدة صعوبة إنجاح عملية إعادة الإعمار ما بعد النزاع بصورة مستدامة، وقال إن سجل الدعم الدولي في هذا المجال متفاوت، وأضاف: "ففي الكثير من الحالات، أدت التدابير غير المنسقة والقصيرة الأمد إلى تفويض النجاح". وفي هذا التقرير عن الحوكمة العربية، نستعرض عملية بناء المؤسسات في سياقات مختلفة ما بعد النزاع من أجل تحديد ما يمكن وما لا يمكن فعله، وما ينبغي القيام به مما لا ينبغي القيام به في ظروف محددة. وفي حين أن لكل بلد خصوصيات ينبغي مراعاتها في عملية إعادة الإعمار، غالباً ما تظهر نقاط التشابه بين سياقات ما بعد النزاع: قد يفيد التعلم من تجارب بلدان أخرى مرت بمراحل انتقالية مشابهة من حالة النزاع أو الأزمة، في توجيه السلطات الوطنية من أجل تحديد النهج الفضلى لبناء المؤسسات وفقاً لحاجاتها.

ويبدو أن ظروف البلدان الغارقة في النزاع في المنطقة العربية لا تبشر بأي آفاق واعدة بتحقيق الهدف 16. ويتفاقم الوضع لأن حالات الانتقال من نُظم الوصول المحدود إلى نُظم الوصول المفتوح كانت نادرة على مرّ التاريخ وحصلت وفق مسارات مطولة ومتعرجة، لأن نُظم الوصول المحدود حبيسة توازن محدد لهيكلية السلطة يمنعها من تقبّل هذه التحولات تحديداً⁴². ولكن مرحلة ما بعد النزاع التي ستصل البلدان إليها في نهاية المطاف ستتيح فرصة لا تُعوّض. فتوازن هيكلية السلطة، الذي أفضى انعداماً استدامته إلى النزاع في المقام الأول، سيصبح ضعيفاً على الأرجح، إن لم يكن قد تهاوى نتيجة للنزاع. عندئذ، يمكن المباشرة بالتحول من المؤسسات الإقصائية إلى المؤسسات الشاملة للجميع. وانطلاقاً من هذا المفهوم، يفيد تقرير التنمية في العالم أن التحول المؤسسي كان أسهل غداة الإبادة الجماعية في رواندا أو خلال بناء الدولة الجديدة في تيمور-ليشتي مما كان خلال عهد حكومة الوحدة الوطنية في كينيا (2008-2013) بُعيد النزاع الإثني. ويجسد النزاع المعنى الأصيل والأوسع تأثيراً لمفهوم الدمار البتء الذي طرحه عالم الاقتصاد السياسي النمساوي جوزف شومبتر Joseph Schumpeter، إذ توجد مساحة في سياقات ما بعد النزاع تسمح بالتغيير، من أجل الابتعاد عن الأطر المؤسسية غير المستدامة وتطوير أطر جديدة، بناءً على مشاركات شاملة للجميع تسمح بتحقيق السلام والتنمية المستدامين.

الفرص متاحة خلال مرحلة إعادة الإعمار ما بعد النزاع ولا بد من اتخاذ تدابير حاسمة بشكل سريع، وإلا، فمن المرجح أن تعود البلدان إلى حالة النزاع والنزاع الممتد كما حصل في أفغانستان والعراق. وقد

2. إنهاء النزاع وبناء السلام: اتفاقات السلام عن طريق التفاوض

2. إنهاء النزاع وبناء السلام: اتفاقات السلام عن طريق التفاوض

ألف. ما هو اتفاق السلام عن طريق التفاوض

يختلف اتفاق السلام عن طريق التفاوض عن الانتصار العسكري، حيث لا وجود لطرف فائز بوضوح يقرر طريقة حكم البلد بعد النزاع⁴⁶. ووفقاً لـ Wallensteen and Sollenberg، يشمل اتفاق السلام بالتفاوض الأطراف المختلفة المعنية بالنزاع ويتضمن تفاهات يتبعها الأطراف من أجل "تنظيم أو حل التباين الأساسي بشكل صريح"⁴⁷. وتُعرّف Christine Bell هذه التفاهات بأنها "لحظة توافق في النزاع" تتضمن مجموعة من التفاهات المتفق عليها بين الأطراف ومصاغة على شكل إجراءات ملموسة تفضّل كيفية حل النزاع أو إدارته⁴⁸. وتقول Monica Toft إن جميع اتفاقات السلام تتضمن عنصرين اثنين على الأقل: اتفاق بين الأطراف لإنهاء الأعمال العدائية، وتفاهم على أن يشارك الأطراف أيضاً في ترتيبات الحكم المستقبلية⁴⁹. وترى Toft، أكثر من Bell، أن اتفاقات السلام تحمل بعداً استشرافياً وتتضمن دوماً عنصر تشارك السلطة.

أما Caroline Hartzell، فتقدم تعريفاً أبسط، انطلاقاً من خصائص تسويات الحرب الأهلية بحسب Werner and Yuen اللذين يريان أنها أشبه بصفقات "تحدد من

تشير الأبحاث حول النزاعات داخل الدول إلى وجود جدال حول الطريقة الأكثر فعالية واستدامة لإنهاء هذه النزاعات. وتنقسم الآراء عادةً إلى جانبين: جانب يعتقد بإمكانية تحقيق السلام الأطول استدامة من خلال اتفاق سلام بالتفاوض، وآخر يرى أن السبيل الأوحى لإنهاء الحرب الأهلية بصورة فعلية هو من خلال تحقيق انتصار عسكري من طرف واحد⁴⁴. والكتاب الذين يفضّلون الانتصار العسكري يعتقدون بذلك في الغالب نظراً إلى السلبيات والثغرات الكامنة في اتفاقات السلام بالتفاوض. وأولئك الذين يفضّلون التسوية عن طريق التفاوض يتحدثون عن القدرة التحويلية التي يمكن أن تفرضها هذه الاتفاقات. ويختلف الجانبان أيضاً على وتيرة وأمد اتفاقات السلام والانتصارات العسكرية في النزاعات السابقة⁴⁵. ستركز هذه المراجعة على نظرية كل من طرفي الجدل لتحلل الحجج المؤيدة وتلك المعارضة. وستقترح خياراً ثالثاً انطلاقاً من فئة أخرى من الآراء يرى أصحابها أن في اتفاقات السلام بالتفاوض قيمة كامنة، لكنهم يضعون مجموعة من الشروط والمستلزمات والظروف التي يجب استيفاؤها قبل الاتفاق، من أجل تحقيق السلام الدائم. وفي ما يلي لمحة عامة عن تعريف المؤلفين لاتفاقات السلام عن طريق التفاوض.

طريق التفاوض سبيل أقل كلفة من حيث الخسائر البشرية، لإنهاء الحرب الأهلية مقارنة بالانتصار العسكري⁵⁶. ويفيد George Modelski بأن اتفاقات السلام بالتفاوض تقلل من خطر العنف⁵⁷، فيما ترى Toft أن التفادي الفوري للدمار المادي هو نقطة القوة الأساسية⁵⁸. وتضيف Hartzell أن استئناف النزاعات بعد تهاوي التسويات بالتفاوض يكون عادة أقل دموية من النزاعات التي تندلع من جديد بعد الانتصار العسكري⁵⁹.

ويرى Hartzell and Hoddie أن اتفاقات السلام عن طريق التفاوض يمكنها تحقيق الاستقرار على مستوى توقعات الأطراف والتخفيف من الريبة بشأن وضع بلد ما، فتفضي بالتالي إلى سلام أكثر استدامة من ذلك الذي تفضي إليه الانتصارات العسكرية⁶⁰. وتبدو Toft موافقة على ذلك من قولها إن الاتفاقات تبعد "شبح القلق" الذي يرافق دوماً النزاعات العنيفة⁶¹. أما Philip Martin فيرى أن اتفاقات السلام الشاملة للجميع عن طريق التفاوض تسمح بإشراك الأطراف المتحاربة وتوفر الضمانات الأمنية التي تخفف كذلك من الشعور بالقلق. إلى ذلك، تحد هذه الضمانات من الحاجة إلى التدخل الدولي⁶². كما يشير إبرام الاتفاق إلى استعداد الأطراف للالتزام بالسلام المستدام لأنه يفرض تكاليف باهظة على المشاركين. ولا تشمل هذه التكاليف حصراً نفقات التنفيذ، بل أيضاً كلفة إقناع الأتباع بتقبل نتيجة غير الانتصار العسكري، بل أكثر من ذلك تقبل الاتفاق على التعاون مع العدو⁶³.

أخيراً، يرى Modelski أن اتفاقات السلام عن طريق التفاوض تُرسي منعطفاً لا لبس فيه في مسار النزاع، حيث يصبح استئناف الأعمال العدائية من بعده غير شرعي⁶⁴. وهي ليست فقط طريقة عقلانية لإنهاء مرحلة الأعمال العدائية والمباشرة بطريقة واضحة وملائمة بتطبيق السلام، بل على خلاف الانتصارات العسكرية، تتضمن أيضاً مصالح أوسع وهي انعكاس أدق للمجتمع ولقواه السياسية⁶⁵.

يحصل على ماذا ومتى " بعد نهاية النزاع الداخلي في الدولة، ويتم التوصل إليها عن طريق التفاوض في حال عدم إمكانية تحقيق انتصار عسكري⁵⁰. وتحدد Hartzell أن نتيجة عملية التفاوض هي صفقة تفضل "المؤسسات أو قواعد التنافس" التي ستحكم الأطراف المتحاربة سابقاً⁵¹. وبالموافقة على أن هذه المؤسسات ستكون مسؤولة عن توزيع نفوذ الدولة وتقاسمها، لا سيما من خلال تشارك سلطة الدولة، تتفق Hartzell مع Toft على أن مؤسسات تشارك السلطة هي عناصر محورية في اتفاقات السلام عن طريق التفاوض⁵².

أما Jasmine-Kim Westendorf فتعتمد نهجاً أكثر فلسفة، إذ تصف اتفاقات السلام ككلام على ورق يتطلب التنفيذ⁵³. وتقترح وصفاً أكثر عمقاً لتعريف اتفاق السلام بالتفاوض على أنه "خريطة الطريق الذي يُطمح أن يسلكه مسار السلام"⁵⁴. وبحسب Westendorf، الاتفاق هو خطوة على مسار السلام، لا سيما نظراً إلى ارتفاع خطر الفشل، وهو يبقى مجرد ورقة إلى أن يلقى الدعم الكافي من خلال المبادرات الهادفة إلى تدعيم السلام⁵⁵.

باء. مواطن القوة في اتفاقات السلام عن طريق التفاوض

يرى مؤيدو اتفاقات السلام عن طريق التفاوض أن مواطن القوة فيها متصلة بآثارها الفورية على الأطراف المتحاربة، وهي تتفاوت بين استقرار التوقعات وخفض عدد الضحايا ومستوى الدمار والشعور العام بالريبة وانعدام الأمن.

يتفق معظم الباحثين على أن المنفعة المباشرة الأولى هي الانخفاض الفوري في مستوى الدمار من جهة الخسائر البشرية والمادية. فعلى سبيل المثال، يتفق Hartzell and Hoddie على أن اتفاق السلام عن

بالتفاوض، من أجل تحقيق أهدافها من خلال استئناف أعمال العنف معتبرة أن الاتفاقات هي تنازلات⁷⁰. كما يفترض الأطراف أن الخصوم سيتصرفون على الأرجح بالطريقة نفسها. وهذه الريبة بشأن نوايا الطرف الخصم ممزوجة برغبة كل طرف في حماية أمنه الخاص، قد تقوض التعاون وتهدد بمواصلة النزاع⁷¹. وتضيف Fortna أن المخاوف المتصلة بالتوزيع المختل للسلطة والموارد والأراضي قد توفر للأطراف المتناحرة محفزاً لمواصلة القتال من أجل التعويض عن هذه الخسائر⁷². وترى Walter أن الالتزام بالاتفاق الذي يتطلب من الأطراف إنهاء التعبئة ونزع السلاح في غياب المؤسسات القادرة على إنفاذ شروط اتفاق السلام بالتفاوض، مطلب كبير جداً ليقبل به الأطراف⁷³. وفي حال قرر الأطراف ترك السلاح ودمج أصولهم في مؤسسات الدولة المشكّلة حديثاً، لن يعودوا قادرين على فرض مزيد من التعاون من خلال القوة أو على صدّ اعتداء من الطرف الآخر⁷⁴. ويعتمد كل من Philip Alexander Downes و Martin التسلسل المنطقي نفسه، ويربان أن تجربة الحرب تتسبب بشعور عام بانعدام الثقة من الصعب تجاوزه⁷⁵. وحتى بعد التوصل إلى اتفاق سلام والتوافق على تقاسم السلطة، تبقى المخاوف ماثلة بشأن نوايا الجانب الآخر⁷⁶.

تقدم Westendorf حجة مضادة أخرى لاتفاقات السلام بالتفاوض ولفعالية مسارات السلام عموماً وهي أنها تكاد تكون مجرد تمارين تكنوقراطية⁷⁷. فالحلول والمبادرات التي تنطوي عليها التسويات، مثل تلك المتعلقة بترسيخ الأمن وبناء نظام الحكم والعدالة الانتقالية، تقوم على افتراض أن النزاعات داخل الدول تحصل عندما تنهار مؤسسات الدولة وأن السلام يتحقق بمجرد إعادة بناء هذه المؤسسات⁷⁸. وتقول Westendorf إن هذه التسويات لا تراعي السياق بما يكفي، وتحديداً العلاقة الخاصة بين الدولة والمجتمع، ومسألة تنظيم السلطة والظعن فيها، ووجود مصالح متنافسة⁷⁹. بل، غالباً ما تستولي

جيم. مواطن الضعف في اتفاقات السلام عن طريق التفاوض

ترتبط الحجج المعارضة لاتفاقات السلام عن طريق التفاوض بثلاثة مجالات هي توقعات ومخاوف الأطراف التي تهدد إبرام الاتفاقات وتنفيذها، والطبيعة التكنوقراطية لمعظم الاتفاقات، وتأثيرات العناصر المفسدة للاتفاقات.

ويرى Roy Licklider أن الظروف الخاصة بالحرب الأهلية تضعف احتمال النجاح في اعتماد اتفاق سلام عبر التفاوض. ويفيد بأنه على خلاف النزاعات ما بين الدول، ستكون الأطراف بحاجة إلى تشارك المساحة والأرض نفسها بعد النزاع، ما قد يعني أن النزاعات داخل الدول تكون أكثر حدة وصعوبة لتنتهي من خلال المفاوضات⁶⁶. ويتعمق Robert Harrison Wagner في تحليل وجهة نظر Licklider: في حال اعتُبر اتفاق السلام بمثابة تسوية، فهو يستوجب على الأطراف المعنية اعتبار أن هذه التسوية، أي شروط الاتفاق ونتائجه المتوقعة، أفضل من مواصلة المفاوضات أو الأعمال القتالية⁶⁷؛ وقد يتطلب التوصل إلى تلاق في المصالح وقتاً طويلاً، فيما يستمر القتال. إلى ذلك، يرى Wagner أن التسوية، حتى عندما يتم التوصل إليها، لا تغير أهداف الأطراف المتحاربة. ويجري التوصل إلى اتفاق سلام بالتفاوض عندما يتوقع الخصوم أن تكون البدائل أكثر إضراراً بقضيتهم. في المقابل، عندما تتبدل هذه التوقعات، من دون أن تتغير أهداف الأطراف، قد يتجدد النزاع⁶⁸. ويرى Wagner أن أطراف الاتفاق، الذين هم أيضاً أطراف النزاع، يظلون موجودين بشكل تنظيمي أو بأخر، ما قد يسمح بعودة النزاع⁶⁹.

وتقدم Virginia Fortna حجة مماثلة، لكن بدل التركيز على العناصر المرتبطة بالتوقعات وتوازن الاحتمالات، تنظر في العناصر المتصلة بمشاعر الخوف. فلدَى الأطراف المتحاربة محفزات قوية لنكس اتفاق السلام

وترى Hartzell أن السلام والاستقرار الدائمين يتحققان بقدر ما تكون اتفاقات السلام بالتفاوض قد عالجت الاعتبارات الأمنية للفصائل المتحاربة. وبعد الاتفاق على السلام، لا يعود بإمكان الأطراف اللجوء إلى العنف لفرض قوتهم أو كسب النفوذ أو الترويج لمصالحهم. وغالباً ما يخشى طرف ما أن يكتسب الطرف المعارض سلطة سياسية واقتصادية حصرية والسيطرة على الجهاز القسري للدولة وأن يستخدم ذلك لتقويض المعارضة أو القضاء عليها⁸⁵. ووفقاً لـ Hartzell، في حال نص اتفاق السلام بالتفاوض على ضمانات مؤسسية لمعالجة هذه الانشغالات الثلاثة، يمكن الحد من مشاعر الهشاشة التي تهدد الرغبة في الالتزام بالاتفاق، وهذا ما يفضي إلى سلام دائم⁸⁶. وتطرح دراسة لـ Michaela Mattes and Burcu Savun حجة مشابهة فتعتبر أن اتفاقات السلام بالتفاوض يجب أن تتضمن أحكاماً تخفف من المخاوف من أجل مواجهة الريبة من خلال الحد من قدرة الأطراف على الانقلاب على الاتفاق⁸⁷، مثلاً باعتماد ترتيبات تقاسم السلطة وضمانات الأطراف الثالثة⁸⁸.

وتضيف Hartzell أن تضمين الاتفاقات المتفاوض عليها نظاماً جيد التصميم لمؤسسات تشارك السلطة، يساهم في إحلال السلام الدائم عبر ثلاث طرق مختلفة⁸⁹: أولاً من خلال التخفيف من المخاوف الأمنية لدى الأطراف، ما يعكس الحجج التي قدمتها Hartzell في مقالها السابق؛ وثانياً، يشير استحداث مؤسسات تشارك السلطة والمشاركة فيها إلى الالتزام بالاتفاق، وبالسلام عموماً؛ وثالثاً، تستطيع مؤسسات تشارك السلطة تحديد طرق إدارة النزاع الاجتماعي لأنها تعيد بناء النظام الاجتماعي بعد النزاع. ويتحدث Martin بشكل محدد عن هذا الموضوع فيعتبر أن تشارك السلطة العسكرية والجغرافية والتشريعية تحديداً يساهم في السلام المستدام⁹⁰. وهو يفسر ذلك بأنه يعني أن التنازلات المكلفة مثل إعادة بناء القوانين أو السلطة العسكرية أو سلطة الدولة المركزية، تُعتبر الأكثر فعالية⁹¹.

مصالح النخب على مسارات السلام وتساهم في استمرار انعدام الأمن والتنافس⁸⁰.

أخيراً، يرى Stephen John Stedman and Andrew Reiter أن اتفاقات السلام عن طريق التفاوض تكون أكثر هشاشة أيضاً بسبب استهدافها تحديداً بأعمال العنف، ما يتسبب بالانهيار⁸¹. وفي حين أن الأعمال التخريبية يمكنها أن تؤخر التطبيق الناجح لاتفاقات السلام من خلال تحويل الموارد من إعادة الإعمار إلى الأمن، فهي كفيلة أيضاً بإعادة إشعال النزاع. ويخلص Reiter كذلك إلى أن الأعمال التخريبية تقوم بها المجموعات المتمردة المستتنة في معظم الأحيان، فيما تدل حالات أخرى على ضلوع أطراف عسكرية ومدنية⁸². وتستهدف الأطراف الفاعلة للاتفاق، إما بغرض تعديل شروطه أو إنهائه. وتنجح محاولات تعديل الاتفاق فقط عندما يقوم بها من يملك قدرات كبيرة، أما الأطراف التي تحاول القضاء على الاتفاق فغالباً ما تكون ضعيفة وغير قادرة على ذلك⁸³. ويضيف Reiter أن المفسدين يمكنهم أيضاً التسبب بتقوية مسار السلام من خلال إثارة قضايا محددة وتذكير الأطراف بكلفة النزاع وأهمية بناء السلام، ليعطي ذلك المجموعات والجهات المستتنة صوتاً أو مقعداً على طاولة المفاوضات⁸⁴. وبذلك يصبح مسار السلام شاملاً والسلام مستداماً.

دال. شروط اتفاقات السلام عن طريق التفاوض

تحصل الاتفاقات بأشكال وأحجام مختلفة ويمكنها أن تكون معقدة بقدر المطلوب. ولكن يقترح عدد أكبر من الباحثين اعتبارات يرون أنها ضرورية ليحقق اتفاق السلام بالتفاوض سلاماً دائماً. ويدرس آخرون مواقف حققت فيها الاتفاقات نجاحات متفاوتة ويحددون شروطاً مسبقة لا بد من تلبيتها ضمن البيئة التي تُبرم فيها هذه الاتفاقات.

على تنفيذ الاتفاقات¹⁰¹. إلى ذلك، يجب أن تبقى هذه القوات حاضرة خلال مرحلة التنفيذ¹⁰².

ويتحدث Wanis-St. John and Kew عن نوع معين من الأطراف الثالثة، تحديداً مجموعات المجتمع المدني. ويعتبران أن إشراك المجتمع المدني في المفاوضات، يضمن تمثيلاً أوسع للمصلحة العامة¹⁰³. ويرى المؤلفان أن هناك ارتباطاً قوياً بين مشاركة الجهات الفاعلة في المجتمع المدني واستدامة اتفاقات السلام التالية، لا سيما في حال شمل النزاع نخباً غير ديمقراطية¹⁰⁴.

أما Bart-Tal and Bennink فيريان أن اتفاقات السلام عن طريق التفاوض غير قادرة على إرساء سلام حقيقي لأن المفاوضات التي تفضي إلى الاتفاق لا تشمل سوى القادة الأساسيين في النزاع، أو مجرد فئة صغيرة من المجتمع¹⁰⁵. وقد لا يوافق السكان على الشروط أو قد يتمسكون بآراء تسببت أساساً بإذكاء العدوات. ويساهم هذا الإقصاء في انعدام استقرار الاتفاقات وقد يتسبب في تفككها أو في "سلام بارد"¹⁰⁶. ويدعو المؤلفان إلى إدراج آلية للمصالحة لأن المصالحة في المجتمعات هي التي تسمح ببناء السلام المستدام¹⁰⁷.

وتوافق Carrie Manning على ذلك وترى أن المصالحة الوطنية وإعادة إرساء سلطة الدولة الفعلية يحصلان بشكل أساسي على المستوى المحلي¹⁰⁸. كما تعتبر أن إعادة بناء مؤسسات الدولة المركزية وأطرها غير كافية وأن إعادة الإعمار يجب أن تشمل أيضاً الهيكلية التي تضمن التنفيذ الفعال للاتفاق على المستوى المحلي. وهذا مهم لإعادة دمج المقاتلين وتزويدهم بالأمن الجسدي وإعادة بناء البنى التحتية المحلية والعمل بصورة أساسية على منع محاولات الفصائل المحلية إعادة التفاوض على الشروط¹⁰⁹.

في المقابل، تركز Toft على أهمية اعتماد آليات تضمن وجود تبعات بالنسبة إلى كل من ينتهك اتفاق سلام بالتفاوض من خلال استئناف الأعمال العدائية⁹². وترى أن هذا هو تحديداً موطن القوة في الانتصارات العسكرية إذ يجعلها تدوم أكثر من اتفاقات السلام بالتفاوض⁹³. ومن شأن إصلاح القطاع الأمني أن يضطلع بدور محوري في ضمان الالتزام بالاتفاق وإن كان هذا الإصلاح يأتي غالباً في أسفل الأولويات في أي اتفاق سلام⁹⁴. من المهم كذلك إجراء إصلاحات اقتصادية وسياسية واجتماعية محددة⁹⁵. وبصورة مماثلة، يرى Mattes and Savun أن اتفاقات السلام المعقودة بالتفاوض يجب أن تتضمن، إضافة إلى الأحكام الكفيلة بتخفيف المخاوف، أحكاماً ترفع الكلفة، أي أنها تزيد من كلفة استئناف القتال وبالتالي خطره⁹⁶. وتشمل الأمثلة عن هكذا أحكام انسحاب الجنود الأجانب وفصل القوات⁹⁷.

ويوجد شرط آخر كفيل بتعزيز السلام المستدام وهو إشراك أطراف ثالثة. ويدعم Lounsbury and DeRouen فكرة إشراك أطراف ثالثة، لا سيما المجتمع الدولي أو دول خارجية. فهي قادرة على تزويد المجموعات غير الحكومية الضعيفة بالشرعية وإجبار القوى الحكومية على الانضمام إلى مفاوضات السلام⁹⁸. فمشاركة أطراف ثالثة في المفاوضات تعزز التوصل إلى تضمين ترتيبات تقاسم السلطة ما قد يساهم في بناء سلام يدوم⁹⁹. ولكن المؤلفين يضيفان أن قيام أطراف ثالثة بدفع المجموعات إلى الانضمام إلى المفاوضات، قد يقوّض شرعية أي اتفاق سلام يجري التفاوض عليه لاحقاً، إذ تفتقد الأطراف المحفز المطلوب للتقيد بشروطه¹⁰⁰. وتشدد Walter على حجة الأطراف الثالثة مع التركيز على قوات حفظ السلام، لكنها تضيف محذرة أن هذه القوات يمكنها أن تشكل قيمة مضافة فقط إذا كانت قادرة على استخدام القوة. فإذا كانت غير مسلحة أو إذا كانت تقوم فقط بالمراقبة، فهي لن تؤثر إيجاباً على المفاوضات أو

اتفاق متوازن يراعي بدقة هواجس الأطراف، يجب أن يشكل اتفاق السلام المعقود بالتفاوض عملاً مرناً وحيماً¹¹⁷. ويجب أن تتضمن الوثيقة التي تؤسس للسلام التوصيف الأساسي للعلاقات ما بين الأطراف بعد النزاع حصراً¹¹⁸. وتعني مرحلة التنفيذ اللاحقة مواصلة المفاوضات، ما يستوجب من الأطراف إعادة التفاوض على شروط الاتفاق بمزيد من التفاصيل "على أساس شبه يومي"¹¹⁹.

في حين ينتقد جميع المؤلفين اتفاقات السلام القائمة ويناقشون حالات فشلت فيها الاتفاقات في إرساء سلام طويل الأمد، لا يزال الجميع يؤكد أن الاتفاق هو الخيار الأفضل لحل النزاعات داخل الدول. ويفترضون أن الاتفاق، في حال عالج المخاوف ولبى الشروط المقترحة، سيؤدي إلى سلام دائم وفعال. وفي حال عجزت اتفاقات السلام المعقودة بالتفاوض عن الإيفاء بالشروط الموصوفة، فسوف تفشل. إلا أن المؤلفين لا يشرحون لماذا تبقى هذه الاتفاقات الأداة الأكثر فعالية. لكنهم يشيرون إلى أن اتفاقات السلام المعقودة بالتفاوض شاع استخدامها منذ نهاية الحرب الباردة¹²⁰، وقد أصبحت خياراً بديهاً في حل النزاعات الداخلية بعد تزايد اعتماد هذه الاتفاقات في الآونة الأخيرة. ومع ذلك، طُرحت تفسيرات مرتبطة بديناميات الحرب المتغيرة، بما في ذلك نشأة الدول الضعيفة واستراتيجيات التمرد الجديدة وزيادة النفاذ إلى الأسلحة الصغيرة – الأمر الذي خفف من احتمالات تحقيق النصر من طرف واحد¹²¹ – فضلاً عن الأهمية المتزايدة لمعايير حقوق الإنسان ومبدأ مسؤولية الحماية¹²². لكن هذه الديناميات لا تفسر سبب اعتبار اتفاقات السلام المعقودة بالتفاوض الخيار الأول في كل النزاعات، كما لا يقدم المؤلفون الذين يطرحون هذه الاتفاقات كخيار بديهي أي تفسير لذلك. وفي حين أن اختيار اتفاق السلام عن طريق التفاوض لحل النزاعات الداخلية قد يبدو بديهاً من النظرة الأولى، من الملائم كذلك الاستفسار عن أسباب الإصرار عليها بعد النظر إلى الانتقادات الموجهة لهذه الأداة.

في حين لا يركز Sahla Aroussi and Stef Vandeginste على المصالحة، فهما يدعوان إلى تضمين حقوق الإنسان في الاتفاقات، إذ يجري تحديد أحكام حقوق الإنسان في اتفاقات السلام عن طريق التفاوض من خلال التركيز على "الأسباب الجذرية للتظلمات المرتبطة بالنزاع"، وذلك بموافقة الأطراف المتحاربة وفئات الضحايا¹¹⁰. ويؤكد المؤلفان أن أحكام حقوق الإنسان هي الطريقة الأنسب لمعالجة الأسباب الجذرية وقد يؤدي عدم إدراجها في الاتفاقات إلى التهميش والإقصاء والإجحاف خلال مرحلة إعادة الإعمار¹¹¹.

كما يبرز اعتبار آخر هو مدى قدرة الدولة على تنفيذ اتفاقات السلام المعقودة بالتفاوض، حيث يخلص Karl DeRouen and others إلى أن الدول الأقوى تكون أكثر قدرة على تنفيذ هذه الاتفاقات بنجاح¹¹². كما يلحظ المؤلفون أن تراجع قدرة الدولة يزيد من الحاجة إلى تدخل من جانب أطراف ثالثة من أجل ضمان التنفيذ، إلا أن تدني قدرة الدولة لا يمكن معالجته، ما يؤدي في نهاية المطاف إلى انهيار الاتفاق¹¹³. ويرى David Mason and J. Michael Greig أن قدرة الدولة على تنفيذ اتفاقات السلام المعقودة بالتفاوض وإرساء سلام مستدام تعتمد كذلك على نوع النظام، وأن الديمقراطيات وأنظمة الحزب الواحد تكون أكثر قدرة على إدامة السلام مقارنة بالأنظمة السلطوية¹¹⁴. إلا أن أنظمة الحزب الواحد تكون أكثر عرضة لمواجهة معارضة مسلحة نظراً لتفضيلها للاستحواذ، بينما تكون الأنظمة العسكرية والشخصانية معرضة لمواجهة فشل اتفاقات السلام المعقودة بالتفاوض في نهاية المطاف نظراً لاعتمادها على القمع¹¹⁵. وبالمقارنة بجميع أنواع الأنظمة الأخرى، تنجح الديمقراطيات بشكل كبير في الحد من خطر انهيار الاتفاقات¹¹⁶.

ويطرح Evan Hoffman and Jacob Bercovitch اعتباراً أخيراً حيث يعتبران أنه فضلاً عن أهمية التوصل إلى

3. المؤسسات في الأزمات وفي المرحلة الانتقالية: استعراض معارف العلوم السياسية

3. المؤسسات في الأزمات وفي المرحلة الانتقالية: استعراض معارف العلوم السياسية

ألف. تعريف المؤسسات

يُعرّف العالم Peter Hall المؤسسات على أنها "القواعد الرسمية وإجراءات الامتثال والممارسة التقليدية التي تحدد هيكلية العلاقة بين الأفراد في الدولة والاقتصاد". ويفترض ذلك فهم المؤسسات على مستويات ثلاثة: طبيعة مؤسسات الحكم وخصائصها المحددة؛ وهيكلية الدولة؛ ومستوى الفهم المعياري للنظام الاجتماعي في سياق تاريخي محدد. والسؤال المطروح على العلماء هو من أين تنبع أهمية المؤسسات وما الحاجة إلى دراستها؟

تنبع أهمية المؤسسات من كونها أساس الحوكمة الرشيدة وشرطاً مسبقاً لها. فالمشاركة الديمقراطية المستقرة هي محط تركيز العلوم السياسية في دراسة المؤسسات. وتشكل دراسة المؤسسات أحد أهم مجالات تركيز العلوم السياسية. لكن، ما معنى ذلك؟ يمكن العثور على الإجابة أولاً من خلال تعريف المؤسسات، ثم من خلال مراجعة الدراسات حولها. ولا بد من تحديد سياق مفهوميين مركزيين هما الحوكمة الرشيدة وسيادة القانون.

يستعرض هذا الفصل المؤلفات الحديثة بشأن بناء المؤسسات والحوكمة الرشيدة وأصول ونماذج الدول في المراحل الانتقالية بعد النزاع المدني في المجتمعات المتقدمة والمجتمعات النامية. ويقدم أربع حجج أساسية. أولاً، شهدت دراسة بناء المؤسسات فورة مستجدة من ردود الفعل على انتقادات الطرق العلمية والسلوكية التي كانت مهيمنة بين خمسينات وستينات القرن الماضي. ثانياً، شكلت دراسة المؤسسة الجديدة ورأس المال الاجتماعي المساهمة الأهم في هذه الفورة. ثالثاً، يختلف السياق التاريخي لتشكّل الدولة والمؤسسات بين المجتمعات المتقدمة والمجتمعات النامية. رابعاً، وعلى خلاف المجتمعات المتقدمة، تفتقر الدول العربية إلى المؤسسات الفعالة وإلى مأسسة عملية صنع القرار، وهما أساسيان لضمان الحوكمة الرشيدة وتأمين الخدمات العامة والاستقرار السياسي. وبالتالي، يقدم هذا الفصل شرحاً للمفاهيم والحالات التالية: المؤسسات، والحوكمة الرشيدة، وسيادة القانون، والنهجان القديم والجديد في دراسة النظم المؤسسية، والإصلاح المؤسسي ورأس المال الاجتماعي، والتجربة التاريخية لبناء المؤسسات في المجتمعات المتقدمة والمجتمعات النامية، وأزمة الدولة العربية وتحدي إصلاح المؤسسات في ظل النظام الاستبدادي.

1. الحوكمة الرشيدة

الأنظمة الاستبدادية إلى الأنظمة الديمقراطية التعددية. ولا شك في أن السعي إلى إنشاء مؤسسات قوية من دون محتوى أخلاقي واجتماعي أمر إشكالي، إلا في حال وجود سيادة القانون وقانون المساواة بين الجميع. ولا بد من تذكر أن الأنظمة النازية والفاشية تتمتع بسجل قوي من القوانين. فموسوليني "جعل القطارات تسير في الأوقات المحددة". كما ركز نظام الفصل العنصري في جنوب أفريقيا والأنظمة الاستعمارية بشكل كبير على سيادة القانون. وبالتالي، لا بد من أن يكون حكم القوانين والمؤسسات حكماً عادلاً ومنصفاً وغير منحاز، يطبق على جميع المواطنين من دون أي تمييز على أساس الطبقة الاجتماعية أو العرق أو القوة.

باء. بناء المؤسسات كمفهوم في العلوم السياسية

والسؤال التالي المطروح هنا هو كيف درس باحثو العلوم السياسية مشكلة بناء المؤسسات كأداة للاستقرار والحوكمة الرشيدة.

1. النهج القديم في دراسة النظم المؤسسية

هيمنت دراسة المؤسسات على اختصاصات العلوم السياسية منذ أواخر القرن التاسع عشر وحتى نهاية الحرب العالمية الثانية. وقد ركز النهج القديم لدراسات النظم المؤسسية على البحث التفصيلي في المؤسسات والأنظمة القانونية والسياسية الفرعية في مجال العلوم السياسية المقارنة للديمقراطيات الرأسمالية والليبيرالية الغربية. وقد نشأ ذلك الاختصاص في الولايات المتحدة الأمريكية ولا يزال أحد علوم الاجتماع المهيمن عليه أمريكياً. وقد تطّبت دراسة القواعد والوظائف القانونية والسياسية في نظام فدرالي رأسمالي معقد تحليلاً اجتماعياً وسياسياً

انتشرت خلال العقدين الفائتين الدراسات الخاصة بالحوكمة الرشيدة وربطها بدور المؤسسات كعامل أساسي لتحقيق النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية. ويُعزف Jon Theorell الحوكمة الجيدة بأنها "عدم انحياز المؤسسات التي تمارس سلطة الحكم". ويشكل التركيز على عدم الانحياز مساهمة مُرحباً بها للقبول الشعبي والعام للحوكمة الرشيدة. كما يستند هذا المفهوم إلى تقديرات المنظرين السياسيين وأخصائيي التعددية الثقافية، ومناصري حقوق المرأة، ونقاد رأس المال الاجتماعي وما بعد الحقبة الاستعمارية.

من أجل فهم هذا السياق المفهومي الجديد، لا بد من الانتباه إلى التركيز المفرط على التحليلات العلمية والكمية للحوكمة الرشيدة، مثل المؤشرات العلمية للحوكمة الخاصة بالبنك الدولي، حيث يُعرف البنك الدولي الحوكمة بأنها "التقاليد والمؤسسات التي تمارس السلطة من خلالها في بلد ما"¹²³. ويقسم ذلك إلى المؤشرات التالية: عملية اختيار الحكومات واستبدالها؛ وقدرة الحكومة على صياغة السياسات الفعالة وتنفيذها؛ واحترام المواطنين ومسؤولي الدولة للمؤسسات التي تسير التفاعل الاقتصادي والاجتماعي. ولا يميز هذا النمط في التحليل بين النفاذ إلى السلطة وممارسة السلطة وبين محتويات برامج محددة، وهو يتجاهل الجوانب النوعية والإدارية والمعمارية للحوكمة الرشيدة. ويرى بعض العلماء أنه لا بد من وجود نظرية المشاركة الديمقراطية والعدالة من أجل توضيح طريقة عمل السياسات والمؤسسات العامة.

2. سيادة القانون

تشكل سيادة القانون مفهوماً آخر واسع الاستخدام، لا سيما في الدراسات المتعلقة بالمرحلة الانتقالية من

فقد اعتبرت نظرية Huntington أن المؤسسات القوية والمستقلة هي مفتاح البقاء والاستقرار في أي دولة معاصرة. وطبقت Lisa Anderson هذه النظرية على الدولة العربية في كتابها عن الدولة والتحول الاجتماعي في تونس وليبيا بين 1930 و1980. واتبعت Anderson نظرية Huntington حين اعتبرت أن البيروقراطية القوية في الدولة عامل أساسي يؤثر في جهود التحديث والاستقرار السياسي وحتى في درجة المشاركة السياسية المسموح بها داخل هذه المؤسسات.

2. النهج الجديد في دراسة النظم المؤسسية

واصلت الثورة السلوكية مسيرتها، وبنهاية سبعينات القرن الماضي واجهت نقداً ذاتياً. وفي بداية الثمانينات، كانت دراسة النظم المؤسسية قد عادت إلى الساحة. واستمدت هذه المدرسة، أي النهج الجديد في دراسة النظم المؤسسية، الإلهام من معارف منظرين سياسيين واجتماعيين مثل Karl Max Weber و Thorstein Veblen و Polanyi و Montesquieu، فضلاً عن أعمال Hall و Bendix و Huntington و Charles Tilly و Theda Skocpol و Joel Migdal، وواجهت سطوة النهج السلوكي. وهي لم تؤد فقط إلى إنعاش النهج القديم في دراسة النظم المؤسسية بل انتقدت الطريقة السلوكية وأضافت مساهمتين منهجيتين، لتعيد الحديث عن الدولة والعلاقات ما بين الدولة والمجتمع، بعد أن كانت هذه المسائل غائبة عن البحوث السلوكية. وقد أولت اهتماماً أكبر للنظرية وللمؤسسات الوسيطة، مع تطبيقها تحديداً على الشركات والسياسات الاقتصادية ومجموعات المصالح، ومؤخراً، على انهيار الدولة وعلى العدالة الانتقالية كما على الابتكار المؤسسي المتمثل في تشكيل لجان تقصي الحقائق والمصالحة في المجتمعات الخارجة من النزاع أو الحرب أو الإبادة الجماعية. وتظهر سمة مشتركة هي

للتجربة التاريخية الأمريكية. فالمجتمع الأمريكي المستعمر قاداته نخبة مبتكرة أنشأت مؤسسات قوية وكانت قادرة على التكيف مع محدوديات المجتمع وتغيراته. وقد اعتمدت النظم السياسية والمؤسسية الأمريكية على النظرية الأوروبية للحق القضائي وفلسفة التنوير مثل فصل السلطات. إلى ذلك، كان الدستور الذي ابتكره الآباء المؤسسون قابلاً للتغيير كما ظهر من خلال التعديلات الدستورية الـ 27، وبات أكثر ضماناً للمساواة بحلول منتصف القرن العشرين. وتشير Hanna Arendt إلى أن أفكار كل من الفيلسوف الفرنسي Montesquieu والفيلسوف الإنكليزي John Locke تخيم بقوة على الدستور الأمريكي وفكرة فصل السلطات. وهذا صحيح، إذ على الرغم من النزاع والحرب الأهلية وانعدام المساواة على المستوى العرقي والطبقي وبين الجنسين، بقي النظام السياسي الأمريكي قائماً منذ نحو 250 عاماً. باختصار، يعتمد صمود الجمهورية الفدرالية على إنشاء مؤسسات قوية والابتكار فيها، لا سيما إذا ما قورنت بالتاريخ العنيف وغير المستقر للديمقراطيات الليبرالية الرأسمالية، مثل الجمهورية الفرنسية.

وقد فشل النهج القديم لدراسات النظم المؤسسية في العلوم السياسية في تطوير مفاهيم واضحة ومنهجية نظرية تسهل التداعيات السياسية والبحوث التفسيرية، وواجه نقداً واسعاً من مشهدة جديدة، هي الدراسات السلوكية.

أثرت الثورة السلوكية في علم الاجتماع الأمريكي على محور العلوم السياسية في خمسينات وستينات القرن الماضي. وقد ركزت على التحليل التجريبي وتصرفات وسلوكيات السلطة غير الرسمية، لترفض التركيز القديم على المؤسسات الرسمية مع اعتبار أن القوانين والقواعد لا يمكنها تفسير السلوك السياسي والنتائج السياسية. وعلى الرغم من هذا التحول، تواصل التحليل المؤسسي من خلال عمل علماء مثل Samuel Huntington و Reinhardt Bendix.

دعت إلى اعتماد نهج أكثر مساواة لضم المؤسسات والجهات غير الرسمية وغير الاستعمارية في عملية فهم واستحداث رؤية العدالة الانتقالية وعدالة التوزيع والمؤسسات ذات الصلة. وقدمت الدراسات بشأن رأس المال الاجتماعي مساهمة جديدة في إصلاح وتمكين المؤسسات والحوكمة الرشيدة.

جيم. الإصلاح المؤسسي ورأس المال الاجتماعي

إضافة إلى المعارف الجديدة الناتجة عن اعتماد النهج القديم في دراسة النظم المؤسسية، ساهم التوجه الجديد الذي ظهر خلال العقد الماضي في استكمال دراسة المؤسسات في علم السياسة الأمريكي. وسقطت هذه المعارف، في ما يتعلق بمفهوم رأس المال الاجتماعي، في الفجوة الفاصلة بين كيفية تحقيق الإصلاح وكيفية جعل المؤسسات فعالة. ولا بد من التمييز بين الدول الاستبدادية والدول الديمقراطية عند تناول المؤسسات المستقرة. فالمؤسسات الرسمية الديمقراطية والتمثيلية والدساتير الجيدة يمكن إيجادها حتى في الأنظمة الديكتاتورية. ويحدد السياق التاريخي والاجتماعي طبيعة وعمل المؤسسات وما إذا كانت متوافقة مع تصميمها الأساسي أو خاضعة لسيطرة السلطة، فضلاً عن القواعد الداخلية والخارجية للديكتاتورية التي تعمل ضد الإصلاح. وتبرز أسئلة أساسية عن كيفية استعادة الثقة بالمؤسسات السياسية والمشاركة اليومية فضلاً عن احترامها ودعمها. ثم يبرز مفهوم رأس المال الاجتماعي الذي يشير إلى "العلاقات ما بين الأفراد والشبكات الاجتماعية ومعايير المبادلة والثقة التي تتبع منها".

أعد عالم السياسة الأمريكي Robert Putnam بحثاً عن رأس المال الاجتماعي في إيطاليا والولايات المتحدة وعرفه بأنه "الثقة المعقمة ومعايير المبادلة

الحجة التي تفيد بأن للعوامل المؤسسية دوراً هاماً في تحديد شكل توزيع السلطة والاستقرار في جميع المجتمعات. بكلمات أخرى، تحدد دراسة المؤسسات والعلاقات القائمة مع هذه المؤسسات، نتيجة التفاعلات السياسية.

يحكم إنشاء المؤسسات المبتكرة والديناميكية حالة الاستقرار والمشاركة والتكيف مع النزاع والتحديات والاضطرابات المدنية في النظم السياسية المعاصرة في عصر العولمة وثورة المعلومات والاتصالات في القرن الحادي والعشرين. وتتراوح الحالات التي تقدمها هذه المدرسة الجديدة بين تشكيل الاتحاد الأوروبي الذي جعل محكمة العدل الأوروبية القديمة أكثر أهمية، واكتساب الوظائف الفدرالية للعمال الصناعيين معنى جديداً نظراً لبدء ظهور الاتحادات في أمريكا في ثلاثينات القرن الماضي. ويحدد خيار إنشاء المؤسسات أو تدعيمها طبيعة القيود وحل النزاع والأهم أنه يحدد فهم الوضع السياسي. ولطالما كانت الإصلاحات السياسية الشاملة والعدالة الانتقالية محورية في حل النزاع والانقسامات في المجتمعات الخارجة من الحقبة الاستعمارية والحرب الأهلية والإبادة الجماعية وفي المجتمعات الثورية، على غرار ما حصل في نيجيريا ورواندا وجنوب أفريقيا وأوغندا.

غالباً ما يتأثر عمل المؤسسات السياسية بالسياق التاريخي والمجتمعي. ولا يمكن تصدير جميع الإصلاحات المؤسسية أو تطبيقها في كل الأطر الزمنية والمجتمعات. ولا بد من فهم التجارب المجتمعية والثقافية فضلاً عن توفر قيادة ملتزمة بالمعرفة المعاصرة القابلة للمقارنة واحترام المؤسسات الثقافية غير الرسمية والأصلية ورأس المال المجتمعي. وقد عملت الانتقادات التالية لحقبة الاستعمار والفكر المناصر لحقوق المرأة في الغرب والبلدان النامية على تصحيح الفرضيات المتمحورة حول أوروبا والحداثية وفئات النظم المؤسسية. فقد

"تحسين عادات القلب" وتدعم المؤسسات السياسية. واستفاض Putnam بالحديث عن هذا المفهوم القديم وأسماءه رأس المال الاجتماعي. وبفضل كتاباته ومعارفه، تكتف النقاش بشأن رأس المال الاجتماعي في الولايات المتحدة وبلدان أخرى وفي المؤسسات الدولية. وبرزت الدعوة إلى رأس المال الاجتماعي كمورد لتحسين المشاركة الديمقراطية وتمكين المؤسسات الوطنية. وقامت حكومات الولايات المتحدة وبلجيكا وأوغندا والمملكة المتحدة وغيرها بدمج هذا المفهوم في النظام التعليمي والإعلام، في حين اعتمده البنك الدولي أداة أساسية لتحسين فعالية المؤسسات الدولية وحشد التأييد للإصلاح.

دال. بناء المؤسسات في المجتمعات المتقدمة والمجتمعات النامية

تظهر ثلاثة فوارق أساسية عند مقارنة عملية بناء المؤسسات وإصلاحها بين المجتمعات المتقدمة وتلك الأقل نمواً. أولاً، تتضمن المساهمات الجديدة في دراسة النظم المؤسسية مدرستي النهج القديم في دراسة النظم المؤسسية ودراسة رأس المال الاجتماعي. ففي البلدان النامية، لا بد من تحليل عملية بناء المؤسسات وإصلاحها في سياق المؤسسات التي فرضها الاستعمار والدول الغربية والتي أنتجت أزمة شرعية بعد الاستقلال. أما الفارق الثاني فهو أن التبعية الاقتصادية والتدخل الخارجي شوها الإصلاحات والحركات الديمقراطية التي تبعت حقبة الاستعمار، لا سيما خلال مرحلة الحرب الباردة 1945-1989. وثالثاً، لم ينته بعد النضال ضد الأنظمة الاستبدادية ودول الحزب الواحد، لا سيما وأن بلداناً نامية عدة قد شهدت حروباً أهلية وإبادة جماعية ونزاعات إقليمية. والأهم من كل ما سبق هو عدم تسوية مسألة التوفيق بين المؤسسات المحلية والأصلية من جهة والمؤسسات المشروعة التي تقوّم على الطراز الغربي المعاصر من جهة أخرى، وحيث

والشبكات¹²⁴. وطرح تمييزاً بين نوعين: الشبكات الهيكلية، وسلوكيات الثقة والمبادلة". وتشير الدراسات عن رأس المال الاجتماعي إلى نهجين لفهم دوره في المجتمع: نهج من الأسفل إلى الأعلى أو متمحور حول المجتمع يبرز في التصرفات المدنية والتفاعلات الاجتماعية، مثل عضوية الاتحادات والنوادي والنقابات الطوعية؛ ونهج من الأعلى إلى الأسفل أو متمحور حول المؤسسات والدولة، حيث تدعو الدولة والسياسات العامة والمؤسسات الوطنية والمنظومة التعليمية إلى تأييد رأس المال الاجتماعي.

كما شمل بحث Putnam استعراضاً مفيداً للدراسات التي تتناول النظم المؤسسية. وحدد ثلاث مدارس فكرية تناولت ديناميات الأداء المؤسسي، تحديداً التصميم المؤسسي والعوامل الاجتماعية-الاقتصادية والاجتماعية-الثقافية. الأولى هي مدرسة التصميم المؤسسي والتي انطلقت في القرن التاسع عشر. وكان John Stuart Mills أحد رموزها الأولى، يناصر فكرة الحكم الدستوري والحكومات التمثيلية. وظلت هذه المدرسة حاضرة بقوة إلى أن ضُغفت بسبب نشأة الفاشية في إيطاليا وألمانيا وعدم استقرار الجمهوريتين الثالثة والرابعة في فرنسا. والمدرسة الثانية هي المدرسة المتمحورة حول العوامل الاجتماعية-الاقتصادية. ورأى Putnam أن هذه المدرسة قديمة قدم أرسطو الذي دعا إلى تحقيق الرفاه الاجتماعي والاقتصادي كعنصرين ضامنين للاستقرار. أما عالماً السياسة الأمريكيان المعاصران Robert Dahl و Seymour Martin Lipset فقد شجدا على دور التعليم والحداثة والطبقة الوسطى كشرط للوصول إلى حياة سياسية مستقرة وفعالة. وركزت المدرسة الثالثة على العوامل الاجتماعية-الثقافية من أجل تقييم أداء المؤسسات الديمقراطية. ورصد Putnam الظهور الأول لهذه المدرسة في كتاب بعنوان الديمقراطية في أمريكا، للفيلسوف الفرنسي Alexis de Tocqueville الذي أفاد فيه أن السمة التي تميز الديمقراطية الأمريكية هي وجود جمعيات مدنية

وجيزة في بداية الانتفاضات العربية، عاد معظمهم إلى التشاؤم المعهود، ليستأنفوا النقاش بشأن الإسلام والإرهاب والثقافات العربية/الإسلامية المعادية للحدثة أو التي تنتمي إلى عصر ما قبل الحدثة. وعلى الرغم من هذا الغياب العام للاهتمام بالديمقراطية وبناء المؤسسات في البلدان العربية، ركزت مجموعة صغيرة من العلماء على الأسئلة الأكبر. وقد ساهمت بعض الحالات المحددة وأبحاث متعلقة بالأنظمة الاستبدادية، في تقديم دراسات مفيدة بشأن الجهات التي تعيق الانتقال الديمقراطي والتحول المؤسسي في المنطقة العربية.

ويرى علماء سياسة أمريكيون أن غياب الديمقراطية وإصلاح الدولة يعود إلى استمرار الاستبداد¹²⁶. وتقدم هذه النظرية الحجج بناءً على التشكّل الاقتصادي والثقافي وتشكّل النظام. أولاً، يفسر الاستبداد في المنطقة العربية من خلال عوامل مثل الربيع الاقتصادي للنفط والغاز والثروة المعدنية أو تشكّل الاقتصاد الريعي والدولة الربعية¹²⁷. ولا تفرض الدول العربية الربعية الضرائب على مواطنيها وهي تتمتع باستقلالية نسبية، وبالتالي، لا وجود لحافز فعلي لتطبيق الديمقراطية والإصلاح المؤسسي. وعندما تغيب الضرائب، تغيب ضغوط الخضوع للمساءلة، ما دامت إدارات الدولة توفر الخدمات الصحية والتعليمية والأمنية الأساسية. وتوفر نظرية الدولة الربعية أدلة صائبة بشأن استمرارية الاستبداد والملكيات المطلقة في المنطقة العربية. ومع ذلك، استمرت الأنظمة الاستبدادية في الدول غير النفطية أو غير الربعية في أفريقيا وآسيا.

حصلت التحركات في عام 2011 في عدة بلدان عربية على الرغم من الاقتصاد الريعي والدعم المؤسسي والخارجي. وبالتالي، يمكن الاستناد إلى توجّه آخر يركز على العوامل الاجتماعية والاقتصادية، وهو أكثر فائدة، لدى تحليل الترجمة الاجتماعية للديمقراطية وعمل المجتمع المدني المرتبط بها. فقد ركزت

يمكن للناس أن يتعايشوا ويستخدموا رأس مالهم الاجتماعي الخاص ومؤسساتهم لتوفير الخدمات والفرص وتلبية الاحتياجات الأساسية.

هاء. أزمة الدولة العربية: النظام الاستبدادي وتحدي إصلاح المؤسسات

قبل ظهور الانتفاضات المطالبة بالديمقراطية في عام 2011 في المنطقة العربية، جرى التخلي بشكل كبير عن دراسة الدولة والمؤسسات وإرساء الديمقراطية في العلوم السياسية الأمريكية والدراسات الشرق أوسطية، وتم استبدالها بالتركيز على الإسلام والحدثة واستمرار الأنظمة الاستبدادية¹²⁵. وغالباً ما يبرز غياب الاهتمام بالإصلاح المؤسسي وإرساء الديمقراطية في المنطقة العربية بحجج تجريبية، مثل غيابها عموماً في المنطقة، على الرغم مما عُرف بالموجة الثالثة من التحول إلى الديمقراطية في أمريكا اللاتينية وآسيا وبعض الدول الأفريقية. وفي هذا السياق، لاحظت Emma Murphy في عام 2008 أنه "من المحزن أن يكون واقع السياسة في المنطقة العربية اليوم هو سبب اختفاء الحديث عموماً عن مفهوم إرساء الديمقراطية من الدراسات البحثية عن الشرق الأوسط".

هذه النظرة إلى الشرق الأوسط قَبِلَ بها الكثير من علماء السياسة الأمريكيين. ولم يعد هؤلاء إلى التركيز على مسألة الانتقال الديمقراطي المحورية وإعادة النظر في الافتراضات التي اعتبرت العالم العربي والإسلامي استثناءً عن الموجة الثالثة من التحول إلى الديمقراطية التي شهدتها تسعينات القرن الماضي، إلا بعد الانتفاضات التي انطلقت في البحرين ومصر وليبيا والجمهورية العربية السورية وتونس واليمن. وقام بعض العلماء الأمريكيين مؤخراً بدراسة حالات جديدة مثل انهيار الدول والثورات المضادة والإرهاب والحروب الأهلية في المنطقة. وبعد فترة تفاعل

الديمقراطية في العالم. بناءً عليه، لا يمكن للدولة العربية الاستبدادية أو السلطوية الانخراط في مسار الإصلاح وإرساء الديمقراطية إلا عندما تُحدّث العلمانية الغربية تأثير الإسلام.

كما يشير نقاد الدراسات التي تناولت استمرارية الاستبداد إلى أن الإسلام والثقافة ليسا السبب الوحيد وأن الدعم الخارجي للجمهوريات الاستبدادية مثل مصر وتونس، فضلاً عن الأنظمة الملكية المطلقة مثل بلدان الخليج، هو من العوامل التي غابت عن التحليل في تلك الدراسات. إضافة إلى ذلك، ساهم إنشاء دولة إسرائيل والدعم الذي تحظى به، في عسكرة الدول العربية، كما أثار المتخصصون في مرحلة ما بعد الاستعمار دور الدولة الاستعمارية ومؤسساتها في تقييد مسار الديمقراطية¹²⁹. مع ذلك، ينبغي على نقاد النظرية الاستشراقية والحدائية النظر في أن لا الحركات الإسلامية ولا العلمانية في المنطقة العربية حلت مسألة الحوكمة، لا سيما على مستوى علمنة الدولة وفتح المجتمع على جميع الإيديولوجيات والحركات الاجتماعية ما دامت تقبل مسار الديمقراطية والحق في الاختلاف. كما أنتجت دولة الحزب الواحد بعد مرحلة الاستعمار – أكانت شعبية أم عسكرية أم مظلقة أم قائمة على حكم الأسرة الواحدة – تقليداً من الفكر الخطي المسطح بشأن الدولة ومؤسساتها. فالولايات المتحدة الأمريكية تتمتع بدستور علماني ومؤسسات قوية ومجتمع محافظ ورأسمالي منفتح. وتقتصر البحوث الواعدة بشأن بناء المؤسسات المختلطة أو المزدوجة في العالم الإسلامي استراتيجيات ونماذج مبتكرة؛ مثل الدستور الإيراني بعد ثورة عام 1979. فقد استعار هذا الدستور عناصر من دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا والفقهاء الشيعة الاثني عشري والتقاليد التاريخية القومية الإيرانية، بما في ذلك الثورة الدستورية الإيرانية 1906-1911، في محاولة للتوفيق بين المؤسسات والتقاليد الغربية وتلك المتأصلة في الإسلام.

دراسات كل من Augustus R. Norton و Putnam و Amaney Jamal و Saad E. Ibrahim على النظرة من الأسفل إلى الأعلى لتطبيق الديمقراطية¹²⁸. إلا أن الثغرة البارزة في هذه الدراسات هي افتراض أن الجمعيات المدنية الحديثة تأتي من الخارج، وبالتالي تجاهلت هذه الدراسات التقليد القديم للحبوس/الأوقاف والمؤسسات الخيرية الدينية وغيرها من المؤسسات الداخلية مثل: الجماعات الصوفية، والجمعيات الخيرية، ورأس المال الاجتماعي الذي يشكله التعايش وشبكات التكافل والزكاة والجماعات العشائرية والمحلية، والمجتمع المدني المحلي العربي-المسلم.

ثانياً، عزا العلماء الأمريكيون عدم التحول إلى الديمقراطية إلى أسباب ثقافية ودينية مع الإشارة إلى الإسلام كعائق للاعتدال والإصلاحات الديمقراطية معتبرين أنه مُعاد للحدثة أو ينتمي إلى عصر ما قبل الحدثة. ومن أكثر المؤلفات شيوعاً حول هذا الموضوع كتاب صراع الحضارات وإعادة تشكيل النظام العالمي (1997) لـ Samuel Huntington، الذي اعتبر أن الإسلام "غير مضياف للديمقراطية". ففي نظره أن الإسلام، دين الأكثرية في الكثير من البلدان العربية والإسلامية، لا يميّز ولا يفصل بين الروحاني والعلماني، ولا يعترف بمفهوم المشاركة السياسية. وقد اعتمد في تحليله على مصادر ثانوية وقيل بلا نقد فرضيات Bernard Lewis، المستشرق المناهض للإسلام. ومن المؤسف أن حصة كبيرة من الدراسات الأمريكية حول الاستبداد في المنطقة العربية تتمحور حول هذه الصورة النمطية وهذا الرأي المنفصل عن السياق التاريخي. ومن خلال تقبُّل هذه النظرية بأن معظم العرب مسلمون، وبأن الإسلام لا يتوافق مع الديمقراطية، تكون الخلاصة الحتمية أنه لا يجدر بنا توقع إحلال الديمقراطية في المنطقة العربية؛ وبالتالي، فهي منطقة استثنائية خارج نطاق الموجة الثالثة من التحول إلى

4. الشرعية وتجديد العقد الاجتماعي

4. الشرعية وتجديد العقد الاجتماعي

برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا (الجدول 1)، الذي يُشرك مجموعة من الخبراء والجهات المعنية في الجمهورية العربية السورية في تطوير سياسات بديلة في إطار الإعداد لمرحلة ما بعد الاتفاق، تبرز الشرعية والحوكمة الرشيدة في اثنتين من الروابط التسعة التي تفصل الأولويات الخاصة بمرحلتنا من بناء السلام وبناء الدولة. وفي الأعداد السابقة من تقرير الحوكمة في المنطقة العربية، تناولنا الإسكوا الشرعية كأحد تحديات الحوكمة في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية¹³¹ والبلدان المتضررة من النزاع¹³².

استرعى موضوع الشرعية في السياقات التالية للنزاع اهتمام الوكالات والجهات المانحة الدولية العاملة في مجال بناء السلام. وقد أدرجت منظمات مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي موضوع الشرعية كعنصر أساسي في استراتيجياتها بشأن الوقاية من النزاعات وما بعد النزاعات¹³⁰. وتشدد الإسكوا في عملها في المنطقة العربية على أهمية المؤسسات الشرعية والحوكمة الرشيدة كعامل أساسي للوقاية من النزاع وكأحد العوامل الأساسية في التدخلات التالية للنزاع. وفي

الجدول 1. تنفيذ عملية إصلاح الحوكمة ما بعد التسوية في الجمهورية العربية السورية

الإطار الزمني من تاريخ التسوية السياسية	النتيجة المتوقعة	الوصف	القياس
فوراً	تشكيل جمعية تمثيلية ومجلس قضاء أعلى؛ ومنح الحقوق المدنية والسياسية	الإطار الوطني القانوني والسياسي خلال مرحلة بناء السلام	الإعلان الدستوري
فوراً وحتى انتهاء مرحلة بناء السلام	تعزيز الشرعية من أجل مسار الإصلاح والمزيد من التمحيص العام	مجموعة من ثلاث مؤسسات رقابية: الحقوق والإصلاح والتدقيق	الهيئة الوطنية لتنفيذ إطار الإصلاح
0-2 سنة	نظام قضائي يوفر آليات لتسوية النزاعات بطريقة فعالة وعادلة وإعادة إرساء شرعية القضاء	إصلاح قطاع القضاء بقيادة مجلس القضاء الأعلى	الإصلاح القضائي
0-2 سنة	التوصل إلى قطاع أمني فعال خاضع للمساءلة العامة ويحترم حقوق الإنسان مع وجود حد فاصل واضح بين سلطة القطاع الأمني والسلطة المدنية	الإصلاح بغرض التوصل إلى نظام قطاع أمني ديمقراطي يحترم حقوق الإنسان	إصلاح القطاع الأمني
0-1 سنة	مجلس إعلام وطني فعال بالكامل ومشهد إعلامي وطني متنوع	وضع إطار قانوني ومؤسسي لضمان حرية الإعلام وإطلاق حملة إعلامية وطنية لإعادة الإعمار	إصلاح الإعلام والصحافة المستقلة

المصدر: الإسكوا، برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا.

وتصوّرهم لها بطريقة تولّد "دفعاً نحو الالتزام يكون معتمداً على جودة الحكم أو مؤسسة صنع الحكم وليس على سلطة الإكراه". وهي تطلب الالتزام على نحو طوعي¹³⁵.

هذه التعاريف تحدد الخصائص الواجب توافرها في الدولة ومؤسساتها من أجل اكتساب صفة الشرعية، وهذه الخصائص هي: النظر إلى الدولة ومؤسساتها ككيان مرغوب به، واعتبار أن قواعدھا تستوجب الطاعة، والالتزام الذي تدعو إليه هو طوعي بصورة أساسية وغير قائم على الإكراه. ويمكن تعريف الدولة الشرعية على أنها دولة "يعتبر مواطنوها أنها صاحبة الحق في حيازة السلطة السياسية وممارستها"¹³⁶. ويُعتبر استقرار المؤسسات أحد التبعات الهامة للشرعية. ولكن، قد لا تتوافق الشرعية دوماً مع الاستقرار العام حيث قد تبقى الدول مستقرة من خلال القمع ودفع المكافآت. "بدلاً من ذلك، لا بد من النظر إلى الشرعية على أنها شرط 'ضروري عادة' للاستقرار الطويل الأمد في أي دولة"¹³⁷. وتُعتبر الشرعية أساسية في عملية بناء الدولة ما بعد النزاع حيث أنها تؤسس للحكم انطلاقاً من القبول بدل الإكراه، لينتقل المجتمع من حالة النزاع إلى حالة ممكنة من الحكم السلمي والتعايش. وعندما يعتبر المواطنون أن حكاهم يفتقرون إلى الشرعية، فذلك يمهّد لأزمة حكم وحالة من الاضطراب. فعندما "يُنظر إلى السلطات على أنها غير شرعية، يكون التنظيم الاجتماعي أكثر صعوبة وأعلى كلفة"¹³⁸، ما قد يؤدي في نهاية المطاف إلى نشوب نزاع عنيف.

الشرعية هي علاقة معيارية بين الشعب والنظام السياسي الذي ينتمي إليه، ولا يمكن الحصول عليها بطريقة مستدامة من خلال العنف أو الإكراه. وفي هذا السياق، من المهم التمييز بين مفهومي القوة والسلطة لتفسير كيفية بناء الشرعية. يُعرّف Weber القوة بأنها قدرة الأفراد على تحقيق أهدافهم أو غاياتهم عندما يحاول آخرون منهم من ذلك ومن التمتع بنفوذ على

على الرغم من المعارف التي كدسها المجتمع الدولي، تبقى التساؤلات بشأن استراتيجيات تحقيق الشرعية مفتوحة. على سبيل المثال، ما هي أفضل مجموعة سياسات وأفضل توقيت لإرساء الشرعية في البلدان الخارجة من النزاعات؟ وما هي الجهات التي يجب مراعاتها لدى تقييم ما إذا كانت مؤسسة ما تحظى بالشرعية أم لا؟ وكيف يمكن للجهات الدولية أن تدعم بناء الدولة من دون أن تقوّض نظرة الشعب إلى شرعية الدولة؟

الف. ما هي الشرعية؟

يُستخدم مفهوم الشرعية في الكثير من الحالات الاجتماعية والسياسية عادةً لرصد قدرة أو حق جهة ما أو مؤسسة ما على التصرف. وتُعتبر الشرعية حيوية في مرحلة بناء الدولة حيث أنها تحدد هيكلية وإجراءات الوكالات والحكومات والمؤسسات الأخرى التي تُشكّل الدولة. ويرتبط تعريف الحكومة أو المؤسسة الشرعية أو الحكم الشرعي بوجود اعتقاد سائد بأن من هم في السلطة يحق لهم ذلك. وفي حين أن النظرة القانونية للشرعية تشدد على أهمية الجوانب الرسمية والإجرائية، تركز النظرة الفلسفية على القيم والمعتقدات المشتركة. وفي العلوم السياسية، يُعرف مفهوم الشرعية بأنه القدرة على الحصول على الطاعة من دون اللجوء إلى استخدام القوة أو العنف.

ويمكن تعريف الشرعية بأنها "النظرة أو الافتراض العام بأن أفعال كيان ما مرغوب بها أو مناسبة أو ملائمة ضمن نظام اجتماعي مهيكّل من المعايير والقيم والمعتقدات والتعاريف"¹³³. بالمعنى السياسي، تعني الشرعية الحق في الحكم. وانطلاقاً من هذا المعنى، "تشير الشرعية إلى الاعتقاد المعياري لأحد الأطراف بوجوب إطاعة الحكم أو المؤسسة"¹³⁴. ويتداخل مفهوم الشرعية مع إقرار الأفراد بها

تذكر في هذا المجال عناصر مثل الأمن والنظام والرفاه العام والحرية والعدالة ورأس المال الاجتماعي والتجانس الإثني والقيم الثقافية كمصادر للشرعية.

عند الحديث عن مصادر الشرعية لا بد من العودة إلى قواعد Veber الثلاث للحكم الشرعي في المجتمع: القاعدة المنطقية-القانونية والقاعدة الكاريزمية والقاعدة التقليدية. تكون السلطة منطقية-قانونية عندما تتبع الشرعية من القواعد واللوائح المطبقة بموجب القانون من جانب الدولة ونظامها البيروقراطي؛ والسلطة الكاريزمية تمثل القوة التي تكتسب طابع الشرعية بفعل الكاريزما التي يتمتع بها القائد؛ وتتأى السلطة التقليدية من التقاليد والعادات. لاحقاً، اعتبر المؤلفون أن طاعة مؤسسة مشتركة قد تتبع من العنف أو الإكراه أو الإقناع أو الثواب والعقاب¹⁴⁰. انطلاقاً من هذه النظريات العامة، تعمق كتاب آخرون في عناصر محددة وطوروا المفاهيم الخاصة بها من أجل فهم الركائز الأساسية للشرعية المؤسسية. كنتيجة لذلك، اعتبرت دراسات مختلفة أن قضايا مثل الاستقرار السياسي وضبط الفساد وسيادة القانون هي مصادر الشرعية¹⁴¹، في حين أعطى علماء آخرون أهمية أكبر للحقوق الديمقراطية¹⁴². كما تبرز البيروقراطية الفعالة وتوفير السلع العامة ومشاركة المجتمع المدني بين عوامل شرعية الدولة¹⁴³. وبصورة مماثلة، اعتبر كل من Linz and Stepan¹⁴⁴ وCarothers¹⁴⁵ قيام الدولة الفعالة كشرط مسبق لتدعيم الديمقراطية.

قد يفيد فهم ما تمثله الشرعية في مدركات الشعب وتوقعاته في صقل التدخلات في البلدان الخارجة من النزاعات من أجل توليد القبول والاستقرار على نطاق أوسع. في المقابل، لا تُبنى شرعية الدولة على المستوى الداخلي أو المحلي فقط بل تتشكل كذلك على مستوى المجتمع الدولي. والشرعية، كما ذُكر في ما سبق، هي ظاهرة معيارية وقد يختلف بناؤها

آخرين. أما السلطة فهي الممارسة المؤسسية للقوة وتؤدي إلى الفصل بين من هم في دور القيادة ومن هم في دور الطاعة¹³⁹.

إلى ذلك، لا بد لأي مقارنة لمسألة بناء المؤسسات الشرعية، تحديداً في سياق ما بعد النزاع، من أن تفر بالعلاقة القائمة بين هذين المفهومين حيث أنهما أساسيان لفهم سبب قبول المجتمعات لشكل محدد من الحكومة على أنه الخيار الأنسب لتنظيم هذه المجتمعات. وفي حين أن الدولة المعاصرة تتطلب وفقاً لمصطلح Weber احتكار العنف، لا بد أيضاً من وجود قبول بالحق الشرعي لحيازة هذه القوة لأنها تسمح بإرساء علاقات طويلة الأمد بين القوة الحاكمة والرعية حيث لا يكون اللجوء المتكرر لاستخدام القوة ضرورياً. لهذا السبب، لا ترتبط علاقات القوة حصراً بقوة العنف بل كذلك بالأفكار والمعتقدات والقيم التي تساعد على اكتساب من هم في موقع القيادة السلطة والشرعية.

باء. مصادر الشرعية المؤسسية

لكل نظام سياسي هيكلته الخاصة التي تحدد طبيعة العلاقات بين المجتمع والحكومة والنخب الاقتصادية والسياسية. وتتحدد هذه العلاقات من خلال المبادئ التي تعرفها الثقافة السياسية والأيدولوجيات الخاصة بالنظام. وبالتالي، لطالما كان فهم أسباب اعتقاد الشعب بأن من يحكمه يتمتع بهذا الحق وبأن قوانينه تستوجب الطاعة، عنصراً أساسياً في دراسة تشكّل الدول القومية المعاصرة. ومن أجل فهم طريقة تنظيم القوة ضمن نظام سياسي، لا يكفي النهج القانوني البحت لفهم قوانين النظام أو النهج الفلسفية. فالدول تمثل سلطة مفروضة على أرض جغرافية تتمتع في الوقت نفسه بدرجة ما من القبول. وبالتالي، تؤثر عوامل مختلفة على بناء العناصر الذاتية التي تفرض الشرعية. وتكثر الدراسات التي

Scharpf من أجل توضيح التفاعلات القائمة بين العوامل المختلفة التي تحدد مصادر الشرعية¹⁴⁶. ويميّز هذا النموذج بين بعدين للشرعية: مصادر المدخلات والمخرجات والأبعاد الداخلية والخارجية.

تشير المدخلات والمخرجات كمصادر للشرعية إلى الأسس المختلفة التي قد تُعتبر القرارات شرعية بناءً عليها. والمدخلات كمصدر للشرعية هي إجراءات إرساء القواعد وترتبط بالجوانب القانونية والإجرائية وجانب المساءلة. ويعني ذلك بكلمات أخرى أن الشرعية تقوم على عملية صنع القرار. أما المخرجات كمصدر للشرعية فترتبط بفعالية الحكومة أو النتائج التي تحققها، أي أنها الشرعية المستندة إلى نتائج القرارات بدلاً من عمليات اتخاذ القرارات. وبالتالي، تختلف النظرة إلى القرارات وشرعيتها وفقاً لتنوع سلوكيات الجهات المعنية ومصالحها. كما قد تختلف الشرعية الداخلية كما يراها أفراد المجتمع وتصطدم مع الشرعية الخارجية كما يراها من هم من خارج ذلك المجتمع.

بحسب كل جماعة أو كيان يقوّم الأفعال. ويكون ذلك مقبولاً ضمن الدول لكن أيضاً في النظام الدولي، الذي يتألف من الدول والمنظمات التي تعترف بالحكومات وفقاً لمجموعة من المعايير هي القانون الدولي والاعتبارات الدبلوماسية والسياسية.

يُصبح هذا البعد الخارجي للشرعية ذا أهمية خاصة عندما تجري عملية بناء الدولة، التي هي عملية داخلية تاريخياً، من خلال التدخل الدولي. وفي هذه الحالات، من المحتمل بروز مواقف متضاربة حيث تقوم حكومة تتمتع بالاعتراف الدولي في حين أن سلطتها مطعون بها من جانب فصائل داخلية متنافسة وحكومات الأمر الواقع، أو على العكس قد تفتقر الحكومة إلى اعتراف المجتمع الدولي لكنها تحافظ على سيطرة فعالة على بعض أجزاء من الأرض.

من أجل فهم المصادر والتوترات المختلفة التي تؤثر على تدعيم الشرعية، يمكن الاسترشاد بإطار "المدخلات والمخرجات" (الجدول 2) الذي وضعه

الجدول 2. مصادر شرعية مؤسسات الدولة انطلاقاً من إطار المدخلات والمخرجات

المدخلات مصدر الشرعية	المخرجات مصدر الشرعية	
القواعد والإجراءات التي يحددها المجتمع الدولي	الالتزام بمسؤولياتها كدولة عضو في المعاهدات والاتفاقيات الدولية، إلخ.	البعد الخارجي الجهات الفاعلة: المنظمات الدولية والإقليمية، بلدان ثالثة، مجموعات المصالح العابرة للحدود الوطنية
عملية تحديد القواعد: البرلمان، والحكومة التنفيذية، والمجالس الوطنية، والقرارات الشخصية، وطريقة عمل الآلية المؤسسية	إدراك القدرة على حل المشاكل الفعالية التوقعات المعيارية والثقافية	البعد الداخلي الجهات الفاعلة: المواطنون، ومجموعات المصالح الوطنية

المصدر: الإسكوا، استناداً إلى Scharpf.

كما تتضرر شرعية المؤسسات بشكل كبير في الدول التي تمزقها الحروب، ويفرض تحدي اكتساب الشرعية أو استعادتها خصائص تجعل التدخلات الدولية عالية التعقيد. فالبيئة الخارجة من النزاع تحتوي على عوامل سياقية مثل ضعف الدولة أو غيابها أو محدودية القدرات البيروقراطية أو تعدد الجهات المسلحة في النظام السياسي أو أزمات القطاع الأمني من باب التعداد لا الحصر، وهي تنسج علاقات قوة وشرعية قد تختلف عن نظرية الشرعية العامة.

أولاً، وبصورة أدق، تولد الشرعية الضعيفة للدولة والنزاعات حلقة مفرغة. فعندما تكون الشرعية المؤسسية ضعيفة من البداية، تزداد احتمالات نشوب النزاع. في المقابل، قلما تزود المؤسسات الخارجة من حالة النزاع بشرعية مستدامة، وهذه فجوة قد تساهم في احتمال عودة أعمال العنف. والحالة الليبية خير دليل على هذه الديناميكية. لقد أدت ثورة عام 2011 إلى حرب أهلية أنهت نظام القذافي وأنتجت حكومة جديدة بعد العملية الانتخابية في عام 2012. لكن الترتيبات والانتخابات التالية للنزاع أنتجت برلماناً مجزأً ونظاماً سياسياً متقلباً مع تناحر الفصائل المختلفة، حيث أعطى المجتمع الدولي الأولوية لتقاسم السلطة بدل بناء المؤسسات. وفي عام 2014، وقعت حرب أهلية ثانية أدت إلى تشكيل حكومتين متنافستين، الحكومة التي جعلت مقرها في طرابلس، وما يُعرف بحكومة طبرق في شرق البلد. وفي عام 2015، جرى التوقيع على اتفاق لوقف إطلاق النار برعاية الأمم المتحدة. ومنذ ذاك الحين، استمرت محادثات السلام من أجل التوصل إلى اتفاق يوحد البلد أملاً في تنظيم انتخابات وطنية في عام 2018. وقد جرى التوقيع على اتفاق سياسي في مدينة الصخيرات في المغرب برعاية بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، ما أدى إلى تشكيل كيان جديد هو حكومة الوفاق الوطني، ما زاد طبقة إضافية على آلية تقاسم السلطة، من دون تعزيز بناء المؤسسات وهو شرط لا غنى عنه للسلام المستدام.

يساهم النموذج الذي وضعه Scharpf في فهم الديناميات المعقدة الكامنة خلف بناء الشرعية. وقد اعتبر النقاد أن هذا النموذج تشوبه المحدودية لأنه يقدم "تجسيماً مبسطاً جداً ويصور تقدماً خطياً نحو المنتج النهائي أو الهدف الأخير (أي أن تكون النتيجة هي مصدر الشرعية)، على الرغم من وجود أبحاث تشدد على البناء المستمر للشرعية وإمكانية صدور الشرعية عن المدخلات من دون وجود مخرجات كمصدر لها أو العكس¹⁴⁷. إضافة إلى ذلك، ومن منطلق المفهوم المعياري، ليست النظرة إلى الشرعية جامدة أو عالمية وهي تختلف بين مكان وآخر ومجموعة وأخرى في المجتمع¹⁴⁸. وبالتالي، لدى تعريف مصادر الشرعية، يصبح السؤال الأهم، الشرعية يعيرون من؟¹⁴⁹

في الخلاصة، ليست مصادر الشرعية حصرية بطبيعتها. ومن الصعب العثور على سلطات حاكمة تستمد الشرعية من مصدر واحد. ومن المرجح أكثر أن تحصل عليها من خلال مصادر مختلفة بحسب فئات السكان أو المناطق أو الطبقات الاجتماعية المعنية. وفيما تقدم أطراً مختلفة تُهجأ نظرية تفسر العلاقة بين المؤسسات الشرعية والسكان، يُظهر الواقع أن نماذج هجينة تدمج بين مصادر مختلفة محتملة للشرعية قد تفسر كيفية تشكيلها.

جيم. خصائص السياقات الخارجة من النزاع

تُظهر التجربة الدولية في سياقات مختلفة مثل أفغانستان والعراق وكوسوفو وليبيا والجمهورية العربية السورية واليمن أن ولايات التدخل تزداد تعقيداً ويجب أن تراعي نتائج النزاع والأسباب التي أدت إلى اندلاعه في المقام الأول. وغالباً ما تتعامل تدخلات ما بعد النزاع مع دولة ضعيفة أو هشّة القدرة ومع مؤسسات تصارع للتوصل إلى حلول متكاملة لتفادي عودة النزاع.

مع الميليشيات، حيث لا تشكل إمكانية وجود مكاسب سياسية أو مكاسب أخرى عوامل محفزة¹⁵¹.

أخيراً، تُبين التجربة ما بعد النزاع أن الدول الخارجة من نزاع عنيف تملك نافذة زمنية من 24 شهراً لإرساء أسس ومبادئ المؤسسات من أجل تحقيق السلام المستدام¹⁵². وتكون هذه المرحلة حاسمة لبناء الثقة وقواعد العملية السياسية، ولكن المجموعات المتنافسة قد تطعن في الترتيبات، ما يهدد السلام ويزيد من فرص عودة النزاع. فعلى سبيل المثال، أفرزت الثورة اليمينية في عام 2011 حركة احتجاجية للإطاحة بالحكومة. ثم حصل التصعيد وبدأت أعمال العنف والفوضى، ما أفضى إلى اتفاق سلام برعاية إقليمية. وجرى الاتفاق على انتقال السلطة وانتخب عبد ربه منصور هادي رئيساً في عام 2012. ولكن، برزت طعون عدة، لا سيما من جانب أنصار الله، وهي حركة سياسية واجهت الحكومة المركزية في حروب عدة منذ عام 2004. فتسارعت الأحداث وتضافرت العوامل الداخلية والخارجية حتى نشبت الحرب في عام 2015، بعد الإطاحة بحكومة الرئيس هادي. وحالياً، تخضع مناطق مختلفة من البلد لسيطرة فصائل من الفصائل ولم تنتج المفاوضات بعد أي تسوية سلمية. وتُظهر التجربة اليمينية أنه حتى لو حصلت الانتخابات في غضون 24 شهراً، فهذا لا يضمن شرعية الحكومة أو السلام. وفي حالة ليبيا، ساهمت الانتخابات المنظمة بعجالة في عام 2012، قبل إرساء مؤسسات الدولة الضرورية، في تعميق الانقسام الاجتماعي والسياسي وانطلاق حلقة النزاع.

منذ عام 2014، فشلت محاولات بناء الأطر المؤسسية والنظم السياسية في ليبيا واليمن. وتشهد دول أخرى أزمات شرعية تشل البلد بسبب عدم القدرة على الحفاظ على العلاقة ما بين هيكلية القوة والمواطنين. ويبقى استحداث المؤسسات الشرعية أولوية هامة في المنطقة، وذلك للحيلولة دون تشكّل السياسات القائمة على الهوية أو على الخصائص الطائفية والإثنية.

ثانياً، تضعف قدرة الدولة وتقل إمكانياتها. وفي الوقت نفسه، تتطلب الجهود التي تواجه الدول في مرحلة ما بعد النزاع عملية تخطيط فعالة على المدى القصير والبعيد من أجل التأسيس للتنمية والسلام المستدامين، ما يزيد من مشقة عملية إعادة الإعمار. لقد تشكلت الدول القومية المعاصرة في الغرب بموجب عملية داخلية استغرقت وقتاً طويلاً ومراحل عدة قبل أن تكتمل. في المقابل، حصلت التدخلات الدولية المعاصرة من أجل استعادة مؤسسات الدولة أو بنائها في البلدان الخارجة من النزاع بموجب ولايات قصيرة المدة وفي أغلب الأحيان وفق عمليات خارجية لا داخلية. وكان التحول الذي أحدثته التدخلات الدولية في عملية بناء الدولة والشرعية مثيراً للجدل والخلاف، فتحول إلى عملية خارجية، ما قلص بشكل خطير الملكية المحلية وأدى إلى نشوب توترات بين المصادر والأبعاد المختلفة التي تمنح الشرعية. وخير دليل على ذلك التجارب في العراق بعد نهاية النظام البعثي في عام 2003 وحاضراً في ليبيا واليمن. فقد انهارت مؤسسات الدولة ولا تزال عملية ترميم القدرات المؤسسية من أجل توفير الخدمات الأساسية للسكان تستغرق وقتاً طويلاً. وفي بعض القطاعات، مثل الأمن، لم تسترجع الدولة بعد القدرات التي كانت تمتلكها قبل النزاع.

ثالثاً، غالباً ما تحصل التدخلات ما بعد النزاع في بيئات تشهد أزمة أمنية حيث من الصعب أن يثق الأفراد والمجموعات بأن السلطة المركزية قوية غير منحازة وقادرة على تقديم الضمانات الأمنية التي تتمتع بالمصداقية. وما دام هذا الخوف موجوداً، سيطلب الشعب من مصادر بديلة توفير الأمن وسيبقى إنهاء التعبئة صعب المنال¹⁵⁰، وهو تحدٍ مستمر أمام تثبيت شرعية السلطة المركزية. ومن التحديات الأخرى تعيق إنهاء التعبئة ميل المؤسسات التي تتسم بشرعية ضعيفة إلى التفاوض

دال. استراتيجيات إنفاذ الشرعية والتحديات والتوترات المرافقة

القاصرة، وغياب الإرادة السياسية¹⁵⁴، والديناميات القائمة بين الفصائل المحلية والمفسدين¹⁵⁵، وانقسامات السكان والنخب، والتناقض بين نظرة المجموعات المحلية والدولية إلى الشرعية، فضلاً عن الحاجة إلى أن تكون التدخلات مُرضية للطرفين¹⁵⁶.

أخيراً، تُشكل الانتخابات في البلدان الخارجة من النزاع مصدر توتر بالنسبة إلى عملية تطبيق الشرعية وهي تتطلب دراسة جديدة. ومع أن للانتخابات دوراً أساسياً في إرساء الحوكمة الديمقراطية، فهي تكون في حالات ما بعد النزاع رهن السياق والتاريخ السياسي والتوقيت لكل بلد. كما تعزز الانتخابات التنافسية الدورية مساءلة السلطات الحاكمة والتعبير عن الرأي العام. ولكن عندما لا يكون الوضع الاجتماعي والسياسي ناضجاً وفي غياب مؤسسات الدولة الفعالة، قد تؤدي الانتخابات إلى تعميق الانقسامات الاجتماعية. ونظراً إلى دور الاستفتاءات والانتخابات الأساسي في إضفاء الشرعية على الحوكمة الديمقراطية، فهي تُعتبر ضرورية للمرحلة الانتقالية ما بعد النزاع¹⁵⁷. إلا أن المجتمع ما بعد النزاع يكون بطبيعة الحال منقسماً وقد تؤدي الانتخابات إلى تعميق الانقسامات وإغراق البلد في النزاع مجدداً. وقد برهن الوضع في ليبيا واليمن محدودية دور الانتخابات في إرساء الشرعية. فقد مر البلدان بمراحل انتقالية أدت إلى عمليات انتخابية، إلا أن الانتخابات لم تؤدي إلى الشرعية والفصائل المتنافسة طعن في الحكومات المنتخبة. وفي الحالتين، ساهم ذلك في نشوب النزاعات العنيفة. ومن جهة أخرى، سُجلت في المنطقة أمثلة شكلت فيها الانتخابات عاملاً هاماً في إرساء الاستقرار في المجتمعات الخارجة من النزاع. فعلى سبيل المثال، نجح مسار الحوار الوطني في تونس في "توسيع نطاق صنع القرار السياسي من أجل تفادي تحويل من سيجدون أنفسهم في خانة الأقليات إلى مفسدين"¹⁵⁸.

إنفاذ الشرعية هو العملية التي تؤكد من خلالها المؤسسات شرعية حكم أو حاكم، وهي عملية اجتماعية وسياسية بامتياز ويجب أن تكون وليدة مسعى وطني لا مفروضة من الخارج. وغالباً ما تتحقق من خلال تبرير وجود الحكام أو حكمهم استناداً إلى المبادئ المعيارية للمجتمع. وقد تتضمن الاستراتيجيات أيضاً دفع الرشاوى وتقديم الحوافز للأتباع. ويعتمد نجاح العملية على رد فعل الشعب. ومن الصعب تقييم فاعلية الاستراتيجيات العامة لإنفاذ الشرعية، لا سيما في الظروف المتقلبة كما هو الحال في البلدان الخارجة من النزاع. ولكن يمكن الإشارة إلى التحديات الأساسية التي تعيق إنفاذ الشرعية في البلدان الخارجة من النزاع.

ليس من الواضح دوماً ما إذا كان استخدام قوة الإكراه في البلدان الخارجة من النزاع يحقق الشرعية. فاستخدام القوة في التدخلات الدولية قد يُضعف شرعية الدولة الوطنية بعين الشعب، ولكن عدم استخدام القوة قد يحد من القدرة على تحقيق الشرعية. وتشكل التدخلات الدولية في العراق وأفغانستان أمثلة عن هذه الازدواجية. وتُقر المبادئ التوجيهية لعمليات حفظ السلام الخاصة بالأمم المتحدة بهذا التحدي، إذ تفيد بأن عملية حفظ السلام "يجب أن تتمتع بالمهارات السياسية والتحليلية وبالموارد العمالية وبالإرادة اللازمة لإدارة الأوضاع التي تغيب فيها الموافقة المحلية أو تتبدل. وفي بعض الحالات، قد يتطلب ذلك، كما لاذ أخيراً، استخدام القوة"¹⁵³.

واعثرت عمليات حفظ السلام وبناء الدول، غير الفعالة، من التحديات التي تعيق إنفاذ الشرعية من جانب المجتمع الدولي. وتساهم عوامل عدة في انعدام الفعالية، ومنها القيود المؤسسية، والولايات

توفرها المؤسسات المركزية تُعتبر حيوية لبناء حس الشرعية بين السكان، لا يشكل ذلك شرطاً كافياً لإرساء الشرعية المؤسسية. ويتطلب البناء الفعال لدولة تتمتع بشرعية قوية رؤية وطنية وتوافقاً من خلال عقد اجتماعي حقيقي.

لا يمكن إيجاد حلول سريعة لإرساء الشرعية، إذ تبرز تحديات سياسية وأمنية وإنمائية كبرى بعد أي نزاع. ولكن، في حال كانت هيكليات بناء السلام لمنظومة الأمم المتحدة جاهزة للاستجابة بطريقة سريعة ومتسقة وفعالة، يمكنها إعطاء الأطراف المحلية فرصة أكبر لتحقيق السلام والتنمية المستدامين، من دون أن تحل محلها.

هاء. نحو عقد اجتماعي جديد

من المتعارف عليه أن إطاعة الرعية للحاكم تدوم طالما يتمتع بالقوة التي تمكّنه من حمايتهم وليس أكثر. فالحق الطبيعي للإنسان بحماية نفسه عندما لا يمكن لأي كان أن يحميه لا يمكن التخلي عنه بموجب أي ميثاق كان. السيادة هي روح الكومنولث؛ وما أن تترك الجسد، تتوقف الأعضاء عن استمداد حركتها منها. الحماية هي غاية الطاعة؛ وأينما يجدها الإنسان، على حد سيفه أو سيف غيره، من الطبيعي أن يقدم ولاءه لها ويسعى إلى الحفاظ عليها. Thomas Hobbes¹⁵⁹.

يُعتبر هذا الاقتباس عن أول فلاسفة نظرية العقد الاجتماعي مهماً لفهم الوضع في المنطقة العربية. فالملايين الذين شاركوا في انتفاضات عام 2011 يعتبرون أن العقد الاجتماعي قد كُسر حتى في جانبه الأولي بحسب نظرية Hobbes. وحتى لو طبقنا معايير القرن السابع عشر، التي كانت تمنح الدولة السلطة المطلقة، لا يمكن لأي عقد اجتماعي في المنطقة أن

لا بد للاستراتيجيات من أن تراعي المعضلات والتناقضات التي تتخلل السعي إلى الشرعية، لا سيما عندما تقوم بذلك جهات دولية في البلدان الخارجة من النزاع. ولا بد من معالجة الأسئلة التالية:

- هل توجد مؤسسات حكومية فعالة؟
- ما هو التوقيت المناسب لنقل السلطة إلى المؤسسات الجديدة؟
- ما هو التوازن الصحيح بين الفعالية المؤسسية وتقاسم السلطة؟
- هل يجب أن يكون المسار الانتخابي "واحدة من استراتيجيات مختلفة" أم "الاستراتيجية الوحيدة" لإرساء الشرعية؟

من أجل ردم الهوة بين الجانب الأكاديمي والسياسي وجانب الفئات المعنية، يستعرض هذا الفصل أسئلة محورية لدعم عملية تصميم التدخلات السياسية التي تساعد في بناء الشرعية المؤسسية في السياقات الخارجة من النزاع. فهذه العملية يجب أن تكون منتجاً وطنياً يجمع بين عوامل الأمن والسياسة والاقتصاد والمجتمع وحقوق الإنسان بطريقة متناسقة. كما يجب أن تراعي السياق مع الإقرار بأن الشرعية في الكثير من جوانبها تحددها تصورات المعنيين بها. ونظراً إلى تعدد مفاهيم الشرعية، تتطلب التدخلات ما بعد النزاع تقديراً لتنوع هذه التدخلات والتحديات التي تقترن بكل منها.

تتيح المؤسسات غير الفعالة وغير الشرعية ظهور البدائل المؤسسية غير الرسمية لحل النزاعات أو توفير الخدمات الأساسية، ما قد يشكل تحدياً للمؤسسات الرسمية فيقوّض بشكل أكبر شرعيتها. ولا تكفي استراتيجية التركيز على دور الدولة كمؤددة للسلع العامة في إطار بناء الشرعية، من أجل محاربة هذه الديناميكية. فهي لا تراعي الجوانب الاجتماعية والمعيارية التي تضمن التماسك الاجتماعي للمشاريع العامة. وفي حين أن بعض الوظائف الأساسية التي

لمموسة بل مجرد القيام بما هو مطلوب لعدم الحفاظ على الوضع الراهن الاجتماعي والاقتصادي.

وتُعتبر هذه الأنشطة غير الإنتاجية ثمينة لأن البديل هو التمرد على ثنائية الحرمان الاقتصادي والقمع السياسي اللذين تتسبب بهما هيكلية السلطة القائمة. وأسوة بجميع المعامل، تخضع البيروقراطيات، أو معاملة توليد هذا "اللاشيء الثمين" الذي هو الأمن، لقانون العائدات المضمحلة¹⁶⁰. فطالما كان البلد مستقراً (أي طالما كان منتجاً للأمن)، تحاول الحكومة خفض الإنفاق العام. بكلمات أخرى، تحاول الحكومة إنتاج الأمن بقيمة أقل. وهي تخفض كلفة الأمن التي تدفعها للسكان لأن السكان ينتجون قدراً كبيراً منه. في المقابل، يؤدي ذلك إلى زيادة احتمال توقف الناس عن إنتاج الأمن. فالفئات السكانية التي ترى أن دخلها المتأتي من خدمة الدولة أو من تقبل الوضع الراهن يتراجع، تبدأ بتخريب الأمن، إما من خلال الجرائم الشائعة والفساد أو من خلال المناوأة السياسية أو العصيان المدني أو المظاهرات السلمية أو حتى التمرد المسلح. وعلى مر السنوات، يؤدي ذلك إلى تنامي عدم الرضا الاجتماعي وفي نهاية المطاف إلى اضطرابات سياسية ونزاعات مستمرة كما حصل في عام 2011.

زاي. أشكال ناشئة من التنظيم: إمكانيات التغيير

شكلت انتفاضات عام 2011، على الرغم من انتكاساتها، أمثلة عن استبدال الهيكلية بالسردية، والإكراه بالقناعة، والكيانات الهرمية بالشبكات. وتمكّن مئات الآلاف من الشعوب المصرية والتونسية واليمنية من تحقيق درجات ملحوظة من التناسق السلوكي من دون توفير هيكلية تنظيمية. وبرزت في تلك الانتفاضات أشكال جديدة من المنظمات الأشبه بالشبكات، حيث حل تلاقي المبادرات العفوية الصادرة من المناطق المختلفة محل التخطيط المركزي.

يصمد، وذلك بسبب عدم قدرة الدولة على حماية السكان من النزاعات أكانت داخلية أم خارجية. وبالنسبة إلى كثر، كانت تلك محاولة لإظهار هشاشة الوضع الراهن والمطالبة بعقد اجتماعي بديل وربما من نوع جديد.

واو. العقد الاجتماعي القديم

يرى مراقبون وأكاديميون أن النظام السياسي الذي تأسس بين القرن التاسع عشر والقرن العشرين، من اتفاقية لندن لسنة 1840 إلى اتفاق سايكس-بيكو لسنة 1916، قد خلف إرثاً مستديماً. ويعتبر معظم المنظرين بعد الحقبة الاستعمارية، داخل المنطقة وخارجها، أن الهيمنة الاستعمارية تركت أثراً مستمراً على تشكّل النظام السياسي الحالي، وأن ذلك شمل ترسيم الحدود، واستحداث البيروقراطيات، وبناء الاقتصادات والجيوش، وجعل كل ما سبق رهينة توازن القوى الإقليمية والعالمية. ويدحض الوضع الذي فرضه الماضي الاستعماري "استقلال" النظام السياسي الذي أنشئ ما بعد التخلص من الاستعمار. وبالتالي، كانت هيكلية الدولة التي تمخضت عن ذلك العصر تابعة اقتصادياً وهشة عسكرياً وتملك شرعية منقوصة.

ويعتبر نقاد هذا النموذج من الحوكمة أن الإطار المؤسسي العام في المنطقة يتكوّن من بيروقراطية حكومية تتوسع باستمرار بحيث تحولت إلى أدوات تسمح للنخب الحاكمة بضمان استدامة هيكلية السلطة بقدر أدنى من الإصلاحات، هذا إن وُجدت. وقد أدت هذه البيروقراطيات إلى تهميش فئات كبيرة من السكان، فيما جعلت فئات أخرى معتمدة على الدولة لتحصيل سُبل معيشتها، مما رفع الكلفة النسبية للمعارضة وتسبب بقصور مزمن في مؤسسات الدولة. وفي الواقع، تشكل البيروقراطيات النامية معاملة لتوليد الأمن، حيث لا يُطلب من موظفيها إنتاج قيمة

التحرير الفلسطينية، تتمتع بمساحة عمل أضيق في الضفة الغربية وغزة مقارنة بالشتات. وما حصل في المحلة كان سلسلة مظاهرات استمرت بضعة أيام من دون أن ترتقي إلى مستوى الحركة النمطية. ويمكن رصد حدوث تغيير خلال الانتفاضات وما بعدها، حيث بدت الجهات الدينية وغير الدينية وكأنها تبدل مواقعها. فباتت المجموعات الليبرالية والاشتراكية وحتى الفوضى أكثر توافقاً على تشكيل الشبكات المعتمدة بشكل كبير على استحداث سرديات محددة والترويج لها ونشرها لتشكيل ركيزة التنظيم السياسي، فيما بدت الحركات الأكثر تديناً ملتزمة بأشكال التنظيم الهرمية والمركزية المتصلبة.

مع تحزُّر روح الحركات العلمانية من هذه الهيكليات، انسكبت روح الكثير من الحركات الإسلامية في قالب المتصلب للدولة والحزب المركزي. وبالطبع، لم يكتمل هذا التبدل بعد. فالكثير من المجموعات الإسلامية في مختلف أنحاء المنطقة، ولا سيما في مصر وليبيا والجمهورية العربية السورية وتونس، قائمة كشبكات، والأحزاب العلمانية القائمة والمستحدثة لا تزال مركزية. مع ذلك، يُظهر ذلك المسار أنه بغض النظر عن الإيديولوجية، ما أن تعتنق حركة ما الهيكلية الهرمية للدولة فهي تخسر الكثير من شرعيتها. وعندما تصل حركة معارضة قائمة على السردية السائدة إلى السلطة، كما حصل مع تنظيم الإخوان المسلمين في مصر، تصطم بواقع التبعية الاقتصادية للدولة وهشاشتها العسكرية وقصور شرعيتها. وعندما لا تسعى هذه الحركة إلى تحقيق التغيير الجذري وتُبقي هيكلية الدولة على حالها، فهي تتكبّد خسارة الشرعية نفسها التي عرفها النظام الذي أطاحت به.

بالنسبة إلى المفكرين الراديكاليين، في البلدان الخاضعة للاحتلال أو للنفوذ الاستعماري الجديد، كلما انكشفت حركة التحرير الوطنية على القوى الخارجية، خسرت من شرعيتها بنظر المواطنين. وهم يعتبرون أن هذا الانكشاف يصبح محفزاً للراديكالية. وتكون

ولوهلة، بدت هذه الأشكال التنظيمية غير الحكومية وغير الهرمية وكأنها تقدم للمجتمع بديلاً قابلاً للحياة عن الهيكلية الرسمية للدولة ونظام الأحزاب السياسية المركزية، أكانت من الموالاتة أو المعارضة. ولاحقاً، عندما تبين أنها غير مستدامة، شكلت قدرتها على العمل بمجرد وجودها المؤقت إنذاراً بشأن هشاشة الدولة الرسمية وعدم استقرار الوضع الراهن.

وفي نظر مَنْ شاركوا في الانتفاضات، أخفق كل من الحكومة والمعارضة الرسمية على السواء في تحقيق التنمية الاقتصادية والتوزيع العادل للثروة واحترام حقوق الإنسان والاستقلال الوطني والكرامة. وفي تونس ومصر، سادت أشكال أخرى من النظام السياسي على مر بضعة أسابيع. وفي البلدان التي كان تفكيك النظام السياسي فيها عنيفاً، خرجت مدن كاملة وأقسام كبيرة من الأراضي عن سيطرة الدولة. وتنوعت الأشكال البديلة عن التنظيم السياسي بين تلك السلمية والمراعية لحقوق الإنسان والاعتصامات التوافقية في شوارع بعض البلدان، وحكم الميليشيات الطائفية المسلحة والعنيفة في حالات أخرى. ومع ذلك، كان من الواضح في الحالتين أنه لا بد من استبدال العقد الاجتماعي القائم وأن الشعب كان يبحث عن بدائل إما من تراثه الثقافي أو الديني أو العشائري أو على مستوى شبكات الشبان والشابات العابرة للحدود وغير المحددة بعد والتي تتسم بميل ليبرالي أو اشتراكي أو فوضوي.

خلال معظم فترة العقود الثلاثة التي سبقت انتفاضات عام 2011، كانت غالبية التشكيلات الأشبه بالشبكات، العنيفة منها وغير العنيفة، قائمة على الدين. أما الأشكال العلمانية القليلة التي برزت، لا سيما الانتفاضة الفلسطينية الأولى في عام 1987 وانتفاضة العمال المصريين في مقاطعة المحلة في عام 2006، فكانت محدودة القدرات. ولأن الفلسطينيين ليس لهم دولة، فهم لم يملكوا خيارات كثيرة، وكانت المنظمة الهرمية الوحيدة شبه الحكومية التي تزعم تمثيلهم، أي منظمة

المساواة المطلقة في الحقوق بين المواطنين على المستوى الوطني، أكثر أمناً وجاذبية من محاولة القضاء عليها بالعنف. فالهويات دون الوطنية، وإن كانت تحفز التوترات المدنية، يمكنها تسهيل السلام والتعايش، لتقرض الدولة بعضاً من شرعيتها الطبيعية. ويتطلب ذلك ترتيباً منصفاً وعادلاً للمصالحة الاجتماعية من خلال مسارات الحوار الوطني. وتستوجب المصالحة الوطنية الفعلية إتاحة المساواة في الوصول إلى صنع القرار واعتماد قواعد منصفة لتقاسم السلطة بطريقة ديمقراطية والانتقال السلمي للسلطة من قيادة إلى أخرى.

يجب أن يضمن العقد الاجتماعي الجديد الحقوق الأساسية وغير القابلة للتصرف المرتبطة بالكرامة والحرية والحياة والصحة الجسدية والنفسية؛ وحرية الرأي والتعبير وتشكيل الجمعيات السياسية والمشاركة العامة في صنع القرار؛ والتداول السلمي للسلطة؛ والتدقيق العام في السلطات. ويجب أن تتيح حماية الحق في الكرامة جميع شبل الدفاع عن النفس ضد الاجتياح الأجنبي، لا سيما عندما لا تكون القوات المسلحة الوطنية قادرة على مقاومة هكذا اجتياح. ويكتسب هذا الأمر أهمية خاصة نظراً إلى ماضي المنطقة وحاضرها.

عودة إلى اقتباس Hobbes، تُشكل قدرة النظام السياسي على حماية مواطنيه/رعائاه جوهر القدرة على حكمهم. وبالتالي، فإن أي عقد اجتماعي جديد في فلسطين ينبغي أن يشمل السيادة الحقيقية والحل المنصف للقضية الفلسطينية والشعور بالحصانة ضد الاجتياح، وذلك لضمان فعاليته.

في المنطقة، لا بد من إعادة النظر في العقد الاجتماعي وتعريفه من جديد. فقد واجهت دول عدة تحديات جدية على مستوى حماية مواطنيها من النزاعات الداخلية أو الخارجية. ونشأت أشكال جديدة من التنظيم السياسي غير الهرمي

هذه الخسارة أكبر في أوساط الشباب دوماً. وبالتالي، كان صعود الإخوان المسلمين إلى سدة الحكم في مصر ثم خسارتهم السلطة، والتشكّل السياسي والعسكري للمعارضتين السورية والليبية بخطاب إسلامي، فضلاً عن قرار الإسلاميين عندما كانوا في السلطة في تونس ومصر بعدم المساس بتحالفهم الاستراتيجي مع الخارج، إلى جانب الظروف الاجتماعية والاقتصادية الصعبة، أسباباً لتراجع شعبية الإسلاميين في أوساط الشباب. ومنذ أواخر ستينات القرن الماضي، أدى فشل الحركات والحكومات القومية العلمانية العربية في تحقيق ما اعتُبر سيادة وطنية وعدالة اجتماعية إلى خسارتها الكثير من الشباب المؤيدين لها لصالح الإسلام السياسي. وفي السنوات الأخيرة، يبدو أن الاتجاهات التوافقية بين المجموعات الإسلامية الكبرى في الشرق الأوسط دفعت الشباب نحو مزيد من الراديكالية، سواء العلمانية منها أو الإسلامية.

حاء. العقد الاجتماعي الجديد

بالنسبة إلى الملايين من ناشطي انتفاضات عام 2011، أيّ عقد اجتماعي جديد يجب أن يضمن المساواة في الحقوق والواجبات من دون تمييز وأن يتفادى التمييز الذي حصل مع تشكيل هيكلية تقليدية للسلطة. كما يرون ضرورة معالجة مسألة الحدود الاستثنائية التي تقسم مجموعات من الهوية الثقافية نفسها بين أمم متعددة، ليس من خلال إعادة ترسيم هذه الحدود بل من خلال مأسسة التعاون عبر الحدود وضمان حرية التحرك والإقامة والحقوق المتصلة باللغة والعادات والمعتقد الديني. فبدلاً من قمع الهويات الثقافية، الذي يوقد نار الحرب الأهلية، يجب أن يُسمح لها بأن تزدهر لتثري المجتمع.

قد يكون السماح بوجود أشكال عضوية من التنظيم، مثل هيكلية الحوكمة المحلية مع الحفاظ على

لا بد لأي عقد جديد في المنطقة من أن يعترف بهوية المواطن ومبدأ المساواة بين الجميع مع إعادة تحديد أشكال التنظيم السياسي والاقتصادي والعسكري بطرق تضمن استقلال السكان وحياتهم. وحيث إن الحدود في هذه المنطقة متذبذبة وتزدهر فيها تجارة السلاح غير القانونية والحروب الأهلية، تُشكل الشرعية شرطاً مسبقاً للحكم. ولأن إكراه المواطنين الذين أصبحوا مسلحين ومتنقلين بات أشد صعوبة، فالاستقلال الفعلي شرط مسبق للشرعية.

واللامركزي القائم على السردية السائدة. يعتمد بعض هذه الشبكات على السرديات السابقة للحدثة وعلى هويات العشيرة والدين، فيما الأخرى علمانية وتتسم بميول ليبرالية واشتراكية وفوضوية. وفي حين لم يُرس أيٌّ من هذه الشبكات شكلاً من أشكال التنظيم السياسي قابلاً للحياة وقادراً على الحل محل الدولة الحديثة بالكامل، يُظهر وجودها هشاشة الدولة والحاجة إلى إرساء عقد اجتماعي جديد.

الإطار 1. برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا وإعادة صياغة العقد الاجتماعي فيها

في آذار/مارس 2011، بدأ النزاع السوري بمظاهرات مطالبة بإصلاحات سياسية عميقة. وبات من الواضح خلال الأشهر القليلة الأولى من الحركة الاحتجاجية أن العقد الاجتماعي للجمهورية العربية السورية والمنطقة العربية يتلاشى وأن الحاجة باتت ماسة إلى عقد اجتماعي جديد. إلا أن تشكيل العقد الجديد أعاقته قوى متمسكة بالوضع الراهن وجهات أخرى أرادت التغيير أيضاً كانت التكلفة، ما أدى في المقابل إلى تهميش وإسكات فئات كبيرة من المجتمع السوري بغض النظر عن رأيها. ونتيجة لذلك، سرعان ما تحول النزاع إلى حرب أهلية وحرب بالوكالة وتسارع صعود الميليشيات المحلية والأجنبية وتالت التدخلات الدولية.

رداً على المظاهرات، جرى تعديل الدستور من أجل إزالة الإشارة إلى حزب البعث والجهة الوطنية التقدمية كالحزبين الأساسيين في المجتمع، وسمح بتعدد الأحزاب وُرفِع قانون الطوارئ وسمح بتعدد المرشحين للرئاسة. وبسرعة استُبدل قانون الطوارئ بـ "محكمة الإرهاب" التي استمعت إلى عدد كبير من القضايا المشكوك بصحتها. وفي 15 تشرين الأول/أكتوبر 2011، أصدر الرئيس المرسوم رقم 33 وأعلن عن تشكيل الجمعية الوطنية التي يقوم الرئيس أيضاً بتعيين أعضائها، من أجل صياغة دستور جديد. ولكن، شابت عملية وضع الدستور الجديد ومضمونه عدّة شوائب. فقد حصلت العملية بأكملها، بما في ذلك الاستفتاء الوطني، عندما كان العنف مستشرياً في البلد وكانت مناطق كثيرة لا تزال تُعتبر مناطق حرب.

جرى تشكيل اللجنة الدستورية الوطنية وتعيين أعضائها من خلال مرسوم مباشر وبناءً على اختيار الرئيس. ولم تُعرض مسودة الدستور المطروحة للاستفتاء لتكون موضع نقاش وحوار على نطاق واسع قبل الاستفتاء. كما برزت انتقادات عدة لمضمون دستور عام 2012، بدءاً بالديباجة التي تجاهلت بشكل كبير النزاع الدائر. كما تعرّض الدستور بحذ ذاته للنقد لأنه يرسخ النظام الرئاسي بامتياز. من جهة أخرى، جرى إدخال حقوق الإنسان والحريات في القسم الثاني من الدستور فقط. وعلى الرغم من أن هذه الحقوق حظيت بحماية إسمية فقد كانت في الواقع محدودة بسبب قيود أخرى مفروضة على الأحزاب السياسية ووسائل الإعلام والمجتمع المدني.

أما الرئاسة فقد حصلت على سلطات كبرى على السلطين التشريعية والقضائية. فقد تمتعت الرئاسة بسلطة مطلقة لتعيين وصراف رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم (المادة 97)، فضلاً عن حل البرلمان (المادة 111)، وذلك بشرط وحيد هو "أن يكون القرار المتخذ مبرراً". كما يستطيع الرئيس أن يحل مكان السلطة التشريعية عندما لا تكون ندوة البرلمان في فترة انعقاد أو "خلال انعقاد الدورة في حال دعت الحاجة المطلقة لذلك، أو في الفترة التي يكون البرلمان فيها محلولاً (المادة 113)". في السياق نفسه، لا يُستهان بالسلطات القضائية الموكلة للرئاسة. فالرئيس "يضمن" استقلال القضاء "بمساعدة مجلس القضاء الأعلى (المادة 132)". ويتأخر الرئيس المجلس الأعلى، ولا يحدد الدستور تركيبة المجلس أو طريقة تشكيله. بصورة مشابهة، لا يأتي الدستور على ذكر أي تفاصيل حول طريقة تعيين أعضاء المحكمة الدستورية العليا، ويمكن تفسير المادة 141 على أنها تعطي الرئاسة الحق في تسمية جميع الأعضاء.

لا يصلح دستور عام 2012، في نظر نقاده، ليؤسس لعقد اجتماعي جديد في الجمهورية العربية السورية بغض النظر عن النوايا الكامنة خلف وضعه.

5. أبعاد المساواة بين الجنسين في بناء المؤسسات بعد النزاع

5. أبعاد المساواة بين الجنسين في بناء المؤسسات بعد النزاع

والفتيات والفتيان يختبرون النزاع بطرق مختلفة وتبرز لديهم حاجات وألويات مختلفة على مستوى الحماية المطلوبة. وقد ثبت أن إشراك المرأة يجعل المساعدة الإنسانية أكثر فعالية، ويدعم حفظ السلام، ويساهم في إنجاز محادثات السلام وتحقيق التنمية المستدامة، ويسرع التعافي الاقتصادي، ويساعد في محاربة التطرف العنيف.

أ. الحماية: آثار متميزة للنزاع

ينتج عن النزاع، لا سيما النزاع المسلح الممتد، مروحة واسعة من الآثار المباشرة وغير المباشرة على المدنيين، تتراوح بين الوفاة والإصابة والتدهور النفسي الاجتماعي وتضرر الممتلكات وفقدان الدخل وغير ذلك من الآثار الاجتماعية والاقتصادية التي قد تؤثر في عدة أجيال حتى بعد نهاية الأزمة. وتكون جميع فئات المجتمع معرضة للخطر خلال النزاع وتعاني من الآثار السلبية لتعرضها للاضطرابات السياسية والعنف. وتتلقى كل مجموعة اجتماعية هذه الآثار بطريقة مختلفة وتنشأ لديها حاجات متنوعة على مستوى الحماية، إلا أن الأثر يكون عادة أكثر حدة على المجموعات المعرضة أكثر من غيرها، مثل النساء والأطفال والمراهقين وكبار السن وذوي الإعاقة والمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسية وحاملي صفات الجنسين واللاجئين والمهجرين داخلياً والأقليات الوطنية.

تشهد المنطقة العربية أشكالاً متعددة من انعدام الاستقرار، ما يؤثر بشكل عميق على النسيج الاجتماعي وديناميات قضايا الجنسين في المناطق المتضررة. وغالباً ما تصطدم الجهود الرامية إلى تمكين المرأة سياسياً بمجموعة من الوصمات الاجتماعية والبيئات القانونية والمؤسسية التمييزية والتقاليد السياسية الأبوية، وهي كلها عوامل يمكن لأي نزاع أن يساهم في تفاقمها. في المقابل، توجد أمثلة كثيرة عن نساء يتحدّين المعايير المقيّدة ويكسرن المعوقات الاجتماعية لإيصال أصواتهن والترويج للسلام في مجتمعاتهن المحلية وبلدانهن. وتبرز في سياقات ما بعد النزاع فرص للانطلاق من التقدم المحرز في المنطقة وخارجها. فعمليات الإصلاح تتيح إمكانيات لمعالجة المعوقات وتحسين الهيكليات والإجراءات المؤسسية وإنفاذ السياسات التي تحوّل شعارات المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة إلى إنجازات في ضمان الحقوق وتحقيق العدالة للنساء والفتيات.

تشكل الحماية والمشاركة أهدافاً مركزية على مستوى دمج الاعتبارات المراعية للجنسين في تطوير المؤسسات ما بعد النزاع: الحماية، على مستوى إدارة الآثار المتعددة الأبعاد للنزاعات على النساء والفتيات؛ والمشاركة على مستوى تعزيز المنافع الطويلة الأمد المتأتية للمرأة من السلام والتماسك الاجتماعي عبر إشراكها في عملية إعادة تأهيل الحوكمة. وتُظهر مجموعة واسعة من الأدلة أن النساء والرجال

وتشكل الديناميات الاجتماعية الموجودة قبل النزاع عوامل محدّدة أساسية لطريقة تأثير النزاع على السكان المعرّضين ولمدى هذا التأثير. وتواجه النساء والفتيات درجة عالية من خطر التعرض للفقر والإقصاء والعنف نتيجة للنزاع عندما يكرّ أساساً معرّضات للتمييز في أوقات السلم. فالزواج المبكر، على سبيل المثال، هو ممارسة قانونية في المجتمع السوري، ولكنه كان قبل اندلاع الأزمة الحالية أقل انتشاراً بكثير مما أصبح عليه مع الأزمة. وتتنوع التقديرات، إلا أن بعضاً منها يُظهر أن معدلات زواج الأطفال لدى اللاجئين السوريين أعلى اليوم بأربعة أمثال مما كانت عليه قبل الأزمة، ما يشير إلى أن واقع التهجير وانعدام الاستقرار والفقر زاد من انتشار هذا النوع من الزواج.

مع انخراط الرجال في النزاع، يتبدل دور المرأة في الأسرة والاقتصاد المحلي، ما يولّد التبعات. ويمكن للنزاع المتواصل أن يؤدي إلى زيادة كبيرة في عبء العمل المنزلي للمرأة، مثل توفير المسكن والمأكل والمشرب وحماية الأطفال ورعاية المرضى، فتتحول المرأة غالباً إلى ربة المنزل. وفي المجتمعات الأبوية حيث لا تتمتع المرأة بالحقوق والحماية القانونية الضرورية، قد تصبح هذه المهام المتراكمة أعباءً ضاغطة ومصادر توتر. إضافة إلى ذلك، وبما أن القطاعات التي تعمل فيها المرأة تقليدياً بأعداد فائقة، مثل الزراعة والقطاعات غير النظامية، غالباً ما تتأثر بشكل كبير بالأزمة، فالمرأة تكون أكثر عرضة لتكبد الخسائر الاقتصادية، ما يهدد قدرتها على ضمان صمود الأسرة.

قد تنتج منافع عن زيادة عدد الأسر التي ترأسها نساء خلال النزاع، مثل حصول المرأة على فرص عمل جديدة ومتنوعة وتعزيز مشاركتها في القوى العاملة، ما يساهم في بعض الحالات في تمكين المرأة ورفاه الأسر والمجتمع عموماً. إلى ذلك، وتامماً كما تتغير أدوار الرجل والمرأة داخل الأسرة خلال النزاع، قد

أحياناً، تُصنّف النساء كفئة ضعيفة من السكان، وهذا يطرح إشكالية بسبب الميل إلى المساواة بين مصطلحي ضعيف وضحية. إلا أن الضعف قد ينبع من عوامل عدة، منها الخصائص الجسدية والظروف الاجتماعية والاقتصادية أو السياسية. وليست المرأة ضعيفة بطبيعتها، ولكن قد تصبح كذلك بسبب الوضع الذي تتعرض له في ظل النزاع وانطلاقاً من احتياجاتها الفسيولوجية ووضعها الاجتماعي والسياسي. ومع ذلك، قد تكون المرأة مصدراً هاماً للقوة والصمود والاستقرار. وفي حين أن من المهم الاعتراف بالعوامل التي تساهم في زيادة ضعف المرأة، من المجدي مراعاة الأدوار المتنوعة والمتغيرة التي يمكن للمرأة أن تضطلع بها وأهمية هذه الأدوار في المرحلة الانتقالية بعد النزاع.

يفاقم النزاع أنماط التمييز ضد النساء والفتيات فيعزّضهن أكثر من الفئات الأخرى لمخاطر معينة مثل زيادة العنف ضدها كمرأة، والاستغلال الجنسي، والتهميش، وإعاقة المشاركة في الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وتدني التحصيل العلمي، والزواج القسري والمبكر، وغياب النفاذ إلى الرعاية الصحية الإنجابية الملائمة ورعاية صحة الأمهات. على سبيل المثال، تقع 60 في المائة من حالات الوفاة التي يمكن تجنبها لدى الأمهات، في أوقات النزاع والتهجير والكوارث الطبيعية. وبحسب مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، سجّل عام 2016 وفاة 507 نساء وفتيات مراهقات كل يوم بسبب تأثيرات الحمل والإنجاب في حالات الطوارئ. وتُخلف هذه التأثيرات تداعيات طويلة الأمد غالباً ما تعزز انعدام المساواة في الفرص، مثل الحصول على التعليم والتوظيف. وتواجه الفتيات المراهقات في مناطق النزاع خطر البقاء خارج المدرسة بنسبة تفوق 90 في المائة مقارنة بالفتيات اللواتي يعشن في بلدان خالية من النزاع، ما يدخلهن في دوامة انحدارية إذ يحد ذلك من فرص عملهن وإمكاناتهن الاقتصادية في المستقبل.

السلام وترميم الحوكمة وهي قادرة على جعل عملية بناء الدولة شاملة للجميع ومتكاملة وضمان أن تكون المؤسسات والأطر القضائية مستجيبة لكل المجتمع وخاضعة لمساءلته.

تُظهر الدراسات أن مفاوضات السلام التي تتيح للمرأة المشاركة والتأثير فيها بقوة تؤدي غالباً إلى إبرام الاتفاقات وتنفيذها فضلاً عن تحقيق السلام العادل والدائم. ورغم ذلك، أفاد الأمين العام في عام 2010 أن نسبة 16 في المائة فقط من 585 اتفاقاً وبروتوكولاً للسلام مبرماً بين عامي 1990 و2010 تضمنت إشارات إلى المرأة، وأن أقل من 3 في المائة من مجمل الموقعين على تلك الاتفاقات كنّ من النساء. وبعد انتهاء مفاوضات السلام، حققت المرأة مستويات تمثيل أعلى في دوائر صنع القرار خلال السنوات الأخيرة، إذ منذ حزيران/يونيو 2016، شكلت النساء نسبة 22.8 في المائة فقط من النواب على المستوى الوطني وهي نسبة ارتفعت بشكل واضح من 11.3 في المائة في عام 1995. ومنذ كانون الثاني/يناير 2017، شغلت 10 نساء منصب رئيسة الدولة و9 نساء منصب رئيسة الوزراء. ويبقى الطريق طويلاً نحو تحقيق المساواة بين الجنسين في جميع دوائر الحوكمة العامة.

صحيح أن تعزيز مشاركة المرأة في هيكليات صنع القرار الرسمية وغير الرسمية وعلى جميع مستويات الحوكمة ضرورية في فترات الاستقرار والاضطرابات على السواء، من أجل التوصل إلى مجتمعات آمنة وشاملة للجميع، إلا أن ضمان تمثيل المرأة ووصولها إلى مراكز القيادة على نحو فعال ومتساو مع الرجل خلال المرحلة الانتقالية الحساسة ما بعد النزاع يفرض مزايا وتحديات من نوع خاص. كما أن بناء المنظومة من جديد يوفر فرصاً للتركيز على مواطن انعدام المساواة التي كانت موجودة قبل النزاع ومناصرة الاستثمار بطريقة هادفة في تعزيز قدرات المرأة من أجل المساهمة بشكل كامل في خطط بناء المؤسسات والتنمية ما بعد النزاع. وتملك البلدان في

تتأثر مشاركة المرأة في الحياة السياسية بطريقة سلبية وإيجابية. ويمكن للمشاركة المعززة في الأنشطة الاقتصادية خارج المنزل أن تعزز العلاقات الاجتماعية التي تساعد المرأة في شغل مناصب قيادية على المستوى المحلي بعد أن تركها الرجال المنضمون للقتال شاغرة. وقد تصبح المرأة كذلك أكثر نشاطاً على مستوى المنظمات الاجتماعية والسياسية.

غالباً ما يُنظر إلى المرأة كضحية وإلى الرجل كمحرك للعنف، ولكن لا يمكن التعميم في أي من الحالتين. فالرجال والفتيان الذين غالباً ما يكونون على جبهات القتال، هم أساساً الضحايا المباشرين للنزاع وآثاره، مثل التطويع القسري والخطف والاعتقال والتعرض للأذى النفسي الناتج عن ذلك. إلا أن الجذور السياسية والاجتماعية الاقتصادية للنزاع قد تدفع بالمرأة كذلك لدعم العنف؛ فالنساء المنضويات في تنظيم القاعدة مثلاً نفذن عمليات انتحارية كما اضطلعن بأدوار متعددة الأوجه ضمن التنظيم، مثل تطويع المقاتلين وتوفير الدعم الإيديولوجي وتربية الأطفال على الإيديولوجية وتسهيل العمليات الإرهابية. وفي كولومبيا، تبلغ نسبة مشاركة المرأة في القوات المسلحة الثورية الكولومبية (FARC بحسب المختصر بالإسبانية) ما بين 30 و40 في المائة تقريباً وهي حصة وازنة داخل الحركة.

باء. المشاركة: المرأة في الحكم

لا تختبر المرأة الضعف والنزاع والانتقال مثل الرجل ولها نظرة خاصة إلى التعافي والمصالحة وإعادة الإعمار في الدول والمجتمعات التي تعيش فيها. ونظراً للتداعيات الكثيرة التي يخلفها النزاع على وضع المرأة وأدوارها في المجتمع، من المهم النظر في مجمل الفرص والتحديات على مستوى التمكين السياسي للمرأة في سياقات ما بعد النزاع. بإمكان المرأة الاضطلاع بدور قوي وناشط في مجال إحلال

يُعرّف نظام روما الخاص بالمحكمة الجنائية الدولية والذي أصبح نافذاً في عام 2002 النوع الاجتماعي وي طرح قائمة شاملة بالجرائم المرتكبة بحق المرأة.

من المنطقي اعتماد نهج قائم على الحقوق في عملية استكشاف أبعاد مشاركة المرأة في الحكم ما بعد النزاع. ويندرج دور المرأة في إطار القضية الأشمل وهي الحريات المدنية والمشاركة السياسية. والاتفاقات الدولية المرجعية في هذا المجال هي: اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1979 وحددت مفهوم التمييز ووضعت خطة عمل وطنية؛ وإعلان ومنهاج عمل بيجين لعام 1995، الذي حدد 12 مجالاً لضمان المزيد من المساواة والفرص للمرأة والرجل والفتيات والفتيان، بما في ذلك النساء في أوقات النزاع المسلح وفي مواقع السلطة وصنع القرار.

يقترح منهاج عمل بيجين مجموعة من الآليات الوطنية من أجل مأسسة مساعي تأييد المساواة بين الجنسين ومراقبة التقدم المحرز، وهو يعزز إطار حقوق الإنسان لتحقيق المساواة للمرأة، ويدعو إلى تدعيم الصكوك المرتبطة بحقوق الإنسان خدمة لحقوق الإنسان للمرأة، كما يدعو إلى تحسين الإنفاذ الوطني لهذه الحقوق.

كما تشكل التوصية العامة رقم 30 الصادرة عن لجنة الأمم المتحدة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة "سيداو" بشأن المرأة في مجال الوقاية من النزاع وأوضاع النزاع وما بعد النزاع، معلماً لتوفير التوجيه الرسمي للبلدان العاملة على التصديق على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة في ما يتصل بالتدابير التي تضمن حماية حقوق الإنسان للمرأة قبل النزاع و خلاله وبعده. وتنص التوصية بوضوح على أن الاتفاقية تنطبق على جميع سياقات النزاع وما بعد النزاع وتتناول مسائل أساسية تواجه المرأة، منها العنف وصعوبات الوصول

فترة التعافي من النزاع فرصة لتحسين الترتيبات المؤسسية وضمان المشاركة المتساوية بين الرجل والمرأة في عمليات صنع القرار وتحديد المشاركة في الحياة والقيادة السياسية. ومن أجل تحقيق المشاركة الشاملة والفعالة ومنع عودة النزاع، لا بد من معالجة تظلمات النساء ومواطن الضعف في نظام الحوكمة التي ساهمت في نشوب النزاع. ومن المهم أيضاً أن تكون المرأة هي المسؤولة عن التعبير عن شواغلها وتقديم الحلول.

جيم. إرساء السياق العالمي

بينت عدة قرارات وصكوك وبروتوكولات دولية وإقليمية صادرة خلال العقود الماضية تزايد الالتزام الدولي بضمان حقوق المرأة ومشاركتها بصورة فاعلة ومنتساوية في عملية صنع القرار في أوقات السلم كما في أوقات النزاع وبعده. ولكن، لا يزال الكثير من هذه الالتزامات غير مترجم إلى أفعال نافذة.

وقد شكلت المساواة في الحقوق بين المرأة والرجل أحد الأهداف المتجدرة في الأمم المتحدة منذ تأسيسها، حيث أكدت ديباجة ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945 "الإيمان بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية". ومنذ ذلك الحين، صدرت مجموعة واسعة من القوانين الدولية بشأن حقوق الإنسان لضمان المساواة وحماية المرأة من جميع أشكال التمييز. وتتضمن الصكوك الساعية لإنهاء التمييز وحماية حقوق المرأة في كل أنحاء العالم الشرعة الدولية لحقوق الإنسان. هذه الشرعة تمنع التمييز القائم على الجنس وهي تتألف من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكولان الاختياريان التابعان له، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما

المثال إلى مشاركة المرأة في مفاوضات السلام وإدماج اعتبارات المساواة بين الجنسين في أنظمة الإنذار المبكر من النزاعات ودمج المرأة وحاجاتها في أنشطة منع النزاع ونزع السلاح. وبالتالي، تكون ركائز الخطة المذكورة متكاملة.

يوقر تقرير الأمين العام لسنة 2010 بشأن مشاركة المرأة في بناء السلام خطة عمل متكاملة من سبعة بنود توجه منظومة الأمم المتحدة وشركاءها نحو تحقيق توازن أفضل. وتغطي الخطة المشاركة الكاملة للمرأة وتلزم الأمم المتحدة بتخصيص 15 في المائة من التمويل المحدد لما بعد النزاع لصالح مشاريع تهدف بشكل أساسي إلى معالجة احتياجات المرأة وتمكين المرأة وتعزيز المساواة بين الجنسين.

وكانت الأهداف الإنمائية للألفية المعتمدة في عام 2000 تتضمن طموحات عالمية لتعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة وتحسين صحة الأمهات وتحقيق تعميم التعليم الابتدائي. وقد شكلت تلك الأهداف آنذاك فصلاً جديداً في مجال التعاون الدولي في وضع السياسات التنموية. وبالطبع لم يتم تحقيق جميع الأهداف، ولكن تم إحراز تقدم كبير في مجالات محددة مثل خفض معدل وفيات الأمهات بنسبة 49 في المائة في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء.

بعد الأهداف الإنمائية للألفية، جرى إطلاق أهداف التنمية المستدامة في عام 2015 ضمن إطار خطة التنمية المستدامة لعام 2030، التي تضمنت تعهداً بضمان عدم ترك أحد خلف الركب وتكريس ذلك من خلال مبادئ حقوق الإنسان وعدم التمييز والمساواة، وهي المبادئ التوجيهية للتنفيذ على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية.

وحددت التزامات الأهداف الجديدة بشكل أدق مجموعة واسعة من القضايا، فوضعت هدفاً منفصلاً لتحقيق المساواة بين الجنسين والقضاء على جميع

إلى العدالة وفرص التعليم والعمل والخدمات الصحية. كما تقدم التوصية التوجيه بشأن تعهد الدول الأطراف بإيلاء العناية اللازمة لمعالجة الجرائم التي ترتكبها جهات غير حكومية ضد المرأة. وتؤكد التوصية على ارتباط الاتفاقية بخطة مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

تتناول الخطة المذكورة مجموعة الصكوك الدولية الرائدة المتعلقة بقضايا العدل بين المرأة والرجل والسلام والأمن. وتتضمن ثمانية قرارات صادرة عن مجلس الأمن بدءاً بالقرار 1325 (2000) الذي صدرت بعده سبعة قرارات متتالية في الموضوع نفسه. ويعتمد القرار 1325 على أربع ركائز هي المشاركة، والحماية، والوقاية والإغاثة، والتعافي، ويشدد على أهمية مشاركة المرأة الكاملة والمتساوية كعنصر فاعل في الوقاية من النزاعات وحلها وفي مساعي بناء السلام وحفظه. كما يدعو الدول الأعضاء إلى ضمان هذه المشاركة في جميع الجهود المبذولة لحفظ السلام والأمن وتعزيزهما، ويحث جميع الأطراف على زيادة مشاركة المرأة ومراعاة البعد في قضايا الجنسين في جميع مجالات صنع السلام وبنائه. ويتطلب ذلك تمثيل المرأة في جميع المؤسسات المنشأة خلال عملية السلام.

وللدلالة على الطبيعة المتعددة الأبعاد للخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، يركز القرار 1325 على إدارة آثار النزاع وانعدام الأمن على المرأة وعلى التحديات والحاجات الخاصة بها من جهة وعلى تثبيت ضرورة تعزيز مشاركتها. فالمسعيان متلازمان بحسب القرار، إذ ترتبط تلبية حاجات الإغاثة الخاصة بالنساء والفتيات خلال النزاع وبعده بتعزيز قدرات المرأة لتكون عنصراً فاعلاً في عملية الإغاثة والتعافي. كما تعالج الخطة قضايا منع النزاع من خلال مراعاة قضايا الجنسين ومشاركة المرأة في إجراءات منع نشوب النزاع العنيف وانتشاره وإعادة نشوبه وكذلك معالجة مسبباته الجذرية. فالخطة تدعو على سبيل

من أجل ضمان مشاركة المرأة في آليات الحوكمة ما بعد النزاع، بما في ذلك التنمية المؤسسية.

دال. نقطة الانطلاق الإقليمية

خلال العقدين الماضيين، حقق عدد من بلدان المنطقة تقدماً كبيراً على مستوى التنمية البشرية بشكل عام، بما في ذلك في بعض الأهداف المتعلقة بالمساواة بين الجنسين مثل المساواة في الوصول إلى خدمات التعليم والرعاية الصحية فضلاً عن الانخفاض الكبير في معدلات وفيات الأمهات التي بلغت الآن نصف المتوسط العالمي. إلا أن هذه الإنجازات لم تنعكس إلا بشكل بطيء على مستوى التمكين السياسي والاقتصادي، بما في ذلك التوظيف، بل أيضاً سرعان ما يجري إبطال هذه الإنجازات في البلدان التي تعاني من النزاع مثل ليبيا والجمهورية العربية السورية واليمن.

في حين وفرت الانتفاضات العربية فرصاً لأشكال جديدة من مشاركة المرأة في الحياة السياسية والمدنية، تبقى معوقات عدة ماثلة أمامها على مستوى التمثيل السياسي والتمكين الاجتماعي والاقتصادي. وعلى الرغم من التحسن المحرز خلال السنوات الأخيرة، لا تزال المنطقة ككل تسجل مستويات متدنية لمشاركة المرأة في الهيئات التشريعية المنتخبة وعلى مجمل مستويات صنع القرار في الهيئات التنفيذية. وتبقى النسبة الوسطية الإقليمية لأعضاء البرلمانات من السيدات 19 في المائة وهي أدنى بكثير من المعدل العالمي. وفي الكثير من الحالات، لا تزال الحقائق الوزارية المسندة إلى النساء محصورة بالأدوار التقليدية للمرأة في المجتمع، مثل الصحة والتعليم.

كما تواجه المرأة في المنطقة عدة عوائق مترابطة تمنعها من المشاركة السياسية، ومنها المعوقات

أشكال التمييز ضد النساء والفتيات في كل مكان، فضلاً عن مراعاة قضايا الجنسين ضمن أهداف التنمية المستدامة الأخرى. إضافة إلى ذلك، تدعو أهداف التنمية المستدامة إلى تصنيف البيانات بحسب الجنسين لإعداد الكثير من المؤشرات. وكانت عملية التفاوض على أهداف التنمية المستدامة مثلاً على إشراك المرأة بصورة فاعلة في الآليات المركزية للحوكمة العالمية وعلى تدعيم معايير المساواة بين الجنسين. ومقارنة بالعملية المحدودة من الأعلى إلى الأسفل التي أدت إلى الأهداف الإنمائية للألفية، كانت أهداف التنمية المستدامة نتاج عملية أكثر انفتاحاً وتشاركية، ومع أنها غير مثالية، فهي على الأقل عززت مسألتي المساواة وإدماج الجميع في صنع القرارات على المستوى العالمي.

ويمثل الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة بشأن السلام والعدالة والمؤسسات الشاملة للجميع ابتكاراً ملحوظاً آخر. فهذا الهدف يعيد تأكيد الحاجة إلى المساواة بين الجنسين في مجال الحوكمة الرشيدة وخصصت الغاية 16.7 التابعة له لضمان عملية صنع قرار مستجيبة وشاملة للجميع وتشاركية وتمثيلية على المستويات كافة وإعداد مؤشرات مصنفة بحسب الجنسين لقياسها.

وإضافة إلى الهدف 16 الذي يعالج موضوع المساواة بين الجنسين والمشاركة الفعلية للمرأة في عملية صنع القرار في المؤسسات العامة، يتناول هدفان آخران أيضاً دور المرأة في الحوكمة ما بعد النزاع، تحديداً الغاية 5.5 ضمن الهدف 5 بشأن ضمان المشاركة الكاملة والفعالة للمرأة والمساواة في فرص القيادة على جميع مستويات صنع القرار في الحياة السياسية والاقتصادية والعامة، والهدف 10 الذي يتناول المساواة في الفرص ويدعو إلى تمكين الجميع وتعزيز شمولهم في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. إننا، توفر أهداف التنمية المستدامة وخطة 2030 عامة قاعدة متينة لتطوير جهود التعاون

لمساواة المرأة وهو محدودية المشاركة الاقتصادية وفرص العمل. وبما أن البطالة كانت من التطلعات التي أدت إلى الانتفاضات العربية، فإن تعزيز وصول المرأة إلى فرص العمل لن يؤدي فقط إلى تحقيق نمو اقتصادي بل أيضاً إلى تحسين التماسك الاجتماعي. إضافة إلى ذلك، ونظراً للدمار الذي تخلفه النزاعات على الاقتصادات المحلية، غالباً ما تُعطى الأولوية لإعادة البناء السريعة للهيكليات الاقتصادية الوطنية، ما يتيح فرصة لتسهيل المشاركة المتساوية للمرأة. وكما جاء في إعلان لجنة بناء السلام للأمم المتحدة في عام 2013، لقد ثبت أن "التمكين الاقتصادي للمرأة دوراً حاسماً في تعافي البلدان التي تمزقها الحروب وهو شرط أساسي للتعافي المستدام بعد الأزمة واستقرار المجتمعات المحلية والسلام وبناء الدولة".

يمكن لبناء البيئة المؤسسية والقانونية التي تتيح إشراك المرأة في الحوكمة أن يضمن تهيئة مؤسسات مستجيبة وفعالة بعد الأزمات قادرة على تخطي المعوقات وتوفير الإطار والدعم الضروريين لتسهيل المشاركة السياسية والاقتصادية للمرأة وتمثيل حقوقها وصوتها في صنع القرار. ولا شك في أن نقطة الانطلاق لقيام مؤسسات اجتماعية في المنطقة العربية ضعيفة، لا سيما في البلدان التي تمر بنزاع مثل ليبيا واليمن. ويتجلى ذلك من مؤشر المؤسسات الاجتماعية والمساواة بين الجنسين لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، الذي يُظهر أن علامة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي الأدنى في العالم. ويُصنف هذا المؤشر المركب البلدان وفقاً لـ 14 مؤشراً موزعاً بين خمسة مؤشرات فرعية تقيس بُعداً من المؤسسات الاجتماعية مرتبطاً بعدم المساواة بين الجنسين: قانون شؤون الأسرة التمييزي؛ وتقييد السلامة الجسدية؛ والانحياز للأبناء الذكور¹⁶¹؛ وتقييد الموارد والأصول؛ وتقييد الحريات المدنية. وتُصنف أكثرية بلدان المنطقة عند أعلى مستويات التمييز حيث حصل اليمن على أسوأ أداء إجمالي في العالم.

الاجتماعية والثقافية والمؤسسية. وقد حددت دراسة أجرتها الإسكوا عن التمثيل السياسي للمرأة فئتين واسعيتين من المعوقات. الفئة الأولى تشمل العوامل الاجتماعية والثقافية وتعكس المعايير الأبوية التي تقيد المساهمة النسائية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتحدد توقعات متميزة بشأن دور كل من المرأة والرجل في الحياة العامة. على سبيل المثال، يسود في المجتمعات الأبوية تصوّر بأن السياسة مجال يهيمن عليه الرجل وأنها غالباً ما لا تكون آمنة للمرأة، تماماً كالصورة النمطية بأن الرجال يتفوقون على النساء كقادة سياسيين. وفي هذه المجتمعات، غالباً ما تُحصر المرأة بأدوار الرعاية التقليدية مع إعطاء قيمة كبيرة لأنشطة مثل تربية الأولاد ورعاية الأسرة، ما يترك للمرأة القليل من الوقت أو الفرص للانخراط في الحياة العامة. كما جرى استخدام التفسيرات المحافظة للدين، مثل الشريعة، لتشريع إقصاء المرأة من الأوساط السياسية والاقتصادية والاجتماعية. في المقابل، تفيد دراسة الإسكوا بأن تدني المشاركة السياسية للمرأة لا يمكن تفسيره حصراً بهيمنة الدين الإسلامي، وذلك نظراً لوجود الكثير من الأمثلة عن نساء مسلمات في مواقع السلطة (رئيسة وزراء بنغلادش الحالية والرئيسة السابقة لموريشيوس)، ولتزايد نسبة النساء في المناصب الرسمية في المنطقة العربية وخارجها. وتتبع المعوقات المؤسسية لمشاركة المرأة من الأطر المؤسسية القائمة في المنطقة والتي تسود فيها القوانين التمييزية، والنسب المتدنية لمشاركة المرأة في المجالات السياسية والاقتصادية، والعمليات المؤسسية والسياسية غير المراعية للجنسين، وغياب البيئة المؤاتية لعمل المجتمع المدني، وهيمنة الرجل على الأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام المعادية في بعض الأحيان.

نظراً للكثير من هذه الأسباب وأيضاً للمعوقات الموجودة في الحياة المدنية، يبرز تحد كبير آخر

1. المرأة كعنصر في تحقيق السلام

يمكن لإشراك المرأة في حل النزاعات والوقاية منها وفي مفاوضات السلام والمصالحة، بصورة رسمية وغير رسمية، أن يخلف الأثر العميق على نجاح واستدامة مخرجات السلام والأمن. وعلى المستوى العالمي، تحدد الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن إطاراً معيارياً شاملاً للربط بين القضايا المتعلقة بالجنسين والتنمية والسلام. وفي حال ترجمة ما جاء في الخطة من التزامات إلى أفعال، يمكن لها أن تُنهي حلقات النزاع وتمنع العودة إلى النزاع وتحقق عمليات بناء سلام أكثر شمولية وديمقراطية وضماناً للعدالة بين الجنسين. وفي عام 2015، أظهرت دراسة عالمية للأمم المتحدة حول التقدم المحرز في هذا المجال، حصول تحسينات واعدة مثل ارتفاع عدد اتفاقات السلام الموقعة التي تشير إلى النساء من 11 إلى 27 في المائة (بعد اعتماد القرار 1325). في المقابل، بينت الدراسة أيضاً فجوة بين "التطلعات المكرسة في الالتزامات العالمية والدعم السياسي والمالي الفعلي المخصص لتحقيقها"، ولاحظت أن عدة معوقات وتحديات لا تزال تحد مشاركة المرأة المتساوية في صنع السلام وحفظه.

وتبقى ترجمة الالتزامات الدولية إلى إجراءات وطنية وحشد الإرادة السياسية لتنفيذها من التحديات الكبرى. ومن مجالات التحسين التي حددتها الدراسة زيادة عدد خطط العمل الوطنية وخطط العمل الإقليمية لتنفيذ القرار 1325 أو الاستراتيجيات الوطنية ذات الصلة، فضلاً عن ضمان تطويرها من خلال عمليات شاملة للجميع. وعلى الرغم من الزخم الدولي المنسق لتشجيع الدول الأعضاء على اعتماد خطط العمل الوطنية، لم يرق بذلك إلى تاريخه سوى 74 بلداً ومنطقتين، منها ثلاثة بلدان عربية فقط (العراق والأردن وفلسطين). في المقابل، اعتمدت جامعة الدول العربية في عام 2013، استراتيجية وطنية حول الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن

ولم يسجل أي من البلدان المستوى الأدنى في التمييز. لذا، ومن أجل معالجة هذه النواقص، يُحدد التقرير ثلاثة مجالات ذات أولوية وهي تعزيز الصوت النسائي في الحياة السياسية، وتدعيم القوانين الخاصة بالعنف ضد المرأة، وتحسين الوضع القانوني للمرأة داخل الأسرة.

هاء. تمكين المرأة من المشاركة وبناء مؤسسات مراعية للجنسين بعد النزاع

في المنطقة، تُعتبر حماية المرأة ومشاركتها من القضايا المثيرة للقلق في البلدان التي تمر بنزاع أو تتعافى منه. وفي هذا الخصوص، يكمن التحدي الأساسي في إرساء المؤسسات والسياسات والعمليات الكفيلة بتقديم استجابة سريعة وفعالة وتوفير الحلول الملائمة لحماية المرأة على مستوى سلامتها الجسدية وصحتها وظروفها الاجتماعية وإمكاناتها الاقتصادية. وبالنسبة إلى المشاركة، تكمن الصعوبة في الانتقال من العوائق والتحديات الهيكلية التي كانت سائدة ما قبل النزاع والتي غالباً ما تتفاقم بفعل النزاع، إلى تمكين المرأة من المشاركة وتحقيق مساهمتها القيمة في تحقيق الحوكمة المستقرة والفعالة.

وبما أن النزاعات والهيكلية تتنوع بشكل كبير، يجب أن تكون عملية تحديد مقتضيات حماية المرأة وفرص تحقيق مشاركتها المتساوية في بناء السلام والحوكمة ما بعد النزاع مفضلة وفقاً لظروف كل بلد، وذلك بالتشاور مع نساء يمثلن كل المشهد الديمغرافي. وكنقطة انطلاق في السياق المحدد لكل بلد، يمكن تحديد آليات مختلفة لمشاركة المرأة فضلاً عن السياسات والإصلاحات الهيكلية التي يمكن النظر في تطبيقها خلال مرحلة النزاع والمرحلة الانتقالية ومرحلة بناء الدولة ما بعد النزاع. وتُقدم القائمة التالية بعض المجالات المقترحة.

متساوية منذ بداية مسار التخطيط لعملية الحوكمة وتطوير المؤسسات ما بعد النزاع، وربط هذه الجهات بالرأي العام وإتاحة وصول صوتها السياسي إليه. ويتضمن ذلك مسارات الحوار الوطني والمسارات الدستورية الشاملة للجميع والتمثيلية.

تحتاج المجتمعات المتعافية من النزاع إلى الالتئام. وفي هذه المرحلة غالباً ما تشكّل الهيكليات والأطر الحكومية الجديدة وتُحدّد أولويات التعافي السياسية والاجتماعية والاقتصادية وأولويات إعادة الإعمار وتسريع التنمية. وكما يظهر من تجربتي تونس واليمن، وإن أفضت كل تجربة إلى مخرجات مختلفة، باتت الحوارات الوطنية أداة أكثر شعبية لحل النزاعات وللتحول السياسي. فهي تشكل آلية لصياغة رؤية بلد ما وخطة لتحقيقها من خلال النقاشات الواسعة والشاملة للجميع والتي تتجاوز النخب السياسية المعتادة. وكلما كانت مسارات الحوار الوطني شاملة للانتماءات السياسية والهويات الإثنية والدينية والتمثيل الجغرافي والعمرى ومشاركة الجنسين، زاد احتمال أن تُفضي إلى مخرجات يُنظر إليها على أنها شرعية وتحظى بالملكية المحلية وتمثل نطاقاً واسعاً من المصالح. وبناءً عليه، يمكن لمسارات الحوار الوطني أن تكون كذلك منصة لتعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. ولكن في حالة اليمن، لم يكن الحوار الوطني كافياً لإنجاح المصالحة الاجتماعية وعملية التعافي.

خلال الانتفاضات العربية، أصبح الدفع للإصلاح المؤسسي ركيزة السعي إلى تحول نحو دولة أكثر ديمقراطية. وتحولت حركات الإصلاح الدستوري، كما في تونس، إلى منصات لمعالجة المعوقات التي تفرضها النظم الأبوية على المرأة وللدعوة إلى المساواة بين الجنسين. ويوفّر وضع دستور جديد فرصة ليعالج البلد التظلمات الاجتماعية الكامنة، وكلما كانت عملية صياغة الدستور مفتوحة وشاملة للجميع، بمشاركة عدد أكبر من النساء في لجان

تلتها خطة إقليمية في عام 2015 (من دون الإشارة إليها رسمياً كخطة إقليمية) تُحدد أربعة مجالات للعمل: تدعيم المشاركة السياسية للمرأة، ومعالجة العنف ضد المرأة، وحماية المرأة من العنف المرتبط بالنزاع وما بعد النزاع، وتوفير خدمات الإغاثة والتعافي، ما يُشكل بداية واعدة لمعالجة هذه القضايا على المستوى الإقليمي.

ويوفر تاريخ بناء السلام الكثير من الممارسات والدروس الجيدة المتعلقة بآليات مشاركة المرأة. وتبرز قصة ناجحة هامة في كولومبيا حيث وقّعت الحكومة في عام 2016 على اتفاق لوقف إطلاق النار مع مجموعة مقاتلي الحركة الثورية FARC واضعة حداً لـ 52 عاماً من النزاع. وكانت كولومبيا قد جرّبت عدة مسارات في إطار السعي إلى السلام. بداية، قلّما كانت النساء مشاركات في فرق التفاوض من الجهتين، إلا أنهن وفي كل مسار جديد انطلقن مما سبق، ووجدن طرقاً للضغط بهدف كسب المصالح والنفوذ واقتربن من طاولة السلام. وقد تضمنت الاستراتيجيات التي نجحت بالنسبة إلى تلك النساء والتي تعززت بفعل القرار 1325، قنوات رسمية وشبه رسمية وغير رسمية، كإصرار الطرفين على أدوار أساسية للنساء في المفاوضات، والضغط لتمرير تشريعات محددة، والدفاع عن حقوق الإنسان، والترويج للخطاب العلني بشأن السلام، والتوسط في النزاعات أو التخفيف منها على مستوى المجتمعات المحلية، وتعبئة الناخبين، وإصلاح العلاقات المجتمعية التي دمرتها الحرب. كما عملت النساء الكولومبيات بطريقة ثابتة واستراتيجية، بشكل مستقل وضمن مجموعات وتحالفات، واضطلعن في نهاية المطاف بدور محوري في التوسّط لتحقيق السلام.

2. الحوار الوطني الشامل للجميع

تتأتى منافع كبرى عن إشراك مجموعة واسعة من الجهات المعنية، بما في ذلك النساء، وبصورة

المؤسسات، إلا أن تحقيق هذا الهدف يشكل تحدياً فعلياً. وحسب تعريف المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، فإن "تعميم مراعاة منظور المساواة بين الجنسين هو عملية تقييم الآثار المترتبة على إجراء يُعتمَد اتخاذ، بما في ذلك التشريعات والسياسات والبرامج في جميع الميادين وعلى كل المستويات، بالنسبة للنساء والرجال. فهي استراتيجية لجعل اهتمامات وتجارب النساء والرجال على حدٍ سواء بعداً مندمجاً متكاملًا في تصميم السياسات والبرامج وتنفيذها ورصدها وتقييمها في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والمجتمعية بحيث تستفيد النساء والرجال بالتساوي، فلا يدوم انعدام المساواة. والهدف النهائي هو تحقيق المساواة بين الجنسين".

وفي إطار عملية إعادة تأهيل المؤسسات بعد النزاع، لا يكفي بكل بساطة إشراك النساء أو توجيه بعض الممارسات أو الأنشطة إليهن. بل، غالباً ما تبرز الحاجة إلى عمليات تغيير واسعة لتحويل الهيكليات والممارسات التي حافظت على انعدام المساواة إلى بدائل تضمن المساواة والإدماج في كل المراحل. وتقضي الخطوة الأولى نحو مراعاة منظور المساواة بين الجنسين بتقييم طرق وأسباب التفريق بين الجنسين وانعدام المساواة في ولايات مؤسسات عامة ووزارات معينة في سياق اجتماعي محدد، وذلك بالاستناد إلى الصكوك الدولية مثل منهاج عمل بيجين وقرار مجلس الأمن 1325. وتشكل استشارة النساء والرجال بشأن القرارات والسياسات التي ستؤثر فيهم من جهة واستخدام البيانات المصنفة بحسب الجنس لفهم كيفية تأثير قضية ما أو وضع ما أو سياسة مقترحة على الرجال والنساء بطريقة مختلفة من جهة أخرى، اعتبارين هامين لدى وضع استراتيجية لمراعاة منظور المساواة بين الجنسين.

الصياغة، ازدادت شرعيتها في نظر المجتمع. وبحسب دراسة أجرتها جامعة بنسلفانيا في عام 2017، شكلت مشاركة المرأة في عملية صياغة الدستور التونسي "مجموعة معقدة من التفاعلات المتأثرة بجهات لها أهداف اجتماعية وسياسية متنوعة وأحياناً متناقضة". وبالتالي، وعلى الرغم من "المعوقات التي لطالما حالت دون تطبيق الضمانات الدستورية وإنفاذها، أحدثت المشاركة المتزايدة للمرأة التونسية في صياغة الدستور فارقاً في الأحكام المتعلقة بالمساواة بين الجنسين في الصيغة النهائية للدستور التونسي".

3. المؤسسات الوطنية المراعية للجنسين

تواجه البلدان المتضررة من النزاعات معركة شاقة لإرساء المؤسسات أو إعادة إحيائها ووضع السياسات القادرة على تسهيل التماسك الاجتماعي وإعادة بناء رأس المال البشري وتوفير الخدمات الأساسية واستعادة المسارات القضائية وإعادة تأهيل الاقتصاد. ويمكن لعمليات تطوير المؤسسات التي غالباً ما تلقى دعم المنظمات الدولية وغيرها من الشركاء والجهات المانحة الدوليين، أن توفر فرصة لإعادة النظر في الهيكليات والإجراءات غير الفعالة التي كانت سائدة ما قبل النزاع وإرساء بدائل محسنة تكون أكثر شفافية واستجابة وقابلة للمساءلة. ويجب أن تتمتع هذه المؤسسات بالقدرة على تلبية احتياجات جميع الجهات المعنية بالتساوي، بما في ذلك النساء والفتيات، والتوجه إلى هذه الجهات على المستوى المحلي وتزويدها بالدعم الفوري والطويل الأمد.

أمام البلدان الخارجة من النزاع وانعدام الاستقرار فرصة لتعميم مراعاة قضايا المرأة والرجل وتدعيم ثقافة المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في

الإطار 2. خطة العمل الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1325 في العراق

كان العراق البلد الأول في الشرق الأوسط الذي يطلق خطة وطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1325، متخذاً بذلك خطوة إيجابية نحو تحسين حقوق المرأة فيه. وشملت عملية الصياغة مجموعة صغيرة من المنظمات المحلية المعنية بشؤون المرأة، إلا أن هذه الخطوة، وإن كانت إيجابية، لكانت أفضل لو شملت مجموعة أكثر تمثيلاً. وحددت الخطة، التي ركزت بصورة أساسية على المشاركة السياسية للمرأة وحقوقها في السياقات الخالية من النزاع، مجموعة من التدابير لتعزيز الدور القيادي للمرأة على المستويات التنفيذية وتحسين المساواة بين الجنسين في الوثائق القانونية ومكافحة العنف ضد المرأة. إلا أنها لم تعالج بصورة محددة بعض المجالات الأساسية في القرار 1325، ومنها مشاركة المرأة في حل النزاع والمصالحة، ومنع العنف ضد المرأة، وحماية حقوق المرأة وتلبية حاجاتها على مستوى خدمات الإغاثة في أوقات النزاع وما بعد النزاع. وعلى المستوى العملي، تفتقر الخطة إلى آجال زمنية محددة وآليات شاملة للتنفيذ والمراقبة وميزانيات مخصصة بوضوح، ولكنها ولدت زخماً إيجابياً وأظهرت التزاماً حكومياً بهذه القضايا. ومن المتوقع أن تخضع الخطة لاستعراض ومراجعة في عام 2018، ما يقدم فرصة قيمة للارتكاز على ما فيها من مواطن قوة ومعالجة مواطن الضعف، لتحقيق مكاسب أساسية في مجال تمكين المرأة في العراق (Kaya, 2016).

المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة من خلال صياغة وإطلاق إطار مبتكر للمساءلة لقياس جهود تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في المنطقة.

4. دمج المرأة في الهيئات المنتخبة

يمكن لتعزيز مراعاة قضايا الجنسين في مختلف المجالات الحكومية وضمان إشراك المرأة في صنع القرار وفي المؤسسات المعنية خصوصاً بحقوق المرأة، أن يدعم بشكل كبير شرعية الحكومة واستدامتها وفعاليتها في بلوغ غايات التنمية. ويشكل اعتماد قانون الكوتا النسائية لتحديد حصص للمرأة في البرلمانات والحكومة والمجالس المحلية، أحد الخيارات الرائجة لتحسين مشاركة المرأة وتطبيع وجودها في الأوساط السياسية. ففي الأردن، على سبيل المثال، يتزايد باطراد عدد النساء المنتخبات في البرلمان لشغل مقاعد غير تلك المخصصة للنساء منذ اعتماد نظام الحصص، ما يفترض أنهن نجحن في تشريع وجود المرأة.

تشكل الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة، حسبما جاء في منهاج عمل بيجين، أجهزة مركزية لتنسيق السياسات الحكومية حول القضايا المتصلة بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. وتتخذ هذه الآليات أشكالاً متنوعة في المنطقة العربية، وتقضي ولايتها بتقديم المشورة بشأن السياسات والتعديلات التشريعية وتشجيع مراعاة قضايا الجنسين في وضع السياسات وتنفيذها في جميع المؤسسات الوطنية والمحلية. ولدى بلدان عدة وزارات لشؤون المرأة ومعاهد وطنية لتعزيز مكانة المرأة أو مجالس وطنية، مثل المجلس القومي للمرأة في مصر. ومثال آخر هو وزارة شؤون المرأة والأسرة والطفولة وكبار السن في تونس، التي قامت بدور أساسي مؤخراً في إقرار القانون الوطني الأول لمحاربة العنف ضد المرأة. وغالباً ما تواجه هذه الأجهزة عدة معوقات وتحديات، مثل محدودية التمويل ونقص الموارد البشرية والأدوات اللازمة لتعميم مفاهيم مراعاة قضايا الجنسين على المستوى المؤسسي، وضعف الإرادة السياسية وآليات المراقبة والمساءلة. وبهدف معالجة هذه التحديات، تعمل الإسكوا على مشروع لدعم الأجهزة الوطنية المعنية بشؤون المرأة في تحقيق

5. الإصلاح القضائي

يتطلب بناء الأسس الاجتماعية والاقتصادية والسياسية العادلة التي تتيح تحقيق التنمية في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، إطاراً قانونياً يضمن تمتع الرجال والفتيان والنساء والفتيات بالمستوى نفسه من جودة الحياة وبالحقوق نفسها أمام القانون وفي حياتهم اليومية. ويتجاوز مفهوم "العدل" بين الجنسين مسألة "المساواة" بين الجنسين ليتضمن عنصر المساواة من أجل ضمان وجود الآليات الفعالة للقضاء على التمييز. وفي عام 2016، أصدرت لجنة المرأة التابعة للإسكوا "إعلان مسقط: نحو تحقيق العدالة بين الجنسين في المنطقة العربية"، الذي أكدت فيه الدول الأعضاء أن تحقيق العدالة بين الجنسين يتطلب تعزيز الاتساق بين مفهومي العدالة والنوع الاجتماعي في الخطاب الديني، ما يبرز الحاجة إلى تجديد الخطاب الديني من خلال التعاون بين البلدان العربية".

في المجتمعات الخارجة من النزاع، من الضروري إجراء إصلاحات قضائية لمواجهة التمييز وتمكين النساء والفتيات. ويشكل تعديل القوانين التمييزية أو سن قوانين جديدة لرعاية المساواة بين الجنسين وحماية حقوق المرأة نقطة انطلاق أساسية، علماً بأن ضمان إنفاذها وإرساء الآليات التي تسهل وصول النساء والفتيات إلى العدالة هو المفتاح. ويمكن أن تتضمن هذه الآليات التأكد من تمثيل النساء على مستوى القضاة والمحامين وموظفي المحاكم ومسؤولي إنفاذ القانون، مع تقديم التدريب حول قضايا الجنسين للنساء والرجال في هذه المناصب، وإطلاق حملات التوعية بشأن حقوق المرأة وإرساء آليات المساعدة القانونية والقضائية.

في المقابل، لا تكون الكوتا النسائية كافية دوماً وقد يُساء استخدامها. ومن أجل وضع واعتماد سياسات مراعية لحاجات المرأة، لا سيما ما بعد النزاع، قد لا يكفي مجرد زيادة عدد النساء في الحكومة. ومن النواقص التي تشوب نظام الكوتا النسائية افتراض أن جميع النساء ملتزمات بضمان حقوق المرأة وتمكينها، وخطر قيام بعض الدول باستخدام الحصص بطريقة رمزية لمجرد الظهور مظهر الدولة العصرية من دون توفر أي إرادة سياسية ملموسة لإدماج حاجات المرأة وآرائها في عملية صنع القرار. ولذلك، وإضافة إلى الحصص، يمكن مثلاً تعيين مستشارين أو خبراء في قضايا المساواة بين الجنسين في المناصب العليا في الحكومة والمؤسسات العامة والمؤسسات العسكرية والقوات الخاصة لتعزيز المساواة وتحسين مستوى فهم هذه القضايا.

في حالات النزاع الإثني، تزايدت عمليات تعزيز مبادئ وآليات تقاسم السلطة من أجل إدارة المرحلة الانتقالية ما بعد النزاع، إذ جرى تطبيق ذلك في عدة بلدان. ويفترض تقاسم السلطة مشاركة جميع المجموعات الإثنية وتمثيلها في حل النزاع وفي المؤسسات ما بعد النزاع بدمج جميع وجهات النظر ومراعاة الاختلافات. وتحذر دراسة أعدها Byrne and McCulloch في عام 2012 من أن "التركيز حصراً على نوع واحد من التقسيم الاجتماعي، قد يُغفل فرص بناء حوكمة شاملة للجميع ما بعد النزاع". وتضيف الدراسة أن الاستراتيجيات المستجيبة لقضايا الجنسين، لكي تؤدي إلى تعزيز الشرعية ومستوى التمثيل في عمليات السلام، وتدعيم الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، ينبغي أن توفق بين إشراك المرأة وإشراك المجموعات الإثنية القومية، مع العمل على تطبيق نهج تقاسم السلطة".

6. العدالة الانتقالية

تضمن تجارب النساء، حصل بعض التقدم مؤخراً في هذا المجال. ففي تونس، على سبيل المثال، وعقب انتفاضات عام 2011، برزت المطالبة بالنظر في انتهاكات حقوق الإنسان التي حدثت في الماضي. وجرى تأسيس هيئة الحقيقة والكرامة برئاسة سيدة وبوجود أربع نساء بين أعضائها التسعة. وتم تشكيل لجنة خاصة بشؤون المرأة ضمن هذه الهيئة لدعم الضحايا وإشراكهن في عمليات تقصي الحقائق. وفيما كانت النساء بداية مترددات في مناقشة الانتهاكات بحقهن، بدأت شبكة من المنظمات المعنية بشؤون المرأة تتواصل مع الضحايا وجمعت شهادات 140 سيدة وقدمتها للهيئة. ومنذ عام 2015، ارتفعت نسبة الشهادات المقدمة من نساء إلى الهيئة من 5 إلى 23 في المائة.

باتت مسارات العدالة الانتقالية وآلياتها، مثل المحاكم الجنائية ولجان تقصي الحقائق، تشكل الأداة المعتمدة لتعزيز سيادة القانون بعد النزاع، وهي قد أصبحت جزءاً لا يتجزأ من بناء السلام. وتشكل العدالة الانتقالية ما بعد حصول انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان محاولة لإعادة ترميم النسيج الاجتماعي من خلال ضمان حصول الضحايا على التعويض ومساءلة مرتكبي الجرائم. ولأن تجربة النزاع تختلف بين المرأة والرجل، يجب أن تستجيب آليات العدالة الانتقالية لتجارب المرأة خلال النزاع وبعده، لا سيما وأنها ترتبط بالعنف الجنسي والعنف ضدها كمرأة. وفي حين أغفل الكثير من أطر العدالة الانتقالية السابقة

الإطار 3. خطوتان للأمام وخطوة للوراء في وضع المرأة اليمينية

تُظهر الحركة النسائية في اليمن التاريخ السياسي المعقد والمتذبذب للبلد بحد ذاته. فالعلاقات بين الجنسين تحدد وفقاً للدين والثقافة والتقاليد الاجتماعية والسياسية، وقد اختلفت بين الشمال والجنوب وبين المناطق الحضرية والريفية وبين القبائل والأجيال المختلفة. عموماً، كانت قدرة المرأة اليمينية محدودة تقليدياً على مستوى المشاركة في الحياة العامة بسبب مجموعة من المعوقات النابعة من المجتمع اليمني الأبوي المحافظ، حيث تُعتبر الأدوار النمطية لكل من الجنسين هي المعيار (Al-Sakkaf, 2012). وتفاقت هذه المعوقات بفعل تجدر التمييز القانوني والممارسات التي تحد من حقوق المرأة.

وعلى الرغم من هذه البيئة غير الداعمة، انضمت النساء اليمنيات من مختلف الأطياف الاجتماعية إلى المظاهرات خلال انتفاضة عام 2011 وطالبن بالتغيير، فاخترن طفرة من التمكين السياسي. واكتسبت ناشطات يمينيات في مجال حقوق الإنسان مثل أمل باشا وتوكّل كرمان الاعتراف الدولي وبتن رموزاً نسائية رائدة في النضال من أجل التقدم، وبدأت تنتشر المنظمات والشبكات النسائية الصغيرة والكبيرة في المناطق الحضرية والريفية. ومن خلال الزخم الذي اكتسبته الناشطات طوال فترة محادثات السلام التالية، واصلن تحديهن للنظام الذي كان قد أقصاهن. واكتسبت مشاركة المرأة طابعاً أكثر رسمية عندما شاركت المرأة بنجاح في مؤتمر الحوار الوطني، حيث شكلت أكثر من ربع المشاركين. وعلى الرغم من مواجهة بعض الردود والتهديدات الخطيرة أحياناً، حقق مناصرو قضايا المرأة توافقات هامة من خلال المؤتمر، مثل تضمين الدستور الجديد حصة (كوتا) نسائية من 30 في المائة من المناصب الحكومية. صحيح أن نظام الكوتا لاقى انتقادات بسبب طبيعته الرمزية والدلالية وعدم قدرته على تقديم الفرص السياسية للنساء الريفيات، إلا أنه تصدى للوصمة التي تواجه المرأة في السياسة وفتح باباً لاحتمال تحقيق المساواة.

ولكن تبين أن هذا التحول في دور المرأة وتأثيرها في الحياة المدنية غير مستدام، ولم تُترجم الالتزامات إلى تقدم فعلي. ومع تزايد موجة العنف في عام 2015، هوى البلد من جديد في نهجه التمييزية ليهتمش المرأة مجدداً في الأنشطة السياسية ويُبطل أي مكاسب محققة. وبالتالي، لا بد من إجراء تغييرات ثقافية ودستورية لدعم التمكين السياسي الطويل الأمد للمرأة في اليمن والانطلاق من التقدم الذي سبق إحرازه.

7. إصلاح القطاع الأمني ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج ما بعد النزاع

من خلال عمليات إصلاح القطاع الأمني ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، تقوم الدول الخارجة من النزاع بتثبيت الوضع الأمني لإتاحة عملية التعافي والتنمية. وعلى الرغم من أن القطاع يهيمن عليه الرجال بشكل كبير وبصورة تقليدية في المنطقة، ينبغي إدراج الفتيات والنساء ضمن الجهات المعنية الأساسية أيضاً، كنتاجيات من أعمال العنف وعضوات في المجموعات المسلحة وناشطات سلام ومدافعات عن حقوق الإنسان ومواطنات عاديات. وخلال السنوات الخمس عشرة الماضية، أدى تعزيز الوعي بديناميات قضايا الجنسين ضمن القطاع الأمني إلى زيادة الاهتمام بحاجات وقدرات النساء والفتيات كمقاتلات سابقات وعضوات في المجتمعات المحلية ومستخدمات للخدمات الأمنية.

يتجه العنف ضد النساء والفتيات إلى الارتفاع غداة النزاع مباشرة عندما تكون سيادة القانون ضعيفة والأسلحة منتشرة بوفرة. ويمكن التخفيف من هذه الظاهرة المدمّرة من خلال تشكيل قوة شرطة فعالة، على سبيل المثال، ومدربة على رصد ومنع حالات العنف ضد المرأة، وإشراك ضباط مدربين من الإناث في هذه الفرق. وتشكل الشرطة الوطنية في ليبيريا حالة دراسية قيمة، إذ تمت إعادة بناء جهاز الشرطة بعد الحرب في عام 2005 بدعم من قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة وتضمنت الإصلاحات اعتماد سياسة مراعية للجنسين ووضع برنامج لتطويع النساء وإنشاء وحدة لحماية النساء والأطفال.

وقد دعمت الأمم المتحدة قوات الشرطة الوطنية من خلال، التدريب على منع العنف ضد المرأة وتدريب ضباط الشرطة النساء، على سبيل المثال، في الكثير من البلدان الخارجة من النزاع كما حصل في دارفور وجنوب السودان وهايتي.

وفقاً لهيئة الأمم المتحدة للمرأة، "تعرض الكثير من أوائل عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في تسعينات القرن الماضي للانتقاد لأنها كانت غير مراعية لقضايا الجنسين ولأنها لم تأخذ حاجات النساء في الاعتبار عند تصميمها وتنفيذها، على الرغم من أدوار النساء في القتال الفعلي وكدايمات للأعمال القتالية". ومن المؤسف أن أيّ تحسن ملحوظ لم يحصل في هذا السياق، وظلت عملية إعادة الإدماج من أبرز أوجه الضعف. ولتحسين العملية جرى إعداد دراسات وتوجيهات دولية أكدت أن إعادة إدماج المقاتلات في المجتمعات ما بعد النزاع يجب أن تراعي الظروف التي دفعت بهن للانخراط في تلك الحركات في المقام الأول، ومراعاة التغيرات التي طرأت على وضعهن كنتيجة للمشاركة في النزاع. وبهدف تحقيق الإدماج الفعلي والمستدام في المجتمعات المحلية، يجب أن تكون المقاتلات السابقات شريكات فاعلات في تصميم عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج مع التركيز على قدراتهن القيادية والوصول إلى خيارات واقعية لتحصيل سُبل معيشتهن.

8. تقديم الخدمات

عقب النزاع مباشرة، غالباً ما يشكل استئناف تأمين الخدمات العامة الأساسية وتحسينها أولوية قصوى. فتأمين خدمات الأمن والمياه والصرف الصحي والغذاء والوصول إلى الخدمات الصحية والطبية يولد فوائد أساسية لدى النساء والفتيات، لا سيما بالنظر إلى زيادة عدد الأسر التي ترأسها نساء خلال النزاع. كما تعاني المرأة في المناطق الريفية تحديداً من عوائق الوصول إلى الخدمات العامة ومنها خطر التعرض للعنف الجنسي والعنف ضدها كامرأة في البيئات غير الآمنة، والصعوبات في النقل والوضع المالي ورعاية الأطفال ومواصلة تهميش المرأة في عمليات صنع القرار. ويمكن لإدماج موضوع المسألة

بينها، ومنها صانعو القرار الحكوميون، والحركات المعنية بحقوق المرأة، ووسائل الإعلام، والرجال والفتيان، والقطاع الخاص. فالتنسيق أساسي بين الحكومة والمنظمات الدولية والبلدان المانحة التي تدعم هذه العمليات، والمجتمع الأهلي والمجتمع المدني المحلي، وهو يستوجب تقييم المجموعات النشطة المعنية بحقوق المرأة في مختلف أنحاء البلد لتأمين أوسع مشاركة ممكنة.

تستدعي هذه التغيرات الهيكلية من بين جملة إجراءات، بناء القدرات والتدريب والتوعية من أجل تحقيق المساواة بين الجنسين وإنهاء التمييز على مستوى موظفي القطاع العام والشرطة والجيش والقضاء والأساتذة ومدراء المدارس. ويتلزم بناء القدرات مع مستلزمات تمويلية يجب مراعاتها ضمن ميزانيات وطنية مراعية لقضايا الجنسين ومن جانب الجهات المانحة.

ويجب أن تكون المرأة جزءاً لا يتجزأ من الحوكمة على المستويات كافة وفي جميع القطاعات المحلية والوطنية، في أوقات السلام كما في أوقات الحرب. ولتحقيق ذلك، تشكل الالتزامات الدولية الواسعة النطاق المقطوعة خلال العقود الماضية نقطة انطلاق قوية. ولكن، تبقى ترجمة الأقوال إلى أفعال تحدياً فعلياً وهي تتطلب إرادة سياسية راسخة وشراكة على المستويات كافة، بما في ذلك بين النساء والرجال في المجتمع.

تجاه النساء المحليات في عمليات التخطيط للخدمات وتصميمها وتقديمها في السياقات الهشة وما بعد النزاع أن يساهم في تحسين المخرجات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لصالح النساء.

أدت النزاعات في ليبيا والجمهورية العربية السورية واليمن إلى عدد هائل من اللاجئين والنازحين داخلياً. وغالباً ما تكون إدارة المخيمات وعمليات إعادة التوطين من المشاغل الهامة عندما ينتهي النزاع. ولأن النساء عادةً ما يشكلن غالبية اللاجئين والنازحين داخلياً، من الضروري مراعاة حاجاتهم الخاصة، وتلبية هذه الحاجات لا بد من إشراكهم في إدارة المخيمات والتخطيط لإعادة التوطين.

ويُستنتج مما سبق، أن إشراك مجموعة واسعة من الجهات المعنية في عملية الحوكمة ما بعد النزاع وفي إصلاح المؤسسات العامة، يعزز الشرعية والمساءلة والشفافية خلال إعادة الإعمار والتعافي. ويبقى الهدف من دمج الجميع في العمليات السياسية، تصميم الإصلاحات وإرساء الهيكليات والعمليات المؤدية إلى قرارات تراعي حاجات المواطنين أجمعين. وللنهوض بالمرأة في سياق ما بعد النزاع، لا بد من التركيز على الحماية والمشاركة بصورة متساوية.

ويتطلب الأخذ بأصوات النساء ومراعاة قضاياهن بالمقدار نفسه التزام الجهات المعنية والتنسيق في ما

القسم الثاني

6. بناء المؤسسات بعد النزاع: الدروس المستخلصة

6. بناء المؤسسات بعد النزاع: الدروس المستخلصة

ألف. إصلاح القطاع الأمني

يهدف إصلاح القطاع الأمني في تعريفه الأبسط إلى تعزيز فعالية المؤسسات الأمنية وضمان إدارتها في ظل مراقبة مدنية. أما التعريف الأشمل والذي يتماشى مع الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة، فيفيد بأن الهدف من الإصلاح هو دعم تطوير "مؤسسات أمنية فعالة وإدماجية وخاضعة للمساءلة، بما يتيح المساهمة في السلام والأمن الدوليين والتنمية المستدامة وتمتع الجميع بحقوق الإنسان"¹⁶². عموماً، يتألف القطاع من مؤسسات الشرطة والقضاء والدفاع (الخاصة والعامة) ومن الرقابة والإشراف المدنيين¹⁶³.

باتت أهمية السرعة في إصلاح القطاع الأمني غداة النزاع جلية عندما تيقن المجتمع الإنمائي من أن عمليات بناء السلام لا يمكن أن تتحقق بفعالية في أوضاع يعيش فيها الفرد في ظل تهديد العنف المستمر¹⁶⁴. فالأمن شرط مسبق لتحويل التفاعلات الاجتماعية السلبية إلى تفاعلات إيجابية. وبما أن عملية إعادة الإعمار ما بعد النزاع تتطلب نهجاً متكاملًا، ولا يمكن تحقيق أي شيء في سياق غير آمن، يُعتبر توفير الأمن لسكان مروا بسنوات من العنف هو الأولوية. وغالباً ما يُعتبر الأمن شرطاً لا غنى عنه في عمليات إعادة الإعمار ما بعد النزاع. وعندما يتمكن المواطنون من العيش في بيئة آمنة، تكتسب عملية إعادة الإعمار والجهات الفاعلة فيها طابع

يستعرض هذا الفصل ما نجح وما فشل في حالات سابقة من إعادة بناء القطاع الأمني ومسارات الحوار الوطني ومحاربة الفساد، وذلك من أجل توجيه صانعي القرارات بشأن بناء المؤسسات في ليبيا واليمن. وينظر الفصل في الدراسات الصادرة حديثاً عن إصلاح القطاع الأمني باعتبار أن النجاح في عملية إعادة الإعمار ما بعد النزاع مرتبط بوجود بيئة آمنة. ويعتمد تحليل مسارات الحوار الوطني ومحاربة الفساد في ليبيا واليمن على تاريخ التطوير المؤسسي والعلاقات بين الدولة والمجتمع في هذين البلدين. وأسوة بـعدة بلدان عربية أخرى، اتسم هذان البلدان بالفشل في إرساء هيكلية حوكمة قوية وشاملة للجميع وبظهور مؤسسات غير رسمية موازية تقوّض التطوير المؤسسي الفعال والتنمية الاجتماعية والاقتصادية الشاملة للجميع. ويهدف الحوار الوطني، الذي يلقي اهتماماً متزايداً في الدراسات حول التنمية في مرحلة ما بعد النزاع، إلى تحقيق المصالحة في المجتمعات المنقسمة والمساهمة في بناء رؤية مشتركة. في المقابل، تهدف محاربة الفساد إلى تزويد المجتمعات بسبل تحقيق هذه الرؤية من خلال تفكيك التفاعلات ما بين الشبكات السياسية والاقتصادية والأمنية التي تؤدي إلى نشوء المؤسسات غير الرسمية. وسيجري استعراض كل ما تقدم انطلاقاً من دراسات بشأن الترابط ما بين الجريمة والنزاع.

على ما إذا كانت المستويات المختلفة في بلد ما مشمولة في عمليات الإصلاح وتقوم بدور فيها. وأصبح تحقيق الملكية الوطنية حاجة معترفاً بها عالمياً. ففي حالات كثيرة، فشلت جهود الإصلاح لأنها تفتت بقيادة خارجية راجحة لم تراخ الخصوصيات الوطنية. ومن الأمثلة على ذلك، قيام التحالف، بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية، بتفكيك الجيش العراقي في أيار/مايو 2003 بموجب القرار رقم 2 الصادر عن سلطة التحالف المؤقتة، وهو أمر يرى البعض فيه سبباً لنشأة تنظيم الدولة الإسلامية¹⁶⁸. وبصورة مماثلة، فشل إصلاح القطاع الأمني في تيمور-ليشتي مع أن الظروف كانت مؤاتية، ولم يصبح فعالاً إلا عندما عمدت الجهات الفاعلة الخارجية ومنها بصورة أساسية الأمم المتحدة، إلى تحويل دفة القيادة إلى تيمور-ليشتي، بما في ذلك السلطات المحلية، وتسليم المسؤوليات إلى قادة البلد¹⁶⁹. في البداية، كانت الوحدات الاجتماعية الأهم في البلد، أي المجتمعات المحلية، مستثناة من العملية، ما أدى إلى رفض الكثيرين الانصياع لسلطة الهيكلية الأمنية المستحدثة¹⁷⁰.

يشكل التوفيق بين الملكية الوطنية وقدرة الدولة التي غالباً ما تكون محدودة غداة النزاع تحدياً لدى إصلاح القطاع الأمني. ويمكن تخطي ذلك من خلال إطلاق البرامج المشتركة بين الأطراف الفاعلة الدولية والدول المضيفة، أسوة بالبرنامج المشترك لإصلاح القطاع الأمني والأسلحة الصغيرة 2007-2008 الذي ساهمت في وضعه حكومة بوروندي مع البعثة القطرية للأمم المتحدة واليونسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ وبرنامج تطوير القطاع الأمني لسنة 2009 الذي استند إلى اتفاق ثنائي بين بوروندي وهولندا. كما أن مبادرات مثل اتفاق أفغانستان تشكل طرقة فعالة لضمان سد الثغرات في القدرات الوطنية من جانب الأطراف الدولية مع التقيّد باستراتيجية إصلاحية تصممها الدولة المضيفة. وتضمن الاتفاقات تقيّد الأطراف الدولية بالأهداف المشتركة وتنسيق

الشرعية، ما يسمح بتحقيق المزيد من الإصلاحات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية الأساسية. ويتيح إصلاح القطاع الأمني إعادة إرساء الرابط العمودي بين الدولة ومواطنيها ويؤسس لعقد اجتماعي شرعي.

وبالتالي، يهدف إصلاح القطاع الأمني في سياقات ما بعد النزاع إلى تحقيق الاستقرار في بيئة هشة لفسح المجال أمام تحقيق السلام المستدام وبناء المؤسسات والتنمية الاجتماعية والاقتصادية. ويتطلب ذلك تخطيطاً دقيقاً. ويمكن لإعادة هيكلة المؤسسات التي تُعنى مباشرة بتوفير الأمن والاستقرار وتعديلها أن يؤثر على هيكلية السلطة وعلاقات القوة، ليزيد انعدام الاستقرار السائد أساساً في السياقات الهشة¹⁶⁵. إلا أن العدول عن الإصلاح أو عن التدخل في المؤسسات التي كان لها على الأرجح دور في نشوب النزاع في المقام الأول، قد يؤدي بالسهولة نفسها إلى عودة النزاع. ويعزو Krieg، على سبيل المثال، نشأة تنظيم الدولة الإسلامية إلى الفشل في مساعي إصلاح القطاع الأمني في العراق¹⁶⁶.

ولا تقتصر فوائد إصلاح القطاع الأمني على تحقيق الاستقرار في البيئات الهشة، بل تشمل إمكانية المساهمة في المصالحة الوطنية. فغالباً ما تكون المؤسسات الأمنية مسؤولة عن انتهاكات حقوق الإنسان وعموماً عن حالات الاضطهاد خلال النزاع. وبالتالي، يمكن لإصلاح المؤسسات الأمنية، إلى جانب المؤسسات القضائية، أن يساعد في توحيد المجتمع المنقسم¹⁶⁷. ويسمح الاستقرار بعودة النازحين داخلياً إلى ديارهم وهو حدث إيجابي بحد ذاته يعيد إرساء الثقة في المؤسسات الأمنية.

الممارسات الفضلى والدروس المستخلصة

يبدو أن دراسة إصلاح القطاع الأمني في سياق ما بعد النزاع تشير إلى أن النجاح أو الفشل يعتمد

الشاملة للجميع، تتحمل الجهات المعنية الفشل أو النجاح في الإصلاح؛ وفي حال فشل، لا يمكن توجيه الملامة إلى طرف واحد، ما يسمح بتفادي الانشقاقات الجديدة واحتمال تجدد العنف.

اليوم، باتت أهمية الملكية المحلية محط إقرار عالمي حيث يعتبر Albrecht and Jackson أن "من المستحيل المبالغة في تقدير أهمية الملكية المحلية" في إصلاح القطاع الأمني¹⁷³. وقد بلغ ذلك ذروته في نداء Keane and Downes للدخول في "جيل ثان" من إصلاح القطاع الأمني ما بعد النزاع، جيل يشبه الجيل المقبل من عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، مع التركيز على الحلول المجتمعية بدلاً من التركيز على الدولة المركزية¹⁷⁴. ويساعد الاهتمام المتزايد بالشرطة المجتمعية في بناء الثقة في المؤسسات الأمنية حيث يقرب ذلك مفهوم الخدمات الأمنية والقضائية من عامة الناس ويسهل عمليات الإصلاح على المستوى المركزي. كما يمكن التكيف مع التحديات المجتمعية من خلال إجراء استقصاءات للتصورات المحلية المتعلقة بالأمن، مثل تلك التي أجريت في بنغلادش في عام 2009¹⁷⁵، أو بصورة مباشرة أكثر من خلال تطبيق اللامركزية في بناء مؤسسات القطاع الأمني، على غرار ما حصل في ليبيريا. فقد حددت خطة أولويات بناء السلام في ليبيريا خمسة مراكز إقليمية للقضاء والأمن خارج العاصمة من أجل تعزيز إمكانية وصول المواطنين إلى خدمات القضاء والعدالة وتعزيز الثقة في عمليات بناء المؤسسات. وقد ترافق بناء المراكز الإقليمية مع مبادرات تواصل عامة لربط عامة الناس بالقطاع الأمني¹⁷⁶. فعلى سبيل المثال، تسير دوريات تعزيز الثقة ثلاث مرات في الشهر لإقامة منتديات لمناقشة المشاكل بين القوى الأمنية والمواطنين¹⁷⁷. ويسمح هذا النهج بتفادي الفراغات القضائية والأمنية على المستوى المحلي والتي يرى البعض أنها أدت على سبيل المثال إلى نشأة حركة طالبان في المناطق الريفية في أفغانستان حيث تركزت جهود إعادة

الجهود في ما بينها. وفي تيمور-ليشتي، قوّض غياب التنسيق على المستوى الدولي التنسيق على المستوى الوطني، ما حال دون تحويل القطاع الأمني المقسم فيها إلى قطاع موحد ومتلاحم¹⁷¹.

يُعتبر التنسيق الوطني شرطاً مسبقاً لصياغة استراتيجية أمنية مملوكة وطنياً يعتمد عليها الالتزام الدولي إن اقتضى الأمر ذلك. ومن أجل تحقيق الملكية الفعلية، يجب أن تشمل صياغة الاستراتيجية الجهات المعنية على المستويات كافة في الدولة المضيفة. فعواقب استثناء المجتمعات المحلية من التخطيط للإصلاح القطاعي وتنفيذه في تيمور-ليشتي تُظهر مدى أهمية شمول تلك المجتمعات. وتسمح المشاركة الشاملة للدولة المضيفة بتحديد الأولويات والاتفاق عليها ووضع تسلسل محدد لجهود الإصلاح، ما يُعتبر ضرورياً تحديداً عندما تكون القدرات والموارد محدودة. كما ينبغي إجراء تحليل شامل لمواطن الضعف والقوة مع مراعاة التهديدات الداخلية والخارجية في البلد المعني. فاستراتيجية الدفاع الوطني في ليبيريا لعام 2014، على سبيل المثال، وضعت رؤية استراتيجية للقطاع الأمني وحددت أدوار القوى الأمنية المختلفة من خلال مشاورات مكثفة مع الجهات المعنية، بما في ذلك مجموعات المجتمع المدني والوزارات الحكومية.

وقد شاركت منظمات من المجتمع المدني مثل المجلس الوطني للمجتمع المدني في ليبيريا الذي يضم 1450 منظمة، وجمعية ليبيريا الوطنية لإنفاذ القانون، وأمانة سر المنظمات غير الحكومية المعنية بشؤون المرأة في ليبيريا في مسارات إصلاح القطاع الأمني من خلال أنشطة التخطيط والتنفيذ والمراقبة¹⁷². وبصورة مشابهة، يعتمد برنامج تطوير القطاع الأمني في بوروندي على مذكرة تفاهم تضمن حصول مشاورات شاملة تضم ممثلين عن المجتمع المدني والوزارات المختلفة من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. ومن خلال إرساء المشاورات

لوجود رقابة قوية¹⁸². وكما يتضح من دوريات تعزيز الثقة في ليبيريا، يمكن إشراك المجتمع المدني في عمليات الرقابة من خلال تحقيق اللامركزية في إصلاح القطاع الأمني؛ وقد سمحت هذه الدوريات للمواطنين بالإشراف على أنشطة القوى الأمنية. وبصورة مشابهة، أظهرت الأبحاث في إندونيسيا أن إشراف المجتمع المدني على مسارات إصلاح القطاع الأمني تعزز عندما شمل أطرافاً فاعلة في المجتمع المدني من مختلف أنحاء البلد وليس فقط من العاصمة¹⁸³. وقد يكون دور الهيكلية التقليدية على المستوى المحلي أساسياً كذلك لتحقيق الرقابة المدنية في سياقات ما بعد النزاع عندما لا تكون مؤسسات الدولة المركزية مطورة بالشكل الكامل؛ فهذه الهيكلية تمثل صلات وصل بين المواطنين والمستويات الوطنية للحكم. وفي بوروندي، على سبيل المثال، ظرحت السياسات الأمنية للحكومة للنقاش في محاكم القانون العرفي ونقل الزعماء المحليين النتائج إلى مستويات الحكومة الأعلى¹⁸⁴.

تجدد الإشارة إلى أن بلداناً عدة، عمدت منذ بداية القرن الحادي والعشرين، إلى وضع العامل الأساسي المتمثل بإصلاح القطاع الأمني جانباً، وذلك باسم الحرب على الإرهاب. إلا أن غياب الرقابة قد يؤدي إلى إعادة إرساء مؤسسات إقصائية وقمعية، كما حصل في إثيوبيا بعد النزاع، حيث واصلت المؤسسات الأمنية انتهاكاتها لحقوق الإنسان وقمعها للمعارضة¹⁸⁵. وفي الحالات المتطرفة، يمكن لمسار الإصلاح الذي يعزز قدرات القوى والمؤسسات الأمنية من دون رقابة أن يؤدي إلى عودة النزاع من خلال الانقلاب¹⁸⁶. وتقع دولة جنوب أفريقيا ما بعد نظام الفصل العنصري في الجهة المقابلة تماماً، إذ بالغت جهود إصلاح القطاع الأمني في التركيز على الرقابة على حساب القدرات العملائية، ما أدى إلى فراغ أمني سرعان ما شغلته جهات غير حكومية عنيفة¹⁸⁷. ولذلك يجب تعزيز جانبي الفعالية والمساءلة في القطاع الأمني بالتوازي وبحيث يدعم كل من الجانبين الجانب الآخر. وبما أن عملية بناء المؤسسات

الإعمار على بناء مؤسسات الدولة المركزية¹⁷⁸. ويمكن لهذا النوع من المراكز دون الوطنية أن يربط بين الآليات المحلية لتقديم الخدمات القضائية والأمنية من جهة ومؤسسات الدولة الرسمية من جهة أخرى، في مرحلة يكون العمل بالأنظمة التقليدية في سياقات ما بعد النزاع مع احتمال أن يتم ذلك على حساب عمليات بناء الدولة، مسألة خلافية.

الأهم في هذا السياق هو أن إدماج الجميع في ملكية إصلاح القطاع الأمني يمكن أن يتحقق فقط من خلال إرساء أجهزة رقابية مدنية. فالمسارات التي يتعذر على المواطنين مراقبتها قد تفقد الشرعية، أقله في نظر فئة من السكان، وبالتالي قد لا تكون مستدامة. فمن أسباب فقدان الإصلاح شرعيته وفشله اللاحق في تيمور-ليشتي تمرير معظم تشريعات القطاع الأمني بموجب مراسيم وبتجاوز البرلمان¹⁷⁹. ولذلك فإن الاستراتيجية الأمنية الوطنية يجب أن يرافقها إطار قانوني أمني وطني شامل يكرس الرقابة المدنية على مسارات إصلاح القطاع الأمني. والإطار القانوني، بدوره، يضمن مراقبة السلطة التشريعية لتنفيذ الاستراتيجية الأمنية الوطنية المتفق عليها. فالفشل في إرساء رقابة تشريعية في تيمور-ليشتي جعل من المستحيل محاربة الإفلات من العقاب وتسييس القوى الأمنية والفساد المستشري الذي غزا عمليات التدقيق¹⁸⁰. فما كان من ذلك إلا أن زاد في تقويض ثقة المواطنين في المؤسسات الأمنية وفي مسارات إصلاح القطاع الأمني. وربما تُعتبر عمليات التطويق والتدقيق العوامل المفصلية لدى إنشاء قطاع أمني مهني¹⁸¹.

كما تشكل المجالس التشريعية سبيلاً هاماً آخر لمراقبة الجوانب المالية للاستراتيجية الأمنية الوطنية من خلال الاستعراض الدوري للإنفاق العام وتقارير مراجعة الحسابات ومن خلال إتاحة هذه الوثائق علناً. في المقابل، في حال وفرت البرلمانات الربط بين المجتمع المدني وإصلاح القطاع الأمني، تكون مشاركة المجتمع المدني المباشرة ضرورية

وحتى إلى عودة النزاع إذا ما طُبق في وقت مبكر¹⁸⁹. وبطريقة مشابهة، يمكن لتنظيم الانتخابات بصورة متسارعة في المجتمع الخارج من النزاع بنية إضفاء الطابع الديمقراطي على المرحلة الانتقالية أن يتسبب باستقطاب المجتمع وعودة النزاع، وخير مثال على ذلك الانتخابات الليبية في عام 2012. ويُستحسن أحياناً إرجاء مثل هذا المسار الذي غالباً ما اعتُبر ضامناً للانتقال الشرعي، من أجل تحقيق التماسك الاجتماعي وبناء الدولة.

يصح ذلك بصورة خاصة في حالة البلدان العربية. ففي هذه البلدان التي لا تزال شابة نسبياً كدول قومية ويفتقر بعضها إلى الهوية الوطنية الصلبة، قد تُفاقم الانقسام الاجتماعي بسبب الهويات الأولية الراسخة (الطائفية والإثنية والقبلية). ولأن هذه الهويات دون الوطنية غالباً ما تكون عابرة للحدود الوطنية بطبيعتها، فقد سمحت بحصول التدخل الأجنبي في سياقات وطنية معقدة، ما أدى إلى تأليب الهويات بعضها ضد بعض وزاد من تآكل النسيج الاجتماعي لهذه المجتمعات المتغيرة المنشأ. وبما أن الإطار المؤسسي السابق للنزاع في هذه البلدان لم ينجح في استحداث إطار للحكومة الإدماجية، يجب أن تسعى عملية إعادة الإعمار ما بعد النزاع إلى بناء المؤسسات الكفيلة بتحقيق ذلك. وبحسب تعبير Sharqieh، "الاحتكار والإقصاء هما على الأرجح التهديدان الأخطر أمام نجاح عملية إعادة الإعمار"¹⁹⁰.

خلال العقد المنصرم، ازداد طرح الحوار الوطني كأداة للمصالحة قادرة على رعاية الانتقال السلمي من حالة النزاع. وقد حصل رباعي الحوار الوطني التونسي، وهو تحالف لمجموعات المجتمع المدني¹⁹¹، على جائزة نوبل للسلام لعام 2015 لجهوده في "إرساء عملية سياسية سلمية بديلة في وقت كان فيه البلد على شفير الهاوية". وقال حسين العباسي، الأمين العام للاتحاد العام التونسي للشغل إن الحصول على جائزة نوبل للسلام قدم رسالة مفادها "أن الحوار

ما بعد النزاع توفر فرصة لتطوير المؤسسات الفعالة والخاضعة للمساءلة بصورة مستدامة، فإن الفشل في إرساء رقابة مدنية على إصلاح القطاع الأمني غداة النزاع مباشرة قد يقوّض هذا الهدف على المدى البعيد.

باء. مسارات الحوار الوطني

نظراً لطبيعة النزاعات الداخلية التي تستقطب مجتمعات منقسمة أساساً وتزيد في تقسيمها، يجب أن تؤدي عملية إعادة الإعمار ما بعد النزاع إلى استحداث المؤسسات أو الاستفادة من المؤسسات الموجودة التي تتيح تطبيق عمليات المصالحة. ولا بد من إصلاح العلاقات المتضررة، مما حصل قبل النزاع وخاله، لإعادة بناء الرابط الأفقي ما بين المواطنين وتقديم رؤية شاملة وسلمية لمستقبل الأمة المنشود. ويجب أن تهدف عملية إعادة الإعمار ما بعد النزاع إلى تحويل التفاعلات الاجتماعية السلبية والمدمرة (النزاع) إلى علاقات إيجابية وبناءة (السلام) من خلال فتح "المساحة الاجتماعية التي تمكّن الأفراد والمجتمعات كجماعة وتشجعهم على الاعتراف بالماضي، والحداد على الخسائر، وشرعنة الألم المعيش، والاعتراف بالأخطاء، والقيام بالخطوات المقبلة لترميم العلاقات المقطوعة"¹⁸⁸. فوحده المجتمع الشامل للجميع والموحد قادر على تحفيز النمو المستدام.

يزداد الإقرار بضرورة إرساء منابر ومؤسسات شاملة تجمع بين مختلف الجهات المعنية بإعادة الإعمار ما بعد النزاع (على المستوى السياسي والعسكري والاقتصادي وعلى مستوى المجتمع المدني) لمناقشة مستقبل البلاد، كوسيلة لتحقيق المصالحة في المجتمعات المنقسمة. لطالما جرى التركيز على قدرة العدالة الانتقالية على تحقيق المصالحة ما أن ينتهي النزاع، ولكن تبين أن هذا المسار قد يؤدي كذلك إلى تفاقم الانقسامات الاجتماعية وزيادة انعدام الاستقرار

اعتماد هذا النوع من الإجراءات على إشراك الأطراف المتناحرة؛ أما في اليمن، فعلى العكس من ذلك، أدى فشل الحكومة في معالجة لائحة التظلمات الخاصة بمنطقة الجنب وصعدة والمؤلفة من "20 بنداً" خلال مؤتمر الحوار الوطني الذي عقد في الفترة 2013-2014، إلى تقويض العملية. كما ينبغي تطبيق إجراءات بناء الثقة على مستوى السلامة الجسدية للمشاركين الذين يجب أن يشعروا أنهم قادرون على المشاركة بحرية وارتياح. يُذكر على سبيل المثال في هذا السياق، أن توقيف بعض رموز المعارضة في البحرين والسودان خلال مسارات الحوار، حد من نسبة تأييده وأفقده الشرعية. أخيراً، تستفيد مسارات الحوار الوطني من وجود اتساق داخلي قوي بين الجهات المعنية¹⁹⁷. وقد شكلت الانقسامات الداخلية في البحرين داخل الأسرة الحاكمة والحكومة والمعارضة تحدياً أمام تحقيق المصالحة الوطنية.

وينبغي كذلك توفّر الشروط المؤاتية على المستويين الإقليمي والدولي حيث يمكن للأطراف الخارجية كذلك أن ترصد مسارات الحوار. ولا بد من وجود حد أدنى من التوافق بين الجهات الفاعلة القادرة على دعم الحوارات الوطنية كما على إفساحها. ويمكن تحقيق ذلك من خلال مشاورات مخصصة أو مجموعات اتصال أو أصدقاء أو قرارات صادرة عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة مع إشارة صريحة للحوار الوطني¹⁹⁸. ولكن كيفية ضمان الوحدة الخارجية على المدى البعيد ليست بالأمر الواضح. وفي هذا الصدد يُذكر أن الحوار الوطني اليمني الذي كانت انطلاقته ناجحة لأنه اعتمد بشكل كبير على الوحدة والتنسيق الخارجيين (بين 10 سفراء من الدول الخمس الدائمة العضوية في مجلس الأمن ومن الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي)، راح يتفكك تدريجياً بحسب المصالح الوطنية، ما ساهم بشكل كبير في فشله¹⁹⁹. وبالتالي، لا بد من رصد التوقيت الصحيح. ففشل الحوار قد يؤدي إلى التعب منه وفقدان الثقة فيه كمسار لبناء المؤسسات ما بعد النزاع.

يمكن أن يؤدي إلى الطريق الصحيح" وأن على الشعوب في مختلف أنحاء المنطقة "إلقاء السلاح والجلوس إلى طاولة المفاوضات". وعلى الرغم من الحماس الواسع الانتشار، لا بد من إيلاء اهتمام خاص للشروط التي تتسبب بالنجاح أو الفشل.

الممارسات الفضلى والدروس المستخلصة

ترافق الاهتمام بالحوار الوطني مع محاولات كثيرة لفهم أسباب نجاح بعض مساراتها وفشل البعض الآخر. والخلاصة الأولى هي أن عمليات الحوار لا يمكن أن تحصل في أي مكان وأي زمان، وهي رهن شروط مسبقة. فالجهات المعنية يجب أن تكون جاهزة للتفاوض بطريقة بناءة. وقد وجد معهد جنيف للخريجين أن سلوك وتصرفات النخب الوطنية "هو العامل الأوحد الأهم الذي يؤثر في حظوظ مسارات الحوار الوطني"¹⁹². وقد يشارك الأطراف المتناحرون في مسارات الحوار الوطني لمجموعة واسعة من الأسباب غير المتصلة بتحويل النزاع، مثل اكتساب الشرعية في نظر المجتمع الدولي، وتفايدي العقوبات الدولية، وتدعيم مواقفهم في ظل وضع راهن مؤات لهم¹⁹³. كما يجب أن تفهم الجهات المعنية أن الحوار الوطني يؤدي على الأرجح إلى رابحين وخاسرين، وأن تكون مستعدة لمواجهة أي من النتيجتين. وفي هذا السياق، يُذكر أنه خلال المؤتمر السيادي الوطني في توغو في الفترة 1990-1992، علق الرئيس والجيش بالقوة مسار الحوار عندما شعروا أنهم بدأوا يخسرون السلطة¹⁹⁴.

وفي سياقات ما بعد النزاع، يمكن تخطي فقدان الثقة بين الجهات المعنية من خلال تدابير بناء الثقة¹⁹⁵، مثل إنهاء الأعمال العدائية أو تسريح السجناء أو إرساء العمليات التحضيرية الشاملة للجميع¹⁹⁶. في جنوب أفريقيا مثلاً، وخلال العملية التفاوضية المتعددة الأطراف التي جرت في عام 1993، ساعد

من مخرجات قوانين المجلس الأعلى "اللويبا جيركا" الدستوري في الفترة 2003-2004 بسبب تدخل أمراء الحرب في العملية. وبالتالي، تُعتبر قدرة آليات تطبيق الحوار الوطني واستقلاليتها فائقة الأهمية، ويمكن لغياب خطة متينة أن يتسبب بهدر الوقت والموارد التي غالباً ما تفتقر إليها البلدان الخارجة من النزاع.

في المقابل، يسمح وجود جهة داعية ملائمة للحوار الوطني بتفعيل ديناميكية الحوار والحرص على استمراريتها من خلال القيادة القوية. ويجب أن تتمتع الجهة الداعية، أكانت فرداً أو مجموعة أو منظمة واحدة أو أكثر، بالاحترام وبثقة أغلبية الجهات المعنية. وقد صح ذلك، بحسب تأكيد الكثير من الجهات المعنية والمراقبين، بشأن الأمم المتحدة خلال مؤتمر الحوار الوطني في اليمن حتى عام 2015 حين تجدد النزاع. فالثقة بالجهة الداعية وعدم انحيازها يضمنان مشاركة العدد الأكبر من الجهات الفاعلة، وبذلك لا أحد يشعر بالإقصاء أو يسعى بسبب ذلك إلى إفساد الحوار. ويُعزى نجاح الحوار في السينغال وتونس بشكل كبير إلى الجهات الداعية. ففي تونس، تمتعت منظمات المجتمع المدني المرموقة الأربع "بسلطة أخلاقية وقاعدة شعبية واسعة"، وفي السينغال، كسب السيد أمادو-مهتار مباو، المدير العام السابق لليونسكو "احترام مواطني بلده كموظف عام" ووفر الشرعية للقاءات الوطنية التي عُقدت في الفترة 2008-2009.²⁰⁵ أما في السودان، فقد كان للدور المفرط الذي اضطلع به الرئيس عمر البشير في الإعداد للحوار الوطني أثر معاكس حيث زعزع شرعيته من البداية.

ليس من السهل معرفة إلى أي حد يجب أن تكون الحوارات الوطنية شاملة للجميع وكيف يمكن تحقيق ذلك بالطريقة المثلى. وفي حين أن إشراك العدد الأكبر من الجهات المعنية غالباً ما يُعتبر من عناصر النجاح، تمكن الحوار الوطني التونسي الذي كان حصرياً وشمل أهل السياسة والنخب فقط، من تحقيق نجاح

ما أن يحين الوقت المناسب، يتطلب إنجاح مسارات الحوار جدول أعمال واضحاً وولاية قوية تعكس الوقائع السياسية والعسكرية والاقتصادية للسياق المطلوب تغييره. فعمليات الحوار التي تضع أهدافاً غير واقعية لا تحقق جهد المتحاورين. على سبيل المثال، موضوع إصلاح القطاع الأمني الذي عادةً ما يكون واسعاً ومعقداً، قد تجدر مناقشته في منتدى منفصل لتفادي إغراق مسار الحوار الوطني في الكثير من التفاصيل²⁰⁰. ويجب أن يتضمن جدول الأعمال المحدد للحوار التطلعات الأساسية لجميع الجهات المعنية، على أن يترك حيزاً خاصاً لمناقشات مجموعات العمل أو اللجان الفنية²⁰¹. وقد اعثرت جولة المحادثات البولندية في عام 1989 ناجحة لأنها صنفت مواضيع النقاش وتألقت من ثلاث مجموعات عمل و11 مجموعة عمل فرعية ركزت على قضايا محددة مثل الإصلاح القانوني والقضائي والسياسات الإعلامية والتعليم والحكومة المحلية. كما تتطلب مسارات الحوار الوطني ولايات قوية للتعويض عن افتقارها للوضع القانوني، حيث غالباً ما تحصل خارج الأطر المؤسسية القائمة. ومن المهم، تحديداً في السياقات التي يسودها الاستقطاب ما بعد النزاع، إرساء إجراءات واضحة ومتصلة بالسياق، وقواعد لصنع القرار، وآليات لتجاوز انسداد الأفق²⁰².

كما يعتمد نجاح الحوار الوطني على الجهة الداعية التي يجب أن تكون حيادية وتمتع بالمصداقية وقادرة على التطبيق الفعال لأي مخرجات. وقد وجد معهد جنيف للخريجين أن الاتفاقات المبرمة من خلال الحوارات الوطنية جرى تنفيذ نصفها فقط²⁰³. في جمهورية أفريقيا الوسطى على سبيل المثال، كانت ولاية منتدى بانغي الوطني في عام 2015 غير واضحة بشأن نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، ما أضعف إمكانية تطبيقها²⁰⁴. وبالتالي، جرى الحوار في ظل تهديد مستمر من جانب مجموعات مسلحة غير حكومية وما تبعه من انعدام الاستقرار السياسي. وبصورة مماثلة، تعذر تطبيق الكثير

العامّة الأوسع من أجل تعريف أو صقل العقود الاجتماعية والأطر المؤسسية المتأبّية عنها.

ويمكن الربط بين هذين المسارين اللذين يعزز أحدهما الآخر رغم اختلافهما، من خلال إطلاق حوارات المجتمع المدني على المستوى المحلي والتي تغذي الترتيبات النخبوية على المستوى الوطني. وفي حين أن ذلك يساهم في بناء أو ترميم العلاقات بين الأطياف الاجتماعية المختلفة، تشكل الحوارات المحلية فرصة كذلك لتوحيد المواقف وتعزيز فرصها في التأثير على المسارات الوطنية، ما يعزز فرص نجاح العملية ككل. ولا شك في أن فرص نجاح الحوار الوطني تتعزز عندما يكون جميع الأطراف المعنيين قادرين على التأثير في نوعية النقاشات والمخرجات²⁰⁷. والأمثلة المتباينة عن مشاركة النساء في الحوار الوطني اليمني ومشاركتهن في مفاوضات عام 2008 في كينيا بإدارة الاتحاد الأفريقي، خير دليل على ذلك. ففي اليمن، شكلت النساء 30 في المائة من المشاركين في الحوار ولكن جرى تهميشهن لعدم وجود تناسق بينهن كمجموعة ولأنهن كن مستقلات عن المصالح السياسية للنخب التقليدية²⁰⁸. أما في كينيا، فقد تجاوزت النساء خلافاتهن لدوافع منها الدعم الذي قدمته لهن عضوة فريق الاتحاد الأفريقي، غراكا ماشيل، فتقدمت كجبهة موحدة وأثرن على المسارات المدارة وطنياً²⁰⁹. وتبرز أهمية ذلك تحديداً لأن إشراك المرأة في التأييد العام زاد من تأثيرها الإيجابي بشكل كبير²¹⁰.

جيم. الفساد والمؤسسات غير الرسمية

غالباً ما تتسم سياقات ما بعد النزاع باستشراء شبكات الفساد التي هي من نتائج التفتتات الاجتماعي الناجم عن النزاع وكذلك من الأسباب السابقة للنزاع والتي أدت إلى اندلاعه في المقام الأول. وبسبب غياب

كبير. أما الحوار الوطني اليمني فقد قوبل بالثناء لطابعه الإدماجي (565 مشاركاً) ولمشاركة نخب غير تقليدية فيه (نساء ومجتمع مدني وشباب). ومع ذلك، لا تكفي الإدماجية وحدها وقد لا يكون التأييد العام مهماً في حال عدم وجود توافق بشأن القضايا الحساسة على مستوى النخب. وقد يرى البعض أن الإدماج في سياقات ما بعد النزاع يجب أن يشمل بداية الجهات المعنية التي تتمتع "بقوة صلبة" على الأرض وبإمكانية تسهيل مسارات الحوار أو تخريبها (النخب السياسية والعسكرية والاقتصادية). ويصح ذلك في الحالة الليبية حيث فشلت عدة محاولات لإطلاق الحوار لأنها ركزت على نخب سياسية مختارة من دون سلطة فعلية أو شرعية شعبية وتجاهلت الميليشيات وغيرها من الجهات المعنية. وبصورة مماثلة، كان استثناء مجموعة مقاتلي الهوتو CNDD-FDD من المفاوضات في بوروندي من الأسباب التي منعت اتفاق أروشا للسلام والمصالحة المعقود في عام 2001 من إنهاء الحرب الأهلية²⁰⁶.

مع ذلك، وفي حال لم تمتلك النخب غير التقليدية القوة الصلبة لإنجاح الحوار الوطني أو إفشاله، يمكنها، إذا ما اعتُبرت شرعية، التمتع بالقوة اللينة لضمان استدامته. وبما أن الحوارات الوطنية في سياقات ما بعد النزاع تسعى إلى التفاوض بشأن العلاقات ما بين الدولة والمجتمع أو إعادة التفاوض بشأنها، ينبغي على الجهات المعنية البحث أبعد من النخب. وليس من المستحيل التوفيق بين الفعالية والإدماجية اللتين تنبثق منهما الشرعية والاستدامة. وأشار دليل الحوار الوطني لعام 2017، الذي تصدره مؤسسة Berghof إلى نوعين من الحوار مع صعوبة التمييز بينهما: الحوار الوطني كآلية للوقاية من النزاع وإدارته (تونس) وكآلية للتغيير الأساسي (اليمن). ولردم الهوة بين الفعالية والإدماجية بطريقة واقعية في سياقات ما بعد النزاع يمكن البدء بحوارات على شكل تسويات بين النخب بشأن بعض القضايا الأساسية، ثم فتح المسار للمشاركة

وفيما حلت حركة طالبان مكان الدولة في بعض المناطق المحلية، راحت تكسب التأييد والشرعية، ما مكّنها من مواصلة أنشطة التهريب، وبالتالي توفير السلع والخدمات للسكان المحليين وهلم جرا²¹⁵.

نظراً لهذا الرابط بين الجريمة والفساد، تنشأ في سياقات ما بعد النزاع نُظُم فساد كبرى بفعل التوافق بأمر الواقع بين المصالح الجرمية والسياسية خلال النزاع. ولا محالة من استمرار الشبكات والمؤسسات غير الرسمية التي تشكلت نتيجة للفساد، بعد النزاع، لأن الجهات الفاعلة في العلاقة ما بين الجريمة والفساد ترفض التخلي عن مصالحها المتجذرة بعمق داخل تلك الشبكات والمؤسسات. وخلال مرحلة إعادة الإعمار، تتعايش المؤسسات غير الرسمية وغير الشرعية مع المؤسسات الرسمية قيد الإنشاء أو الترميم وتتداخل معها. ويكون ذلك ممكناً بفعل الفساد في مؤسسات الدولة، الذي يحول دون تحويل المؤسسات غير الشرعية المجرمة إلى مؤسسات حكومية رسمية. ويصف Cockayne ذلك "بالسلام المجرّم"²¹⁶. وما لم يعالج الوضع مباشرة بعد النزاع، قد يؤدي إلى نشأة دول على طراز المافيا كما حصل في عدة بلدان ما بعد العهد السوفييتي وفي أمريكا اللاتينية. ففي عام 2002، على سبيل المثال، وصفت منظمة العفو الدولية غواتيمالا بـ "الدولة الشركة المافياوية التي يديرها تحالف آثم من ضباط الجيش والشرطة الفاسدين، أعضاء النخبة المحتركة التقليدية ورواد الأعمال الجدد"²¹⁷.

الممارسات الفضلى والدروس المستخلصة

مع أن محاربة الفساد في سياقات ما بعد النزاع تتسم بالأهمية القصوى، لا يرد في الدراسات ذات الصلة سوى القليل عن الممارسات الفضلى في هذا المجال. ولكن يمكن القول إن النهج الأمثل يقضي بمعالجة الفساد في أبكر وقت ممكن. وإذا ما أتيح المجال

الاتساق الاجتماعي وظهور قواعد ومعايير واستراتيجيات متعددة على المستوى دون الوطني نتيجة لذلك، يرى Philip أن الفساد يحصل عندما "يقوم مسؤول رسمي (أ) من خلال انتهاك قواعد ومعايير منصبه سعياً لمكاسب شخصية أو حزبية أو طائفية، بالإضرار بمصالح العامة (ب) (أو فئة من العامة) المحددة كالجبهة المستفيدة من المنصب، بهدف الانتفاع شخصياً و/أو إنفاع طرف ثالث (ج)، فيكافئ الطرف (ج) الطرف (أ) أو يحفضه على النفاذ إلى سلع أو خدمات لم يكن المسؤول (أ) ليحصل عليها بطريقة أخرى"²¹¹. ويؤدي الفساد إلى تحويل الموارد من الدولة ومؤسساتها في وقت تكون فيه بأمس الحاجة إليها.

يصف Zaum and Cheng الفساد ما بعد النزاع على النحو التالي: "يقوّض الفساد أهداف بناء السلام الطويلة الأمد، لكنه في الوقت نفسه يساعد في تثبيت الأوضاع ما بعد النزاع على المديين القصير والمتوسط"²¹². وبالتالي، غالباً ما يكون الفساد مقبولاً وحتى محط تشجيع من أجل تسهيل الاستقرار خلال مسارات السلام، إلا أنه يخلف أثراً ضارة طويلة الأمد على التنمية الاقتصادية واستدامة المؤسسات. فالفساد يقوّض النمو الاقتصادي ويمكنه تعميق انعدام المساواة الاقتصادية، ما قد يؤدي إلى تجدد التطلّعات وعودة النزاع. ومن خلال السماح باستمرار هيكليات القوة التي سادت في وقت الحرب، يقوّض الفساد كذلك فعالية مؤسسات الدولة وشرعيتها.

يقبع الفساد في قلب العلاقة ما بين الجريمة والنزاع²¹³ وهي علاقة تُميّز الأوضاع التي يتقاطع فيها التنافس على المنافع الجرمية والسياسية حيث يسهّل امتلاك أي من نوعي المنافع امتلاك النوع الآخر²¹⁴. ويسعى الفاعلون في عالم الجريمة المنظمة إلى اقتناص الرصيد السياسي من الجهات الفاعلة الرسمية لكسب الشرعية ما يسمح لهم بمواصلة أنشطتهم الجرمية. وفي أفغانستان على سبيل المثال،

الفساد الوطنية²²³. على سبيل المثال، اضطلعت منظمات المجتمع المدني بدور ناشط في تطوير قانون مكافحة الفساد في ليبيريا، والاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في سيراليون²²⁴.

إضافة إلى النجاحات العلنية، يمكن تأمين الدعم من خلال اجتثاث الفساد من المؤسسات الخدمائية حيث يتفاعل الناس ويقل احتمال ظهور ممانعة، مثل قطاعي الصحة والتعليم²²⁵. ويمكن تقريب هذه الجهود من الناس من خلال إرساء آليات مساءلة اجتماعية على المستوى المجتمعي²²⁶. وتشمل هذه الآليات الرقابة التشاركية على النفقات، وبطاقات التقييم، وإعلام قوي ومستقل؛ وقد تبين أن الإعلام القوي والمستقل أساسي في مساعي محاربة الفساد لأنه يستطيع إضعاف قدرة الأفراد المشاركين في الشبكات والأنشطة الفاسدة على الإفلات من العقاب²²⁷. ومن الأمثلة على ذلك، وسائل الإعلام في دولة بابوا غينيا الجديدة، التي تم تعزيز دورها من خلال مجلس الإعلام والشركة الوطنية للبث، فباتت المصدر الأهم للمعلومات بشأن قضايا الفساد ورفع مستوى الوعي وخفض تكلفة الفرص الضائعة من جراء الانخراط في أنشطة الفساد.

يساهم تمكين المجتمع المدني في الحرب على الفساد في إعادة بناء الرابط العمودي بين الدولة والمواطن، فضلاً عن الرابط الأفقي بين المواطنين في المجتمعات المنقسمة والخارجة من النزاع. وفي حال عملت الدولة بنشاط على تمكين المجتمع المدني، تتعزز مصداقيتها في نظر الشعب فيزيد منسوب شرعيتها²²⁸. فمساعي مكافحة الفساد على المستوى المحلي تؤدي إلى توحيد الشعب حول هدف مشترك يعود بالمنفعة على الجميع. وبالتوازي مع إدارة مستوى التوقعات، يجب أن توضح استراتيجية التواصل بشأن مكافحة الفساد أن القصور في مؤسسات الدولة هو نتيجة مباشرة للفساد.

لمأسسة ممارسات الفساد خلال مرحلة بناء الدولة فسيولّد ذلك آثاراً سيئة طويلة الأمد على السلام والتنمية. في أفضل الأحوال، سيؤدي ذلك إلى سلام سلبي لا إيجابي؛ وفي أسوأ الأحوال، سيفضي إلى عودة النزاع. فعلى سبيل المثال، أدى خيار الحكومة الأفغانية والمجتمع الدولي الاعتماد على أمراء الحرب وشبكات الفساد المرتبطة بهم في المرحلة الانتقالية ما بعد عام 2001 إلى تفويض قدرة كل الحكومات المتعاقبة على إنهاء المؤسسات غير الرسمية²¹⁸.

إضافة إلى ذلك، تحتاج الدولة إلى تحقيق نجاحات ظاهرة في أقرب وقت ممكن في السياقات الهشة ما بعد النزاع، لأنها غالباً ما تكون مضطرة لمنافسة المجموعات الجرمية المنظمة لكسب التأييد الشعبي²¹⁹. ويمكن لهذه النجاحات أن تشمل ملاحقة مسؤولين رفيعي المستوى ومعروفين بممارساتهم الفاسدة. وفي هذا السياق، اعتبر رئيس رواندا بول كاغامي أنه كان من "المفصلي" أن يرى الناس غداة الإبادة الجماعية في رواندا أن ما من أحد بمنأى عن الملاحقة، وذلك من أجل النجاح في محاربة الفساد على المدى الطويل وإن حتم ذلك استقالة أو تسريح بعض أعضاء الحكومة²²⁰. أما في ما يتعلق بالقضايا الحساسة التي لا يكون النجاح في معالجتها ظاهراً بذلك الوضوح، فلا بد من تطوير استراتيجية تواصل لكسب التأييد الشعبي لها.

يُعتبر التأييد الشعبي أساسياً لنجاح جهود محاربة الفساد واستدامتها، لا سيما حيث لا تتوفر الإرادة الفعلية لخوض هذه المعركة. غالباً ما تُعتبر الإرادة السياسية شرطاً مسبقاً لإنجاح جهود محاربة الفساد في البلدان الخارجة من النزاع²²¹، ولكن يمكن للمجتمع المدني أن يساعد في حال عدم توفرها. لقد تبين أن المجتمع المدني هو أحد أكثر المناصرين فاعليةً في سياقات ما بعد النزاع²²² من خلال مشاركته في الضغط على الجهات الفاعلة من القطاعات المختلفة للعمل معاً على أجنادات مكافحة

يمكن البدء بتطبيق الإصلاحات السياسية والمؤسسية الأساسية²³⁵. ومن المبادرات الناجحة في مجال الإدارة المالية، برنامج المساعدة في مجال الحوكمة والإدارة الاقتصادية في ليبيريا، الذي سمح بزيادة عائدات الحكومة بنسبة 37 في المائة، ومشروع الإدارة المالية المتكاملة في غواتيمالا، الذي حد من الفساد في القطاع العام وزاد من كفاءة وفاعلية هذا القطاع على المستويات كافة.

من خلال الانضمام إلى المبادرات الدولية التي تشرف على الحوكمة الرشيدة لقطاعات الموارد الطبيعية، مثل مسار كيمبرلي أو مبادرة تعزيز الشفافية في الصناعة الاستخراجية، يمكن الحد من الفساد واسترداد أموال الدولة. فمسار كيمبرلي، الذي يرصد مصادر الألماس لضمان عدم فسادها، قد ساهم بشكل كبير في الحد من حصة التداول بالألماس المتأتي من مناطق النزاع في التجارة الدولية بالألماس من 15 في المائة في تسعينات القرن الماضي إلى أقل من 1 في المائة²³⁶.

أخيراً وإضافة إلى مبادرات الحد من محفزات التدفقات المالية غير الشرعية من خلال فرض المزيد من الرقابة عليها، يمكن محاربة الفساد بعد النزاع من خلال استهداف أفراد محددين في مجالات التداخل بين النزاع وعالم الجريمة. ولا بد من توخي الحذر عند القيام بهذا المسعى لأن اتفاقات السلام غالباً ما تجعل من هؤلاء شخصيات محورية لتحقيق الاستقرار بعد النزاع²³⁷. ويساعد وضع خارطة بالاقتصادات السياسية غير الشرعية في تحليل تكاليف وأرباح العنف الذي قد ينشب بسبب استهداف تلك الشخصيات. وقد اكتسبت هذه الأداة إقراراً متزايداً في مجال محاربة الشبكات الجرمية المنظمة لأنها تسمح ليس فقط بوضع خارطة بالتدفقات المالية غير الشرعية بل وبالسلطة السياسية والشبكات غير الرسمية المنبثقة عنها²³⁸. عندئذ يمكن تقييم إمكانية إحداث شرح بين هؤلاء الأطراف، وهم عادة من أمراء

في المقابل، إذا تمت السيطرة على حالات فساد صغيرة منتشرة على المستوى الخدماتي المحلي وأفضى ذلك إلى نتائج تحشد الدعم لصالح الدولة على حساب المجموعات الجرمية المنظمة، فذلك لا يعني معالجة الفساد الذي ينهش مؤسسات الدولة²²⁹. وتفيد التجربة بأنه يجب تفادي نهج إنفاذ القانون في المرحلة الأولية بعد النزاع. فتجريم الفساد يجعله عالي الخطورة وقليل المردود، وإن كان هدفاً جديراً بالثناء، قد يؤدي إلى أثر عكسي في السياقات الهشة حيث تكون قدرة إنفاذ التشريعات ضعيفة. على سبيل المثال، عندما أصدرت السلطات الأفغانية ما بعد طالبان حظراً على زراعة الخشخاش من دون القدرة على تطبيقه، ارتفعت أسعار الخشخاش، ما زاد محفز الانخراط في الاقتصاد غير الشرعي ما بعد الحرب²³⁰. إلى ذلك، يمكن بسهولة تسييس نهج حفظ النظام والقانون، ما يزعزع جهود إعادة الإعمار ما بعد النزاع²³¹. ففي ليبيريا على سبيل المثال، استخدمت السلطات في الحكومة الوطنية الانتقالية تدابير مكافحة الفساد لإضعاف الشبكات الاقتصادية الجرمية التابعة للحزب السياسي الذي يتزعمه تشارلز تاييلور وتدعيم الشبكات الجرمية التابعة للحكومة²³².

بحسب دراسة أجرتها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لتقييم مكافحة الفساد في ستة بلدان خارجة من النزاع²³³، تبين أن التدابير التقنية الأقل عرضة للتجاذب السياسي هي المفضلة. وتهدف مثل هذه التدابير إلى زيادة تكلفة الفرص الضائعة جراء الممارسات الفاسدة، من خلال جعل النظم المالية العامة، مثل المؤسسات المالية والناظمة، أكثر شفافية ومساءلة. وتبين أن الأكثر فاعلية بينها قد أدى إلى تعزيز قدرات التدقيق والرقابة ونظم الإدارة المالية. كما أكدت دراسة أجراها البنك الدولي حول ثمانية بلدان خارجة من النزاع²³⁴ الآثار الإيجابية لتدعيم إدارة المال العام على قدرة الدولة على الصمود في وجه الصدمات وضبط حالات الفساد. وما أن يتم بناء الثقة العامة أو استعادتها من خلال مثل تلك التدابير،

تعمقت الأقسام السابقة من هذه الدراسة في عرض أولويات التنمية المؤسسية التي من المقرر تحقيقها مباشرة بعد انتهاء النزاع في ليبيا واليمن وعناصرها ومستلزماتها الأساسية والمخاطر المتصلة بها وهي: إصلاح القطاع الأمني، وإجراء الحوار الوطني، ومحاربة الفساد. وفي حال مقارنة هذه المسارات بطريقة واعية ومتوازنة وشاملة للجميع، فهي ستساعد في إرساء/إعادة إرساء أو تدعيم/إعادة تدعيم الرابط العمودي بين الدولة والمواطن وكذلك الرابط الأفقي بين المواطنين أنفسهم، ما يمثل في نهاية المطاف أساس السلام المستدام والتنمية.

الحرب، من جهة، والقاعدة الداعمة لسلطتهم، من جهة ثانية، بطرقٍ منها إقناع الأفراد الضالعين في الفساد على المستويين المتوسط والمتدني بالتعاون مع الدولة. ويرى Le Billon أن ذلك ممكن من خلال تقديم رزم العفو أو إعادة الإدماج²³⁹. ولعل الأداة الأكثر تطوراً لرصد هذه الأنشطة هي تلك التي طورتها منظمة يوروبول لتقييم مخاطر الجريمة الخطيرة والمنظمة²⁴⁰، علماً بأن منظمات أخرى مثل الاتحاد الأفريقي، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، والوكالة الأمريكية للتعاون الدولي، تقوم بتطوير مبادرات مشابهة²⁴¹.

7. الحوكمة اللامركزية ما بعد النزاع: دراسة حالة العراق

7. الحوكمة اللامركزية ما بعد النزاع:

دراسة حالة العراق

الوسيط والمحلية أو المنظمات الحكومية شبه المستقلة و/أو القطاع الخاص²⁴⁴. في المقابل، تشدد وكالات الأمم المتحدة، في إطار مساعيها لتعزيز اللامركزية، على المساءلة والاستجابة والتمكين المحلي كجوانب أساسية في الإصلاحات. ويدعو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى اعتماد مفهوم "الحوكمة المحلية" العام للتركيز على الروابط القائمة بين ممارسات الحوكمة الديمقراطية والقيم المدنية والتنمية البشرية. ويشمل هذا المفهوم "مجموعة المؤسسات والنظم والمسارات على المستوى دون الوطني، التي تتفاعل السلطات المحلية من خلالها وتوفر الخدمات للمواطنين والمجموعات والمجتمعات المحلية وتمكن هذه المجتمعات من تحديد مصالحها وحاجاتها والتوسط في خلافاتها وممارسة حقوقها وواجباتها"²⁴⁵. وتشير إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة في دراساتها إلى أن اللامركزية تعني محورين: النقل العمودي للسلطة والموارد من الدولة المركزية إلى هيكلية الحكومة المحلية؛ والإصلاحات الأفقية التي تهدف إلى تمكين المجتمعات المحلية على مستوى القاعدة الشعبية من تحديد مسار التنمية الاجتماعية والاقتصادية والتخطيط له وتطبيقه²⁴⁶.

ولأغراض هذا التقرير، تُستخدم اللامركزية بمعنى "تفويض السلطات للهيئات الإدارية الواقعة في مستويات الولايات القضائية المختلفة في الأنظمة الحكومية"²⁴⁷. وبصرف النظر عن المواد التشريعية

باتت الإصلاحات القائمة على تحقيق اللامركزية شائعة في البلدان الخارجة من النزاعات الممتدة. وجاء في تقرير التنمية في العالم 2017: الحوكمة والقانون، أن تكريس ترتيبات لتقاسم السلطة، مثل الحوكمة اللامركزية على المستوى دون الوطني في اتفاقات السلام، يبث دوافع مواصلة القتال وقد يقي من تجدد النزاع²⁴². ومع أن الأدلة عن مزايا اللامركزية غير موثقة على نحو كاف، فهي تفيد بأن اللامركزية، عندما ترافق مع إصلاحات مالية تتيح توزيع الموارد بإنصاف على الوحدات الجغرافية دون الوطنية، قد تؤدي أيضاً إلى تعزيز الأمن والتخفيف من دوافع اللجوء إلى العنف. ويصح ذلك بما أن اللامركزية المالية تعزز شرعية الحكومة المحلية، ما يؤدي إلى المزيد من التماسك الاجتماعي والسلوك التعاوني²⁴³.

ولأن الحوكمة اللامركزية تتضمن إعادة هيكلة العلاقات بين الدولة والمجتمع، فهي تولد تداعيات هامة على دور الأطراف الفاعلين المحليين والوطنيين وعلى ممارسة سلطة الدولة. وقد تطورت مفاهيم اللامركزية على مر الوقت مع انتقال وكالات التنمية تدريجياً من التركيز على إصلاح أنظمة الإدارة المحلية إلى التركيز على تمكين الأطراف الفاعلين في المجتمعات وغيرهم من الأطراف المحليين من المشاركة في صياغة السياسات وتطبيقها. على سبيل المثال، يرد تعريف اللامركزية في وثائق البنك الدولي بأنه "نقل السلطة والمسؤولية على مستوى الوظائف الرسمية من الحكومة المركزية إلى الحكومات

يمكن اعتماد نُهج مختلفة في تطبيق لامركزية الجهاز المركزي للدولة، تنطوي على درجات مختلفة من نقل السلطات إلى مستويات الدولة الأدنى واستحداث مؤسسات محلية أو تدعيم تلك القائمة مسبقاً. في الدرجات المتدنية لنقل السلطات، يقع التخفيف من مركزية تنفيذ السياسات، فيما تبقى صياغة السياسات مركزية. وقد اعتمدت هذه الإصلاحات في حالة "الخدمات الواسعة النطاق أو المرتبطة بعوامل خارجية (مثل الطرق والموارد المائية غير المحلية)، أو حيث تكون عملية إعادة توزيع الثروة والمعايير الوطنية مهمة"²⁵⁰. وبما أن التخفيف من مركزية تنفيذ السياسات يفترض إعادة تعيين المسؤوليات الإدارية إلى المكاتب الميدانية التابعة للوزارات الوطنية وتحسين حضور الحكومة الوطنية في الأراضي النائية، فقد اعتمد بشكل واسع في الدول الخارجة من النزاع. هذا التخفيف المحدود لمركزية تنفيذ السياسات طبق أيضاً في سياقات كان فيها صانعو السياسات مترددين في تسليم السلطة بسبب انعدام الاستقرار الجيوستراتيجي أو مخاوف من تفكك الدولة القومية. وفي الدرجات المتوسطة للامركزية، يقع تفويض السلطات، وهو نقل جزء من سلطة صنع القرار على الرغم من احتفاظ الدولة المركزية بسيطرتها على جوانب أساسية من السياسة. وعلى هذا المستوى، يمكن اعتماد نقل السلطة كطريقة لبناء قدرة الهيكلية شبه المستقلة على المستوى المحلي والتي تخضع لمساءلة الحكومة المركزية، وذلك تحضيراً لمزيد من اللامركزية على المدى الأبعد.

أخيراً، وفي الدرجات العليا للامركزية، يجري نقل القدر الأكبر من سلطة صنع القرار إلى الحكومات دون الوطنية المشكّلة قانونياً والمنتخبة شعبياً. وتتطلب اللامركزية على هذا المستوى من "الحكومة دون الوطنية أن تضطلع بحجم محدد من العمل المستقل، ما يعني عادةً اللجوء إلى الانتخابات دون الوطنية"²⁵¹.

والدستورية الرسمية التي تحدد تفاصيل هيكلية الدولة، يقوم المحللون بتقييم الدرجة الفعلية للامركزية السلطة والموارد بطريقة تجريبية فضلاً عن الفروقات الزمانية والمكانية بين مختلف أنحاء البلد من خلال استخدام ستة مؤشرات. الأول هو عدد المستويات العمودية داخل جهاز الدولة التي تموّل من خلال الميزانية العامة. والثاني هو نطاق سلطات صنع القرار الموكلة إلى أصحاب المناصب الرسمية على المستويات دون الوطنية المختلفة للدولة. والثالث هو معدل أصحاب المناصب الرسمية المعيّنين على المستوى دون الوطني وإذا ما كان الأطراف المعنيون بتعيين المسؤولين المحليين هم في المستوى نفسه في جهاز الدولة أم في مستوى أعلى. والرابع هو معدل أصحاب المناصب على المستوى دون الوطني المنتخبين من الشعب وفق انتخابات تعددية وتنافسية. والخامس هو اللامركزية المالية أو توكيل سلطات الإنفاق وحشد الموارد إلى المستويات المختلفة. والمؤشر السادس هو اللامركزية الشخصية أو توزيع الموظفين الرسميين على مستويات الدولة المختلفة، ممثلاً كمعدل من حجم السكان في كل ولاية قضائية²⁴⁸.

استناداً إلى الدراسات التأسيسية التي وضعها Daniel Treisman، لا بد من الإضاءة على بعض الفروقات الهامة ضمن فئة اللامركزية: اللامركزية الإدارية حيث يقوم عملاء محليون بتنفيذ السياسات المحددة مركزياً؛ واللامركزية السياسية التي تنطوي على درجة من سلطة صنع القرار على المستويات الأدنى وقد تتضمن أو لا تتضمن لامركزية التعيين (الانتخابات المحلية) واللامركزية الدستورية، حيث تُعطى الهيئات المحلية صوتاً في عملية وضع السياسات المركزية؛ واللامركزية المالية حيث تتحمل مستويات الحكومة دون الوطنية بعض المسؤولية في القرارات الخاصة بالضرائب والإنفاق و/أو تشكل نسبة كبيرة من مجمل العائدات والنفقات الحكومية²⁴⁹.

وإرساء المساءلة، ومحاربة الفساد، وتطبيق مبدأ التنافس (الانتخابات)²⁵⁴. وتكتسب عملية إعادة بناء الحوكمة المتمحورة حول إعادة تشكيل الشرعية على المستوى المحلي أهمية خاصة لأنها ركيزة جهود الإصلاح الوطنية الهادفة إلى إعادة إرساء الأمن وإعادة بناء فعالية الدولة.

ثانياً، تولد اللامركزية مساحة "للتمايز السياسي" بحسب "الأذواق المتغيرة" في مختلف المجتمعات المحلية ضمن المجتمعات المتعددة الانتماءات الإثنية، ما يخفف بالتالي من خطر العودة إلى النزاع²⁵⁵. وهي تسمح للحكومات بالاعتماد على المعرفة المحلية وتقريب أهواء المواطنين منها، فضلاً عن أنها تولد دوافع أقوى لتطبيق المساءلة على مستوى صانعي السياسات عندما تتراقق بمشاركة محلية قوية ولامركزية سياسية. ومن خلال توفير السبل التي تتيح للناس المشاركة في عمليات الرصد والتقييم والتخطيط من الأسفل، تكون اللامركزية أحياناً مسؤولة عن زرع بذور الاستجابة الأوسع للحاجات المختلفة على الأرض. وبالتالي، تقتزن اللامركزية بتوفير خدمات عامة أكثر فعالية وبذلك حكومة أكثر فاعلية بصورة عامة.

ثالثاً، يمكن للامركزية أن تعزز مبادرات الحوكمة من الأسفل إلى الأعلى وأن تدعم الملكية الوطنية لعمليات إعادة الإعمار على مستوى الجهات المعنية. ويرى Charles T. Call and Susan E. Cook أن التعرف إلى الأصوات المحلية ودمجها بدقة في عملية صنع القرار من خلال المؤسسات المحلية الفعالة هي خطوات أساسية ضمن عملية إعادة الإعمار²⁵⁶. وفي السياق نفسه، يرى آخرون أن تفويض السلطات والوظائف إلى مؤسسات اجتماعية وسياسية محلية، بما في ذلك الهيكلية المحلية التقليدية، يمكن أن يعزز الطرق الهجينة لبناء الدولة والتي تكون أكثر فعالية على المدى البعيد²⁵⁷.

عموماً، نادراً ما تعتمد البلدان آلية واحدة للامركزية. "تسعى البلدان كلها، العاملة بالمركزية أو اللامركزية، دوماً إلى إيجاد مزيج ملائم من أشكال اللامركزية، ويبقى السؤال الأساسي هو معرفة نطاق سلطة صنع القرار الواجب نقلها إلى الحكومات المحلية"²⁵². ويعتمد تحديد المزيج الملائم من أشكال اللامركزية على النظام السياسي للبلد أو بصورة أدق على درجة اللامركزية فيه.

ألف. الجدل حول اللامركزية ما بعد النزاع

تبرز آراء متفاوته بشأن قدرة اللامركزية على الحفاظ على سلامة الوطن في الأوضاع السياسية الهشة أو سياقات ما بعد النزاع التي تكون فيها مؤسسات الدولة قد انهارت. وبالفعل، تكثر النقاشات بين أهل الاختصاص والمحليين بشأن المنافع المحتملة والمخاطر المترتبة عن نقل السلطة والصلاحيات والموارد إلى مؤسسات حكومية دون وطنية خلال المراحل الانتقالية من الحرب إلى السلم.

وتقدم الدراسات في هذا المجال أربع حجج أساسية دعماً للحكومة اللامركزية. أولاً، يسمح نقل ميزان السلطة من المستوى المركزي إلى المستوى دون الوطني خلال مرحلة إعادة الإعمار بإعادة تشكيل شرعية الدولة. فالنخب المتشكلة بعد النزاع والتي تطور شبكات واسعة لتوزيع السلطات والرعاية على المستوى المحلي، تكون أقل عرضة للطعن في حكمها خلال مهام تحقيق الاستقرار ويمكنها المضي في بناء تحالفات سياسية تحظى بتأييد واسع²⁵³. ويصح ذلك بشكل خاص عندما تكون هذه الشبكات مكرسة في النظام السياسي اللامركزي الذي يقرب عملية صنع القرار من المواطنين. ويرى البعض مثل Derick W. Brinkerhoff في إصلاحات الهيكلية الحكومية المحلية ناقلة للعمل تدريجياً على "توسيع المشاركة والإدماج، والتخفيف من انعدام المساواة،

وتفادي إجهاد السلطات الوطنية المركزية
بالمسؤوليات الزائدة²⁶².

ومع أن السعي إلى تحقيق اللامركزية في البلدان
الهشة الخارجة من النزاع قد يهدئ المجموعات
المتحاربة، يشكك البعض في هذه العملية من منطلق
أنها قد تحصل على حساب الاتساق الوطني على
المدى الأطول، لا سيما في البلدان التي تعاني من
ضعف الهوية الوطنية أو ضعف الحكومة المركزية.
ولأن المواطنين في مثل هذه السياقات قد يفتقرون
إلى الوحدة والالتزام الأيديولوجي بالحوكمة
اللامركزية، قد تتسبب العملية بزعة الاستقرار
السياسي²⁶³. إضافة إلى ذلك، قد يؤدي منح المزيد
من الاستقلالية والصوت للمجموعات الإثنية إلى
"تصلب" الهويات دون الوطنية بدل زرع بذور
المواطنة الإدماجية، وقد يؤدي نشر السلطة على
المستوى المحلي حتى إلى "اشتداد النزعات
الانفصالية"²⁶⁴. ويؤكد آخرون أن اللامركزية تنطوي
على ثغرة محتملة أخرى هي السماح للمجموعات
بإنتاج تشريعات دون وطنية تميز ضد الأقليات
الإقليمية²⁶⁵. وفي المناطق التي تضم فئات مختلطة،
قد تؤدي اللامركزية إلى إقصاء الأقليات، ويمكن
للتمييز على المستوى المحلي أن يثير حلقة النزاع.

ويرى النقاد أن "خطط اللامركزية غالباً ما تعرّض
للخطر مجموعات وفئات كاملة من السكان"²⁶⁶.
ويرتبط الخطر على سبيل المثال بالأجندات الحقوقية
للنساء والمهاجرين واللاجئين والتي غالباً ما تحظى
بمناصرة وطنية. ومن منظور تعزيز حقوق
المجموعات الهشة، غالباً ما تُعتبر السلطات المحلية
رهينة مجموعات المصالح أو أقله غير مبالية.

بصرف النظر عن أهمية النقاش المطروح أعلاه،
والحجج المقدمة من الجهتين، لا توضح الدراسات
الأسباب التي تسمح للامركزية بالتخفيف من النزاعات
الإثنية والانفصالية في بعض البلدان وتلك التي تحول

رابعاً، يمكن للامركزية المالية التخفيف من وطأة
النزاع على الرغم من أن آثارها تعتمد عادة على
عوامل سياقية مثل المستوى السائد لقدرة الدولة
وجودة مؤسساتها. ويرى Murshed and Tadjeddin في
دراستهما العابرة للقطاعات في جافا، إندونيسيا، أن
اللامركزية المالية قادرة على "التخفيف من الإحباط
المكبوت" حيال الدولة المركزية من خلال آليات
التوطين والمساءلة²⁵⁸. ومع ذلك، اعتبر أن الأثر قوي
بشكل خاص في القطاعات الأكثر ثراءً نسبياً. وفي
السياق نفسه، خلّص Jean-Pierre Tranchant في
تحليله الكمي للنزاعات والتمردات الإثنية في
مجموعة متقاطعة من البلدان بين عامي 1985 و2000،
إلى أن اللامركزية المالية تكون أكثر فعالية في
التخفيف من وطأة النزاع في السياقات الأكثر ثراءً،
ومع ذلك تكمن المفارقة برأيه في أنها لا تملك القدرة
على التخفيف من النزاع عندما تكون جودة
البيروقراطية أعلى²⁵⁹.

انطلاقاً من ذلك، يذهب البعض إلى حد اعتبار أن
الحاجة إلى الحوكمة اللامركزية تكون أكثر إلحاحاً في
سياقات ما بعد النزاع. ويفيد الأساس المنطقي لذلك
بأن الحوكمة اللامركزية قادرة على نزع فتيل النزاع
والتخفيف من ديناميات الاستقطاب السابقة من
خلال إعادة توزيع علاقات القوة وإعادة بناء العلاقات
ما بين الدولة والمجتمع²⁶⁰. وبالفعل، يؤكد مؤيدو
اللامركزية أن الإصلاحات المصممة بعناية قادرة على
تعزيز شعور الاستقلالية لدى المواطنين وتعميق
شرعية الدولة والحد من الضغوط الانفصالية من
جانب مناطق أو مجموعات إثنية متنوعة²⁶¹. ويمكن
للهيكلية الحكومية المحلية القوية أن تحقق ما يلي:
توسيع نطاق المشاركة المباشرة للمواطنين في
الانتخابات؛ ونشر معايير مدنية وممارسات مواطنة
جديدة؛ وإيجاد فرص لتزويد نخب محلية جديدة
بالمهارات السياسية التي تسمح لها بالمشاركة في
وضع السياسات الوطنية ومراقبتها؛ وتوسيع نطاق
السياسات والاستراتيجيات البديلة بشأن التنمية؛

المنطقة الفدرالية الكردية. "وتعترف المادة 117 من الدستور بحكومة كردستان الإقليمية كحكومة تتمتع بالحكم الذاتي ويحق لها بالتالي التمتع بجميع خصائص الحكومة: أي دستور خاص وبرلمان خاص ووزارات خاصة"²⁶⁹. ولدى المحافظات مجالس منتخبة محلياً تقوم بدورها باختيار السلطة التنفيذية المحلية (أي المحافظ) بناءً على صيغة الأكثرية أو الإجماع المتوافق عليه. وخلافاً لحالة المناطق، تتمتع الحكومة المركزية بالسلطة الدستورية لتشريع سلطات المحافظات ومصادر دخلها.

أحرز العراق تقدماً باتجاه تحقيق المزيد من لامركزية الحوكمة، إلا أن المسار لم يكن متكافئاً. وقد اتسم الجيل الأول من الإصلاحات في الفترة 2005-2012 اللاحقة للاجتياح بالحماسة والقيادة على مستوى المحافظات بدفع من الشرعية السياسية المحققة بفعل انتخاب مجالس المحافظات. ومع ذلك، غالباً ما خففت الحكومة المركزية من حجم هذه الإصلاحات خلال مرحلة الصياغة أو أنها واجهت طرفاً مسدودة عند التطبيق. ومنذ عام 2013، أطلق المسؤولون العراقيون جيلاً ثانياً من الإصلاحات الهادفة إلى تحقيق اللامركزية، بتحفيز من الزخم الإصلاحي في المركز. وتوجه البرلمان والسلطات التنفيذية المحبذة للإصلاح نحو تعميق اللامركزية، وذلك سعياً لعكس التوجه الأولي نحو المركزية ومواجهة المساعي الفدرالية.

تمثلت الخطوة الأولى الكبرى نحو اللامركزية في ظل السلطة العراقية بانتخاب مجالس المحافظات (في المحافظات الثماني عشرة كلها) في كانون الثاني/يناير 2005. وسمحت الانتخابات بتخطي جزء من الوصمة المرتبطة بالمجالس الاستشارية التي كانت قائمة في مرحلة الاحتلال. وبحسب البنك الدولي، "حقق العراق، من خلال هذه الخطوة الواحدة التي سمحت للمواطنين باختيار ممثليهم، درجة من اللامركزية السياسية بسرعة أكبر بكثير من بلدان عدة تُعتبر مسارات اللامركزية فيها ناجحة جداً مثل

دون تحقيق ذلك في بلدان أخرى. ويبقى السؤال المطروح: في ظل أي ظروف يمكن للامركزية التوفيق بين الاختلافات المجتمعية وحث النخب على تقديم التنازلات، لتؤدي بالتالي إلى حلقة حميدة من السلام والتنمية؟ في الأقسام التالية تُعرض حالة العراق، حيث تبين التحليلات التوتر القائم بين المنافع المتوقعة للامركزية ومخاطرها المحتملة في سياق ما بعد النزاع، ما أدى إلى تقويض تطور النظام الفدرالي في العراق إلى اليوم.

باء. تجربة اللامركزية في العراق

العراق، بدستوره الفدرالي وتجربته الطويلة في إصلاح الحوكمة المحلية، قطع الشوط الأطول لجهة اتخاذ خطوات جريئة على مستوى الحوكمة اللامركزية وفقاً للمعايير الإقليمية. وتسلب تجربة العراق الضوء على بعض الممارسات الفضلى الأساسية على مستوى وضع هيكلية وحدوية للدولة لاستحداث نظام فدرالي في البلدان الخارجة من النزاع والتي تتمتع بإرث ثقافي ومؤسسي قوي من المركزية. ونلخص في ما يلي نموذج الحوكمة المحلية في العراق ومسار الإصلاحات الهادفة إلى تحقيق اللامركزية فيه.

تشير الفدرالية غير المتماثلة إلى "وضع تكتسب فيه بعض الكيانات الفدرالية سلطات إدارة ذاتية أكثر من غيرها"²⁶⁷. وفي ظل النظام الفدرالي في العراق، جرى توزيع السلطات بطريقة غير متكافئة بين المحافظات التي يتألف منها هذا النظام. وبالتالي، يوجد مستويان من اللامركزية في سلطة الدولة. المستوى الأول يمنح استقلالية ذاتية كاملة للمحافظات المنظمة على شكل مناطق. والمستوى الثاني يوكل سلطات إدارية إلى المحافظات المنظمة خارج المناطق. حالياً، يتألف العراق من 18 محافظة (يشار إليها كأقاليم في بعض الوثائق)، تتمتع ثلاث منها بوضع خاص²⁶⁸ لأنها تشكل

جدلاً سياسياً ونجحت القوى المحيطة للمركزية في الحد من نطاق اللامركزية كما هي مطروحة في التشريعات، وتقليص سلطات المجالس والمحافظين. وتجدر الإشارة إلى أن القانون 21 فرض الاتساق مع القوانين الفدرالية واللوائح الوزارية ومراسيم رئاسة الوزراء وقرارات المحكمة العليا، على الرغم من أن المادة 115 من الدستور تعطي المحافظات أولوية البت في القضايا المتنازع عليها بين التشريعات الفدرالية وتشريعات المحافظات. وفي حين أن مجالس المحافظات اكتسبت بعض السلطات ضمن نطاق الولاية الجغرافية لكل محافظة، نص القانون 21 على أن هذه السلطات لا يمكنها تجاوز الفروع المحلية للحكومة المركزية.

وبقيت سلطة اختيار المعيّنين في المناصب العليا على مستوى المحافظات بيد الوزير، فيما اقتضت سلطة المجالس على اختيار ثلاثة أسماء من بين خمسة يقترحها المحافظ لشغل المناصب العليا. ولم ينص هذا القانون على تدابير واضحة بشأن اللامركزية المالية أو تحديد مصادر الدخل المحلية الخاصة بالحكومات المحلية. كما جرى تقييد الوظائف الرقابية للحكومات المحلية بشكل كبير لتقتصر على مراقبة المدارس المحلية.

قد يرى البعض أن الجيل الأول من محاولات تطبيق لامركزية الحوكمة في المرحلة التالية للاجتيح اقتصر على التخفيف من مركزية تنفيذ السياسات ولم يصل إلى تفويض السلطات بشكل كامل. وبقيت المحافظات مكرسة قانونياً فقط "كوحدة إدارية تابعة للحكومة المركزية، تعمل بالتوازي مع الأقسام الوزارية المحلية التابعة للحكومة الفدرالية"²⁷⁷. وفي حين أن الإصلاحات أوجدت مساحة لدرجة ما من اللامركزية السياسية ممثلة بتشكيل المجالس المنتخبة والمحافظين المنتخبين بصورة غير مباشرة، بقيت سلطات صنع القرار المعطاة للمسؤولين المنتخبين ومعدل أصحاب المناصب دون الوطنية

إندونيسيا"²⁷⁰. وقامت مجالس المحافظات المنتخبة بمبادرتين أساسيتين لتبديد بعض الغموض والتناقض في الإشارات التي تضمنها الدستور إلى الدولة اللامركزية: تحديداً، الضغط لإدخال فقرة في قانون المحافظات غير المدرجة في مناطق (القانون 21)، وإعداد خطط استراتيجية لتنمية المحافظات. وقد وفر القانون 21 المعتمد في عام 2008 الأسس القانونية لسلطة المحافظات²⁷¹. وبحسب برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، سمح القانون "بحصول تحوّل مفهومي كبير في العراق مع تغيير طابع مجالس المحافظات من جهاز مؤلف من أقسام يرأسها المحافظ إلى جهاز منتخب هو الذي يختار المحافظ"²⁷².

كما بادرت المحافظات إلى تلبية مطالب المواطنين بتحسين الخدمات الأساسية. ومنذ عام 2005، بدأت محافظة البصرة عملية تخطيط استراتيجي توسعت في عام 2006 لتشمل جميع المحافظات الثماني عشرة. وكانت صياغة خطط التنمية تجري على مستوى الأفضية²⁷³ ثم يوافق عليها مجلس المحافظة وأخيراً تحوّل إلى السلطات التنفيذية لتطبيقها. وسمح هذا الإطار بتمتع المحافظات بهامش في صياغة السياسات ووضع الخطط وتحديد الأولويات وفقاً لحاجاتها الإنمائية بصورة منفصلة عن الخطط الوزارية التي تُصاغ على المستوى الفدرالي²⁷⁴. ومع مرور الوقت، وسّعت المحافظات هذه الولاية لئيفضي التخطيط الاستراتيجي إلى خطط إنمائية وخطط عمل متعددة السنوات مؤلفة من مشاريع كبرى لإعادة التأهيل أو استحداث قدرات جديدة لتوفير الخدمات أو استبدال القدرات الموجودة²⁷⁵. وتشير التقديرات إلى تنفيذ 8093 مشروعاً إنمائياً في الأفضية بين عامي 2006 و2011 في مختلف المحافظات العراقية مع تركيز العدد الأكبر من المشاريع في بغداد والبصرة وكركوك²⁷⁶.

ولكن المحاولات التي قامت بها المحافظات لتمكين السلطات دون الوطنية من خلال إصدار قانون اللامركزية لم تتحقق بالكامل. فقد أثار القانون 21

بالمواد الدستورية. كما جرى تمكين مجالس المحافظات من صياغة السياسات العامة في جميع المجالات مع إعطاء المجالس الأولوية في الرأي في حال حصول أي خلافات مع الوزارات في بغداد. كما حصلت المجالس على سلطة تعيين مسؤولين في المحافظة باختيار مرشح من بين الأسماء الثلاثة التي يطرحها المحافظ. صحيح أن ذلك لم يرفع معدل أصحاب المناصب العامة المنتخبين من الشعب، إلا أنه عزز المساواة على المستوى المحلي. كما جرى توسيع سلطات المجالس على المستوى الرسمي لتشمل تحديد استخدام الأراضي والموافقة على مشاريع الإسكان القائمة على الأراضي المملوكة من الوزارات. وجرى توسيع السلطات الرقابية لمجالس النواحي لتشمل القطاعات الزراعية والصحية والاجتماعية.

إلى ذلك، أدت التعديلات القانونية في عام 2013 إلى تعزيز الوضع المالي للحكومات المحلية في العراق من خلال منحها سلطات لحشد الموارد. وقد حدد القانون ثمانية مصادر دخل خاصة بالمحافظات إلى جانب المخصصات الفدرالية التي باتت الآن قائمة بصورة صريحة على حجم السكان ودرجة الحرمان. وتضمنت مصادر الدخل المحددة للحكومات المحلية معدلاً ثابتاً من الإنتاج المحلي للنفط والغاز فضلاً عن الضرائب المحلية والمنح وعائدات ريع الممتلكات المؤجرة والمباعة.

إضافة إلى ذلك، سعى القانون إلى تفعيل دور المجالس المحلية مع تعزيز مستوى الحوكمة في النواحي. على سبيل المثال، فرض القانون أن يقوم أعضاء البرلمان المحليون باختيار رؤساء المجالس المنتخبة ونوابهم في مهلة أسبوعين بناءً على دعوة أولية من المحافظ. وبهدف منع احتكار السلطة من جانب السلطة التنفيذية، نص القانون على إلزام المجالس تلقائياً بعقد اجتماعاتها الافتتاحية حتى إذا لم يدع المحافظ لذلك بصورة رسمية. وبحسب تشريع عام 2008، كان يحق لمجالس النواحي أداء

المنتخبين من الشعب محدودة. كما لم يمنح القانون سلطات جمع العائدات والإنفاق للمحافظات وطبقات الحكومة الأدنى. وفي غياب عائدات ضريبية محلية، بقيت المحافظات معتمدة بشكل كبير على تحويلات المركز والتي شكلت 5 في المائة تقريباً من الميزانية الإجمالية في حالة المحافظات و17 في المائة في حالة حكومة إقليم كردستان²⁷⁸. وهذا ما أدى إلى تقويض قدرة المواطنين على مساءلة السلطات المحلية وأثار تساؤلات جدية بشأن المساواة بين الأقاليم في حجم التحويلات. ويشير البنك الدولي إلى أن الإصلاحات الهادفة إلى تحقيق اللامركزية دخلت، نتيجة لذلك، مرحلة من الانكماش عقب إنفاذ هذا التشريع المحوري²⁷⁹.

لكن اللامركزية تطورت بسرعة أكبر مع اعتماد الجيل الثاني من الإصلاحات منذ عام 2013. وفي هذه المرة، تأتى الزخم المطلوب لتطبيق الإصلاحات في البداية من البرلمان المركزي وليس من المحافظات. وعلى عكس التشديد السابق على التخفيف من مركزية تنفيذ السياسات، كانت الإصلاحات في جيلها الثاني موجهة نحو تفويض السلطات، أي نقل سلطات صنع القرار من المركز إلى الأطراف، فيما حافظ المركز على سيطرته على جوانب أساسية من السياسات. وظهرت إشارات تدل على أن إطلاق هذه الإصلاحات شكل تحولاً في الافتراضات التي كانت سائدة لدى صانعي القرار العراقيين فأصبحوا يرون أن اللامركزية أساسية للحفاظ على وحدة البلد.

بالنظر إلى مؤشرات الإصلاح الستة المذكورة أعلاه، من الواضح أن العراق قد حقق رسمياً بعض التقدم، وإن بصورة غير متساوية، في التنازل العمودي عن السلطات والموارد²⁸⁰. وكان القانون 19 (2013) هو التشريع الأساسي في هذا المجال وشكل تجديداً كاملاً للقانون 21. وقد منح المحافظات سلطات أوسع لإدارة الوحدات دون الوطنية من خلال إعطائها الصفة القانونية المطلوبة وربط سلطاتها التشريعية

بصورة صريحة الوظائف التي من المقرر نقلها تدريجياً أو الاحتفاظ بها على المستوى الفدرالي. ومن شأن التغييرات القانونية المقترحة تقوية سلطة المحافظات في ما يتعلق بالميزانية من خلال منحها 5 في المائة من سعر السوق المحدد لكل برميل نפט منتج في المحافظة²⁸².

جيم. الدروس المستخلصة

يُعتبر الإصلاح المؤسسي أساسياً للنجاح في تطبيق اللامركزية. وتنطوي هذه العملية عادة على المساومة بين جهات معنية متعددة مع احتمال صدور ممانعة قوية من البيروقراطية المركزية التي غالباً ما ترى في اللامركزية عملية غير مربحة لها. وكما جاء في توصيف البنك الدولي، إن اللامركزية هي عملية غير خطية في الكثير من الحالات وهي عرضة للانتكاسات. "حتى بعد أن يقرر نظام سياسي المضي باللامركزية، تظل العلاقة بين المستوى المركزي والمحلي في تطور مستمر، فهي عملية غير خطية"²⁸³. وبالتالي، يُعتبر إرساء جهاز متخصص قوي يتمتع بولاية واضحة على مستوى تعزيز اللامركزية إجراءً أساسياً للحفاظ على الضغط المطلوب لتطبيق الإصلاحات على المدى البعيد²⁸⁴.

في حالة العراق، شكّلت الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات من أجل تبسيط عملية نقل السلطات بناءً على المادة 45 من القانون 21. وسرعان ما أصبحت الهيئة الوكالة الأساسية المعنية بإصلاحات اللامركزية وكانت القوة الدافعة لإجراء إصلاحات في توفير الخدمات العامة من خلال منح المحافظات سلطات ومسؤوليات أكبر على مستوى الوزارات الثماني. واكتسبت الهيئة، كجهاز متمتع بالإدارة الذاتية بقيادة رئيس الوزراء مباشرة، مكانة سياسية متقدمة مكنتها من تجنب ممانعة الوزارات التنفيذية. وجاء حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق ليدعم سلطات

وظائفها الرقابية حصراً من خلال إحالة توصياتها إلى مجلس القضاء. أما تعديلات عام 2013، فقد منحت مجالس النواحي سلطات مستقلة لمراقبة عمل المديریات على المستوى المحلي والإشراف عليها. ويُعتبر ذلك هاماً بصورة خاصة لأنه يعزز من مساءلة هذه الأجهزة أمام المواطنين على خلاف طبقات الحوكمة الأعلى.

شكّلت التعديلات تحولاً نوعياً نحو الحوكمة اللامركزية في العراق²⁸¹. وبصورة محددة أكثر، اقتضى هذا الإجراء القانوني أن تنقل ثماني وزارات قطاعية وبصورة رسمية وظائف ومسؤوليات تنفيذية جوهرية إلى المحافظات مع إبقاء مسؤولية التخطيط للسياسات العامة على المستوى الفدرالي. كما وبحسب المادة 45 من القانون، أوكلت هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات بتطبيق اللامركزية في تقديم الخدمات العامة برعاية الوزارات الثماني. والهيئة التي تعمل كهيكلية موازية مستقلة هي برئاسة رئيس الوزراء مباشرة وتعد اجتماعات دورية مع ممثلين عن الوزارات والمحافظات. كما أوكلت الهيئة بدفع عملية تسليم السلطات وحل العقد العالقة وتنسيق عملية تنفيذ تشريع عام 2013 في مهلة سنتين حيث تصبح جميع الاختصاصات بنهايتها من مسؤولية المحافظات تلقائياً.

وقد دعمت حكومة رئيس الوزراء حيدر العبادي التي تسلمت السلطة في عام 2014 هذه الإصلاحات. وقرر رئيس الوزراء اعتبار اللامركزية أولوية سياسية جوهرية. وعلى الرغم من أن الأزمة المالية في العراق قد أبطأت أجدته الإصلاحية، حاولت حكومة العبادي ترسيخ الرؤية الخاصة باللامركزية الحوكمة المنصوص عليها في القانون 19 (2013) ضمن إطار زمني ممدد. واقترحت تعديلات إضافية على القانون 21 لصقل عملية اللامركزية. وتنص هذه التعديلات العالقة على تفاصيل إضافية لتسليم بعض الوظائف الوزارية إلى الوحدات المحلية على المدى القصير كما حددت

الأوجه وتجلت على المستويات الإدارية والمالية والسياسية. ووفقاً لما تم عرضه في القسم السابق، جرى إرساء اللامركزية السياسية في البلد انطلاقاً من محاولات بلوغ التأييد السياسي الشامل. وقد أسس ذلك لمنح أدوار أكبر لمجالس المحافظات المنتخبة مباشرة فضلاً عن الانتخاب غير المباشر للمحافظين ونقل السلطات الإدارية والمالية في نهاية المطاف. وعلى الرغم من أن تحقيق اللامركزية الدستورية يبقى بطيئاً، تُعتبر اللامركزية المتعددة الأوجه التي تم التوصل إليها في العراق فريدة من نوعها في المنطقة العربية حيث طُبقت فقط أشكال محدودة من اللامركزية الإدارية ولم تسجّل إلا محاولات باتجاه تحقيق بعض أشكال اللامركزية المالية. ويدل ذلك على أن تعميق اللامركزية، من التخفيف من مركزية تنفيذ السلطات إلى تفويضها أو نقلها بالكامل، يتطلب تقدماً كبيراً في مختلف جوانب اللامركزية. كما يدل على أهمية التطبيق التدريجي للإصلاحات، فعندما تنتقل البلدان نحو اللامركزية السياسية أولاً، من المرجح أن يتبع ذلك تحقيق درجة عالية من اللامركزية الإدارية والمالية. ويسمح تمكين الأجهزة دون الوطنية المنتخبة بتوليد الحوافز السياسية لاعتماد المزيد من الإصلاحات، وهو أصعب أشكال الإصلاح التي يمكن إبطالها.

تماشياً مع الدراسات المتعلقة باللامركزية في البلدان النامية والبلدان الخارجة من النزاع، تشير تجربة اللامركزية في العراق إلى الأهمية الكبرى للإرادة السياسية في هذه العملية. وقد اتسم الجيل الأول من محاولات تطبيق اللامركزية في العراق في الفترة ما بين 2005 و2012 بالحماسة والقيادة على مستوى المحافظات بدفع من الشرعية السياسية المحققة بفعل انتخاب مجالس المحافظات. ومع ذلك، غالباً ما خففت الحكومة المركزية من حجم هذه الإصلاحات خلال مرحلة الصياغة أو أنها واجهت طرقاً مسدودة خلال التنفيذ. ومنذ عام 2013، أطلق المسؤولون العراقيون جيلاً ثانياً من الإصلاحات

هذه الهيئة من خلال رسم الحد الفاصل بين مسؤوليات الوزارات ومسؤوليات الوحدات المحلية على مستوى المحافظات والفصل في قضايا السلطات المشتركة المتنازع عليها.

على المستوى الداخلي، اعتمدت الأمانة المتخصصة للهيئة على فريق تكنوقراطي من المحامين وأخصائيي الإدارة العامة للحفاظ على زخم الإصلاحات الهادفة إلى تطبيق اللامركزية. وأفضت خلفية أمين سر الهيئة الذي شغل في السابق منصب وزير شؤون الأفضية إلى نجاح هذه الهيئة. فقد قام بتطوير علاقات متينة مع الوكالات المانحة الممولة لمشاريع اللامركزية في كل أنحاء العراق، ومع المحافظين والجهات المعنية على المستوى دون الوطني الذين عمل معهم في السابق. ونتيجة لذلك، برزت الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات كجهاز مستقل رغم كونه جزءاً لا يتجزأ من الحكومة وله صلات مع شبكات محلية وشبكات الجهات المانحة، وهي ازدواجية سهلت مساعي الإصلاح. كما تمكنت الهيئة العليا، بصفتها الوصي الوطني على ملف اللامركزية، من الاضطلاع بدور هام في تنسيق مساعدات الجهات المانحة في مجالات الحوكمة المحلية واللامركزية في العراق. في الواقع، ونظراً لتراجع أسعار النفط والأزمة المالية التي وقعت فيها الدولة، اعتمدت الهيئة على شراكات مع منظمات وجهات مانحة دولية لتلبية حاجات بناء القدرات بعد تعميق مسار اللامركزية في عام 2013²⁸⁵. أما على المدى الأطول، وبحسب أمين الهيئة، فمن الضروري وضع إطار مستدام لبناء القدرات من أجل توفير دعم استشاري تقني وعملائي نظامي ومنتسق للبيروقراطيين على المستوى الفدرالي وعلى مستوى المحافظات.

يكشف النظر عن كتب إلى مسار الإصلاحات الهادفة إلى تطبيق اللامركزية في العراق عن أن إعادة هيكلة نظام الحوكمة منذ سقوط نظام البعث كانت متعددة

أخيراً، يشكل النموذج غير المتماثل للحكومة اللامركزية صفة فريدة أخرى من صفات التجربة العراقية في إجراء الإصلاحات الهادفة إلى تطبيق اللامركزية. فمن خلال تحقيق اللامركزية بوتيرة مختلفة في جميع القطاعات والمناطق، راعى صانعو السياسات العراقيون واقع القدرات التقنية المتميزة على المستوى المحلي والهيكلية التنظيمية المختلفة للوزارات المختصة وجيوب انعدام الاستقرار. ومن خلال اعتماد أشكال غير متماثلة من اللامركزية، تمكن صانعو القرار من تكييف اللامركزية مع الحاجات الخاصة بكل سياق ومع الهيكليات القطاعية السائدة. وفي حين أن ذلك جعل التقدم غير متساوٍ في تحقيق الإصلاح، فهو قد أتاح لصانعي السياسات مجال ابتكار آليات مؤسسية أكثر مرونة لأغراض تمكين الأطراف المحليين من استلام المزيد من السلطات والاختصاصات بصورة تدريجية في تصميم السياسات وتنفيذها.

الهادفة إلى تطبيق اللامركزية، بتحفيز من الزخم الإصلاحي في المركز. وتوجه البرلمان والسلطات التنفيذية المحيطة للإصلاح نحو تعميق اللامركزية، وذلك سعياً لعكس التوجه الأولي نحو المركزية ومواجهة المساعي الفدرالية. وعلى عكس التشديد السابق على التخفيف من مركزية السلطات، باتت الإصلاحات موجهة نحو التفويض أي نقل سلطات صنع القرار من المركز إلى الأطراف، فيما احتفظ المركز بسيطرته على بعض الجوانب السياسية الأساسية. وظهرت إشارات تدل على أن إطلاق هذه الإصلاحات شكّل تحولاً في الافتراضات التي كانت سائدة لدى صانعي القرار العراقيين فأصبحوا يرون أن اللامركزية أساسية لتحقيق الاستقرار في البلد. وكانت الإرادة السياسية على مستوى طبقات السلطات العليا حاسمة في نجاح جهود تطبيق اللامركزية في الآونة الأخيرة.

الإطار 4. تجربة الجمهورية العربية السورية في الحكومة المحلية: مجالس الإدارة المحلية وأشكال الحكومة والهيكلية القضائية الجديدة

أدت حدة النزاع إلى انكماش الدولة السورية المركزية فراحت مناطق عدة تخرج عن سيطرة الحكومة بدءاً من عام 2012. وهذا ما جعل المواطنين في تلك المناطق يواجهون واقع وجودهم خارج سيطرة الحكومة للمرة الأولى منذ الاستقلال. وتنوعت طرق الاستجابة لهذا الواقع الجديد بين منطقة وأخرى، إلا أن ذلك أدى عموماً إلى تشكيل هيكلية حوكمة متعددة في مختلف أنحاء البلد.

من الأمثلة عن هذه الهيكليات، مجالس الإدارة المحلية، والمؤسسات القائمة على الشريعة، والمجموعات الجهادية، والأحزاب السياسية الكردية، فضلاً عن المؤسسات التقليدية مثل تلك القائمة على أوامر القرى (الأسرة والعشيرة)، والمؤسسات الدينية، والشبكات الإثنية والقبلية. وحاولت هذه المجموعات تطوير هيكلية حوكمة لملء الفراغ. وسعت بدرجات نجاح متفاوتة إلى توفير الخدمات العامة وحل النزاعات والتوسط في الخلافات والقيام بمهام قانونية أخرى وإرساء النظام وإنفاذ سياساتها وأهدافها.

لعل المجالس المحلية هي الأمثلة الأشهر عن محاولة المواطنين تنظيم شؤونهم الخاصة في المناطق الخارجة عن سيطرة الحكومة أو حتى الخاضعة لها في بعض الحالات. وقد انطلقت المجالس المحلية الأولى في عام 2011 في منطقة الزبداني بهدف تنسيق رد المواطنين على المجموعات المسلحة في المنطقة. وبطرق عدة، باتت هذه المجالس النوع "المفضل" من المجالس المحلية حيث تكون هي السلطة الأساسية في المنطقة وإلى جانبها مجموعات مسلحة ومجموعات أخرى تقوم بالوظائف الأمنية فضلاً عن تشكيل المحاكم لإنفاذ القانون.

كما تشهد المجالس المحلية على قدرة المجتمع السوري على مواجهة الصدمات والابتكار. صحيح أن الكثير منها اتسم بطبيعة إقصائية، لا سيما تجاه المرأة ومن يُعتبر غريباً سياسياً، لكن الأدلة كثيرة على أنها سعت كلها جاهدة لتلبية

حاجات المواطنين. ووجد بعضها نفسه مسؤولاً عن بلدات يصل تعدادها السكاني إلى عشرات الآلاف، منهم عدد كبير من النازحين داخلياً. حتى في أفضل الظروف، تواجه هذه التجارب خطر الفشل، فكيف لو تشكلت خلال نزاع مسلح كبير. وقد دلت روح المبادرة والقيادة البارزة لدى الكثير من المجالس المحلية على قدرة السوريين على البحث عن حلول لمشاكلهم الخاصة وتطبيقها.

يقود الكثير من المجالس المحلية، إن لم نقل جميعها، عملية تصميم المشاريع والتنفيذ والرصد والتقييم. وفي بعض الحالات، أدت هذه الجهود إلى إصلاح أضرار البنى التحتية بشكل كبير. وفي بلدة تسييل (عدد سكانها 23,000) في محافظة درعا، نسق المجلس المحلي أنشطته مع مجالس محلية أخرى ومع المجتمع المدني لإصلاح البنى التحتية لقطاعات الكهرباء والمياه والصرف الصحي ومكافحة الحشرات وتجهيزات المستشفيات والمعدات الطبية. وتبرز أهمية هذه التجربة في سعيها لتطبيق إجراءات الحوكمة الرشيدة، بما في ذلك الشفافية (إشعارات عامة، ومعلومات مفصلة وذات صلة، وصور وأخبار على موقع فيسبوك)، فضلاً عن إجراء مشاورات واسعة وتطبيق الرصد والتقييم عن كثب. وفي شمال البلد، تمتعت بلدة منبج قبل استيلاء الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) عليها، بهيكلية حوكمة مؤلفة من 53 لجنة جوار شعبية، وتقاسمت ثلاث محاكم (المحكمة الجنائية الثورية، والمحكمة الإسلامية، ومحكمة القانون العرفي) مسؤولية التوسط في النزاعات وإصدار الأحكام القضائية بوجود قوة شرطة مؤلفة من 60 عنصراً.

إلا أن توصيف المجالس المحلية كقيادة مدنية لها جناح مسلح هو توصيف مضلل. فهي غالباً ما تتشكل من مجموعة واحدة وغالباً ما تكون الأضعف بين مختلف الجهات الفاعلة في المنطقة. وتتمثل وظيفتها في أفضل الحالات بتنسيق عملية تقديم الخدمات، بما في ذلك المساعدة الإنسانية، والغذاء، والكهرباء، والرعاية الصحية، وجمع النفايات، والتنمية الاقتصادية المحلية. وهي تعتمد على المساعدات والجهات المانحة الخارجية نظراً لعدم حيازتها على أي مصادر دخل داخلية. ويفتقر الكثير منها إلى الخبرة التقنية والإدارية لتنفيذ المشاريع. وفي الكثير من الحالات، تعتمد وغيرها من المجموعات بشكل كبير على الموظفين الحكوميين (ومنهم كثر لا يزالون يتلقون رواتبهم من الحكومة المركزية) لتنفيذ المشاريع، وإن كانت أقصتهم من عملية صنع القرار.

ونظراً لمحدودية الإمكانيات التقنية والبنى التحتية، وللطبيعة المتقلبة للمساعدات الخارجية، والفارق الزمني الحتمي بين الطلب والمعالجة والاستلام، كانت نتائج الكثير من مشاريع المجالس المحلية سيئة جداً. وأظهرت المسوح أن 5 في المائة فقط من هذه المشاريع المدعومة من الجهات المانحة الدولية قد جرى استكمالها مع تحقيق نتائج ناجحة أو مقبولة، و28 في المائة هي قيد التطوير، و20 في المائة قد حققت نتائج سيئة. وما تبقى قد أجهض قبل استكمالها.

ستشكل عملية إعادة إدماج هيكلية الحوكمة المحلية في الدولة السورية بطريقة تحترم أولوياتها وتجعلها أكثر شمولاً، تحدياً كبيراً أمام عملية بناء السلام. ولعل الحل الأمثل للجمهورية العربية السورية في هذا المجال يقضي بأن تكون هيكلية الحوكمة أشبه بعجلة تشكل الحكومة المركزية محوراً وهيئات الحوكمة المحلية قضبانها المتصلة، فتتشارك الحاجات والخبرات التقنية والتجارب بهدف مبادلة وتعبئة الإجراءات الجماعية (بين البلدات والمناطق) تعزيزاً للمصالح المشتركة.

8. ليبيا ما بعد النزاع: خارطة الطريق للتنمية المؤسسية

8. ليبيا ما بعد النزاع: خارطة الطريق للتنمية المؤسسية

الأهلية فضلاً عن توسع رقعة الإرهاب في بلد فسيح حدوده مسامية يسهل اختراقها. 2. يجب ألا يتخذ من سقوط نظام القذافي تبريراً لفشل آخر في بناء دولة إدماجية. والانتفاضات التي شهدتها البلد في عام 2011 اندلعت في الأطراف ناقلةً أو معززةً التوجهات المحلية والمناطقية والقبلية والإيديولوجية، ما أدى إلى تحويل ليبيا ما بعد القذافي إلى ساحة لاستئناف النزاعات الطويلة المتصاعدة والتفتيت الوشيك. وتسببت الثغرات المؤسسية في المرحلة الانتقالية بعودة شبح التفتيت والهويات المحلية. 3. تنامي انعدام الثقة كما تنامت الانقسامات في أوساط الليبيين لأسباب كثيرة منها النزاع الذي تلا عام 2011 وتبعاته. وبالتالي، فإن أي محاولة لحل النزاع وإعادة بناء الدولة وهيبتها يجب أن تبدأ بحوار وطني شامل لا يستثني أي طرف. فالمجتمع الليبي ليس منقسماً إلى نصفين بل إلى عدد كبير من المجموعات والفصائل، كلها يجب أن تكون مسؤولة عن استقرار ليبيا. ويجب أن تتضمن عملية المصالحة أيضاً اللاجئيين والنازحين ومن يُعتبرون حالياً موالين للنظام فضلاً عن ممثلي الدولة الليبية الجديدة. 4. تبين أن ترتيبات تقاسم السلطة كههدف من أهداف الحوار السياسي الليبي والمعتمدة ضمن الاتفاق السياسي الليبي غير فعالة. فقد تجاهلت واقع أن ما من سلطة يمكن تقاسمها قبل استحداثها. وسلطة الدولة الليبية وولايتها غير موجودتين

يهدف هذا الفصل إلى تحديد المؤسسات الليبية الأساسية المطلوب إصلاحها أو تطويرها من أجل مواجهة التحديات الفورية ما بعد النزاع مع مراعاة الهدف الطويل الأمد المتمثل ببناء مؤسسات فعالة خاضعة للمساءلة وقادرة على إدارة عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة. ويعرض مبادئ بناء الدولة والحوكمة التي يجب أن يتفق عليها كل الشعب الليبي. كما يعرض رؤية سياسية مدعومة برؤية اقتصادية تضع أسس نموذج جديد لإدارة الموارد الطبيعية الليبية وتوزيعها وتطويرها.

ألف. السياق التالي لحقبة القذافي

تراعي الرؤية الخاصة بليبيا الوقائع التالية:

1. كان سقوط نظام القذافي في آب/أغسطس 2011 سقوطاً لمؤسسات الدولة الضعيفة وغير القائمة على أي عقد اجتماعي ديمقراطي لأنها مرتبطة بشرعية ثورية نسبها القذافي لنفسه فيما عمل على تعزيز نهج قائم على غياب الدولة ومناهض للمؤسسات. وقد اتسمت الحقبة التالية للقذافي بانتشار أكثر من 1600 مجموعة مسلحة عملت على الترويج لخطاب شرعية ثورية مماثلة. وفي غياب الدولة، كان من المتوقع بطبيعة الأحوال أن يؤدي مزيج القبائل والمليشيات والسلاح والموارد المالية إلى المزيد من النزاع والحرب

- ويجب استحداثهما. وقد وضع ذلك الاتفاق ملامح الدولة على نحو يوافق مصالح الأطراف غير الحكومية، ما جعل دور الدولة معدوماً. كانت الموارد الطبيعية والاحتياجات المالية الوفيرة في ليبيا أقرب إلى اللعنة منها إلى النعمة. فقد أثرت سلباً على نهج الحكومات المتعاقبة التي توافقت على دفع المال ومنح الامتيازات إلى الميليشيات بناءً على حجة خاطئة هي أنها قوة ثورية تستحق المكافأة للدور الذي اضطلعت به في الإطاحة بالنظام. وتسبب ذلك بنزاع بين شرعية الدولة وشرعية القوى الثورية، ما مهد الطريق أمام المزيد من الميليشيات الساعية إلى ابتزاز الدولة لكسب المال والامتيازات والأدوار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وبالتالي، عززت تلك الحكومات مؤسسات الدولة وشرعيتها للخطر وسخرت الموارد في خدمة مصالح الميليشيات التي تحولت إلى سلطة فعلية، ما أدى إلى الحرب الأهلية وإلى تفتيت السلطة الرسمية.
6. في المرحلة التالية لحقبة القذافي، تسبب التفاعل بين عوامل عدة، منها الضعف الكامن للثقافة المدنية والديمقراطية، والنفوذ النامي للأطراف على حساب المركز، وتسييس الإدارات العامة، وممارسة الإقصاء، وانعدام الثقة، بتفكك الدولة ومؤسساتها. وقد شهدت المراحل الأولى للانتفاضة نداءات معارضة لبناء الجيش والمؤسسات الأمنية ومطالبة بعزل جميع المسؤولين في المناصب الوسطى والعليا من الحياة السياسية بذريعة أنهم كانوا من أعوان النظام السابق. ودلت تلك النداءات على أنه من المستبعد أن تؤدي المرحلة الانتقالية الرسمية والمنصفة إلى أي نتائج مرغوب بها.
7. نتج عن غياب الدولة ومؤسساتها تزايد عدد الميليشيات المسلحة. وتحولت ليبيا إلى مقصد رئيسي للمتطرفين والإرهابيين القادمين من بلدان متعددة سهّلتها الحدود المسامية وانتشار
- السلاح. وقد جرى الاستيلاء على المؤسسات وتحويلها لخدمة المصالح القبلية والمناطقية، ما ولّد محفزات إضافية للنزاع. وقد جرى بناء الكثير من المؤسسات الجديدة والمخصصة لخدمة الجهات الفاعلة الموجودة أو تلبية حاجات الفصائل. وباتت المؤسسات انعكاساً للانقسامات الليبية، ما كرس النزاع بدل مراعاة الحاجة إلى بناء الدولة.
8. أدى الفشل في التوافق على رؤية خاصة بالدولة المنشودة إلى إضعاف بقايا مؤسساتها وما تقوم عليه من بيروقراطية غير فعالة أساساً ومتخمة بالموظفين. وساد التعطّل في عمل المؤسسات مع غياب خطير للقدرة على السيطرة على الإنفاق العام، ما أدى إلى المزيد من الفساد وهدر الأموال العامة بمستويات غير مسبوقة. وعلى الرغم من زيادة إنتاج النفط وصادراته، تواجه ليبيا عجزاً في الميزانية من المرجح أن يتواصل مع وجود حجم خطير من الديون. وبالتالي، من المهم أن تنطلق عملية بناء الدولة على الفور لتمكين الحكومة من استعادة الثقة وإعادة إرساء شرعية الدولة.
9. ينبع النزاع والمأزق السياسي الحالي في ليبيا من فشل النظام السابق في التحول إلى دولة حديثة تتمتع بمؤسسات فعالة وشرعية. ويعود الفشل في حل النزاع وتحقيق السلام إلى اتباع نهج لتقاسم السلطة يتجاهل حاجات بناء الدولة في ليبيا. وينبغي إشراك الجهات الفاعلة التي تم إقصاؤها في العملية بطريقة تضمن مشاركة هذه الأطراف الفاعلة وتأييدها والتوسط بينها على النحو الصحيح.
- وبات بناء الدولة الهدف المحوري في أي معالجة للهشاشة وأي استجابة للحاجات القائمة بعد النزاع. ويشكل تحديد مفهوم الدولة ومؤسساتها وإعادة بنائها ضمن السياق الأوسع للعلاقة بين الدولة والمجتمع عملية شاملة تنقل الدولة من الهشاشة التي

- ويزيد ذلك من صعوبة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.
2. انتشار الإحباط الشعبي والسلوكيات السلبية بشأن التغيير نظراً إلى الأوضاع الفوضوية التي تلت انتفاضات 17 شباط/فبراير.
 3. هيمنة الشعور القبلي والإقليمي على الهوية الوطنية، بما في ذلك التزايد الواضح في الدعوة إلى الفدرالية مع ظهور ميول انفصالية مثيرة للقلق.
 4. استحواذ زعماء الميليشيات المسلحة على النفوذ السياسي والاقتصادي والاجتماعي مع تراجع أشكال التعبير الشعبي والحركات الجماهيرية.
 5. استمرار هشاشة المؤسسات الرسمية وغياب الجيش والأجهزة الأمنية أدى إلى زيادة ضراوة التدخلات الأجنبية وانتهك سيادة البلد واجتذاب دفع من المجموعات الإرهابية.
 6. تنامي الانقسامات في المجتمع بفعل انعدام الفعالية الإدارية للمؤسسات الرسمية وغياب السيطرة على الإنفاق العام أدى إلى توسع نطاق الفساد وهدر المال العام بمستوى غير مسبوق. وعلى الرغم من زيادة إنتاج النفط وتصديره، تواجه ليبيا عجزاً في الميزانية من المرجح أن يتواصل لفترة مطولة.
 7. ضعف المؤسسات القضائية وغياب الحماية الأمنية جعلاً المحاكم تتردد في إصدار الأحكام. وتسببت الاعتداءات على القضاة وعناصر الشرطة وعمليات اغتيالهم بشل المسار القضائي. فنتج عن ذلك ازدحام السجون بآلاف المسجونين من دون محاكمة منذ عام 2011 بذريعة أنهم موالون للنظام السابق أو مسؤولون سابقون أو أعضاء في القوات المسلحة. وأدى التأخر في تنفيذ تدابير العدالة الانتقالية إلى زيادة تعقيد الوضع، ما يعيق مساعي المصالحة ويهدد سلامة القضاء. وقد تفاقم ذلك نتيجة وجود مراكز سجن غير قانونية تديرها جهات غير حكومية مسؤولة عن انتهاكات فاضحة لحقوق الإنسان.

يفرضها النزاع إلى القدرة على مواجهة الصدمات وحكم الدولة. وتبقى المهمة الأكثر أهمية هي تحديد كيفية بناء الدولة وتوظيف القوة والسلطة من أجل تحقيق الأهداف الأساسية مع إرساء إرشادات واضحة بشأن التفاعل مع المجتمع.

باء. بناء الدولة

يتناول هذا القسم تحديين أساسيين في مرحلة ما بعد النزاع. يعرض أولاً التحدي الفوري والخطير الذي تواجهه ليبيا والمتمثل في تحديد العناصر الأساسية في أي برنامج إنقاذ وطني، أي تقديم جردة بالمسؤوليات الحكومية في ليبيا ما بعد النزاع. وهذا شرط مسبق لمعالجة التحدي الأساسي الثاني الأكثر استراتيجية وجوهه هو بناء المؤسسات.

1. تشخيص الوضع الليبي الحالي

نظراً إلى الواقع القاسي بعد نزاع عام 2011، حلت الحكومات الضعيفة محل الدولة. وفي ظل نظام الحوكمة الهش الذي بالكاد يعمل في سياق تهيمن عليه الميليشيات والمحسوبيات والقبلية وعملية سياسية إقصائية، انزلت ليبيا أكثر فأكثر نحو الفشل المؤسسي. وبالتالي، من المهم جداً إطلاق عملية بناء الدولة على الفور لتمكين أي حكومة مستقبلية من استعادة الثقة وإعادة إرساء شرعية الدولة.

يمكن توصيف الفوضى السائدة في ليبيا، لا سيما بعد الانقسام الناتج عن النزاع على السلطة الحاصل في عام 2014، على النحو التالي:

1. انتشار السلاح الذي يهدد فرص الاستقرار. ولكن النتيجة الأخطر هي إرساء ثقافة السلاح بدل ثقافة الحوار ليكون اللجوء إلى القوة ضرورة لتحقيق الأهداف بدل أن يكون الملاذ الأخير.

تفعيل الاقتصاد الكلي واستعادة الخدمات الأساسية. في المقابل، يجب أن تترافق هذه الخطة مع عملية مصالحة وطنية بناءً على مؤتمر سلام وطني لضمان التوافق الأوسع والأشمل بشأن كيفية إعادة بناء الدولة وحوكمتها.

ويتطلب هذا التحول إجراءات طارئة وأنشطة مترابطة ومخرجات ملموسة. ونظراً لشلل المؤسسات والإدارة العامة، من المستبعد أن تؤدي التدخلات الطارئة إلى نتائج فعلية في حال تُركت للموظفين الرسميين والبيروقراطية في ليبيا. ولذلك يجب أن تترافق مع مساندة دولية ملموسة على مستوى التخطيط والتنفيذ.

يجب أن تركز خطة العمل على ما يلي:

1. تدخل إنساني سريع لتلبية الاحتياجات الفورية للليببيين، لا سيما في المناطق الأكثر تضرراً من النزاع أو من دمار الحرب، بما في ذلك النازحون. وتتراوح هذه التدخلات بين المساعدات الطارئة لإنقاذ الحياة، وإعادة إرساء الخدمات الأساسية مثل الرعاية الصحية وإمدادات الغذاء والإسكان.
2. إعادة تأهيل البنى التحتية الأساسية ودعم وتأمين الموظفين المسؤولين عن إدارتها وتشغيلها.
3. وفقاً لأحدث تقرير للبنك الدولي، تعيش ليبيا في حالة من الركود منذ أربع سنوات حيث تواصل انحدار مستويات الدخل الفعلي وتسارعت معدلات التضخم منذ منتصف عام 2015. وكانت التبعات الجلية لهذه التوجهات على مستوى الاقتصاد الكلي تدهور الوضع المالي العام، واستنفاد احتياطي العملات الأجنبية، والعجز في ميزان المدفوعات. ولم يتمكن النظام المصرفي من التعامل مع هذه التحديات وأدت أزمة النقد أو العملة الحادة إلى إغراق المواطنين في الأزمة. ولم يتمكن الدينار

8. الاستفادة من التجربة التي تدل على ضرورة صون المؤسسات الدينية من الاعتداءات والتسييس لأغراض حزبية، لأن هكذا استغلال لم يؤد في الماضي إلا إلى مزيد من الفوضى والقتال والكراهية وعدم التسامح والانقسام.
9. تهجير عدد كبير من الليبيين وعدم قدرة الكثير من الليبيين المنفيين قسراً على العودة خشية من الملاحقة.
10. الصمت الدولي حيال الجرائم المرتكبة بحق المدنيين والمرافق والممتلكات العامة.
11. اضطراب الليبيين على القبول بواقع تعطيل خدمات حيوية مثل الكهرباء والماء والوقود وإمداد الأغذية إلى جانب عدم قدرة النظام المصرفي على العمل والتكليف مع أزمة النقد.
12. تغلغل مجموعات متطرفة، ومنها داعش، في الكثير من المناطق الليبية.

لا بد لأي نهج من أن يعترف بالجهات الفاعلة التي تم إقصاؤها إلى الآن. ويمكن تقسيم هذه القوى ضمن فئات ثلاث: القوى العسكرية (بعض القادة الأساسيين للمليشيات المسلحة)؛ والقوى الاجتماعية (الزعماء القبليون الأساسيون)؛ والقوى السياسية (الأحزاب والشخصيات السياسية الأساسية والموالون للنظام السابق).

2. المهام الفورية بعد النزاع

في المرحلة التالية للنزاع مباشرة، تحتاج ليبيا إلى إطلاق برنامج سريع للتخلص من الفوضى وانعدام الأمن اللذين يشلان البلد، والتخفيف من معاناة الناس، وإعادة إرساء الوظائف والشرعية الحكومية. ويُعتبر النجاح في تطبيق أي برنامج إنقاذ وطني وتحقيق نتائج ملموسة أساسياً في توليد الزخم المطلوب لتحقيق تغييرات أعمق. وتقضي المهمة الفورية بالتركيز على الاحتياجات الإنسانية والأمن وإعادة

للبلديات مهام محددة مع مراعاة الأهداف الأوسع المتصلة بالمصالحة ونزع السلاح. 6. دمج المؤسسات الأمنية بالكامل ضمن هيكلية متسقة واحدة تضمن الفعالية والشفافية والمساءلة والمهنية. ويجب أن تبدأ أي خطة وطنية بوضع خارطة تحدد الأجهزة المسؤولة عن المهام الأمنية وقوات الشرطة.

3. مواجهة التحديات الفورية

يجب أن تكون عملية تحديد المعوقات التي تمنع تحقيق هذا الهدف أولوية مكرسة في اتفاق شامل. ويجب أن توكل إلى الحكومة المنيثة عن ذلك مهمة تنفيذ مقترحات واضحة لحل النزاع والاستجابة للتحديات الكثيرة التي تميز المرحلة التالية مباشرة للنزاع، فضلاً عن الاحتياجات الأكثر إلحاحاً لاستعادة الاستقرار والأمن وإعادة تفعيل الاقتصاد. ويجب أن تكون هذه المقترحات المدرجة في برنامج الإنقاذ الوطني متوافقة مع طبيعة التحديات الفعلية وأن تعبر عنها وتستجيب لطموحات الناس بناءً على اتفاق شامل للسلام والمصالحة.

(أ) تحديات السيادة والأمن

(1) انتشار الأسلحة والمليشيات، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

يتماشى تحقيق أهداف نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج مع هدف الانتقال من عسكرة المجتمع إلى تطويره. ومن الحيوي أن يجري تحديد الخيارات الكفيلة بتلبية طموحات وآمال الشباب العالقين حالياً في المليشيات المسلحة والذين لا يرون بديلاً أفضل لسد الفجوة بين توقعاتهم لفترة ما بعد القذافي والإحباط الذي أصابهم لاحقاً. ويمكن تحقيق هذا

الليبي من منافسة العملات الأجنبية فوصلت إلى معدلات غير رسمية غير مسبوقة. وبالتالي، لا بد لأي خطة عمل من أن تضمن حماية القطاع المصرفي من إملءات الميليشيات وتأثيرها الضار. ويجب إعادة المهمة الأمنية إلى مصلحة حماية أمن المرافق الاقتصادية التي تحتاج إلى تنظيم وترقية سريعين. إلى ذلك، لا بد من وضع خطة تكشف تضمن المسؤولية المالية من خلال خفض الإنفاق الحكومي إلى مستوى يلبي الاحتياجات الأكثر إلحاحاً، وينبغي تحديد هذه الاحتياجات بمساعدة دولية وتماشياً مع المؤسسات المفعله، وذلك على النحو المفصل في جزء لاحق من هذا الفصل.

4. اعتماد خطة للتعافي الاقتصادي ضروري في المرحلة الفورية التالية للنزاع، لكن لا بد من صياغتها وتنفيذها بمشاركة مباشرة من الجهات الفاعلة الدولية، لا سيما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وذلك تماشياً مع الإطار المؤسسي المحدد هنا والذي يسمح بتوليد الثروة بدل الإبقاء على النموذج القائم لتوزيع الثروات والقاضي باستثمار الأموال في المؤسسات المالية. بناءً عليه، لا بد من إعادة تفعيل مذكرة التفاهم المبرمة في عام 2011 بين المكتب التنفيذي للمجلس الوطني الانتقالي والبنك الدولي والأمم المتحدة من أجل إرساء آلية دولية بمشاركة وطنية لمراقبة وضبط عائدات الحكومة وإنفاقها خلال المرحلة الانتقالية. وتهدف المذكرة إلى معالجة مشاكل الإدارة المالية الناتجة عن الهدر المستمر للأموال والاحتياطات اللببية.

5. تحسين القدرة البلدية على تنفيذ التدخلات المذكورة في هذا القسم على مستواها أو على مستوى المناطق أو مجموعة المناطق الإقليمية. ومن شأن ذلك أن يساعد في تفعيل آلية الحوكمة المحلية وتحسينها من خلال الممارسة وبمساعدة أخصائيين دوليين. كما من المهم أن توكل

ولذلك يجب الحرص على إدماج الجميع في التعامل مع هذا التحدي.

(2) مقترح السياسات

يتماشى مقترح السياسات المقدم هنا مع عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج المعتمدة، مع مراعاة التحديات الخاصة بالسياق الليبي.

أ- الجانب الاقتصادي. سيتطلب اعتماد مسار تحويلي يطور المجتمع بدل عسكرته، منح الميليشياويين امتيازات اقتصادية خلال إعادة الإعمار، مثل ملكية الأراضي في المدن الجديدة وفي مواقع ذات إمكانات استثمارية صناعية وزراعية وسياحية وخدمائية. ومن شأن ذلك أن يساعد في تنمية المساحات وإعادة توزيع السكان فيخفف بالتالي الضغط عن المدن الكبرى.

بناءً عليه، يمكن تحويل بنك التنمية إلى بنك لإعادة الإعمار والتأهيل قادر على منح القروض والتمويل الخالي من الفائدة لدعم المشاريع التي يطلقها الشباب المسلحون في الأراضي المعينة لهم بناءً على الهوية الاقتصادية لكل منطقة وبطريقة متكاملة مع خطة التعافي الاقتصادي. ويجب تدعيم هذا النهج الاقتصادي مع برنامج لتمكين الاقتصادي والاجتماعي للشباب من أجل إعطاء الشباب المستحقين القروض التي تخولهم شراء المساكن ودفع تكاليف الزواج وتمويل المشاريع الصغيرة. ويمكن تمويل هذا البرنامج من خلال إنشاء صندوق لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

يمكن منح الشباب والمسلحين المؤهلين منحاً دراسية وتدريبية للعمل في مشاريع البنى التحتية وإدارتها، على أن يكون ذلك ضمن مسؤوليات صندوق خاص بتنمية الموارد البشرية. كما يمكن منح هؤلاء الشباب والمسلحين الأوراق المالية والأسهم في شركات عامة

الهدف من خلال اعتماد استراتيجية تعكس الخصائص المحلية وتستفيد من التجارب الدولية في سياقات ما بعد النزاع وفي عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وينبع النهج المقترح من فهم آثار استمرار انتشار الأسلحة وتكاثر الميليشيات، ما يتعارض مع إرساء الأمن وبناء مؤسسات الدولة. فالميليشيات والثقافة التي تحملها تشرع الأبواب أمام الانقسامات والنزاعات الطويلة الأمد. في المقابل، لا تكمن المشكلة في الأفراد الذين يحملون السلاح بل في انتشار الأسلحة بالذات في ظل دولة أو سلطة شرعية تفتقر إلى سلطة احتكار السلاح من خلال أجهزة الشرطة والجيش.

لا بد لأي نهج معتمد لمعالجة هذا التحدي من أن يراعي مشاعر ومصالح ومخاوف من يحملون السلاح أكانوا أفراداً أم ميليشيات. ويجب أن تتضمن أي سياسة مقترحة بُعداً اقتصادياً يراعي حاجات العدد الهائل من الشباب المرتبطين حالياً بالميليشيات وإعادة تفعيلهم كقوة اقتصادية، والتخلي بالتالي عن أي حكم سياسي يعتبرهم مصدراً للفوضى وعائقاً للعملية السياسية. وانطلاقاً من هذا الفهم، يمكن اعتماد نهج متعدد الخطوات لإعادة إرساء الأمن والاستقرار، وقادر على احتواء هواجس الثوريين المزعومين الذي قد يصبحون غير آمنين في حال تركوا السلاح وعاد الاستبداد. في المقابل، يجب أن يقر النهج كذلك بأن انتشار الميليشيات والأسلحة قد يؤدي إلى الكثير من الجرائم، بما في ذلك عمليات القتل غير القانونية والتي تتم خارج نطاق القضاء، والتعذيب وانتهاكات حقوق الإنسان، واختلاس الأصول الخاصة وأصول الدولة.

وسيخاف مسلحو الميليشيات الذين ارتكبوا هذه الجرائم من العقاب وخسارة الامتيازات المادية التي منحتهم المكانة الاجتماعية وقدرة التأثير على السلطات الانتقالية. ويشير ذلك إلى أنهم وتشكيلاتهم لا يملكون رؤية موحدة بشأن أهدافهم وتوجهاتهم؛

يتضمن أحكاماً تمنع تسليم الليبيين للمحاكمة في بلدان أجنبية. ويجب أن ينظر المسار القانوني في وضع المساجين الذين فروا في عام 2011 أو الذين كان نظام القذافي قد أمر بتسريحهم من السجون. فكثير منهم قد شاركوا في الانتفاضات والجرائم وكثير لا يزالون أعضاء في الميليشيات. وبالتالي، لا بد من تشكيل هيئة خاصة على مستوى السلطة القضائية للنظر في هذه المسألة وتقديم المقترحات الواجب أن يعتمدها البرلمان.

ج- **المسار العسكري والأمني.** من أجل تحقيق أهداف نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج فضلاً عن بناء الجيش والشرطة والجهاز الأمني، يجب أن يسمح التطوع في هذه المؤسسات بانضمام الميليشياويين المؤهلين والمستوفين للمعايير المهنية. ومن الممكن انضمام قادة الميليشيات برتبة ضابط شرفية بناءً على مؤهلاتهم ودورهم وأهمية الميليشيا التي يديرونها.

د- **جمع الأسلحة ونزع السلاح.** تفيض ليبيا بالأسلحة على أنواعها، بما فيها الأسلحة الثقيلة والمتوسطة الحجم. ويجب لأي خطة لجمع السلاح أن تحدد الأولويات بحسب فئات الأسلحة، بدءاً بالثقيلة والمتوسطة الحجم التي يمكن استخدامها لإعادة إشعال النزاعات على نطاق واسع. ويجب نقل كل هذه الأسلحة، من دون استثناء، إلى خارج المدن والمناطق الحضرية وتخزينها في المواقع العسكرية بإشراف ضباط الجيش المحليين. وينبغي ربط هذه العملية بالمصالحة الوطنية والمباشرة بالعمليات في الوقت نفسه. ومن أجل تعزيز اللامركزية، لا بد من إشراك البلديات في العملية مع تزويد كل من يلتزم بهذا الهدف مخصصات إضافية من الميزانية لأغراض التنمية، ولتشجيع السكان على دعم عملية جمع الأسلحة بصورة فاعلة.

في المقابل، يجب أن تكون الأسلحة الخفيفة جزءاً من برنامج لتبديل السلاح بالنقد حيث يجري شراء

تنشؤها الدولة وتعيين المؤهلين منهم في مناصب مختلفة في أجهزة الدولة (المركزية والإقليمية والمحلية) بعد الخضوع لتدريب ملائم بناءً على التخصصات والقيام بتعيينات مستندة إلى الجدارة.

أما الأفراد والمجموعات الذين قاموا بأعمال النهب واختلاس الأموال العامة والممتلكات الخاصة فليهم مصلحة في إعاقة جهود استرداد هذه الموارد وإعادة تطبيق العدالة. وعلى الرغم من أنه من شبه المستحيل التحقق من هوية هؤلاء، تبقى القضية الأهم غياب أي آلية سليمة لاسترداد الأموال. فالأموال التي خرجت من البلد يجب تعقبها واستعادتها بمساعدة دولية، لكن نسبة كبيرة من الأموال بقيت في الداخل ولا بد من بذل كل الجهود الممكنة لمنع هجرتها أو نقلها بطرق غير قانونية. وبما أن ليبيا تفتقر إلى الطرق أو التجهيزات الكفيلة بتحقيق هذه الأهداف، يجب تشجيع هؤلاء المشتبه بأنهم نهبوا الأموال على إعادتها والإبقاء عليها في ليبيا. وبالتالي، من المستحسن تحويل أولئك إلى أطراف فاعلين في الاقتصاد لكي لا يتحولوا إلى مفسدين، وتشجيعهم على استثمار هذه الأموال في الداخل. وقد تكون إحدى الطرق الملائمة منحهم حق امتلاك الأراضي، ربما بمساحة تتراوح بين 10 و15 هكتاراً، لإطلاق المشاريع الزراعية أو الخدمائية أو الاقتصادية وغيرها.

ليبيا بلد كبير المساحة والكثير من مساحاته غير مطور أو غير مستخدم. ومن أجل ربط هذا المقترح بالأهداف الوطنية، يمكن للدولة تقديم بعض التحفيزات مثل الملاذات الضريبية، ما يؤدي إلى إطلاق المزيد من المشاريع التي تنعش الاقتصاد وتحقق التنويع الاقتصادي وتولد الوظائف.

ب- **الخيارات القانونية.** لا بد لأي نهج من عدم تجاهل هواجس الميليشياويين، لا سيما وأن الكثيرين منهم مطلوبون للعدالة في بلدان أخرى أو لدى الإنتربول. ولا بد كأولوية من اعتماد قانون عفو عام

والقتلى وأسرههم خلال الأشهر الثمانية التي حدثت فيها الانتفاضات إضافة إلى توفير المنح الدراسية.

و- **المسار السياسي.** قد لا تنجح المسارات السابقة بالتعامل مع تحديات الأسلحة والميليشيات من دون توفر الدعم السياسي اللائق. وبالتالي، لا بد من إنشاء مجلس استشاري بولاية رقابية مرتبط بمجلس النواب، ويضم كبار وشيوخ القبائل والقادة الثوريين (قبل 20 آب/أغسطس 2011، من بين القادة الفعليين الذين شاركوا في القتال على الجبهات وغير الضالعين في أي أفعال جرمية) وبعض قادة المجتمع المدني فضلاً عن موالين للنظام السابق غير المتورطين في أعمال جرمية. ويجب أن تقضي مهمة المجلس بمراقبة أي انحراف للبرلمان أو السلطة التنفيذية عن برنامج الإنقاذ الوطني المتفق عليه بين القوى السياسية كإطار لعمل المؤسسات في المرحلة الانتقالية، والتبليغ عنه.

وفي حال قبول جميع الأطراف بمسارات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج كاملة، يجب تشكيل قوة عسكرية (لصون الاستقرار) كجزء من الجيش. ويجب تحديد عديدها وملاحها تماشياً مع الخطة الأمنية التي تعتمدها حكومة الإنقاذ الوطني. كما يجب أن تتضمن هذه القوة جميع الجهات المعنية من الألوية العسكرية القائمة وقادة الجبهات الفعليين، وأن يجري تسليحها بصورة ملائمة بقيادة ضباط الصف في الجيش الليبي النظامي. وتكون ولايتها مقتصرة على المرحلة الانتقالية وتنتهي عندما تُنجز إجراءات إعادة إرساء مؤسستي الجيش والشرطة. عندئذ، يتاح لأفرادها خياران، إما مواصلة العمل كجنود أو الاندماج في البرامج الإنمائية. ولكي تنجح هذه الاستراتيجية، يجب اعتماد قانون العفو العام لمنح العفو للجميع منذ اندلاع الانتفاضات. ويجب التعاطي مع جميع الجرائم بالطريقة نفسها من دون تمييز، أكانت مرتبطة بفعل داعم للانتفاضات أو معارض لها. ويجب التذكر بأن الجرائم المرتكبة في السنوات

الأسلحة من المواطنين. ويجب ألا تسلم الأسلحة المجموعة من منطقة ما إلى مناطق أخرى بل من الأفضل استخدامها لتجهيز الشرطة والقوى الأمنية المحلية من أجل تعزيز الأمن وسيادة القانون. كما يجب فتح مراكز لشراء الأسلحة في المرافق العسكرية الرسمية على أن تضع لجنة من أخصائيي الجيش والقوى الأمنية قائمة بالأسعار. كما يجب أن يعتمد الربح على جدول زمني: فيكون العائد النقدي أعلى لمن يسلم سلاحه خلال الشهرين الأول والثاني، ثم ينخفض المردود إلى النصف في الشهرين الثالث والرابع وإلى الربع في الشهرين الخامس والسادس. بعد هذا الوقت، يجري تسليم الأسلحة الخفيفة وتسجيلها بأسماء حامليها من دون تعويض مالي لكن مع الحفاظ على الحق بحملها لاحقاً وفقاً للقانون.

يمكن مبادلة الأسلحة الثقيلة بمخصصات في الميزانية تمنح للبلديات. ويمكن منح هذه المخصصات إلى المجالس المحلية أو البلديات التي تقدم قوائم بالأسلحة وبقيمتها بناءً على الأسعار التي تحددها اللجنة المهنية. كما تحصل البلدية على قيمة معادلة من التدفقات النقدية المركزية لتغذي ميزانية البلدية الخاصة بالمشاريع. ومن المهم إيداع هذه الأسلحة الثقيلة في المراكز العسكرية المحلية بوجود قادة عسكريين محترفين يتم تجنيدهم من المناطق نفسها. هذا شرط أساسي لبناء الثقة. وكمحفز إضافي، يمكن إعطاء البلديات التي تسلم سلاحها باكراً الأولوية في تمويل مشاريعها أو مزايا اقتصادية أخرى.

ه- **المسار الاجتماعي.** هذا المسار موجه نحو التدابير الطبية والنفسية. ومن الضروري تلبية الاحتياجات الطبية للجرحى وإنهاء أعمال الفساد وهدر الأموال العامة الحاصلة باسمهم. وينبغي تأسيس مراكز إعادة التأهيل الطبية والنفسية في مواقع جغرافية ملائمة وفقاً للحاجة وتجهيزها بطريقة ملائمة بإشراف طبي مختص. ولا بد من إطلاق خطة إضافية للتأمين الصحي تشمل الجرحى

إضافة إلى الجرائم والانتهاكات الفظيعة المرتكبة بعد سقوطه. كما يشكل الحضور القوي والنافذ للمجموعات المسلحة والتيارات السياسية والمشهد القبلي ودور موالي النظام السابق والدور المتبدّل للمواطنين الليبيين عوامل هامة لا بد من مراعاتها قبل المباشرة بأي مصالح وطنية.

(1) آلية مقترحة للمصالحة

في هذا السياق، من المقترح تشكيل هيئة خاصة بالمصالحة والكشف عن الحقيقة مؤلفة من ستة عناصر:

1. أصحاب مقامات رفيعة مستقلون وشخصيات وطنية محترمة.
2. شخصيات دينية رئيسية غير حزبية.
3. شخصيات اجتماعية/قبيلية.
4. قضاة مستقلون.
5. ممثلو النظام السابق غير الضالعين في ارتكاب أي جرائم.
6. خبراء ومستشارون دوليون.

في حين أن توثيق جميع عمليات المصالحة سيكون من عمل المحاكم لضمان استمرارها والحماية من أي انتهاكات، ستقضي مهمة هذه الهيئة بتنفيذ برنامج للمصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية. وستكون الهيئة عاملاً أساسياً في حل وإصلاح المشاكل المرتبطة بالنزاع والتي أثرت سلباً في نفسية الناس بغض النظر عن مرتكبي الانتهاكات. ولا بد من تعزيز دور المرأة والشباب في برنامج المصالحة الوطنية لكي يكون فعالاً. كما يجب أن تؤدي المبادرات والمشاريع العابرة للقبائل والمناطق إلى تعزيز هذا المسار. ويجب أن تكون أسر الضحايا من بين المستفيدين الأساسيين من هذه المشاريع وأن تخصص لها حصص فيها. أما إدارة المشاريع فيجب أن توكل إلى مدراء مهنيين من موظفي الدولة مع اعتماد قواعد وآليات محددة

التالية لعهد القذافي كانت وحشية وشديدة أيضاً وتخطت بكثير وبطرق عدة تلك التي ارتكبتها النظام الساقط. وينبغي أن يتضمن القانون المقترح أحكاماً خاصة باعتماد نهج عملائي وتوافقي للتعامل مع الأصول والأموال المنهوبة وفقاً للشرح المقدم أدناه.

يطرح انتشار جميع أنواع الأسلحة مشهداً مظلماً حيث يبلغ معدل انتشار الأسلحة 5 قطع سلاح لكل مواطن. وقد كان هذا الانتشار مدمراً وأثره سلبياً على نظام القيم، وسيكون من الصعب إصلاحه إلا إذا كان الليبيون مستعدين وجاهزين لتقديم التسويات وتحقيق المصالحة. كما يشكل إصدار قانون للعفو العام طريقة ملائمة لجذب الميليشياويين بما يتوافق مع تقاليد الغفران والمصالحة الخاصة بالنظام القبلي في المجتمع الليبي. وإذا ستردد الميليشياويون الذين ارتكبوا جرائم خطيرة في نزع السلاح، سيكون منحهم العفو في إطار المصالحة المتكاملة والإدماجية محفزاً يخفف من هواجسهم بشأن الملاحقة و/أو الأعمال الثأرية، وإلا فإن أي مساع لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج لن تكون مقبولة أو مقنعة لهم.

(ب) تحدي المصالحة الوطنية والعدالة الاجتماعية

تشكل المصالحة الوطنية شرطاً مسبقاً لتحقيق الاستقرار والأمن وإعادة إنعاش الاقتصاد وهي الضامن الوحيد للوحدة الوطنية وسلامة الأراضي والمستقبل المزدهر. وبالتالي، من الضروري إشراك جميع الليبيين وحشد جهودهم وطاقاتهم من أجل بناء الدولة القومية. وتؤكد السوابق والتجارب التاريخية في أماكن أخرى في العالم جدوى شمول الجميع في بناء المستقبل. إضافة إلى دور المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية المحوري في التئام الجراح المتأتية عن النزاع، فهما تُعتبران إنجازين أساسيين للتخفيف من العبء الملقى على القضاء في التعاطي مع إرث الجريمة والظلم الذي خلفه نظام القذافي

في ضمان الحقوق وحماية الدستور. وبالتالي، يحتاج النظام القضائي إلى إعادة ترتيب كاملة. فهو يعاني الكثير من الاختلالات التي تراكمت على مر العقود الماضية لكنها تكثفت خلال المرحلة اللاحقة لنظام القذافي. في المقابل، فإن أي نهج قائم على مبادئ التطهير سيكون حتماً حزبياً وسياسياً وستكون له مفاعيل عكسية. وتعتمد أي خطة لتنفيذ دور القضاء على نجاح عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وتتمثل المهمة الأكثر إلحاحاً بإعادة تفعيل دور الشرطة القضائية ووضع جميع السجناء تحت سلطتها. ومن المهم أن يستأنف هذا الجهاز مهامه بالتزامن مع نزع سلاح الميليشيات. ويجب أن تكون الشرطة القضائية قادرة على أداء مهامها كجزء من نظام القضاء على أن تلتزم بتوجيهات القضاة والمدعين العامين. ويمكن تحقيق ذلك من خلال خطة قائمة على مرحلتين:

1. نقل مواقع السجناء/المعتقلين. على سبيل المثال، نقل الموجودين في الشرق إلى الغرب أو الجنوب لأغراض الاحتجاز والمحاكمة والعكس.
2. تشكيل محاكم وطنية ودولية بمشاركة قضاة ليبين تقضي ولايتها بمراجعة جميع القضايا. ويمكن تصنيف القضايا بحسب الفترات الزمنية التي حصلت فيها الجرائم. ومن المقترح تصنيف أي تهمة بارتكاب فعل جرمي وفقاً للتالي:

أ- من أيلول/سبتمبر 1969 إلى 15 شباط/فبراير 2011. تُحال الجرائم مثل سرقة الممتلكات الخاصة بما يتصل بالقانون رقم 4 والقانون رقم 88 فضلاً عن أي جرائم أخرى ضد الإنسانية إلى المحاكم المختصة. يجب ألا يكون التعويض نقدياً بل على شكل ملكية أراضٍ أو حصص في شركات الاستثمار.

ب- من 15 شباط/فبراير إلى 20 تشرين الأول/أكتوبر 2011. تُحال الجرائم التي ارتكبها أفراد في النظام السابق والميليشيات (الثوار) إلى المحكمة الجنائية

بوضوح. ويمكن لهذا الإجراء الاقتصادي أن يشكل الركيزة الأساسية في عملية بناء الدولة. وتساهم المصالحة الوطنية المطلوبة لتحقيق السلام والتماسك الاجتماعي في بناء المجتمع والدولة على حد سواء. ويجب أن تكون حكومة المصالحة الوطنية معنية بتحقيق هذا الهدف النبيل وإشراك الجهات المعنية في مؤتمر وطني شامل للجميع يؤدي إلى اتفاق سلام يحدد الإطار الخاص بالرؤية المشتركة وفقاً للمبادئ المبينة أعلاه.

من شأن السعي الحثيث لتحقيق المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية أن يمهد الطريق أمام عودة الليبيين المنفيين قسراً وتأمين المحاكمات المنصفة للمطوبين إلى العدالة وحماية أمن من ليسوا مطوبين وتسوية قضاياهم. ومن الخطوات الأساسية في هذا الاتجاه إبطال قانون العزل السياسي والإداري الشهير الصادر في عام 2013. ويرى ليبينون كثر أن هذا القانون افتتح عصراً من الثأر والإقصاء تراجعت بسببه أي جهود محتملة لتحقيق المصالحة والإدماج. بناءً عليه، شكل قانون العزل السياسي وصفة لعزل آلاف الموظفين المدنيين الليبيين القادرين على المساهمة في العملية الطويلة والمعقدة التي يتطلبها بناء الدولة. وقد مهد الطريق للمزيد من انعدام الاستقرار السياسي والتقلبات الأمنية؟ وعلى الرغم من الادعاء بأن اعتماد ذلك القانون كان يهدف إلى تنقية الوضع لمنع عودة الدولة العميقة، فهو قد اعتمد بقوة السلاح ودل على انتشار حالات الانتقام وتطبيق العدالة من طرف واحد.

(2) تفعيل السلطة القضائية

تعاني السلطة القضائية الوطنية من محدودية الموارد أساساً وهي تفتقر إلى القدرات ولا تستطيع تحمل أي أعباء إضافية قد تلتحق سمعتها وتقوّض دورها على المدنيين القصير والمتوسط في عملية المصالحة. وعلى المدى الأبعد، يعيق ذلك دورها كسلطة مستقلة

ويراعي هذا النهج الصعوبات المرتبطة باستعادة الأموال المسروقة التي قد جرى توزيعها ربما على حسابات سرية أو غسلها من خلال استثمارات وأصول في بلدان كثيرة. وقد يبرز خلاف بشأن الفترة الزمنية للمساءلة حيث يدعو البعض إلى شمل كل حالات الفساد منذ تأسيس الدولة الليبية، فيما يدعو آخرون إلى قصرها على الجرائم المرتكبة في مرحلة حكم القذافي. ولكن تقتضي العدالة أن تشمل الفترة الزمنية أيضاً كل الجرائم المرتكبة في الفترة اللاحقة لسقوط القذافي. أما آلية التسوية خارج المحاكم فيجب أن تقوم على الاتفاق بين الأطراف ويمكن تضمينها في تشريعات السلم الأهلي أو العفو والمصالحة شرط أن يسبقها نداء مفتوح صادر عن مجلس النواب للعودة غير المشروطة لليبيين الذين تركوا البلد بعد 17 شباط/فبراير 2011 خشية من الملاحقة القضائية.

ج- من 20 تشرين الأول/أكتوبر 2011 إلى الحاضر.
تطال هذه المرحلة الممارسات والتجاوزات التي ارتكبتها المقاتلون والمليشيات المسلحة في مواجهة نظام القذافي والتي تخللها جميع أنواع الجرائم، منها انتهاكات حقوق الإنسان وسرقة الممتلكات العامة والخاصة والقتل والتعذيب والفساد والاعتداءات بحق الأفراد أو المناطق أو القبائل أو البلدات. ويجري العمل على هذه المرحلة بالتوازي مع المرحلة الثانية وتنتهي باعتماد ميثاق وفاق وطني من جانب جميع الفصائل السياسية فور اعتماد هذا البرنامج الانتقالي. وأي خطوات تُتخذ في هذه المرحلة يجب أن تكون وفقاً لقانون عفو عام صادر عن السلطة التشريعية ويحدد كيف تتصرف الدولة نيابة عن المناطق والأسر والأفراد المتضررين.

وينبغي الإيعاز للبعثات الدبلوماسية الليبية بأن توفر بطريقة غير مشروطة جميع أشكال المساعدة إلى الليبيين في الخارج. ويمكن تعزيز ذلك من خلال زيارات منظمة للتحدث مع قادة المجموعات المسلحة وغيرهم من الليبيين في المنفى كجزء من عملية

الدولية التي تملك الاختصاص بموجب قراري مجلس الأمن 1970 و1973. ومن شأن ذلك أن يحول دون تعرض النظام القضائي الليبي المفعل من جديد لأي ابتزاز أو تهديد بالابتزاز أو لأي تدخل. وتحدد المحكمة الدولية الخاصة بنظامها الداخلي الخاص والقضايا التي تندرج ضمن نطاق اختصاصها. وإذا لم يحصل ذلك، تصدر الدولة عفواً عاماً شريطة احتفاظ أسر الضحايا بحق المقاضاة في حال رغبت بذلك.

ومن الممكن اعتماد تصنيف آخر قائم على نوع الجرم، مثل القتل والتعذيب والإرهاب والفساد. ومن أجل إدارة تحديات المصالحة الوطنية، ينبغي إشراك هيئة المصالحة والكشف عن الحقيقة المشار إليها آنفاً. ويمكن تشكيل هذه الهيئة وفقاً لنموذج المغرب أو جنوب أفريقيا مع إيلاء اهتمام خاص للممارسات غير القانونية المرتكبة بعد سقوط النظام. وقد لا يكون تحقيق المصالحة الوطنية ممكناً إلا إن كانت معززة من خلال تطبيق مبادئ العدالة الانتقالية.

أما حالات الفساد المالي واستعادة أموال الدولة المنهوبة أو المنقولة إلى الخارج، فينبغي التعامل معها بالتوازي مع المصالحة الوطنية. ولا بد من اعتماد التسويات خارج المحاكم مع منح فترة سماح لإعادة الأموال والأصول المملوكة بطرق غير قانونية إلى حساب مصرفي محدد للدولة. ويمكن منح المحفزات لتسريع العملية مثل تقديم خيار إما بإعادة 70-80 في المائة من الأصول أو فرض إعادة تشغيل 70 في المائة من هذه الأصول في الاقتصاد الوطني ضمن مشاريع تولد الوظائف ويتم من خلالها توزيع الأرباح على نطاق أوسع. ويمكن التوقيع على اتفاق مصالحة بين الدولة وكل فرد معني بإعادة الأصول مع اعتماد عقوبة مصادرة الأصول في حال تقديم أي معلومات كاذبة وإحالة مرتكب الفعل إلى المحكمة. والهدف من هذه الآلية المقترحة هو حماية القضاء من الفساد. كما تسمح الآلية المقترحة بمعالجة حالات الفساد المالي المنتشرة بشكل واسع في القطاعين العام والخاص.

أو صديقة) والنزاعات المحتملة. ونظراً إلى التباين الواضح بين عدد السكان ومساحة البلد، يتوجب على ليبيا الاعتماد على معيار النوعية بدل الكمية لدى تشكيل جيش صغير مهني. ويولي النموذج المسمى الجيش الذكي حاجات ليبيا لأنه يراعي انخفاض عدد السكان. ويجب أن يقضي الهدف بإعداد عدد صغير من العناصر وتهيئة قوة جوية عالية التدريب والتجهيز وقوات لحراسة الحدود (معنية بمهام البحرية كذلك). ويجب دعم هاتين القوتين بتجهيزات ذات تكنولوجيا متطورة تعوض عن الحاجة إلى جيش كبير. ويعني ذلك أن مصادر التسليح والتدريب والبحوث والتطوير العسكرية يجب أن تكون متنوعة لتلبية جميع الحاجات مع تحقيق الدرجة القصوى من الأمن الوطني.

ب- معايير التجنيد. نظراً إلى اختلاف الآراء بين الفصائل الليبية بشأن الجيش، يجب أن تكون عملية التجنيد قائمة حصراً على الجدارة. وينبغي تشكيل لجنة من الضباط المحترفين لوضع معايير التوظيف أو التجنيد. كما يجب أن يتوافق ذلك مع المعايير المهنية الدولية. وينبغي أن تكون العملية بكاملها مهنية وغير مسببة كي لا يجد الجيش نفسه عالقاً في النزاعات السياسية أو خاضعاً لأي توجه حزبي.

ج- هرمية الأمرة في الجيش. كما جرت العادة، سيضم الجيش الليبي عدة قوات تخضع لإدارة هيئة الأركان المشتركة والقيادة العليا برئاسة قائد واحد. وستضم هذه القوات المشاة والبحرية والقوات الجوية والدفاع الجوي وحرس الحدود. يجب توكيل دور القيادة العليا إلى هيئة الأركان المهنية للقوات المسلحة والتي يرأسها القائد العام للقوات المسلحة. وتقوم القيادة العليا للقوات المسلحة بتسمية ثلاثة ضباط صف بناءً على المعايير المهنية وتحيل الأسماء المختارة إلى السلطة التشريعية التي تقوم بدورها بتعيين أحدهم في منصب قائد هيئة أركان القوات المسلحة من خلال تصويت سري. في المقابل، يجب

المصالحة والكشف عن الحقيقة وتزويدهم بضمانات السلامة لدى عودتهم. ويجب أن يقوم كبار القبائل والشيوخ الذين يمثلون القبائل الكبرى بزيارة الليبيين النازحين داخلياً والتخفيف من هواجسهم، وذلك برعاية هيئة المصالحة والكشف عن الحقيقة، على أن تقدم الحكومة الخدمات الأساسية لضمان الحياة الكريمة لهم إلى حين تطبيق التسوية النهائية.

(ج) تحدي غياب المؤسسات العسكرية والأمنية

لا بد لمقترح التعامل مع غياب المؤسسات العسكرية والأمنية من مراعاة بعض الهواجس من أن تجد فئات معينة، ومنها المجموعات المسلحة، في بناء جيش ومؤسسات أمنية مقدمة لعودة انتهاكات حقوق الإنسان والأفعال غير القانونية التي ارتكبتها هذه المؤسسات ضد بعض الجهات الفاعلة السياسية والسجناء في عهد القذافي. ولكن يجب ألا تُستخدم هذه الهواجس ذريعة لمنع بناء الجيش والمؤسسات الأمنية، لا سيما وأن غيابها قد يكون له تبعات خطيرة أقلها انتهاك السيادة الوطنية وانتشار جميع أشكال الجرائم كما يدل الوضع الراهن. ويجب أن يستند استحداث وتفعيل الجيش والمؤسسات الأمنية الضرورية إلى طريقة إنشاء هذه المؤسسات المهنية مع اعتماد طريقة تجنيد مهنية ورؤية وعقيدة واضحتين.

(1) بناء الجيش وتفعيل دوره

اتفاق الفصائل الليبية على عقيدة تسمح بتشكيل الجيش والقيام بدوره هو أولوية قصوى. ويجب تكريس ذلك في الدستور كي يكون الجيش وحده المؤتمن على حماية البلد ودستوره من دون أي تدخل في الحياة السياسية.

أ- معايير بناء الجيش. تستند المعايير إلى الجغرافيا والسكان وحالة العلاقات مع البلدان المجاورة (معادية

ستكون عاجزة عن بلوغ قدرات الميليشيات من حيث التسلح والعديد.

ب- المحفزات. ينبغي زيادة رواتب جميع عناصر الشرطة بصورة متناسبة مع مهامهم. وسيساعد ذلك في تعزيز المستوى المعيشي والوقاية من الفساد والاختلاس. كما يجب اعتماد قانون جديد يسيّر عمل الشرطة بأسرع وقت ممكن مع صياغة أحكام واضحة بشأن التنظيم والأداء والانضباط والرقابة وحماية الشرطة لدى أداء المهام فضلاً عن قواعد اللجوء إلى العنف والاشتباك.

ج- التسليح. يجب أن تتوافق كمية ونوعية الأسلحة التي يحق للشرطة استخدامها مع المهام الموكلة إلى العناصر. في المقابل، يجب تمكين قوة الشرطة من استخدام التكنولوجيا الحديثة للتوفيق مع تصنيف المهام. وفي جميع الحالات، يجب أن يكون عناصر الشرطة قادرين على حماية أنفسهم وإنفاذ القانون عند أداء مهامهم.

د- الهيكلية. يجب أن تتوافق هيكلية الشرطة مع الهيكلية الإدارية للبلد ووحداتها الإقليمية والمحلية ومع حاجاتها المختلفة. وينبغي تعيين قائد أو مفوض للشرطة في كل بلدية. ويشكل قادة وحدات الشرطة مجلساً أعلى للشرطة حيث يقدمون التوصيات إلى وزارة الداخلية بشأن تصميم السياسات وتطبيقها. كما يقوم المجلس بتسمية ثلاثة مرشحين يعيّن رئيس الوزراء واحداً منهم وزيراً للداخلية يكون أيضاً رئيس المجلس الأعلى للشرطة. ومن شأن هذه الآلية أن تساهم في تفادي أي صدامات بين الوزارة والشرطة، لا سيما في هذه المرحلة الحساسة. كما يفيد ذلك في تخطي الانتماءات المناطقية والتعيينات القائمة على نظام الحصص بالنسبة إلى المناصب الحساسة.

هـ الأمن الداخلي أو المباحث. أدى استغلال نظام القذافي لهذا الجهاز إلى تسخيرها لحماية النظام

ألا يتعارض التعيين مع معيار المهنية والجدارة مثل الرتبة الأعلى والأقدمية والصحة الجيدة وغير ذلك من شروط محددة في القوانين العسكرية.

د- التعبئة العامة. تفيد جداول الرواتب الحكومية بوجود 100,000 عنصر تقريباً من القوات المسلحة. ولا تقوم نسبة كبيرة منهم، لا سيما من هم في الرتب العليا، بأي مهام وقد اقتربوا من سن التقاعد أو بلغوه. وكثير لم يحصلوا على أي تدريب مهني لسنوات وقد يكونون قد قرروا البقاء في وظائفهم للحصول على الراتب من دون أي اهتمام فعلي بمواصلة العمل في هذا القطاع. وبالتالي، يقضي أحد الجوانب الهامة لإعادة هيكلة القوات المسلحة وبنائها بالتخلص من العناصر غير المنتجين. ويمكن تحقيق ذلك من خلال خفض سن التقاعد وزيادة رواتب التقاعد. وبهذه الطريقة، سيرتاح الجيش الجديد من هذا العبء فيما سيتمكن المتقاعدون والمستقيلون من الاندماج في قوة احتياط قد تحمل اسم الحرس الوطني، وقد يمكنها أيضاً استقبال عناصر الميليشيات المسلحة المنضمين على أساس فردي. ويجب تنظيم القوة بالتوافق مع تشريعات الخدمة الوطنية الموجودة.

(2) بناء الشرطة والمؤسسات الأمنية وتفعيل دورها

ينبغي إعادة بناء قوات الشرطة كجهاز مدني عادي مهمته حفظ الأمن والسلم والقانون والنظام. ويجب ألا تكون لها أي علاقة بالقضايا السياسية مع التأكيد على ذلك في الدستور. وينبغي اتخاذ الجوانب التالية في الحسبان:

أ- التوقيت. إن توقيت عودة الشرطة إلى الشارع مهم ويجب أن يتوافق مع نزع سلاح الميليشيات لا أن يسبق ذلك. وهذا أمر حيوي لتفادي الصدامات بين الجيش والميليشيات المسلحة، ففي حال وقعت صدامات سيكون لها أثر سلبي على الشرطة التي

المركزية الليبية نفوذاً حقيقياً إلا على مستوى إنفاق الأموال العامة. وعلى الرغم من أن عهد القذافي قد اتسم بالتهميش، تمتع الليبيون بالأمور الأساسية نفسها؛ ولكن ذلك تلاشى خلال النزاع الذي تلا عهد القذافي حيث طغى هدر غير مسبوق للموارد العامة. ويحذر البنك الدولي من أن ليبيا قد تتحول إلى دولة مثقلة بالديون لأن الإنفاق يتخطى بكثير العائدات. ولا يخصص إلا القليل من الإنفاق العام للخدمات والبنى التحتية وتحسين شبل عيش الليبيين. وتكثر المناطق والفئات الاجتماعية الليبية التي تشعر بالتهميش والإقصاء، لا سيما في شرق البلد حيث وفرت سياسة الإقصاء والتهميش التي انتهجها القذافي والمركزية المفرطة التي طبقت بعد عام 2011 الزخم للنموذج الفدرالي لتقاسم الثروات، حتى أن البعض يدعو إلى الانفصال.

ليبيا بلد كبير يسكنه عدد قليل من السكان يتركز 64 في المائة منهم في خمس مدن ساحلية أساسية. وبالتالي، تشكل التنمية المناطقية حاجة استراتيجية ملحة وليس خياراً مترفاً، لأنها تسمح بالتعامل مع قضايا الحرمان والتهميش وتتيح إدماج الأطراف والمناطق الحدودية، ما يشكل ركيزة أساسية في الأمن القومي. وتقتضي معالجة تشعبات المركزية المفرطة التعامل مع توزع السكان والتنمية من خلال سياسة سكانية تترافق مع خطط إنمائية تسمح بتطوير الحياة الحضرية. ومن المستبعد أن تحقق التنمية المناطقية أي نتائج إلا إذا جرى تدعيمها باللامركزية الإدارية التي تسمح بتفويض حق صنع القرار وتخصيص الموارد. والحاجة ملحة لتطبيق الحوكمة المحلية المتكاملة حيث تعتمد المحافظات سياسات مناطقية عامة ضمن إطار استراتيجية التنمية الوطنية وتنفيذ البلديات وفروعها مشاريعها الخاصة تماشياً مع السياسات العامة.

بهذه الطريقة، يتحول دور الحكومة المركزية إلى دور جهة ناظمة لها سلطة الرقابة والمراجعة المالية لضمان

كأولوية، فتشوهت صورته. في المقابل، أظهرت السنوات القليلة الماضية أهمية هذا الجهاز القسوى، تحديداً مع تنامي تحديات الجريمة والإرهاب. وبالتالي، تُعتبر إعادة تنظيم هذا الجهاز الاستراتيجي وترقيته أساسية مع ضرورة مقارنة الموضوع انطلاقاً من هذه الخلفية لكن من منظور الأمن القومي. ونظراً إلى ظروف البلد وأهمية هذا المنصب، يجب أن يكون رئيس جهاز المباحث من أهل الاختصاص يعينه رئيس الوزراء ويكون مساءلاً أمامه.

و- الأمن الخارجي أو المخابرات. نظراً إلى الدور الهام الموكل للمخابرات على مستوى الأمن الوطني، يجب اختيار قيادته بعناية ومن دون التعرض لأي مساومات سياسية. ويجب أن يكون رأس السلطة التنفيذية في البلد، الرئيس أو الشخص المعني، صاحب الحق في تعيين رئيس المخابرات الذي يأتمر له مباشرة.

وينبغي إيلاء عملية تنظيم الجيش والمؤسسات الأمنية العناية والتركيز الواجبين لتمكين هذين الجهازين من تصحيح الاختلالات والتعامل مع الفوضى الأمنية الحالية، والتسلل الأجنبي، والاختراق والتجسس، والإرهاب، والإتجار بالبشر، والمخدرات. ويجب تعيين أشخاص محترفين جاهزين وخبراء في المجال يتمتعون بسجل عدلي نظيف ودمجهم في الأجهزة المختلفة ليشاركوا في عملية إعادة بناء هذه الأجهزة وتطويرها. ويجب توكيل لجنة مختصة مؤلفة من ضباط أمنيين ليبيين أكفاء بصياغة السياسات والإطار العام والآليات المحددة والبرامج وخطة العمل للتنفيذ الفوري.

(د) تحدي اللامركزية المفرطة

على الرغم من أن عملية تسوية النزاع تتمحور بشكل كبير حول وجود حكومة مركزية قوية وقادرة على توحيد بلد متفتت، وإعادة بسط الاستقرار وإعادة إنعاش التماسك الاجتماعي، لم تملك الحكومة

(1) الإنعاش: تشغيل العجلة الاقتصادية

في أي استراتيجية لإنعاش الاقتصاد الليبي، ينبغي تحديد المدن والبلدات الآمنة حيث يسمح المستوى الأمني لمؤسسات الدولة بالعمل من دون مخاطر كبرى. وينبغي وضع خارطة بهذه المدن والبلدات مع تحديد الجهات المحلية الفاعلة، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني القادرة على المساعدة في هذه العملية. وتشير تجربة السنوات الماضية إلى أن بعض المدن والبلدات قد تمتعت بالأمن والاستقرار ويمكن بالتالي أن ينطلق العمل منها.

- إطلاق مشاريع خدمانية في المدن/المناطق الآمنة. ويجب منح البلديات السلطات التعاقدية المناسبة للمشاريع التي تقل قيمتها عن 50 مليون دينار ليبي من خلال مناقصات. ويجب منح رواد الأعمال والمتعاقدين الشباب المحليين حصة في المشاريع لتتاح لهم فرصة اقتصادية للمشاركة في عملية إعادة الإعمار والتنمية؛
- إعادة تفعيل المشاريع التي تعاقدت الدولة بشأنها قبل 17 شباط/فبراير 2011 في هذه المدن والمناطق الآمنة. ويجب أن تستأنف الشركات الأجنبية المتعاقدة قبل 17 شباط/فبراير 2011 عملها وتطبيق واجباتها التعاقدية. وينبغي عدم قبول أي عذر مرتبط بالمخاوف الأمنية أو بالسلامة لأنها لا تنطبق على هذه المناطق. وأي متعاقد أجنبي أو وطني غير متجاوب يجب تجريده من حقوقه التعاقدية من دون أي تعويض مع نقل العقد إلى جهات ليبية، لا سيما المواطنين المحليين المؤهلين وبالتالي إشراك القطاع الخاص المحلي وإنعاشه؛
- إجبار الشركات التي تعود للإيفاء بشروط عقودها على تطبيق التعاقد من الباطن أو التلزم الخارجي لإنجاز الأنشطة والخدمات والتوريد لمنشآت توظف الشباب في تلك المدن والمناطق من أجل تعزيز الاقتصاد المحلي؛

إدارة الميزانيات المحلية بالتوافق مع الممارسات السليمة وإنفاقها وفقاً للمخصصات المحددة. ويعني ذلك قيام حكومة مركزية وسبع وزارات سيادية. أما المهام الأخرى فتقوم بها مجالس متخصصة، مثل مهام المناقصات العامة، والتعليم، والصحة، والإسكان، والتخطيط، والنقل، والاتصالات، والقطاعات الأخرى التي تقوم بأعمال التخطيط الإنمائي الوطني وتحدد القواعد واللوائح والسياسات العامة. ولن يسمح هذا المقترح بالتعامل مع هواجس الداعين إلى الفدرالية فحسب، بل سيطلق أيضاً نظاماً للحكومة المحلية والتنمية المحلية مع الحفاظ على الأمن الوطني. وينبغي تكريس النهج المقترح في الدستور النهائي.

(هـ) تحدي إدارة الاقتصاد الوطني

لقد أصبح تضمين العناصر الاقتصادية في أي نهج يُعتمد لفترة ما بعد النزاع حاجة أكثر إلحاحاً نظراً لطبيعة الاقتصاد الريعي في ليبيا وفشل التنمية في تحقيق التنوع والازدهار. ويجب أن يراعي أي نهج في فترة ما بعد النزاع تحديات الاقتصاد الكلي وأن يعتمد على المديين القصير والمتوسط السياسات الكفيلة بمنع تجدد النزاع. ويمكن تحقيق ذلك من خلال خطة قصيرة الأمد موجهة نحو التخفيف من حدة المشاكل الراهنة مع إطلاق مجموعة من المشاريع توفر فرص العمل المباشرة وغير المباشرة للشباب.

كما يتطلب تحقيق اللامركزية الإدارية توكيل البلديات بمسؤولية إدارة القطاعات الخدمانية. ويجب أن تكون المجالس الوزارية المتخصصة مسؤولة عن مهمة التخطيط للسياسات التي ينبغي على البلديات اتباعها وتنفيذها فضلاً عن تخصيص ما يلزمها من ميزانية وتمويل. كما ينبغي تشكيل مجلس أعلى للمناقصات يكون مسؤولاً عن إدارة المناقصات الخاصة بجميع مشاريع الدولة مع ضمان الشفافية والمهنية والمساءلة في إدارة العقود الحكومية.

البدايل وتخفف من الاعتماد على النفط. وينبغي إنشاء سبعة مراكز جامعية للمناطق الكبرى السبع تدمج جميع مراكز التعليم العالي والبحوث القائمة. ويجب أن تدعم هذه المراكز الاقتصادات المنطقية من خلال تعزيز الهوية الاقتصادية، لا سيما في المرحلة الأولية. وفي حال تخصصت جامعة سبها مثلاً في الطاقات البديلة، ستكون المشاريع كلها قائمة على الطاقة الشمسية وطاقة الرياح مع استغلال مقدرات منطقة فزان في هذا المجال وتوظيف الخريجين في المنطقة نفسها. وسيعمل خريجو جامعة عمر المختار التي تركز على الزراعة في هذا القطاع في منطقة الجبل الأخضر. أما منطقة الوسط التي تتوفر فيها الموارد المعدنية والنفطية، فستركز في تحديد هويتها الاقتصادية على القطاعات والخدمات ذات الصلة مثل قطاع البتروكيماويات، في حين أن منطقة الجبل الغربي ستركز على توليد الوظائف في قطاع الخدمات المهنية مثل المحاسبة والإدارة والشؤون المالية. أما جامعة بنغازي بترتيبها المتقدم في مجال الاقتصاد والقانون وجامعة طرابلس التي تركز على الهندسة والطب، فسيكون لكل منهما دور متخصص.

يبقى الهدف تحقيق التنمية المستدامة والتنوع الاقتصادي حيث تضطلع الجامعات في المناطق المختلفة بأدوار محورية تمكنها من الاستثمار في مجال البحوث والتطوير وتضمن نجاحها المستمر وتحولها إلى مراكز امتياز في مجالات تخصصها المختلفة. وسيقوم التنافس ما بينها، فترفع بذلك من مستوى المعايير وتجذب الطلاب الأجانب الذين يدفعون الأقساط، ما يؤدي إلى تعزيز الدخل الوطني والتخفيف من تركيز الخريجين الباحثين عن عمل في مدن كبرى قليلة. كما ستشجع التنمية المنطقية النزوح العكسي من الشمال إلى الجنوب. وستدعم هذه المشاريع مساعي الاكتفاء الذاتي في المناطق وتحد من مشاعر التهميش وتعزز الاندماج الوطني ومساعي المصالحة.

- اتخاذ التدابير القانونية بحق الشركات التي ترفض استئناف العمل. ومع أن العقود المبرمة بين الحكومة والشركات تتضمن بنداً واضحاً وصريحاً يفيد بأن ما من شركة يحق لها ترك البلد قبل إبلاغ السلطة المتعاقدة، فقد ترك معظم المتعاقدين الأجانب ليبيا خارقين الموجبات القانونية. ولكن نظراً للظروف، يجب تسليمهم إخطاراً نهائياً يطالبهم باستئناف العمل قبل المباشرة بأي إجراءات قانونية؛
- توجيه المحفزات والمشاريع العابرة للقبائل والمناطق نحو تدعيم عملية المصالحة الوطنية وإنعاش الاقتصاد؛ ويشكل هذا الإجراء الاقتصادي الركيزة الأساسية في عملية بناء الدولة.

(2) المناطق الاقتصادية الحرة

لا بد من بناء رابط بين شكل الحكم وتنمية الأطراف يراعي التنمية المنطقية. فذلك ليس أساسياً فقط للتعاقي الاقتصادي لكنه محوري أيضاً للأمن القومي. ويمكن تحقيق هذا الهدف من خلال إنشاء أربع مناطق اقتصادية حرة على النحو التالي:

- منطقتان في الجنوب؛
- منطقة على الحدود مع مصر (في قرية امساعد)؛
- منطقة على الحدود مع تونس (راس جدير) أو على الحدود الليبية التونسية الجزائرية (غدامس)

ستكون هذه المناطق الأربع مناطق جذب اقتصادي فتشكل مراكز اقتصادية وتسمح بتخطي الفروقات الاقتصادية والإنمائية بين المناطق. كما أنها ستساعد في استغلال موارد المناطق، بما في ذلك الموارد البشرية، في مهام الإدارة ومحاربة أنشطة التهريب والأنشطة الجرمية عبر الحدود، مع تطوير طرق العبور التجارية بالتزامن مع تعزيز أمن الحدود.

(3) إرساء رؤية إنمائية طويلة الأمد

يشكل إرساء رؤية إنمائية طويلة الأمد شرطاً مسبقاً لتحديد شكل الاقتصاد الوطني. فهذه الرؤية تحدد



(4) الإدارة العامة

كذلك لا بد من تخصيص ميزانيات البلديات للقطاعات التالية، وتوزيعها عليها: الإسكان والمرافق؛ الصحة والبيئة؛ الاتصالات؛ العمل؛ المواصلات؛ الزراعة؛ الصناعة؛ الاقتصاد والتجارة؛ رعاية المرأة والطفل؛ الشؤون الاجتماعية؛ الرياضة؛ الإعلام والثقافة؛ علم الآثار؛ السياحة.

(5) هيكلية حكومة الوحدة الوطنية

من أجل النجاح في تبني نهج لامركزي وتحقيق أهداف ما بعد النزاع، لا بد من تكييف الهيكلية الحكومية وفقاً لهاتين الغايتين. ولا بد من أن تعمل الحكومة الأولى بعد النزاع وفقاً لآلية مصممة بعناية لمواجهة التحديات المفصلة في هذا التقرير. ولا يجوز أن تكون حكومة عادية، بل لا بد من أن تكون حكومة تعمل كهيئة إغاثة في حالات الطوارئ، بينما تضع الأسس للانتقال إلى عملية شاملة وجامعة لبناء الدولة. وبالتالي، لا بد من أن تكون صغيرة ومحدودة وتنفذ الوظائف الأساسية من خلال هيكلية أساسية تتضمن:

- رئيس مجلس الوزراء (يُسنَد إليه أيضاً هدف تحقيق المصالحة الوطنية)؛
- النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء (يشرف على الوكالات المكلفة بتقديم الخدمات)؛
- النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء (يشرف على الوكالات المكلفة بإنتاج السلع والمواد)؛
- الوزارات السيادية للشؤون الخارجية، والداخلية، والدفاع، والعدل، والمالية والتخطيط، والاستثمار.

وتوكل المجالات الوزارية المتبقية إلى مؤسسات أو سلطات أو وكالات أو هيئات متخصصة، تضطلع بأدوار تنظيمية حيث تضع سياسات عامة لتنفيذها على مستوى البلديات (يمكن الاطلاع على هيكل مقترح مفصل للإدارة في نهاية هذا الفصل).

لا بد من تحويل الإدارة العامة إلى مؤسسة مهنية، تعتمد الجدارة مقياساً. أما في الوقت الراهن، فتفتقر الإدارة العامة إلى الشفافية، إضافةً إلى أنها مُثقلة بعشرات آلاف الموظفين. وفي عام 2015، صرح ديوان المحاسبة أن في ليبيا 1.5 مليون موظف في الإدارة العامة، ومن بينهم نحو 500 ألف موظف وهمي يتلقون الرواتب. ومن الضروري جداً سن تشريعات جديدة للخدمة المدنية، لاستبدال القانون الذي عفا عليه الزمن، والذي اعتمد خلال العقود الستة الماضية. ولا بد من أن يقضي التشريع الجديد بإنشاء الخدمة المدنية بصفتها أحد أجهزة الدولة، على أن يكون هذا الجهاز مسؤولاً أمام العامة والقانون والحكومة الديمقراطية، وأن يكون موظفوه محايدين سياسياً. كذلك، من الضروري جداً إنشاء لجنة للخدمة المدنية مستقلة ومحايدة، لتحقيق الإصلاح المنشود وإعادة الهيكلة على جميع مستويات الإدارة العامة، وضمان قيام الخدمة المدنية على الجدارة والمهنية. ويمكن تعزيز دورها وإعطاؤه الأولوية المناسبة بإنشاء لجنة بارزة مشتركة بين الوزارات، تابعة لرئيس مجلس الوزراء، أو للوزير المسؤول عن الخدمة المدنية.

ويجب أن تعكس إعادة هيكلة بيروقراطية الدولة وقطاعاتها الأهداف الإنمائية المطروحة سابقاً. ولا بد من إنشاء هيكلية لامركزية حديثة، لها سياسات وخطط عمل مفصلة ومحددة، تُنفذ وفقاً لجدول زمنية مناسبة. وينبغي أن يكون أحد العناصر الرئيسية في العلاقة بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية هو إحالة دور الإشراف التنظيمي للحكومة المركزية، بينما تُمنح الإدارة المحلية حرية التقدير خلال إدارة شؤونها. وفي هذا الصدد، ينبغي تفويض إدارة قطاعات الخدمات للبلديات، بينما تكلف المجالس الوزارية بوضع سياسات تلتزم بها البلديات.

من النزاعات المحتملة، وهو الأمر الذي فشلت ثلاث هيئات انتقالية هي المؤتمر الوطني العام، ومجلس النواب، والهيئة التأسيسية لصياغة الدستور، في التعامل معه. وعندما تنهار الدولة، أو تكون متجهة نحو الانهيار، لا بد من إيلاء الأولوية لإعادة بناء الثقة والتعاون بين المواطنين، وهو أساس إعادة بناء وظائف الإدارة الأولية. ويسهم ذلك في تحديد نقاط التدخل الصحيحة، فضلاً عن أنه يساعد على تحديد الركائز الأساسية لهذه الاستراتيجية. لذلك، بدايةً لا بد من الشروع في عملية مصالحة وطنية حقيقية.

لقد بينت التجربة الدولية أن من الضروري عقد مؤتمر سلام وطني شامل فعلاً، يفضي إلى معاهدة سلام ومصالحة وطنية. وتشكيل جمعية تأسيسية وطنية غاية في الأهمية لتمثيل جميع شرائح المجتمع، ليتسنى للجميع، بمن فيهم الموالون للنظام السابق، الاتفاق على رؤية مشتركة وعلى أسس الدولة ومؤسساتها. ووفقاً للدراسات، يتوافق ذلك مع متطلبات اعتماد تدخلات تدريجية ما بعد النزاع، كذلك ينبغي أن يكون محور عملية إعادة التأهيل وأن يمثل شرطاً أساسياً لما يلي ذلك من إعادة تشكيل، ولمرحلة التنمية التي تنطوي على بناء الدولة، إضافةً إلى أنه عامل لا غنى عنه لتحقيق الشرعية. ولم تنجح محاولات بناء السلام السابقة، إذ استندت إلى توحيد مصالح "المنتصرين" وأرائهم وأحكامهم المسبقة وامتيازاتهم مقابل إقصاء "المهزومين".

لم يُطرح سوى "سلام مرغوب" متجانس واحد، استبعد أي منافسين حقيقيين أو محتملين، كان ممثلوهم إما قد قُتلوا أو سُجنوا أو حُكم عليهم بالنفي. فاستُبعد هدف التوصل إلى اتفاق سلام شامل وعادل. وكما استخلصت المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات التابعة للإخوان المسلمين، انطلق المنتصرون في انتفاضة شباط/ فبراير 2011 ليحكموا ليبيا، مع مزيد من الاستبعاد نتيجة لقانون العزل السياسي. فنجم عن هذا القانون رفض لانتفاضة

جيم. رؤية وعقد اجتماعي جديد

بالنظر إلى طبيعة النزاع في ليبيا، لا بد من التوصل إلى رؤية مشتركة لبناء الدولة وتحقيق إجماع حول مبادئها الأساسية. فمن شأن هذه الرؤية أن تضع أسس الدولة الجديدة ومؤسساتها، وعلاقتها بالناس. وجرى توضيح العناصر الأساسية المقترحة لهذه الرؤية في الرسوم المدرجة في نهاية هذا الفصل، مع التأكيد على دورها في السلام والانتعاش المرتبطين بالمصالحة.

1. أسبقية تجديد العقد الاجتماعي

كانت هياكل الدولة الليبية متورطة كثيراً في النزاع. فقد انخرط كثير منها في ممارسات نظام القذافي الاستبدادية والقمعية، ما ولد عداءً تجاهها، ولا سيما من بعض قطاعات السكان والجهات الفاعلة الأساسية ما بعد 2011. وأدت الانتفاضة وما تلاها من ممارسات إلى انشقاق كبير، وإلى استقطاب المجتمع رأسياً وأفقياً، خاصةً الشرائح الكبيرة من المجتمع التي استُبعدت بعد عام 2011 استناداً إلى مزاعم بأنها موالية للنظام السابق، وأن فظائع قد ارتكبت باسم انتفاضة 17 شباط/فبراير. وتحتاج عملية بناء الدولة إلى الاعتراف بالسجل التاريخي لتشكيل الدولة، وبأهمية العلاقات السياسية والاقتصادية المحلية في صياغة العقد الاجتماعي الذي تنبثق عنه الشرعية والفعالية.

لا بد من أن يتطرق نهج بناء الدولة إلى إدارة موارد البلد الطبيعية وتوزيعها، وإعادة تأكيد السيطرة على وفرة الموارد الطبيعية وإدارتها على نحو يدعم السلام والانتعاش الاقتصادي لأنها مصدر أساسي للربح، وبالتالي تمثل مسرحاً أساسياً للخصام بين الزعماء المحليين. ومؤسسات الدولة هي مركز الشرعية والسلام الاجتماعي، فتعزز السياسات الشاملة وتحث

إدراج أسباب النزاع الجذرية في أجندة بناء السلام، واحتمال أن يتحلى الأطراف بالإرادة السياسية ويحافظوا عليها، لإرساء الديمقراطية وتحقيق التنمية فضلاً عن زرع التآلف والتوفيق بين السكان.

تحاكي عملية المصالحة الوطنية أساليب وممارسات تقليدية شائعة في ثقافة ليبيا وتاريخها، ولا بد منها للانتقال من مجتمع عرضة للعنف، إلى مجتمع يلجأ إلى أساليب سياسية للتوصل إلى توافق في الآراء ولحل النزاعات. وإحدى الطرق لتحقيق هذه الغاية هي إعادة إطلاق الحوار الوطني الليبي تحت رعاية الأمم المتحدة. ويمكن الشروع في ذلك بإعادة تشكيل لجنة الحوار الليبي، لتشمل جميع أطراف الأزمة الحالية، من دون استثناء أيّ حزب، ما عدا المجموعات التي صنّفتها الأمم المتحدة إرهابية.

2. عناصر العقد الاجتماعي: إطار من المبادئ لصياغة الدستور

في ما يلي مجموعة من المبادئ والأساسيات التي تقدم الإطار اللازم لصياغة دستور، وسينتج عن هذه العملية مستند يخضع للاستفتاء. ولا بد لعناصر العقد الاجتماعي من أن تنبع من حوار وطني شامل.

المبادئ الأساسية للعقد الاجتماعي المقترح هي التالية:

1. جميع الليبيين متساوون في الحقوق والواجبات، ويتحملون جميعاً مسؤولية مشتركة في إعادة إعمار الوطن، لإقامة ليبيا موحدة لا يمكن تهديد سيادتها ولا تقسيمها.
2. الدستور هو الإطار المرجعي الوحيد الذي يعود إليه جميع الليبيين، وتستند إليه جميع قوانين البلد.
3. اللامركزية ضامن ضد التهميش، وتكفل توزيع الموارد على نحو عادل في سياق تعدي،

شباط/فبراير من قبل الليبيين داخل البلد وخارجه. وعلاوة على ذلك، رُفضت الدعوات إلى العودة إلى البداية وإطلاق مفاوضات "المكون التأسيسي".

يجب أن تبدأ التدخلات بعمليات طارئة لمعالجة التحيزات والممارسات غير العادلة بحق الذين يُسقون المهزومين. فقد اتخذ المؤتمر الوطني العام، حين تولى السلطتين التشريعية والتنفيذية، خطوات ذات دوافع سياسية، منحت المليشيات حصانة بشكل أساسي، وميزت مناطق أو قبائل معينة، بينما استبعدت الآخرين. ولا بد من إبطال هذه الخطوات. ويجب وضع حد لعواقب هذه السياسات وغيرها من التشريعات الاستبعادية. وكما أشار يزيد صايغ، صنع ذلك سياقاً "استُبدلت فيه العدالة الانتقالية بعدالة المنتصر... إضافةً إلى قانون العزل السياسي الذي أقر في أيار/مايو 2013، الذي أخذ عملية التطهير والملاحقة الجنائية بحق أعداد كبيرة من موظفي الخدمة المدنية والضباط المرتبطين بحقبة القذافي إلى حد أبعد بكثير من أي دولة عربية أخرى شهدت انتفاضة شعبية، ما وُدد فعل قوياً، وآل نهايةً إلى حرب أهلية"²⁸⁶.

بالرغم من أن لجنة الستين المُنتخبة لصياغة الدستور الدائم قد صوتت على مستند يجب أن يخضع لاستفتاء، أغرقت الخلافات والنزاعات الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور والمستند الذي خلّصت إليه، وباتت المسألة اليوم في عهدة القضاء. وعملت الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور في ظل غياب تمثيل الأقليات، كذلك قاطعها بعض الأعضاء. ولا بد من أن يضمن المجتمع الدولي إجراء نقاش ومفاوضات مفتوحة على الصعيد الوطني، تشمل أولئك المنفيين في بلدان أخرى. ويجب أن تمثل هذه المفاوضات جزءاً من اتفاق مصالحة وطنية أوسع نطاقاً، وأن تفصل عناصر الرؤية والهياكل الدستورية الأساسية، بما في ذلك دور الشريعة الإسلامية، وحقوق المجموعات الثقافية، والحكم المناطقي والمحلي. وكلما كان نطاق الملكية أوسع، زاد احتمال

- وتحافظ على التماسك والسلام. وفصل السلطات واستقلال القضاء ركيزتان لسيادة القانون.
4. حرية التعبير مكفولة لجميع الليبيين، بغض النظر عن الجنس، أو المجموعة العرقية أو القبيلة أو المنطقة التي ينتمون إليها.
5. حرية إنشاء الأحزاب السياسية وحرية تكوين الجمعيات مكفولتان للجميع من دون أي تمييز. والشرط المسبق الوحيد هو إقرار هذه المبادئ التي يتفق عليها الليبيون.
6. الإسلام والأهداف النبيلة للشريعة هما الإطار المرجعي الذي لا بد من أن تتماشى معه القوانين، ما يعني أنه لا يمكن إساءة استخدام الشريعة لأغراض سياسية أو حزبية.
7. منذ الاستقلال، مثلت الحياة السياسية في ليبيا حقلاً من التجارب والجهد الإنساني الهادف إلى تجسيد تطلعات الليبيين، فحققت درجات متفاوتة من النجاح والفشل. وينبغي أن يجتمع الليبيون دائماً على هدف بناء دولة وطنية تمنح مواطنيها شعوراً بالكرامة وحياةً كريمة، في ظل سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان.
8. لا تسقط الجرائم بمرور الوقت، فيجب تقديم جميع الجناة إلى العدالة.
9. الملكية الخاصة حق مقدس لا يمكن انتهاكه إلا بموجب القانون من أجل المنفعة العامة.
10. ثروة ليبيا ملك جميع الليبيين. وتنمية الأقاليم على نحو متوازن لا تمثل فقط أساس توزيع الثروة على نحو عادل، بل أيضاً جوهر الأمن القومي في بلد شاسع المساحة وقليل السكان.
11. لا بد من استعادة الممتلكات الليبية التي جرى الاستيلاء عليها بصورة غير قانونية، أو سُرقت، أو نُقلت إلى الخارج بطريقة غير مشروعة أو على نحو خادع. وهذه مسؤولية أساسية لأي حكومة وطنية.
12. يمثل الجيش الوطني الحديث، الذي تقتضي عقيدته حماية الأرض والالتزام بالدستور من دون التدخل في السياسة، شرطاً أساسياً للسيادة.
13. لا بد من جهاز أمني محترف وفعال يخضع للقانون، من أجل إحلال الأمن في البلد وضمان سلامة سكانه وممتلكاتهم.
14. المجموعات الثقافية عنصر جوهري في المجتمع الليبي، وأحد مصادر غناه، ويجب أن تتمتع بالحقوق نفسها كسائر المواطنين، وأن تشارك الواجبات في الوطن مع جميع الليبيين.
15. المصالحة الوطنية والعفو العام هما أساس بناء المجتمع والدولة. ولا بد من أن يعود جميع الليبيين النازحين أو المنفيين إلى ديارهم ووظائفهم من دون أي شروط. وعلى الدولة تقديم تسهيلات لذلك، فضلاً عن إعطاء جميع الليبيين المتضررين تعويضات مناسبة، وهذا ما ينبغي على أي حكومة أن توليه الأولوية.
16. خلال التعامل مع جميع الدول، ينبغي أن تقوم السياسة الخارجية وجهازها الدبلوماسي على الاحترام المتبادل والمعاملة بالمثل، وأن تخدم المصلحة الوطنية، إضافة إلى خدمة الليبيين في إطار الحفاظ على السيادة وحمايتهم.
17. يجب مراجعة القوانين على جميع المستويات، بغض النظر عن تاريخ إصدارها، لإلغاء أي تناقض مع القانون الدولي والميثاق الدولي لحقوق الإنسان والبروتوكولات ذات الصلة، وللتأكد من تماشيها مع أهداف الشريعة. ولا بد من تنفيذ هذه المهمة قبل إصدار الدستور.
18. يجب اعتماد القوانين والإجراءات الضرورية وتنفيذ جميع الأحكام الهادفة إلى محاربة الفساد والتصدي للعجز الحكومي والبيروقراطية غير الفعالة.
19. يجب تقديم المساعدة والرعاية لأسر جميع الضحايا والأشخاص المختفين وذوي الإعاقة منذ شباط/فبراير 2011. ويجب على الدولة تقديم كل المساعدة الممكنة، بغض النظر عن التوجهات السياسية. ويمكن تطوير صندوق الجهاد ليموّل هذه المهمة.

20. لا بد من مشاركة دولية مباشرة في إدارة ورصد مالية الدولة وإيراداتها ونفقاتها. لكن يجب أن يقتصر هذا الدور الدولي الفاعل على المرحلة الانتقالية، إلى حين اعتماد الدستور وتولي حكومة مُنتخبة ديمقراطياً السلطة.
21. لا يمكن تسليم أي مواطن ليبي إلى سلطات أجنبية لغرض محاكمته.
- يمكن تثبيت هذه المبادئ من خلال تشكيل هوية اقتصادية وطنية لليبي انطلاقاً من أن في ليبيا قطاعات مختلفة مخصصة لسبع محافظات رئيسية. ومن شأن ذلك أن يؤسس اقتصاد خدمات متنوعاً ويقوم على المعرفة وأن يقلل الاعتماد على النفط تدريجياً. والقطاعات السبعة هي:
1. **تجارة المرور العابر.** الاستثمار في المناطق الحرة في المدن الحدودية، وبناء المطارات والموانئ ومرافق صيانة السفن التجارية على طول ساحل البحر الأبيض المتوسط.
 2. **استخدام الموارد البحرية.** إنشاء صناعات ذات قيمة مضافة، وتفعيل الاتفاقيات الدولية في حوض البحر الأبيض المتوسط في مجال صيد الأسماك، وبناء أسطول لصيد الأسماك من خلال مشاريع مشتركة، إضافةً إلى التخصص في مستحضرات التجميل والمنتجات الطبية المصنوعة من مواد بحرية.
 3. **السياحة.** الاستثمار في السياحة الثقافية والصحراوية، واستغلال تراث ليبيا الأثري.
 4. **التعليم والصحة.** تطوير هذه القطاعات لتلبية الحاجات المناطقية، وتوأمة الجامعات والمستشفيات المحلية مع تلك الدولية.
 5. **ربط الاقتصاد الليبي المستقبلي الذي يتسم بالتنوع بالديناميات الإقليمية.** تعزيز قدرات الموارد البشرية للبلدان الأفريقية المجاورة للمساعدة في التعامل مع الهجرة غير القانونية.
6. **البناء.** تطوير البنية التحتية، وتعزيز دور القطاع العام.
7. **الطاقات المتجددة والبديلة.** استغلال ثروات ليبيا من الموارد الشمسية وموارد الرياح، باستخدام تكنولوجيات الطاقة المتجددة.
- من المكونات الأساسية لأي اتفاق أو عقد اجتماعي كيفية توزيع الثروة الوطنية بغية معالجة التهميش، وبالتالي تعزيز أي اتفاق سلام. ومن المهم تحويل تدفق الثروة من نموذج مركزي للحكومة والإدارة الاقتصادية إلى نموذج أكثر تشاركية وإنصافاً.
- لا يمكن التوصل إلى أي اتفاق إذا بقيت الثروة أسيرة النموذج الريعي المركزي الحالي. فينبغي أن تعتمد الجولة الجديدة للحوار الليبي في البداية نموذجاً اقتصادياً جديداً يسمح بتدفق الأموال في نظام لامركزي يشجع حقوق التمويل، بدلاً من الربوع التي لا تخضع للمساءلة عن طريق المصرف المركزي الليبي. فقد صُرفت مليارات الدولارات لمصلحة حكومة خاضعة للميليشيات، ورشّت هذه الحكومة الليبيين بميزانية تبلغ 45 مليار دولار لشراء شرعية هشة ومؤقتة للانتخابات. لكن بدلاً من ذلك، كان من المفترض عدم صرف الأموال إلا في ظل نظام للتمويل العام ما بعد النزاع. واستطاعت الأموال التدفق إلى النظام الهش قبل التوصل إلى الاتفاق اللازم بكثير، في وقت كان المجتمع خارجاً للتو من حرب أهلية دموية، ومتجهاً بسرعة نحو المزيد من النزاع. ونتجت عن تلك الممارسات عواقب وخيمة حيث جعلت التحول الديمقراطي عرضة للخطر إذ كان قائماً على استرضاء الميليشيات. وإذا استمر المركز في التلاعب بالحوافز والمؤسسات، سيغدو حل النزاع والصراع أقل ترجيحاً.
- ونتيجة لذلك، جرى اقتراح رؤية لإعادة هيكلة إدارة الإيرادات، من خلال اتفاق اقتصادي ليبي قائم على الحقوق. ويضع الاقتراح أسس القواعد المالية العامة لتحديد حصص الميزانية التي تحصل عليها الأجزاء

2. **حقوق المجتمعات المحلية.** يجب أن تلبى هذه الحقوق الاحتياجات والطموحات المحلية، بينما تتعامل مع عواقب الانتفاضات والمظالم والتحديات الأمنية المحلية، وتسهم في الجدوى الاقتصادية. وتشمل الحقوق: احتكار القوة الشرعية في المجال المحلي؛ والسلطة على الميزانيات المحلية؛ وإدارة الاقتصاد المحلي والاستثمارات والتجارة، إضافةً إلى تنظيم الأصول العامة؛ وتقديم جميع الخدمات الاجتماعية (الصحة، التعليم، الإسكان)؛ واستقلال المجتمع المدني على نحو تام.

3. **حقوق الأسرة في الضمان الاجتماعي والاستقرار.** يهدف منح العائلات حقوقاً اقتصادية إلى تجاوز الممارسات الريعية الطويلة الأمد والتي لم تسهم إلا في توليد العمالة الوهمية والزبائنية. ولتحقيق هدف توزيع الثروة على نحو عادل، يمنح النموذج المقترح العائلات الليبية حق الحصول على دخل أساسي شامل يحل محل الرواتب المختلة والفضرة وسياسات الدعم الموروثة عن حقبة القذافي. ويتألف هذا الدخل من دعم مالي تقدمه الحكومة المركزية مباشرةً وراتب تقدمه الحكومة المحلية.

4. **حقوق المواطن الليبي في الملكية الخاصة.** هذا الحق غاية في الأهمية لمنح جميع الليبيين حقوقاً متساوية في جميع الموارد والأصول التي تملكها الدولة، وبالتالي وضع حدٍ لاحتكار هذه الأصول منذ أمد طويل من قبل سلطة مركزية اتسمت بالفساد وتسببت بشعور بعض المناطق بالإقصاء والتهميش. فيجب أن يحصل جميع المواطنين على حصة عادلة في الأصول التي تملكها الدولة فوق مستوى الأرض والمستخدم للنتاج، وأن تفوض الحكومة المركزية مباشرةً صكوك ملكية الأصول، وأن تنقل الملكية على نحو تدريجي مع الوقت وفقاً للأداء المؤسسي، وأن يستند تقييم الأصول القائمة إلى السوق.

المركزية والمحلية والاجتماعية، ويكرّس هذه القواعد المالية في الإعلان الدستوري إلى جانب الاتفاق السياسي الليبي. ومن شأن ذلك الحؤول دون تسييس المؤسسات الاقتصادية السيادية الأساسية مثل مصرف ليبيا المركزي، والمؤسسة الوطنية للنفط، والمؤسسة الليبية للاستثمار، فضلاً عن بناء قاعدة متينة لإطار المساعدات الدولية الموجهة إلى الحوكمة الليبية.

3. نموذج مقترح لاتفاق اقتصادي ليبي من أربعة حقوق أساسية

يحدد الاتفاق الاقتصادي الليبي المقترح أربعة حقوق أساسية، يتطلب كل منها إنشاء مؤسسة معنية من أجل تنفيذه. وتشكل إيرادات النفط وأصول الدولة موضوع هذا النموذج المقترح وقوته الملزمة. ولا بد من محاولة الإقدام على ذلك، مع إدراك أن الشكل النهائي لهذه المؤسسات سيتحدد وفق مسار أطول أجلاً، غير أنه لا بد من أن يستند بدايةً إلى الدور المعزز لمصرف ليبيا المركزي، والمؤسسة الليبية للاستثمار، والمؤسسة الوطنية للنفط، فضلاً عن الدور الفاعل الذي تضطلع به الأطراف الدولية في إنشاء آلية للحوكمة الاقتصادية في ليبيا، إضافةً إلى إدارة مالية عامة تتسم بالوضوح. وعليه، فُسمت هذه الحقوق إلى أربع مجموعات:

1. **حقوق الدولة.** وتترجم هذه الحقوق إلى مهام ووظائف وواجبات عدة، تُنفذ على المستوى المركزي وتتصل بصفة خاصة بالسيادة بمعناها الأساسي. وتشمل حقوق الدولة وواجباتها: احتكار القوة الشرعية في المجال المركزي؛ وامتلاك الموارد الطبيعية وإمكانية تصديرها؛ وتخصيص الإيرادات النفطية بالاستناد إلى ميثاق حقوق، وإلى قوانين الميزانية الوطنية والمحلية؛ وسياسة الاقتصاد الكلي والسياسة النقدية؛ والسياسة الخارجية والعلاقات الدولية؛ ومشاريع البنية التحتية الاستراتيجية (الطاقة والمياه).

الليبية للاستثمار، إذ لن يؤثر بعد ذلك من يتولى السيطرة سياسياً في الحكومات المركزية أو تلك المحلية.

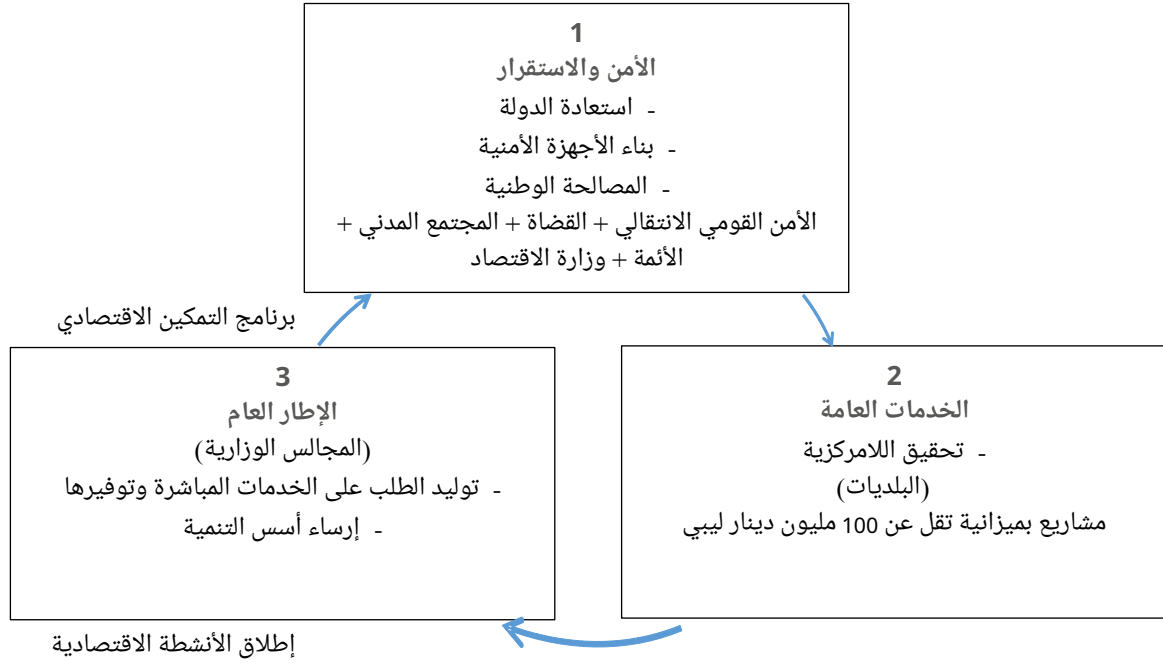
ولكن ينبغي أن يتجنب هذا النهج تعزيز سياسات الاقتصاد الريعي الحالية. فالمدفوعات المالية (الحقوق) التي يحصل عليها الأفراد والأسر تُستخدم على نحو أفضل عندما لا تكون مبالغ نقدية، بل تأخذ شكل "أموال لبدء التشغيل" يمكن استثمارها في الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية، ما يضيف التنوع على الاقتصاد الوطني والدخل العائلي. وعلى الحكومة توفير السياق واللوائح اللازمة لتحقيق ذلك، في إطار الأهداف المنشودة من ناحية اعتماد المناطق الاقتصادية وهوياتها، كما هو موضح أعلاه. كذلك على الحكومة تقديم حوافز مثل الملائات الضريبية والتدريب.

ويُستخلص مما سبق أن من الضروري جداً أن يتوصل الليبيون إلى إجماع وأن يبتوافقوا على رؤية مشتركة للدولة. وإذا استطاعوا تخطي جراحهم والمظالم التي تعرضوا لها، وتوصلوا إلى إجماع، فسيحققون أهدافهم بغض النظر عن أي نموذج مؤسسي يعتمدون.

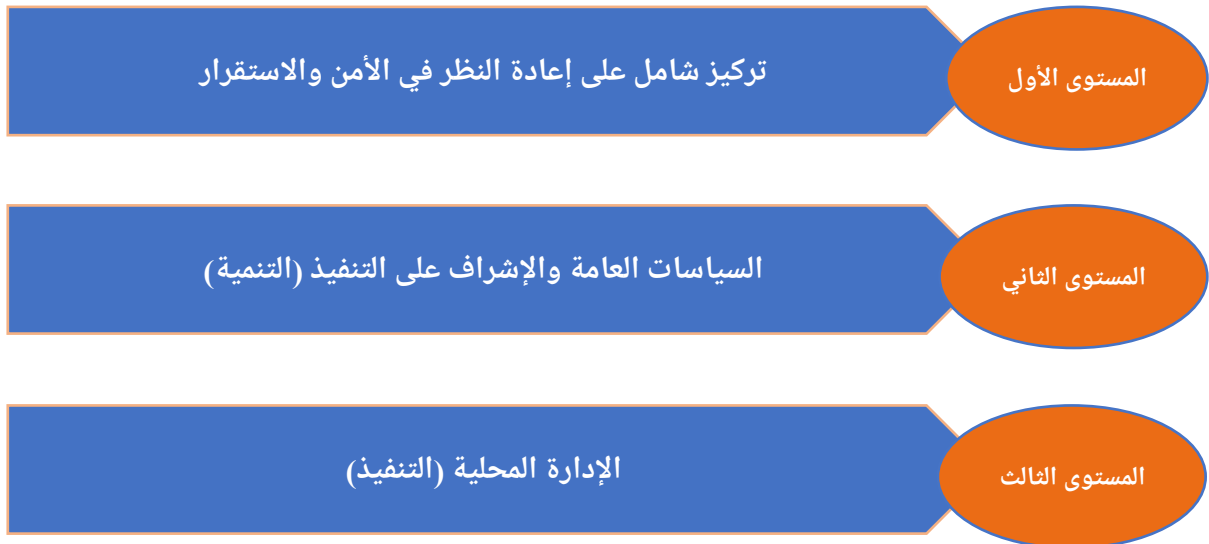
تتطلب هذه الحقوق وتطبيقها قواعد مالية تعمل على التخلي عن الاقتصاد الريعي وإنشاء اقتصادات جديدة. ولا بد من الإجماع حول هذه القواعد المالية الجديدة وترسيخها في الرؤية المشتركة لتصبح قواعد دستورية تشكل إطاراً للسياسات المالية والنقدية. وعند قبول هذه القواعد، سيتعين تغيير النظام المركزي الحالي للتمويل العام وتدفع الأموال تغييراً جذرياً. ويبدو أن مصرف ليبيا المركزي، الذي يدير تدفق الأموال حالياً، هو المؤسسة الفاعلة الوحيدة القادرة على قيادة جهد موحد لتحقيق التغيير المنشود. وبالتالي، لا بد من تمكين المصرف من تأدية دور جامع وذلك بمنحه الولاية المطلوبة بالإجماع. هذا الإجماع يجب أن يوحد المصرف نفسه وأن يعيد التماسك إلى النظام المصرفي. كما ينبغي أن يضيف على المصرف طابعاً حياً لا جدال فيه، بما في ذلك تعيين حاكم محايد سياسياً ومجلس إدارة من الخبراء المحترفين، وذلك بمساعدة دولية هامة. وإذا توصل الفاعلون السياسيون الليبيون فعلاً إلى اتفاق بشأن الحقوق الاقتصادية لهذه المؤسسات، فستضمن استقلالية وحياد مصرف ليبيا المركزي، والمؤسسة الوطنية للنفط، والمؤسسة

هيكلية مقترحة للحكومة

إطار لمؤسسات ما بعد النزاع



الجدول التنظيمي الحكومي المقترح



الجدول التنظيمي الحكومي المقترح (المستوى الأول)

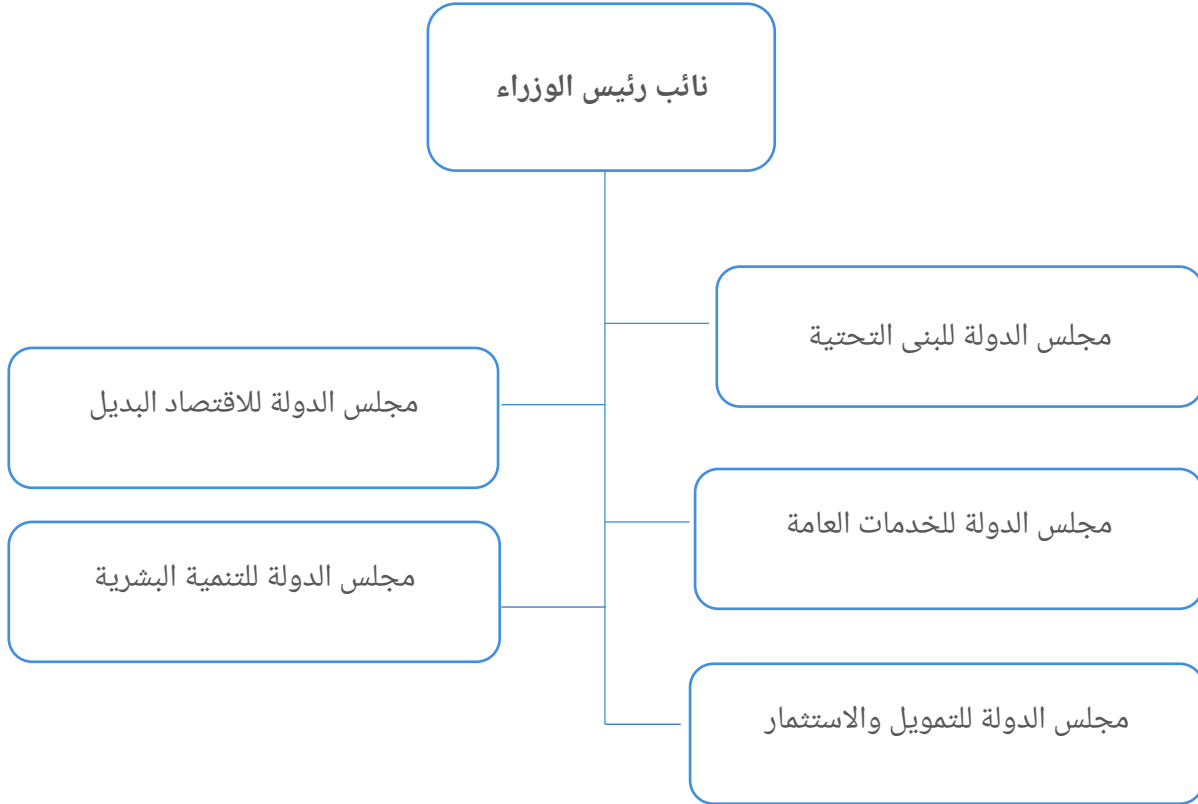
اللجنة العليا للمصالحة الوطنية

دار الإفتاء
 وزير العدل
 نائب وزير الداخلية
 رئيس هيئة أركان القوات المسلحة
 رئيس مجلس الأعيان
 ممثل قادة الثوار
 ممثلو النظام السابق

مجلس الأمن القومي

وزير الداخلية
 وزير الدفاع
 وزير الشؤون الخارجية
 مدير المخابرات العامة
 رئيس مجلس الدولة للاقتصاد البديل
 رئيس مجلس الدولة للتمويل والاستثمار

الجدول التنظيمي الحكومي المقترح (المستوى الثاني)



(المجلس الوزاري المتخصص)

الجدول التنظيمي الحكومي المقترح (المستوى الثالث)



(سلطة تنفيذية على مستوى البلديات)

9. عناصر الاستراتيجية الانتقالية الخاصة باليمن

9. عناصر الاستراتيجية الانتقالية الخاصة باليمن

والأمنية والإدارية والقضائية والسياسية، إضافةً إلى القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. والهدف من ذلك فهم الحاجة الملحة إلى إعادة بناء هذه المؤسسات، وتقديم توصيات حول أهم الخطوات التي يجب اتخاذها في المراحل الأولى من إصلاحها. ويمكن اعتبار هذا الجزء من التقرير بمثابة دليل لدعم بناء المؤسسات وضمان تحقيق سلام دائم، وذلك بافتراض أن القوى المتنازعة تدرك أهمية بناء السلام، وأنه سيجري تقديم دعم دولي كبير، وأن الأولوية هي لحاجات السكان.

ألف. بناء مؤسسات الدولة في اليمن: المسار والانتكاس

خلال القرن الماضي، شهد اليمن حلقات متعاقبة من العنف أثرت في استقرار نظامه السياسي ونسيجه الاجتماعي وبناء مؤسساته. ومنذ تأسيس الدولة اليمنية الحديثة عام 1918 حتى اليوم، اختلفت حلقات العنف من ناحية حدتها ونطاقها الجغرافي، غير أنها اندلعت بانتظام، كل عشر إلى خمس عشرة سنة تقريباً²⁸⁷. وسيجري التطرق باختصار في هذا التقرير إلى تلك التي اندلعت منذ الستينيات من القرن العشرين.

حتى عام 1962، كانت مؤسسات الدولة في شمال اليمن بدائية وتعتمد على التقاليد القديمة الموروثة من الحكم العثماني في اليمن. أما في جنوب اليمن،

يتناول هذا الجزء من التقرير اليمن في الفترة التي تلي وقف القتال مباشرةً، وذلك بهدف وضع خريطة طريق لسياسات إعادة تأهيل مؤسسات الدولة وإصلاحها، وبناء مجتمع سلمي وشامل ومؤسسات تخضع للمساءلة. كذلك يهدف هذا الجزء من التقرير إلى وضع رؤية يمكن لصانعي القرار والجهات المعنية تنفيذها في عملية التطوير المؤسسي لبناء الدولة في مرحلة ما بعد الحرب. وسُحِّد العناصر الأساسية التي تحتاج إلى عناية عاجلة داخل المؤسسات.

بالنظر إلى أن الفترة المستهدفة تقع مباشرةً بعد وقف الأعمال العدائية، قد يمتد الهامش الزمني من سنتين إلى ثلاث سنوات بعد التوصل إلى تسوية سلمية دائمة. وفي النهاية، سيكون من الضروري إجراء إصلاحات مؤسسية متوسطة وطويلة الأجل في اليمن، وهذه الإصلاحات يمكن تناولها في دراسات مستقبلية مستقلة. وتُعرض دراسة الحالة هذه في ثلاثة أقسام رئيسية: مقدمة تاريخية ومنهجية؛ و صلب الدراسة الذي يشمل تحليل المؤسسات بالتفصيل؛ وأخيراً التوصيات والخلاصة.

تعطي المقدمة لمحةً عامة عن السياقات التاريخية والحالية للنزاع في اليمن، وعن بناء الدولة والتحديات. أما صلب الدراسة، فهو مخصص للمؤسسات التي تُعتبر ذات أولوية قصوى بعد وقف الأعمال العدائية فيقدم صورة موجزة عن وضع هذه المؤسسات قبل الحرب وخلالها: المؤسسات المالية

بعد إعادة توحيد شمال وجنوب اليمن إلى كيان سياسي واحد عام 1990، عُرف بالجمهورية اليمنية، اندلعت حرب أهلية قصيرة نسبياً في عام 1994، بسبب التنافس على السلطة "إلى جانب الخلافات الأيديولوجية المزمّنة"²⁹⁴. وألحقت الحرب ضرراً بالتماسك الاجتماعي، وأثرت سلباً في تقاسم السلطة في الدولة المُنشأة حديثاً، و"قضت على الكثير من المواقف الإيجابية إزاء فكرة الوحدة، وبالتالي إرساء الديمقراطية"، بحسب وصف Phillips²⁹⁵. وغيّرت هذه الحرب الظروف التي تسمح بإرساء الديمقراطية، فحوّلت الشراكة الديمقراطية إلى سياسة استبدادية²⁹⁶.

منذ بداية العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، ظهرت نقاط ضعف في هيكل الدولة المؤسسي بسبب انتشار الفساد والمحسوبية والزبائنية في جهاز الدولة، فضلاً عن احتكار قبيلة حاشد والتشعب التابع لها في سحنان للسلطة والثروة²⁹⁷. وكان للمساعدة الفنية والمالية التي قدمتها برامج الدعم الخارجي تأثير محدود بسبب انعدام الإرادة السياسية لتحقيق تلك الإصلاحات وعدم امتلاك الإدارة اليمنية الطاقة اللازمة لاستيعاب دعم كهذا. وفي صعدة، ظهرت مجموعة أصبحت تُعرف بالحوثيين أو "أنصار الله"، وهي حركة معارضة تطورت لتتناهض سلطة الدولة، وخاضت ست حروب ضدها²⁹⁸. وفي الجنوب، ظهر ما يسمى "الحراك" للمطالبة بإجراء إصلاحات هيكلية، وتزايدت المطالب بإعادة تقسيم اليمن إلى جزأين، كحالته قبل عام 1990. كذلك تزايد الإرهاب في مناطق كثيرة ليهدد الأمن والسلام. ووقع كثير من اليمنيين والأجانب المقيمين في اليمن ضحايا هذا الإرهاب.

حلت بعد ذلك أزمة عام 2011، التي هزّت المنطقة العربية بأسرها. غير أن اليمن خرج من تحت وطأتها مؤقتاً، بموجب تسوية سياسية تحت إشراف إقليمي، تمثل بما يسمى مبادرة مجلس التعاون الخليجي، وبفترة انتقالية مدتها سنتان. وبموجب اتفاق إطاري،

فغالباً ما انحصرت المؤسسات الإدارية في عدن في المقام الأول، بهدف إدارة مبنائها. ومع جلاء الاحتلال البريطاني عن جنوب اليمن عام 1967، غادر الكثير من الفنيين فور ما شهدت المنطقة تغييرات سياسية وأيديولوجية. وهذا ما أثر سلباً في بناء مؤسسات مستقرة وفعالة للدولة اليافة.

ويُظهر التاريخ المعاصر أن جزأي اليمن (الشمال والجنوب) شهدا منذ الستينيات اضطرابات كثيرة²⁸⁸ أثرت في بناء مؤسسات حديثة وصلبة. ففي الشمال، أعاقت الحرب بين النظامين الجمهوري والملكي عملية بناء مؤسسات حديثة، وعرقلت بسط حكم الدولة على جميع أنحاء البلد، وأدت إلى انتشار الأسلحة في أوساط القبائل. كذلك دخل البلد في حرب أهلية استمرت من عام 1962 إلى عام 1970، وميّزتها التدخلات الأجنبية²⁸⁹. وانتهت هذه الحرب بعد التوصل إلى إجماع إقليمي ودولي وإجراء مصالحة وطنية. ويمكن لمصالحة من هذا القبيل أن تكون مثلاً يُحتذى ونموذجاً يُنظر فيه في ظل وضع اليمن الحالي. وحاولت الأمم المتحدة حينذاك المساعدة في التخفيف من حدة النزاع، غير أن الظروف كانت معقدة والمتطلبات المالية لمعالجتها كان صعباً توفرها للأمم المتحدة²⁹⁰.

كانت فترة السبعينيات فترة اضطراب سياسي. فقد شهد الشمال انقلاباً ضد الحكم المدني عام 1974. واغتيل الرئيس إبراهيم الحمدي عام 1977، والرئيس أحمد الغشمي عام 1978²⁹¹. كذلك اغتيل الرئيس سالم ربيع علي في الجنوب عام 1978. وشهد هذا العقد نزاعات على الحدود بين جزأي اليمن، وظل الأمن هشاً في مناطق كثيرة. وفي عام 1986، شهدت عدن أعمال عنف آلت إلى خسائر بشرية ومادية²⁹². فتنفك جهاز الدولة وغادرت الموارد البشرية إلى الشمال. ونتيجة لذلك، تضرر النسيج الاجتماعي، وظهرت النزعة المناطقية بقوة، وارتكبت انتهاكات لحقوق الإنسان وسجلت حالات اختفاء قسري²⁹³.

بضعة أشهر، غادر رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء العاصمة، لتنتشر النزاعات الداخلية في أنحاء مختلفة من اليمن. وحول التدخل العسكري الأجنبي في آذار/مارس 2015 اليمن رسمياً إلى منطقة حرب واسعة النطاق. وبالتالي، فقدت الأحزاب اليمنية المتنازعة في السابق السيطرة على الوضع إلى حد ما، وعادت الأطراف الإقليمية والدولية لتولي السيطرة على الشؤون اليمنية³⁰⁴.

يدل كل ما سبق على أن بناء مجتمع سلمي وشامل قد فشل في مناسبات عدة في السابق، وبالتالي على المرحلة التالية أن تعتبر من التاريخ وتستعرض أسباب حلقات العنف بجميع أشكالها وعواقبها. ويمثل التاريخ في اليمن "حجر الأساس بالنسبة لأي شخص يريد أن يفهم ما يحدث داخل اليمن اليوم"³⁰⁵. ويمكن، في ظل هذا الفهم، أن يتبلور مشروع بناء مؤسسات فعالة ومستدامة وخاضعة للمساءلة.

تساعد معرفة هذا السياق التاريخي للنزاع في اليمن على فهم الوضع الحالي على نحو أفضل وعلى تشخيص معالمه الأكثر تعقيداً، من أجل تصوّر خريطة طريق لفترة ما بعد الحرب، وذلك في ظل التسويات السلمية المتفاوض حولها مسبقاً.

1. التحديات الحالية

غالباً ما تُوصف البلدان الخارجة من النزاع بأنها دول مختلة وظيفياً وهشة وضعيفة وتمداعية. "وتكون كل الدول المختلة وظيفياً سريعة التأثير بالصدمات الخارجية والنزاعات الداخلية والتنافس بين الهياكل الاقتصادية والسياسية، كما تكون غير قادرة على ممارسة سيطرة قانونية فعالة داخل حدودها"³⁰⁶. وأشارت مجموعة كبيرة من الدراسات إلى أن اليمن يحوي كل هذه المظاهر، وذلك حتى قبل النزاعات والأزمة الحالية. ومن الواضح أن هذه المظاهر هي حالياً في أعنف مراحلها وأكثرها حدة.

تنازل الرئيس علي عبد الله صالح عن السلطة، وأجري استفتاء لانتخاب نائب الرئيس عبد ربه منصور هادي رئيساً توافيقاً لمدة عامين، ولتشكيل حكومة وحدة وطنية. ولقيت التجربة اليمنية إشادة عالمية²⁹⁹، وعُقد مؤتمر للحوار الوطني "جرت المشاركة فيه على إطار واسع، شمل النساء والشباب وممثلي المجتمع المدني، إضافةً إلى النخبة السياسية"³⁰⁰. وتلقى المؤتمر الكثير من الدعم الدولي وأسفر بشكل عام عن نواتج مهمة، قد يمثل بعضها نواةً لإصلاح الدولة وإعادة بناء المؤسسات.

في المقابل، استمر تصاعد الأحداث في مناطق النزاع خلال الفترة الانتقالية، وذلك بسبب افتقار القيادات إلى الكفاءة³⁰¹، وتأصل الفساد والرشوة والمحسوبية والزبائنية. فقد "ظل الكثير من خصائص النظام القديم قائماً، ما حال دون إحداث التغيير الأساسي اللازم في عمل السياسة الوطنية أو القطاع الأمني"³⁰². كذلك تميزت هذه الفترة بظهور النزعة الإقليمية، وبضعف إدارة الدولة، كما شهدت أعمال انتقام سياسي واستبعاد الموارد البشرية المدنية الكفؤة، من بين جملة من الأعمال الأخرى التي مورست لدوافع أيديولوجية³⁰³. فتدهور الوضع الأمني كثيراً، ووقعت مناطق جغرافية واسعة في أيدي الميليشيات والمجموعات الإرهابية المسلحة. وفضلاً عن الخسائر المادية والبشرية، أضعفت هذه الأعمال سيطرة الدولة على الأراضي، وباتت عملية صنع القرار تفتقر إلى الحكمة السياسية. كذلك فشلت جميع محاولات التوفيق بين الأحزاب السياسية، وتدهورت الأحوال المعيشية لكل السكان بسبب انعدام الاستقرار السياسي والأمني والاقتصادي.

بلغ غياب التوافق بين الأحزاب المتنازعة وغياب الحكمة السياسية ذروتها لدى سقوط العاصمة صنعاء. ففي أيلول/سبتمبر 2014، وقع انقلاب ضد النظام الجديد ومؤسساته، واستولت مجموعة مسلحة من الحوثيين على صنعاء ومرافقها. وبعد

الخارجية والإقليمية والدولية. فقد تزايدت الأطراف المتنازعة، وتنوّعت مصادر دعمها، وتباعدت نقاط التقائها المحتملة، فضلاً عن تدفّق الأسلحة من مصادر مختلفة. كما يتميز اليمن بعدم قدرة وسائل الإعلام الدولية على الإبلاغ عن انتهاكات القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان فيه، ما يولد حالة عامة من اللامبالاة في أماكن أخرى من العالم، حيث يمكن أن ينسى الناس الفظائع التي تُرتكب في اليمن. وقد أشارت إليها بعض وسائل الإعلام حول العالم، ونصوص المنظمات غير الحكومية الدولية بالحرب المنسية³¹⁵.

أما أهم التحديات على الصعيد الإنساني فهي انعدام الأمن الغذائي، وسوء التغذية، وارتفاع عدد النازحين داخلياً، إضافةً إلى التسرّب من المدارس، وعدم كفاءة الأنظمة الصحية وخدمات الصرف الصحي.

ومن أبرز سمات الهيكل المؤسسي الحالي الناتجة عن الحرب التفتيت والازدواجية والفوضى. ويتجلى التفتيت في وجود مؤسستين للرئاسة وحكومتين ومصرفين مركزيين. والأحزاب السياسية وبعض منظمات المجتمع المدني، على غرار المؤسسات التشريعية والقضائية، مفتتة أيضاً. ونتيجة لذلك، تعمل جميع المؤسسات تقريباً على نحو مستقل إحداها عن الأخرى. وتسود الازدواجية في هياكل مؤسسات الدولة، الأفقية منها والرأسيّة، وكثير من هذه المؤسسات ليس قادراً على توفير الخدمات الأساسية أو تنفيذ أبسط المهام الأولية.

الجيش والشرطة هما المؤسستان الأكثر تعقيداً في الوضع الحالي. فتمتلك كيانات كثيرة أنواعاً مختلفة من الأسلحة، بما في ذلك الأسلحة الثقيلة. ويتصرف معظم هذه الكيانات على نحو فوضوي، أو بموجب "قوانين" مرتجلة خاصة بها، لا تمتّ بصلّة إلى قانون

الدولة القائم. كذلك بات الجيش الرسمي السابق منقسماً، وتفتّت لينضم إلى الميليشيات والمجموعات

وخلال هذا النزاع والحرب، واجه اليمن تحديات كثيرة وتراكمات العوامل المذكورة آنفاً وهي انعدام الاستقرار وضعف بناء المؤسسات وانعدام المساءلة. وكان اليمن قبل هذه الحرب من أكثر البلدان ضعفاً وأشدّها فقراً في الشرق الأوسط³⁰⁷. وقد جعلت الحرب موقعه أسوأ على قائمة الدول الهشة، فقد حل في المرتبة الرابعة هذا العام³⁰⁸. كذلك بات يصنّف على أنه دولة فاشلة³⁰⁹، أو يُوصف بأنه متداعٍ³¹⁰. كذلك يسجل اليمن مرتبة سيئة وفقاً لمؤشر الشفافية، إذ تشير منظمة الشفافية الدولية إلى أنه صنّف من بين البلدان الأقل شفافية³¹¹. وكان اليمن حتى عام 2008 في المرتبة 141 من أصل 180³¹². كذلك تراجعت مؤشرات التنمية البشرية في اليمن من المرتبة 133 عام 2010 إلى المرتبة 168 عام 2013.

الأولوية الآن هي وقف الحرب التي ولدت أزمة إنسانية لا سابقة لها في تاريخ العالم³¹³. وعادةً ما تواجه البلدان التي تشهد نزاعات داخلية تحديات كثيرة، لكن ما يميز اليمن هو أن التحديات مضاعفة: فمن جهة، النزاعات الداخلية المزمّنة، ومن جهة أخرى، التدخل العسكري الخارجي المباشر الذي بدأ في آذار/مارس 2015. ولهذا السبب استُخدم مصطلحاً الحرب والنزاع هنا. وتتميز حالة اليمن كذلك بالقيود المفروضة على حركة الأفراد والنقود والسلع. وأدى الحصار الاقتصادي المفروض على موانئها البحرية والجوية والبرية إلى زيادة تكاليف الإمدادات والاحتياجات الإنسانية. ويرى بعض الخبراء أن "أكثر العواقب تدميراً بالنسبة إلى سكان اليمن عامةً هي ما أدى إليه النزاع من تقويض لأنظمة عمل البلد، فدمر الاقتصاد والتكامل الاجتماعي والحالة الإنسانية والتقدم التنموي. ونتيجة لذلك، يعاني الملايين من الناس في اليمن الآن حرماناً اقتصادياً شديداً، ويقبعون على شفير المجاعة"³¹⁴.

تُميز اليمن عوامل أخرى هي تعدّد الأطراف الداخلية المنخرطة في النزاعات، وتنوّع الأطراف الفاعلة

إدراك أنه قد يتحرك إلى الخلف أحياناً³¹⁸. وحسب التقرير، المعالم التالية هي الأهم:

- وقف الأعمال العدائية وأعمال العنف؛
- توقيع اتفاقات السلام؛
- التسريح ونزع السلاح وإعادة الإدماج؛
- عودة اللاجئين والنازحين داخلياً؛
- وضع الأسس لدولة فاعلة؛
- الشروع في المصالحة والاندماج المجتمعي؛
- بدء الانتعاش الاقتصادي.

لم يتضح بعد أي من هذه المعالم سيتحقق في حالة اليمن، لكن يُفترض أن اثنين منها قد يتحولوا إلى واقع قريباً، وهما وقف الأعمال العدائية وأعمال العنف، وتوقيع اتفاقات السلام. أما المعالم المتبقية فهي مواضيع مرتبطة، إلى حد ما، بالمرحلة التي يتناولها هذا الجزء من التقرير.

بما أن بناء المؤسسات عملية معقدة والإجراءات المتبعة خلالها متفاوتة إلى حد بعيد، يقترح هذا التقرير التعامل مع العناصر ذات الأولوية داخل بعض المؤسسات؛ أي وضع خريطة طريق قصيرة الأجل خلال السنتين إلى ثلاث سنوات بعد وقف الأعمال العدائية وأعمال العنف. ومن الواضح أنه لا بد من إصلاح النظام المؤسسي بأكمله وإعادة بنائه في حالة اليمن، ويمكن تحقيق ذلك عبر تطبيق إجراءات شاملة أخرى تستهدف جميع الأنظمة والأنظمة الفرعية وقطاعات الدولة، ضمن إطار خطط متوسطة وطويلة الأجل. ويمكن الإقدام على هذه الإجراءات بالتوازي مع تنفيذ خريطة الطريق القصيرة الأجل هذه.

الهدف النهائي هو التغلب على تحديات مرحلة ما بعد النزاع، المتمثلة في بناء مجتمع سلمي وشامل، وإنشاء مؤسسات خاضعة للمساءلة. وبالاستناد إلى الخبرة الدولية السابقة، الطريقة الأمثل لدعم البلدان الخارجة من نزاع هي العمل مع هذه البلدان ودعم

المسلحة على جانبي النزاع، أو ليغدو تابعاً لها. وانتشرت المجموعات الإرهابية، لتجذب أولئك الذين قد يدعمونها من جهة، أو أولئك الذين لا يستطيعون محاربتها وحدهم من جهة أخرى. وكلما طالت مدة الحرب، ازداد تعذر محو الفوضى، ما يعقد عملية ما بعد الحرب إلى حد بعيد.

بافتراض وقف الأعمال العدائية، والتوصل إلى اتفاق سلام شامل يأخذ في عين الاعتبار خصوصية المجتمع اليمني والثقافة اليمنية، ويضمن سلاماً دائماً ومنع تجدد النزاع، يمكن اقتراح أولويات عدة فور توقيع التسوية. وينبغي الاستمرار في توفير الموارد الكافية لتحقيق هذه الأولويات إلى حين تسوية تفاصيل السلام والمرحلة الانتقالية ضمن خطة عمل للأمدين المتوسط والبعيد.

2. ما بعد الحرب: الأولويات الملحة

الفترة التي تلي الحرب مباشرة هي الأكثر دقة وخطورة، لأنها قريبة من أحداث النزاع، ويمكن أن تصبح امتداداً له. فمشاهد الحرب وآثارها المدمرة تكون لا تزال حية في ذكريات الناس. لذلك، من الصعب منهجياً وعملياً تحديد فترة ما بعد الحرب. وكما ورد في تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام 2008، "تحديد 'ما بعد النزاع' ليس مهمة مباشرة. ففي بعض الحالات، تتجدد النزاعات بعد فترة قصيرة من السلام. أما في حالات أخرى، فيستمر بعض أعمال العنف حتى بعدما ينتهي النزاع ظاهرياً. وغالباً لا حدود واضحة بين 'ما قبل' و'ما بعد'³¹⁶. وفي كثير من الحالات، يقترن وقف القتال بانعدام الاستقرار لفترة طويلة، ما يجعل البلدان معرّضة جداً لتجدد النزاع³¹⁷. ووضع تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المذكور أنفاً ما سُمي "معالم بناء السلام". وورد فيه أنه "ينبغي النظر إلى البلد الخارج من النزاع على أنه يتحرك ضمن مسار مستقر لكل من هذه المعالم، مع

من خلال احتكار ثروة البلد، و"ممارسة سيطرة هائلة على الاقتصاد الوطني وإقامة علاقات اقتصادية بين نخبة الدولة والنخبة الأساسية (في معظمها عسكرية وقبلية الطابع)"³²⁰. كذلك غابت الشفافية والمساءلة كلياً. وأصبحت هذه المؤسسة نفسها مرة أخرى إحدى الأدوات الأساسية في النزاع الحالي³²¹ والحرب الدائرة. ومثلت المؤسسة المالية أحد أسباب النزاع، لكنها باتت اليوم إحدى ضحاياه. والسبب الرئيسي للنزاع في اليمن هو التنافس على الإيرادات المالية، ولا سيما إيرادات النفط. ف"بعد انخفاض صادرات النفط بنسبة 40 في المائة، أخذت الموارد المتاحة أمام الزبائنية تتناقص. فأدى انخفاض توزيع المساعدات إلى زيادة التوتر بين الدولة والقبائل المستبعدة"³²². كذلك ترافق هذا الانخفاض في الإنتاج مع التراجع العالمي في أسعار النفط، ما أضعف موارد الدولة من النقد الأجنبي وأضعف أيضاً قدرات القيادة السياسية التي تمتعت بها النخبة الحاكمة. كما تراجعت موارد الدخل الأخرى إلى معدلات منخفضة وفقاً للمعايير العالمية. علاوة على ما سبق، تقلص الاستثمار الأجنبي إلى حد كبير³²³.

وبالنظر إلى أن إصلاح القطاع المالي معقد ويتطلب مصادر عدة للخبرة والبيانات الدقيقة، لا يتناول هذا التقرير إلا المشكلات الثلاث الرئيسية التي ينبغي تحديد الأولويات الملحة فيها، وهي النظام المصرفي، وتحصيل الإيرادات، والمساعدات الخارجية. ولن يجري تناول هذه المسائل بالتفصيل، غير أنه سيجري التطرق إلى عناصر معينة، بالاستناد إلى مدى الحاجة لتلبيتها بعد الحرب.

يقدم التقرير صورة عن موقع المؤسسة المالية (ولا سيما القطاع المصرفي) قبل الحرب، وما آل إليه أثناء الحرب، وذلك ليتسنى لنا معرفة الأولويات المرتبطة بإصلاح هذه المؤسسة، بغية مواجهة تحديات ما بعد النزاع.

قدراتها الخاصة في أقرب وقت ممكن خلال فترة ما بعد الحرب. ويمكن القيام بذلك من خلال خريطة طريق للاستجابة السريعة، تعترف بدور السكان وتأثيرهم من خلال إدماجهم، وتولد ثقة في مؤسسات الدولة عن طريق تعزيز المساءلة. وسيلقى اختيار التعامل مع بعض التحديات بعد الحرب مباشرة، تفهماً وترحيباً كخطوة أولى على طريق التعافي الطويل للبلد ككل.

باء. الإصلاح المؤسسي

حدد العدد الثاني من تقرير الحوكمة في المنطقة العربية الذي أصدرته الإسكوا وكان بعنوان "الحوكمة والتحويلات المؤسسية في البلدان العربية المتضررة من النزاع"، أربع فئات من المؤسسات التي لا بد من إعطائها الأولوية في عملية الإصلاح: الأمانة والإدارية والقضائية والسياسية³¹⁹. وأشار التقرير إلى أن أهمية هذه الفئات تتفاوت حسب نوع النزاع والبلد الذي يشهده.

وبالنظر إلى خصوصية حالة اليمن وإلى الهدف النهائي لخريطة الطريق هذه بضمان الاستقرار ومنع إثارة التوترات من جديد وتجدد النزاع، ينبغي فصل المؤسسات المالية عن المؤسسات الإدارية، وإعطاؤها الأولوية. ويتناول هذا الجزء من التقرير بعض العناصر ذات الأولوية في الفئات الخمس لمؤسسات الدولة، وفقاً لأولوية الإصلاح الخاصة بكل منها، كما يعرض أدوار القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية.

1. المؤسسة المالية

كانت المؤسسة المالية إحدى أهم الأدوات التي استخدمتها النخبة القبلية في اليمن لبطح حكمها،

(أ) الوضع قبل الحرب

دولاراً للفرد سنوياً، بينما تحصل البلدان الأقل نمواً الأخرى على 33 دولاراً للفرد في السنة³²⁶.

(ب) الوضع الراهن

مع بداية الحرب في آذار/مارس 2015، عندما دخل اليمن في "ولاية الفصل السابع الخاص للأمم المتحدة، توقفت مصارف أوروبية وأمريكية كبيرة عن التعامل مع المصارف اليمنية بالكامل، ما زاد من عبء التحويلات الدولية من اليمن وإليه وتكليفها³²⁷. كذلك نتيجة للحرب، لم تعد المصارف قادرة على تحويل فوائضها النقدية من العملات الأجنبية لتغذية حساباتها الخارجية، ما أدى إلى انخفاض كبير في الحسابات بين المصارف اليمنية ومصارفها المرابطة في الخارج. "أصبحت المصارف اليمنية عاجزة عن تلبية طلبات العملاء بسحب النقود، ما أدى إلى مزيد من الاكتناز خارج النظام المصرفي، فضلاً عن أنها لم تعد تملك سيولة بالعملة المحلية لتودعها في المصرف المركزي اليمني³²⁸، فشهد سعر العملة المحلية والنظام المصرفي انهياراً مأساوياً.

تتعلق أبرز مشكلة تواجه النظام المالي في اليمن بالمصرف المركزي اليمني. ومنذ بداية الحرب، يعمل المصرف المركزي اليمني على نحو محايد للغاية في ما يتعلق بالأطراف المتنازعة. وذكر الفريق الدولي المعني بالأزمات في تقرير حديث أنه "جرى عقد اتفاق ضمني بين الأطراف المتنازعة يسمح للمؤسسة [المصرف المركزي اليمني] بالعمل بمنأى عن أي تدخل نسبي³²⁹. وأضاف التقرير أن "الدبلوماسيين والاقتصاديين اتفقوا على نطاق واسع على أن المصرف ظل محايداً إلى حد بعيد، وكان يسهل استيراد قائمة من السلع الأساسية التي كانت تغدو محدودة أكثر فأكثر، ويحمي قيمة الريال (العملة اليمنية)، إضافةً إلى دفع رواتب القطاع العام على

ترتبط مشكلة القطاع المصرفي بتصنيف اليمن بلداً يتسم "بمستوى مرتفع من المخاطر" بالنسبة إلى النظام المالي العالمي، بسبب الاضطرابات الأمنية والسياسية، والإرهاب، وتهريب الأسلحة. وقد تضررت المصارف اليمنية منذ عام 2010 عندما بدأت المصارف الأمريكية تغلق حساباتها فيها³²⁴.

أما بالنسبة إلى الإيرادات، فاعتمدت ميزانية الدولة في اليمن على إيرادات النفط والغاز بنسبة تفوق 65 في المائة، أي نحو 25 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. كذلك اعتمدت الميزانية على الإيرادات الضريبية والجمارك والخدمات التي تقدمها الحكومة للسكان. وتُعد هذه المداخل منخفضة وفقاً للمعايير الدولية. فمثلاً، لا تمثل التقديرات الضريبية لعام 2016 سوى 5.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي³²⁵.

وبالرغم من إطلاق برامج عدة للإصلاح المالي والمؤسسي، كانت حصيلتها متواضعة، ولم تحقق أي نتائج ملموسة. وتجزأت المساعدات الخارجية وفقاً لأولويات البلدان المانحة ومصالحها الجيوسياسية. وعلاوة على ذلك، لم يهدف معظم المساعدات إلى دعم بناء القدرات الإنتاجية في اليمن، ولا إلى إيجاد مصادر دخل وطنية مستدامة فيه. فضلاً عن ذلك، لقد زاد الفساد الإداري الداخلي، وهو ظاهرة متفشية في المؤسسات اليمنية، من صعوبة إدارة الشؤون المالية.

ظلت المساعدات الأجنبية متواضعة نسبة إلى عدد السكان والاحتياجات الإنسانية الأساسية في بلد مثل اليمن، وقد صنّفته الأمم المتحدة أحد أقل البلدان نمواً. وذكرت التقارير أن "المساعدة التي يتلقاها اليمن أقل بكثير من اللازم، مقارنةً بالبلدان الأخرى ذات الدخل المنخفض، ولا يدعمه إلا عدد قليل من المانحين الدوليين. فاليمن يحصل على أقل من 13

نطاق وطني في ظل ظروف اقتصادية تزداد صعوبة³³⁰.

الوضع من مخاوف المؤسسات المالية الدولية إزاء مصير الإصلاحات اليمينية التي بدأت في عام 2010 لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وأدى تقسيم المؤسسات المُؤدَّة للدخل وتكرارها إلى هدر الإيرادات، وحرمان خزينة الدولة من معظم هذه الإيرادات، إن لم يكن كلها، وزيادة سوء استخدامها في ظل غياب أي رقابة أو مساءلة قانونية.

لا تتوافر بيانات دقيقة عن المساعدات الأجنبية، لكن يذهب معظم المساعدات مباشرةً إلى الإغاثة الإنسانية من خلال المنظمات الدولية العاملة في اليمن. ومع ذلك، تبقى هذه المساعدات متواضعة نسبةً إلى حاجات اليمن. وأسهمت هذه العوامل المترابطة والمتعددة في أزمة السيولة في القطاع المصرفي منذ منتصف عام 2016³³⁵. وحالت الحرب والنزاعات دون اتخاذ إجراءاتٍ للتعامل مع هذه الأزمة. وتمثل الأولوية في وضع حد للحرب، وصياغة اتفاقات سلام شاملة ودائمة.

(ج) الخلاصة والأولويات

تتمثل الخطوة الأولى في إعادة تأهيل النظام المصرفي. ولا يمكن تأجيل ذلك إلى حين توقف الأعمال العدائية وتوقيع اتفاقات سلام، بل يجب الشروع في الإصلاح أثناء الاستعداد للسلام. ولم يتلق الموظفون الحكوميون رواتبهم الشهرية منذ أكثر من عام، ما ولد ظروفًا معيشية صعبة وارتفاعاً في معدل التضخم وغياب الخدمات الأساسية. كذلك لا تتوافر أيّ معلوماتٍ حول مصير إيرادات الدولة، وتعدّ المساعدات الخارجية قليلة قياساً بحاجات اليمن العملية. وتعدّ البلدان الخارجة من نزاع "غير قادرة على تعبئة مواردها الخاصة"³³⁶. كما تضررت الموارد اليمينية بفعل الحرب. ولا تكفي الموارد المتاحة لأغراض إعادة الإعمار، ولا تلبّي المتطلبات الملحة لأي اتفاق في فترة ما بعد النزاع، نظراً إلى حجم الخسائر

لكن عندما اتخذ قرار في أيلول/سبتمبر 2016 بنقل مقر المصرف المركزي اليمني من صنعاء إلى عدن، ظهرت مشكلة رئيسية تتعلق برواتب القطاع العام. ومنذ ذلك الحين، لم يجرِ دفع رواتب غالبية الموظفين. ولا شك في أن موارد الدولة تضررت وأن احتياطات المصرف المركزي النقدية استنفدت على نحو كبير خلال العامين من الحرب والنزاع، غير أن نقل مقر المصرف المركزي آل إلى تفاقم الوضع. وإضافةً إلى أن نقل المصرف جعل عمله بالفعالية نفسها أكثر صعوبة³³¹، ولدت هذه الخطوة انقساماً غير ضروري في المؤسسة المصرفية، وحطمت الآمال في عقد أي اتفاق مستقبلي يعزز استقلال المصرف المركزي وقدرته على إدارة الاقتصاد اليمني في فترات الحرب والنزاع.

لم تلقَ خطوة نقل المصرف المركزي اليمني من صنعاء الترحيب. فقد "حذرت الحكومات الغربية من أن نقل المصرف المركزي وفقدان المجموعة التي يمتلكها من الفنيين المدربين جيداً من شأنه أن يعطل عمل الاقتصاد ويزيد من حدة الأزمة الإنسانية. ويتساءل الكثير من المراقبين عما إذا كان ذلك جزءاً من الخطة"³³². وفي الواقع، استخدمت هذه الخطوة أداةً سياسية ضد موظفي القطاع العام في مناطق معينة من البلد³³³. وانقسم القطاع المالي بالفعل، ويدور اليوم نزاع بين مقرّي المصرف المركزي المستقلين في مدينتي صنعاء وعدن. فجرى بعد أسبوع رفض قرار تعويم سعر العملة المُتخذ في عدن في منتصف شهر آب/أغسطس 2017، في بيانٍ صادرٍ من صنعاء.

أما بالنسبة إلى الدخل، فقد "خسرت الحكومة اليمينية نتيجة النزاع المسلح الغالبية العظمى من إيراداتها، كإيرادات صادرات النفط التي كانت أهم مصدر عملة أجنبية تملكه الحكومة"³³⁴. وأثر انعدام الشفافية والمساءلة في جمع المداخيل وصرفها. كذلك زاد

لم ينخرطوا في النزاع السياسي. ويجب أن تتضمن التسويات السلمية المُتفاوض حولها شروطاً خاصة تتعلق بإدارة المصرف المركزي اليمني، وتقدم ضمانات على تطبيق الشفافية في جميع أعمال المصرف، التي يجب إجراؤها بطريقة مستقلة في مقره القانوني.

2. "إعطاء الأولوية للتعجيل في إعادة إنتاج النفط والغاز وتصديرهما، إذ إنهما يمثلان المصدر الأساسي للإيرادات في اليمن، مع ضمان تحويل جميع إيرادات الدولة والقطاع العام في جميع أنحاء اليمن (إيرادات مبيعات النفط والغاز والضرائب والجمارك وإيرادات الشركات العامة وغيرها) إلى المصرف المركزي اليمني وفروعه في جميع المحافظات"³⁴⁰.

3. دفع المصرف المركزي اليمني رواتب جميع موظفي الدولة وضمن الاستمرار بصرفها بانتظام. وعليه بعدها أن يحدد موعداً لدفع الرواتب التي لم تُدفع خلال الحرب. ويمكن أن تستند هذه الجدولة إلى قوائم الموظفين المعتمدين في نهاية عام 2010، أو في أي تاريخ بديل يتفق عليه صانعو القرار اليمنيون.

4. حث الجهات المانحة على زيادة الاحتياطات الخارجية للمصرف المركزي اليمني عن طريق إيداع العملات الأجنبية في حساباته وتقديم الدعم المباشر لتمويل عجز ميزانية الدولة، ما يسمح للحكومة بأن تتجنب تمويل الميزانية من موارد تضخمية قد تؤدي إلى تفاقم الأزمة الإنسانية في اليمن"³⁴¹.

5. تلقي المصرف المركزي اليمني كل ما تقدمه الجهات الأجنبية من منح ومساعدات وسيولة لجبر الضرر وتعويضات وقروض، وإدارتها وفقاً للقواعد القائمة والمحددة، مع التأكيد على الشفافية والمساءلة في ما يتعلق بالمستفيدين، فضلاً عن تقييم المسائل المتعلقة بالإنفاق. وهذه خطوات هامة لتجنب سوء استخدام العملات

وآثارها الواسعة النطاق. وبما أن اليمن غير قادرٍ على تعبئة موارده الخاصة، سيضطر على غرار سائر البلدان الخارجة من نزاع، إلى الاعتماد على المساعدات الخارجية لتمويل إعادة الإعمار. ويساعد هذا التمويل على تجنب خطر تجدد النزاع، أو يحد منه على الأقل، إذ "يزيد غياب إعادة الإعمار في فترة ما بعد النزاع من خطر نشوب نزاعات جديدة، ومن احتمال الهشاشة التُظمية"³³⁷.

في إطار نهج شامل لبناء الدولة والسلام، وبالنظر إلى نطاق الإصلاح المطلوب على الصعيد الوطني في اليمن، لا بد من إيلاء الأولوية لتعبئة الإيرادات من اليوم الأول بعد وقف القتال. "ويتوقف نجاح خطة إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد النزاع إلى حد كبير على قدرة الدولة على تنفيذ مهامها الأساسية، ولا سيما إرساء الأمن والقانون والنظام، إضافةً إلى توفير الخدمات العامة وتعبئة الإيرادات. والوظيفة الأخيرة مهمة على نحو خاص، لا لكي تنفذ الدولة سائر مهامها الأساسية فحسب، بل أيضاً من أجل تمكين الحكومة من بناء الحيز السياسي المطلوب لتكون فعلاً صاحبة أجندة التنمية الخاصة بها"³³⁸.

وخلُصت دراسات أخرى حول إدارة فترة ما بعد النزاع أيضاً إلى أنه "يتعين على البلدان في مرحلة الانتعاش بعد انتهاء النزاع أن تعيد إنشاء أنظمة إدارة النقد وأسعار الصرف في أسرع وقت ممكن. وتحتاج هذه البلدان إلى مصرف مركزي مستقل إلى حد بعيد، ويتمتع بحصانة ضد الضغوط السياسية. ولا بد من إدارة سعر الصرف بشكل جيد في البلدان الخارجة من نزاع، لكي تستعيد قدرتها التنافسية التجارية وتحافظ عليها"³³⁹. وأهم الخطوات التي يجب اتخاذها بعد وقف الحرب هي التالية:

1. إعادة تشكيل مجلس إدارة المصرف المركزي اليمني وفقاً للقانون الساري وانتخاب محافظ المصرف من بين مجموعة مرشحين

الأمنية عموماً. ومن الناحية العملية، لا يمكن إنكار التفاعل بين القطاعين، أي الجيش والشرطة.

(أ) الوضع قبل الحرب

كما أشرنا أعلاه، تعتمد القطاعات الأمنية كلها (الجيش والشرطة والاستخبارات) على علاقتها بالقبيلة الحاكمة³⁴⁷. وفي الواقع، معظم قادة المؤسسة الأمنية على ارتباط بالقبائل، الأمر المُشار إليه في الدراسات بـ "العسكرة القبلية"³⁴⁸. كذلك يمكن الإشارة إلى هذه الظاهرة بـ "إضفاء القبيلة على الجيش والشرطة" في اليمن، حيث المؤسسة الأمنية مجزأة ومفككة، أي إنها لا تمثل السكان ككل. واستند التجنيد العسكري في اليمن "إلى شبكة من المحسوبية والزبائنية والقبلية"³⁴⁹. كذلك يؤكد خبير آخر أن "عمليات التجنيد والتعيينات والترقيات في قطاع الأمن استندت إلى حد بعيد إلى الولاءات القبلية والإقليمية والعائلية"³⁵⁰. واستحوذت المؤسسة الأمنية على ربع ميزانية الدولة وربع نفقاتها. وناهزت حصتها 7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهو أكثر من الإنفاق المخصص للقطاع الصحي الذي لا يحصل إلا على 1.3 في المائة³⁵¹.

أفيدَ على نطاق واسع بأن بعض أعضاء المؤسسة الأمنية متورطون في تهريب الأسلحة والإتجار بها داخلياً وخارجياً³⁵². وانتشار الأسلحة مشكلة أساسية يترتب عليها تأثير في مرحلة ما بعد النزاع. فقد قُدِّر عدد الأسلحة التي في أيدي السكان المدنيين بستين مليون قطعة سلاح، موزعة على عشرين مليون شخص³⁵³. وبدأت الأسلحة تُباع علناً اعتباراً من عام 2007، في 18 سوقاً، من قبَل نحو 300 تاجر تجزئة للأسلحة³⁵⁴.

على الصعيد التاريخي، أسهمت عوامل وموجات مختلفة في انتشار الأسلحة: حلقات الحروب

الأجنبية، على غرار ما حدث في الفترة السابقة³⁴².

6. تزويد المصرف المركزي اليمني بالدعم الفني اللازم لإعادة ضبط النظام المصرفي وضمان حقوق المستهلكين في الحصول على الخدمات المصرفية، سواء أكانوا مؤسسات أم أفراداً.
7. استئناف تعاون المصرف المركزي اليمني مع النظام الدولي لمكافحة غسل الأموال والإرهاب والتهريب غير القانوني للأموال.
8. بدء التخطيط واستحداث آليات لوضع سياسة اقتصادية فعالة وسريعة الاستجابة.

2. المؤسسة الأمنية

المؤسسة الأمنية مسؤولة عن حماية البلد وحفظ الأمن والنظام العام. وهي تشمل الجيش والشرطة وحرس الحدود والجمارك وموظفي المخابرات³⁴³. وميّزت النصوص اليمنية بين الجيش/القوات المسلحة من ناحية، والأمن أو الشرطة من ناحية أخرى. وحدد مؤتمر الحوار الوطني اليمني تعريفاً لكل منهما: "القوات المسلحة ملك الشعب، مهمتها حماية البلاد والحفاظ على أمنها ووحدتها وسلامتها أراضيها وسيادتها ونظامها الجمهوري"³⁴⁴ أما الشرطة، فهي "هيئة مدنية نظامية تؤدي واجبها لخدمة الشعب وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن وتعمل على حفظ النظام والأمن العام، والآداب العامة، وتنفيذ ما تصدره إليها السلطة القضائية من أوامر"³⁴⁵ وتكمن صعوبة منهجية في تعريف المؤسسة الأمنية أو القطاع الأمني، إذ "يُناهز عدد التعريفات تقريباً عدد الباحثين والجهات الفاعلة المؤسسية التي تحاول تحديد ما الذي يشملها قطاع الأمن"³⁴⁶. لكن سيستخدم هذا المصطلح هنا كما يُستخدم في نصوص الأمم المتحدة، لأن الفرق بين الجيش والشرطة، ولا سيما في اليمن، ليس فرقاً في طبيعتهما ولا في بنيتهما، بل في بعض المهام الإجرائية التي ينطبق عليها تعريف الأمم المتحدة لدور المؤسسة

منذ اندلاع الحرب في آذار/مارس 2015، ساءت المؤسسة الأمنية على نحو ملحوظ، كذلك تحوّل الانقسام الداخلي إلى نزاع ظاهر وقتال مستمر.

(ب) الوضع الراهن

أدى اندلاع الحرب إلى تعميق الانقسام داخل المؤسسات الأمنية، وصولاً إلى مواجهات عسكرية خطيرة. وبرزت ازدواجية الجهة التي تتولى السيطرة على مؤسسات الدولة، فمن جهة، السلطة القائمة بحكم الواقع ومؤيديها الذين اتخذوا صنعاً مقرأ لهم، ومن جهة أخرى، السلطة المعترف بها دولياً، ومقرها الرياض بشكل أساسي، وأنصارها خارج اليمن وداخله.

وبالتالي، لدى اليمن جيشان عموماً، وجهازا شرطة، والكثير من أجهزة الاستخبارات. فانقسم كل شيء تقريباً إلى جزأين أو أكثر. ولا شك في أن هذا التقسيم ليس متوازناً، كما ونوعاً، لكن لا يمكن إنكاره. كذلك ازداد تعقيد الأمور بفعل التقسيمات الفرعية الأصغر: يقع تحت سيطرة سلطة الأمر الواقع في صنعاء جزء من الجيش النظامي، وقوات الشرطة، وثلاث وكالات استخبارات، إضافةً إلى كل البنية التحتية الفنية والبشرية للدولة. وفي المقابل، ينتشر في اليمن ما يُسمى اللجان الشعبية، ونوع من الميليشيات، ومجموعات مسلحة أخرى تابعة لحركة أنصار الله.

أما ما تسيطر عليه السلطة المعترف بها دولياً، أي ما يعرف بالسلطة الشرعية (يمكن النظر إلى الجزء المعنون "المؤسسات السياسية" في هذا الفصل)، فهو بعض عناصر الجيش وقوات الشرطة، إضافةً إلى أجهزة استخبارات غير معروفة. علاوة على ذلك، في اليمن مجموعات مسلحة مختلفة، تتضمن بعض عناصر الجيش النظامي السابق، الذي يسمى "الجيش الوطني"، وتشمل الميليشيات اليمنية المناطقية، ومن بينها المجموعات المسلحة المتطرفة، الدينية منها

والنزاعات، مثل الحرب بين النظامين الملكي والجمهوري في الستينيات، والنزاع بين شمال اليمن وجنوبه في السبعينيات، والحرب الأهلية في عام 1994، وأزمة عام 2011 وما تبعها من نزاعات، وصولاً إلى الحرب الحالية؛ فضلاً عن الأعراف الاجتماعية التي تعظم حيازة الأسلحة³⁵⁵، ونشر ما يمكن تسميته 'ثقافة السلاح' بين السكان اليمنيين، إضافةً إلى غض الطرف عن الإتجار بالأسلحة من قِبل أعضاء المؤسسات الأمنية أنفسهم، الأمر الذي انعكس في ضعف المؤسسات وغياب المساءلة وفقاً للمعايير والقانون، والذي أكدته تأثير المحسوبة داخل هذه المؤسسات.

سهل انتشار الأسلحة إمكانية حصول المجموعات المسلحة والجهات الفاعلة غير الرسمية على أنواع مختلفة من الأسلحة وإنشاء مجموعات وميليشيات شبه عسكرية مسلحة جيداً. وكانت هذه الأخيرة تقاوم الدولة، التي ضعفت قدرتها شيئاً فشيئاً، وصولاً إلى انهيار المؤسسات الأمنية تماماً في عام 2014، عندما دخلت هذه الميليشيات العاصمة. كذلك مثل ولاء القطاع الأمني للقبائل المنقسمة، والتشعبات البنيوية، والانقسام في القيادة الذي حدث بعد أزمة 2011، بعض العوامل التي أدت إلى انهيار قطاع الأمن وقوّضت قدرته على اتخاذ موقف ضد الميليشيات والمجموعات المسلحة. وأدى ذلك إلى انهيار جميع مؤسسات الدولة.

جرى الشروع في إعادة هيكلة المؤسسة الأمنية، واقتراح أسماء جديدة، لكن من دون السماح بإجراء تغيير حقيقي أو تحوّل نوعي يعالج المشكلة الأساسية³⁵⁶، حتى قيل في هذا الخصوص "كلما تغيرت الأمور، بقيت على حالها أكثر"³⁵⁷. كذلك لم تتوافر رؤية واضحة أو دراسات أو مشاورات واسعة النطاق، فضلاً عن أن الحرب حالت دون استكمال التغييرات. وفي المستقبل، يمكن إعادة تقييم هذه التغييرات المؤقتة، وإقامة مراحل جديدة مبنية على ما جرى التوصل إليه على نحو إيجابي.

والقبلية. ويُقال إن بعضاً منها ينتمي إلى مجموعات إرهابية مثل القاعدة والدولة الإسلامية. كذلك في اليمن قوات أجنبية من دول التحالف، فضلاً عن المرتزقة الأجانب من دول عربية وأجنبية عدة³⁵⁸.

(ج) الخلاصة والأولويات

لا بد من إعطاء المؤسسة الأمنية الأولوية القصوى في خطة الإصلاح ما بعد النزاع بغية الحفاظ على الأمن والسلام، ولجعل تحقيق التنمية المطلوبة ممكناً في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ويمكن اتخاذ الخطوات التالية:

2. استقدام خبرات دولية لإصلاح القطاعات الأمنية وتدريبها باتباع نهج سريع، وبالتعاون مع الاختصاصيين اليمنيين. أما تأهيل الموظفين إلى المستوى المهني ومساعدتهم على معالجة الاختلالات الهيكلية فهو مسعى أطول أمداً. كذلك لا بد من التطرق في اتفاقات السلام وفي إطار خطة التسريح وإعادة الإدماج، إلى التدريب الأساسي على نزع السلاح، ولا سيما الأسلحة المتوسطة والثقيلة في أيدي الجهات الفاعلة غير الرسمية. كما ينبغي بدء تمويل التدريب من اليوم الأول من تطبيق اتفاقات السلام.

3. وضع آلية للتأكد من حيادية قطاع الأمن ومراقبة مدى اتباعها، بهدف بناء الثقة بهذه المؤسسة بين الجهات التي انخرطت في النزاع، وبين السكان عموماً. ويمكن الشروع في ذلك من خلال تعيين هيئة مراقبة يديرها خبراء مستقلون مدنيون وأمنيون رقيقو المستوى، يدعمهم خبراء دوليون. وستوجه هذه الهيئة التوصيات إلى صانعي القرار، وتنبههم لأي انقسامات جديدة قد تؤول إلى استئناف النزاع. وستقدم الهيئة المساعدة والنصائح إلى المؤسسة الأمنية نفسها حول كيفية استخدام القوة الشرعية لمنع الميليشيات والجماعات القبلية والحزبية والطائفية والإقليمية أو تلك المسلحة من تهديد الأمن والسلام. جدير بالذكر أن الدستور اليمني ينص على مبدأ أكدته نتائج مؤتمر الحوار الوطني، وهو أن للدولة وحدها سلطة إنشاء قوات مسلحة، ويمنع على أي فرد أو هيئة أو حزب أو جماعة أو منظمة أو قبيلة أن تنشئ أي تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية تحت أي مسمى كان³⁶⁰. ولا بد من تأكيد هذا المبدأ لدى إبرام اتفاقات السلام.

4. تعليق التعيين في قطاع الأمن لمدة ثلاث سنوات تُدرس فيها حالات تسريح الموظفين وتقاعدهم وإعادة توزيعهم وإعادة إدماجهم

1. إعادة توحيد القطاعات الأمنية المنقسمة والمتشعبة تحت لواء قيادة واحدة ذات تسلسل هرمي واضح، وإعادة توزيع الصلاحيات الداخلية وفق معايير تشغيلية شفافة، بعيداً عن الازدواجية والانحياز الفئوي أو القبلي أو الطائفي. وقد أكد مؤتمر الحوار الوطني على أهمية "إصدار قوانين لتوحيد مركز القيادة والسيطرة والتوجيه [...] واستكمال بناء النظام الآلي، وربط الخطوط الساخنة، وتوفير الأجهزة اللازمة"³⁵⁹ لضمان توافر بيئة أمنية فاعلة. وتعتمد عملية إعادة التوحيد على حجم المؤسسة وتشكيلها على المستوى الوطني. ولا بد من تحديد إطار زمني لمراجعة وضع المؤسسة بالكامل، أي حجمها وتكوينها وإعادة توزيع موظفيها وتسريحهم. وهذا يمكن أن تنص عليه اتفاقات السلام التي يجري التفاوض حولها. كذلك تسهم إعادة توحيد هذه المؤسسة في إعادة توزيع عناصر الشرطة والجيش في مناطق الاضطراب، ولا سيما تلك التي تنشط فيها المجموعات المتطرفة والإرهابية، وحيث لا يزال الاضطراب الناتج عن الحرب والنزاع المزمناً مستمراً.

3. المؤسسات الإدارية

تمثل المؤسسات الإدارية "العنصر الأساسي في الدولة، فهي مسؤولة عن التعليم والرعاية الصحية والمياه والصرف الصحي والرعاية الاجتماعية، والحد من الفقر والدعم الصناعي ودعم المشاريع، فضلاً عن الزراعة والطاقة والضرائب والسياسة الاقتصادية والبيئة وخدمات المواطنين"³⁶⁴. وقد عانت هذه المؤسسات في اليمن ثلاث مشاكل هيكلية: ضعف الأداء واستشراء الفساد وتدني مستوى الكفاءات.

(أ) الوضع قبل الحرب

أبرز سمات القطاع العام هي ضعفه الواضح على صعد التوظيف والترقية والتأهيل والفعالية. فمعظم التعيينات تتم بالوساطة (أي الصلات المشبوهة)، "ولا يستند التعيين والترقية إلى المؤهلات والجدارة"³⁶⁵. وتشير الدراسات الاستقصائية إلى أن 4.92 في المائة من الشعب فقط يعتقدون أن التعيين في القطاع العام لا يتم بالوساطة³⁶⁶. أما بالنسبة إلى المؤهلات والكفاءات، فتشير الدراسات إلى "أن قليلاً من موظفي الخدمة المدنية متعلمون: فواحد في المائة منهم فقط يحمل شهادة عليا، و16 في المائة يحملون شهادة البكالوريوس، و23 في المائة يحملون درجة المدرسة الثانوية، و13 في المائة أميون"³⁶⁷. ومعظم موظفي الخدمة المدنية إما لا يملكون وصفاً وظيفياً أو لا يعرفونه، ما يؤدي إلى انعدام فعالية الخدمات العامة.

بعد أزمة عام 2011، لم يتحسن الوضع، بل على العكس بات أسوأ. فالكثير من المعلقين اليمنيين يتفقون على أن "إحدى مآسي الفترة الانتقالية التي بدأت في شباط/فبراير 2012 بعد الاستفتاء، هي أنها تحولت إلى سباق على التعيين القائم على معايير حزبية وعلى المناطقية والفساد من دون مراعاة عنصر الكفاءة.

على أساس معايير مهنية نزيهة وشفافة، وذلك بمساعدة خبرات دولية. وفي هذه الفترة، لا بد من حساب الكلفة التقديرية، والتحقق من فعالية جمع المحاربين القدامى أو عدم جمعهم، والتميز بين التسريح وإعادة الإدماج أو التفضيل بينهما³⁶¹. وقد أوصت نتائج مؤتمر الحوار الوطني بـ "إعادة النظر في كل من تم تجنيدهم خلال الفترة 2011-2013 وإخضاعهم لشروط الخدمة في القوات المسلحة والأمن طبقاً للقانون"³⁶². ومن المنطقي استنتاج أن هذه التوصية ينبغي أن تنطبق على الذين جرى تجنيدهم بعد هذه السنوات أيضاً. وبالتالي، فإن عام 2010 هو الحد الزمني الأمثل، ولا بد من إعادة تقييم القوات الأمنية المجندة بعده.

5. التأكيد على أهمية عدم تدخل القطاع الأمني في المجال السياسي المباشر، وعلى أهمية أن تخضع هذه المؤسسة للمساءلة أمام سلطات الدولة المدنية. وفي الفترة التي تلي وقف الأعمال العدائية، ستقام مجموعة واسعة من الأنشطة السياسية والإدارية، وستضطلع المؤسسة الأمنية حينذاك بدور هام في ضمان نجاح هذه الأنشطة من خلال الحفاظ على استقرار جميع مؤسسات الدولة. ومن اليوم الأول في هذه المرحلة، "لا بد من أن يخضع القطاع الأمني، كأبي جزء آخر من القطاع العام، لمبادئ الحكم الرشيد مثل المساءلة والشفافية والمشاركة الديمقراطية..."³⁶³.

6. إعادة إعلان الحرب على الإرهاب وتعزيزها، فقد جرى التوصل إلى شبه إجماع منذ اندلاع الحرب على أن المستفيدين الوحيديين من النزاع الآخذ بالتوسع في اليمن وما نجم عنه من انهيار مؤسسات الدولة، هم الجماعات الإرهابية مثل القاعدة والدولة الإسلامية. فلا بد من إيلاء الأولوية لمكافحة التطرف والإرهاب لمنع انهيار عملية السلام وإعادة بناء مؤسسات الدولة.

يمرّ في أكبر أزمة إنسانية في العالم، ومن الصعب تحديد أكثر ما يحتاجه الناس. ويحتاج ثلثا السكان إلى مساعدة ودعم إنسانيين. "يحتاج الناس إلى شتى الأشياء، وجميع حاجاتهم ملحة، من مأوى وغذاء ومياه وخدمات صحية وصرف صحي وأمان"³⁷¹. والضعف الآنف وصفه الذي عانته هذه المؤسسات قبل الحرب، قد تفاقم جزاء العواقب الوخيمة للنزاع المدمر والواسع النطاق. وإعادة بناء هذه المؤسسات المطلوبة واسعة النطاق، لكن في الوقت الراهن، لا بد من إعطاء الأولوية للحاجات الملحة. ويسلّط هذا التقرير الضوء على أن الوضع الراهن يستدعي إجراءً فورياً في أقرب وقت ممكن، وليس بعد وقف الأعمال العدائية فحسب.

يتناول هذا الجزء من التقرير الأولويات بُعيد نهاية الحرب. ويوصي بالبناء على الجهود التي تبذلها وكالات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية. وتشمل العوامل الرئيسية التي يتعين معالجتها منذ اليوم الأول للأمن الغذائي والطاقة والتعليم والصحة والمياه والمأوى والطرق والموانئ. وستعرض المسائل المتعلقة بكل من هذه العوامل بحسب الأولوية، ويمكن إضافة مسائل أخرى لاحقاً بعد التفاوض حول الخطط.

(1) أزمة الغذاء

أزمة الغذاء هي الأولوية القصوى في مرحلة ما بعد النزاع. فقد وصل الوضع في اليمن إلى مرحلة صعبة، إذ تُظهر الإحصاءات أن "أكثر من 7 ملايين شخص يقعون عند حد المجاعة، و2.3 ملايين طفل دون سن الخامسة يعانون من سوء التغذية"³⁷². لذلك من الضروري جداً زيادة الدعم الإنساني المباشر والمساعدات النقدية، بغية حل أزمة الغذاء والفقر المدقع، وإعادة تأهيل صندوق الضمان الاجتماعي والتنمية الاجتماعية الوطنيين. كذلك لا بد من إعادة تأهيل المؤسسات في هذا القطاع، على المديين

كذلك جرى استبعاد الشبان غير المتحيزين وغيرهم من الأشخاص العاديين. ولم يجر الاعتراف بالكفاءات والمؤهلات [إذ إن الذين] "تولّوا إدارة هذه الفترة [الانتقالية] كانوا حصيلة النظام السابق، وكانوا الأقرب إليه، غير أن قدراتهم السياسية والشخصية كانت محدودة"³⁶⁸، وهذه وجهة نظر يتفق عليها محللون آخرون كثيرون³⁶⁹. وهذا من أسباب سقوط حكومة المصالحة الوطنية وحتى سقوط العاصمة اليمنية عام 2014، إذ جرى ذلك بذريعة محاربة الفساد والمحسوبية والزبائنية الآخذة بالتزايد في الفترة الانتقالية. ومع ذلك، يبقى البديل الفعلي اليوم كارثياً من منظور الكثير من المراقبين.

باختصار، وكما قيل في عام 2010: "تشوب القطاع العام فجوات بشرية ومؤسسية كبيرة، بما في ذلك افتقار موظفي الخدمة المدنية إلى المهارات اللازمة، والتجزئة المؤسسية لوظائف الحكومة الأساسية، وضعف الإدارة والقيادة، والقصور في نُظم المعلومات"³⁷⁰. وربما باتت الحال أكثر تعقيداً اليوم.

(ب) الوضع الراهن

جرى تقسيم المؤسسات الإدارية شيئاً فشيئاً خلال الحرب، فبات مختلف أجهزة الدولة يخضع لسيطرة السلطات المقسمة، ومارست كل من هذه السلطات نفوذها وفقاً للمنطقة الجغرافية التي خضعت لسيطرتها العسكرية. وجرى تشكيل حكومتين، إحداها في صنعاء، والثانية في الرياض وعدن ومأرب. وأخلّ كل من التقسيم والتجزئة بأداء كثير من الخدمات الأساسية. وعليه، ينبغي باتفاقات السلام أن تتناول، حسب الأولوية، إعادة توحيد المؤسسات الإدارية وعملها وفقاً للقوانين والأنظمة السارية.

من الصعب معالجة كل القطاعات الإدارية، لكن الوضع في اليمن لامس حداً كارثياً. فيقال إن اليمن

والأمان³⁷⁵، بعد أن دمر القصف الجوي منازلهم وبتأهم التحتية. وبحلول عام 2017، قُدِّر عدد النازحين داخلياً بمليوني شخص³⁷⁶، لكن العدد الفعلي قد يكون أعلى. وفي الواقع، لم يظهر أشخاص كثيرون على أنهم نازحون داخلياً، وذلك بسبب ما يتميز به اليمينيون من شعور قوي بالخصوصية، وبفضل التضامن الاجتماعي بين العائلات النازحة وتلك المضيفة، ولذلك لم تتمكن الهيئات المتخصصة من تسجيلهم كنازحين. والتبديل هو عامل آخر في هذا الواقع، إذ دائماً ما ينتقل النازحون من مكان إلى آخر، وينتهي المطاف بالبعض منهم إلى العودة إلى مكان عيشهم الأصلي³⁷⁷. وعلى المستوى الوطني، يحتاج 4.5 مليون شخص إلى مسكن³⁷⁸.

والجدير بالذكر أن اليمن يملك آلية صغيرة للتعامل مع النزوح، كانت قد وُضعت قبل هذه الحرب نتيجة حروب صعدة والكوارث الطبيعية. وتولت الوحدة التنفيذية التابعة للجنة العليا للتعامل مع النزوح الداخلي تنسيق المساعدة التي تُقدم إلى النازحين داخلياً. غير أن الحرب زادت من تعقيد وخطورة مسألة النازحين داخلياً، فأصبحت الحاجة ملحة لتجديد هذه المبادرة وتكييفها مع السياق الجديد. وستشكل هذه المسألة تحدياً أساسياً في فترة ما بعد النزاع حين يتعين إعادة كل النازحين إلى ديارهم، وتأمين معيشة لائقة وأمنة لهم بتوفير حاجاتهم الصحية والتعليمية والاجتماعية والاقتصادية. لكن في فترة ما بعد النزاع، ستعاني الدولة نقصاً في الموارد المالية والتقنية والبشرية والتنظيمية لتوظيفها في هذا القطاع وسواه. لذا، لا بد من إعطاء الأولوية للتوصيات التالية بشأن النازحين داخلياً في مرحلة ما بعد النزاع:

1. وضع خطة طوارئ للنازحين في المناطق الأكثر تضرراً.
2. إنشاء لجنة وطنية لتنسيق الجهود وتنظيم التدخلات ذات الصلة.

المتوسط والطويل، لمعالجة المشاكل التي سيظل الأشخاص الأكثر فقراً من الشعب يعانون منها.

(2) النازحون داخلياً

للنزوح الداخلي تاريخ طويل في اليمن. فقد نتجت عن الكوارث الطبيعية موجات نزوح كثيرة كان أشدها في الثمانينيات في محافظة ذمار. كذلك سببت كوارث طبيعية أخرى تتعلق بالفيضانات والانهارات الأرضية نزوح عدد محدود من الأشخاص. لكن موجات النزوح الأكبر نتجت عن النزاعات الداخلية: ابتداءً من الحروب في محافظة صعدة من عام 2004 حتى عام 2010، وبعدها أزمة عام 2011، وما تلا ذلك من مواجهة مع القاعدة وأنصار الشريعة في محافظة أبين في العامين 2011-2012³⁷³. واندلعت بعد ذلك حرب عام 2015 التي رفعت عدد النازحين داخلياً بسبعة أمثال، ليناهاز 2.5 مليون شخص في ذلك العام، إضافةً إلى مليون شخص لم يستطيعوا الانتقال لعدم امتلاكهم الوقود وبسبب دمار الطرقات. "كان أهم مسببات النزوح التجاهل الصارخ للقانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان، والحرب العشوائية التي استهدفت المدنيين والبنى التحتية المدنية. فقد جعل تدمير البنى التحتية مثل المستشفيات والمدارس والأسواق والمتاجر وإمدادات المياه 82 في المائة من سكان اليمن بحاجة إلى مساعدة إنسانية، و14.4 مليوناً منهم يفتقرون إلى الأمن الغذائي"³⁷⁴. وآل هذا النزوح إلى مشاكل عدة حفزت هجمات انتقامية إضافية، ما زاد من تعقيد النزاع وغدّى استمراره. فضلاً عن ذلك، تم تقويض الأمن، ما أدى إلى مضايقة النازحين وتهديد سُبل معيشتهم، حيث يواجه الأطفال والنساء أكثر المشاكل خطورة.

تعدّ تلبية احتياجات النازحين داخلياً أولوية على المدى القصير، وكذلك على المديين المتوسط والبعيد بالنظر إلى كثرة أعدادهم. فمنذ بداية الحرب، فرّ أكثر من ثلاثة ملايين شخص من منازلهم بحثاً عن الأمن

3. التركيز على حماية الفئات الأكثر هشاشة من النازحين داخلياً: النساء والأطفال وذوو الإعاقة والأكثر فقراً.

(3) قطاع الطاقة

باتت خدمات الطاقة جزءاً ضرورياً من الحياة البشرية، وأداة مهمة على صعيد التنمية الاقتصادية والبيئية في أي بلد. ويسهم الحصول على خدمات الطاقة، ولا سيما في البلدان الأقل نمواً، في الحد من الفقر وتأمين خدمات أساسية أخرى، مثل المياه النظيفة والرعاية الصحية والإنارة والإنتاج الصناعي والزراعي والاتصالات والتكنولوجيا. كذلك تعزز خدمات الطاقة القدرة التنافسية والنمو الاقتصادي، فضلاً عن أنها تدعم شتى قطاعات الدولة³⁷⁹. ويعني الحصول على خدمات الطاقة الحصول على خدمات نظيفة وموثوقة بأسعار معقولة لاستخدامها بهدف الإضاءة والطهي والتدفئة والاتصالات والإنتاج³⁸⁰.

هذه الخدمات غير متوفرة على نحو تام في اليمن، ويعاني البلد نقصاً حاداً في الطاقة منذ فترة طويلة. وقد حاولت الحكومات المتعاقبة معالجة النقص في إنتاج الطاقة، غير أن جهودها واجهت عقبات مالية وبنوية. فحتى النمو التدريجي في إنتاج الطاقة عجز عن مجاراة حاجات البلد المتنامية، ولم يستطع تأمين الطاقة في أي من المستويات الثلاثة المعترف بها دولياً: الاحتياجات الإنسانية الأساسية مثل الإضاءة والتعليم والاتصالات والخدمات المجتمعية؛ تليها احتياجات الاستخدامات الإنتاجية على صعد الزراعة والصناعة والنقل؛ وأخيراً احتياجات المجتمع الحديث³⁸¹. ويجمع على أن قطاع الطاقة يمثل أولوية في البلدان الخارجة من نزاع في إطار حاجاتها العامة. كذلك يشير الخبراء إلى أن "الحاجات الأكثر إلحاحاً على صعيد البنى التحتية هي الطاقة والموانئ والطرق. ومن دون طاقة موثوقة، لن يتسنى للقطاع الرسمي أن يتطور"³⁸².

خلال السنوات القليلة الماضية، عانى اليمن فقراً مدقعاً في موارد الطاقة المخصصة لجميع الاستخدامات على مستويي الأسرة والمجتمع. وتشير الإحصاءات المتوافرة إلى أن اليمن هو الأفقر في الشرق الأوسط على مستوى موارد الطاقة. ففي عام 2016، بلغ عدد الأشخاص الذين لا يصلهم التيار الكهربائي في جميع أنحاء الشرق الأوسط 17.8 مليون شخص، ومن بين هؤلاء، بلغ عدد اليمنيين 14.2 مليوناً، أي أن عدد المحرومين من الكهرباء في اليمن وحده يزيد عن ثلاثة أمثال أولئك في جميع بلدان الشرق الأوسط مجتمعة. أما بالنسبة إلى الكتلة الحيوية، فيقع اليمن في المرتبة الأولى في المنطقة، لأن حوالي ثلث سكانه، أي ما يعادل 8.1 مليون نسمة، يستخدمونها مصدراً للطاقة³⁸³. ومن التداعيات البيئية الناتجة عن أزمة الطاقة استنزاف الثروة الحرجية، إذ قطع الناس شتى أنواع الأشجار لاستخدام خشبها في الطهي، وذلك بعدما كان الغطاء النباتي في اليمن قد تحسن خلال العقود اللذين سبقا اندلاع الحرب، نظراً إلى زيادة توافر تجهيزات الطهي النظيفة في مناطق ريفية كثيرة، مثل أسطوانات الغاز.

أشارت وزارة الكهرباء اليمنية إلى أن قدرة إنتاج الكهرباء كانت 1.5 جيغاوات عام 2012، وهي من أدنى المستويات في الشرق الأوسط. وانخفضت القدرة الإنتاجية عام 2013 لتلامس 850 ميغاوات فقط³⁸⁴. والبنى التحتية في اليمن غير كافية لتلبية حاجات البلد، فقد أشارت بيانات البنك الدولي إلى أن 40 في المائة فقط من سكان اليمن يتلقون تغذية كهربائية على نحو منتظم منذ عام 2010. وحتى بالنسبة إلى المستهلكين الموصولين بالشبكة الكهربائية، ينقطع التيار الكهربائي على نحو متكرر بسبب الهجمات على بنية البلد التحتية لنقل الطاقة وتخريب خطوط النقل.

بالرغم من أن الطاقة البديلة، ولا سيما الطاقة الشمسية، لقيت اهتماماً مفاجئاً بسبب الحرب، فهي

نوعيتها وكلفتها وفعاليتها؛ وتقديم تسهيلات جمركية وضريبية لتوسيع نطاق استخدام الطاقة البديلة، ولا سيما في القرى النائية، وذلك مع الاستمرار في البحث عن بدائل إضافية حسب الموقع.

(4) قطاع التعليم

عانى قطاع التعليم في اليمن مشاكل مزمنة في ما يتعلق بجودة التعليم وانتشاره. وفاقمت الحرب هذه المشاكل: فجرى قصف المدارس أو إغلاقها أو الاستيلاء عليها من قِبَل المجموعات المسلحة أو إشغالها من قِبَل النازحين. كذلك تأثر المُدرِّسون بأزمة الرواتب في القطاع العام، فبات أكثر من 166 ألف مُدرِّس، أي نحو 73 في المائة من العدد الكلي للمُدرِّسين في اليمن، لا يتلقون أي رواتب³⁸⁵. وأصبح ما لا يقل عن مليوني طفل في عمر الدراسة غير ملتحقين بالمدرسة، ولا تزال أكثر من 1690 مدرسة خارج الخدمة. كذلك يحتاج نحو 2.3 مليون طفل إلى المساعدة للحصول على تعليم، بمن فيهم 1.1 مليون طفل في مناطق متضررة جداً جراء النزاع³⁸⁶.

لا بد من خطة طوارئ لمساعدة قطاع التعليم على العودة إلى المسار الصحيح. وتوضح الأمثلة التالية اعتماد المؤسسات بعضها على بعض. فإعادة المرتبات سئسهم، كما ذُكر سابقاً (في الجزء المعنون المؤسسات المالية)، في حل المشاكل في قطاع التعليم وقطاعات أخرى أيضاً. وستساعد إعادة النازحين داخلياً إلى مناطقهم وتسريح المقاتلين وإعادة إدماجهم المدارس على استئناف وظائفها الأساسية. وعلى المدى القصير، من الضروري جداً إعادة تأهيل بعض المدارس وبناء أخرى، ولا سيما في المناطق المتضررة جداً. وسيكون تحسين التعليم على نحو مستدام حاجة ماسة على المدى المتوسط إلى الطويل. ويشمل ذلك إصلاح النظام التعليمي وإعادة النظر في المناهج الدراسية، ولا سيما تلك التي تدعو إلى العنف والكراهية. ويمكن

تبقى مرتفعة الكلفة ومنخفضة الكفاءة بالنسبة إلى المستهلكين اليمنيين. وترتبط مشكلة الجودة والكلفة بالحرب، إذ تعاني الموانئ في اليمن إغلاقاً بحكم الواقع. فيُعاد توجيه كل عمليات النقل البحري المُعدّة للوصول إلى اليمن إلى موانئ إقليمية أخرى ليجري تفتيشها، ما يعيق وصولها إلى وجهتها النهائية في الموعد المحدد. وتجعل كلفة النقل المرتفعة والتأخيرات الطويلة كل شيء باهظاً جداً، بما في ذلك معدّات الطاقة. ولا بد من إزالة هذه العوائق عند التوصل إلى اتفاق سلام.

قطاع الطاقة مهم لأنه يقدم الخدمات لجميع القطاعات الأخرى، وهذا ما يجعله أولوية قصوى. وسيترك تحسين هذا القطاع أثراً فعلياً في حياة المواطنين، ويقدم لهم دليلاً ملموساً على نهاية هذه الحرب وما نتج عنها من عواقب ضارة. وسيمثل ضمان عودة إمدادات الكهرباء والغاز بأسعار معقولة، علامة مهمة على عودة حياة الناس إلى طبيعتها. ويمكن تلخيص الأولويات الرئيسية في هذا القطاع كما يلي:

1. إعادة تأهيل محطة كهرباء مأرب والمحطات الأخرى في المخا وعدن في أسرع وقت ممكن لتلبية الحاجات الأساسية للسكان والمؤسسات العامة والخاصة؛ والإسراع في إنجاز مشروع محطة الكهرباء في معبر؛ وإصلاح خطوط النقل داخل المدن وفي ما بينها، فضلاً عن تأمين المولدات الصغيرة ومحطات التحويل في مدن عدة في جميع أنحاء البلد.
2. تشجيع مد توصيلات كهربائية إلى البلدان المجاورة التي تملك فائضاً في الكهرباء، مثل المملكة العربية السعودية وعمان، إضافةً إلى شراء الكهرباء للمدن الساحلية، ولا سيما في فصل الصيف بسبب الظروف المناخية الصعبة والقاسية.
3. تشجيع استخدام الطاقة البديلة والترويج له، ولا سيما الطاقة الشمسية، إضافةً إلى تحسين

البلدان التي تشهد نزاعات في الشرق الأوسط. وكان الحصار سبباً أساسياً لأزمة الغذاء والأزمة الإنسانية لأن اليمن يستورد ما يفوق 90 في المائة من حاجاته.

تضررت الطرقات والجسور بسبب الضربات الجوية وغياب الصيانة الدورية. وتفاقم الوضع جراء انعدام الأمن ونقص الوقود وارتفاع كلفته. وفي فترة ما بعد النزاع، لا بد من فتح جميع المنافذ البرية والبحرية والجوية أمام التجارة والحركة العامة. كذلك ينبغي إعادة تشييد بعض الجسور والطرقات المتضررة لتسهيل النقل. ولا بد من النظر في المقترحات التالية للسياسة العامة في هذا المجال، التي لقيت موافقة خبراء يمينيين، وهي معروضة وفقاً لترتيب الأولويات³⁹⁰:

1. إعادة تأهيل الموانئ المتضررة بسبب الحرب، وتحسين إدارتها لتعزيز كفاءة عمليات النقل والتفريغ؛ فعلى سبيل المثال، ينبغي توفير رافعات جديدة لميناء الحديدة لاستبدال تلك التي تضررت بفعل القصف الجوي، ما يعزز قابلية الحمل ويسهل الحركة التجارية.
2. ضمان حرية التنقل، وإضفاء الأمن على الطرقات، ومراقبة نقاط التفتيش، الأمر الذي يسهل بدوره الحركة التجارية.
3. إعادة تفعيل صندوق السلامة المرورية والصندوق الاجتماعي لتنمية المناطق الريفية، وتقديم الدعم لهما. ف"الطرق الريفية غاية في الأهمية على صعيد إعادة إدماج الاقتصاد الريفي في سوق المدن، وهو جانب أساسي في الانتعاش بعد انتهاء النزاع"³⁹¹ كما يسهم ذلك في ضمان صيانة الطرقات داخل المدن وفي ما بينها. وقد أظهرت الدراسات، "الحاجة إلى الطرق الفدنية، فمع تعافي الاقتصاد، سيستثمر القطاع الخاص بسرعة في السيارات، ما سيؤول إلى ازدحام مزمن"³⁹² وبعبارة أخرى، بعد وقف الحرب، من المتوقع أن تزدهر الحياة الاقتصادية، ما يدل على السلام والأمن.

تعزيز ذلك من خلال العمل على القطاعات والأنشطة الأخرى، مثل الثقافة والإعلام، التي قد تمثل اللبنة الأساسية لخطة شاملة لضمان التماسك الاجتماعي.

(5) قطاعا الصحة والمياه

التحدي الأكبر في فترة ما بعد النزاع هو التصدي لوباء الكوليرا الذي انتشر في اليمن عام 2017 وحصد أرواحاً كثيرة. "وناهاز العدد الكلي لحالات الكوليرا المشتبهة في اليمن في هذا العام نصف مليون شخص في شهر آب/أغسطس، وتوفي نحو 2000 شخص منذ تفشي المرض بسرعة في نهاية نيسان/أبريل"³⁸⁷. ويحتاج قطاع الصحة إلى إعادة تأهيل نظراً إلى عدم قدرته على توفير الرعاية. "فقد وصل عدد الوفيات والإصابات في المرافق الصحية اليمينية إلى 8389 و56130 على التوالي بين 19 آذار/مارس و15 تموز/يوليو 2017. وبما أن 45 في المائة فقط من المرافق الصحية تعمل، قد تكون الأعداد الفعلية أعلى"³⁸⁸.

ويُعتبر قطاع المياه في اليمن أولوية قصوى أيضاً بسبب شح موارد المياه وضعف خدمات الإمداد في المدن والمناطق الريفية. ويُذكر أن 16 مليون شخص يحتاجون إلى مياه نظيفة وإمدادات صرف صحي وخدمات صحية، وأن حاجات 7.3 مليون شخص منهم ماسة وفورية. وقد ارتفعت هذه الأعداد بنسبة 8 في المائة منذ أواخر عام 2014 مع تفاقم الحاجات³⁸⁹. لذلك، لا بد من خطة طوارئ تعطي الأولوية لقطاعات الصحة والمياه والصرف الصحي لتلبية الحاجات الحياتية الأساسية بعد وقف النزاع مباشرة.

(6) النقل والطرقات

تأثر قطاع النقل في اليمن بالحصار البري والبحري والجوي. فقد فُرض حصار بحكم الواقع، من دون مراعاة القوانين الدولية، ما جعل اليمن حالة خاصة بين

(ج) الخلاصة والأولويات

وإذا لم يتطرق هذا الجزء من التقرير إلى بعض القطاعات، فهذا لا يعني أنها ليست أولوية، بل لأن هذا التقرير يتناول بشكل أساسي الفترة بعد وقف القتال مباشرةً ويؤكد على الأولويات العليا. ويُنصح بالنظر في هذه القطاعات الأخرى وفقاً لتأثيرها في عملية تحقيق السلام والاستقرار. فمثلاً، تضررت مواقع ثقافية تتمتع بقيمة عالية وطنياً ودولياً، وعلى اليونسكو أن تشرع في وضع خطة طوارئ تتعلق بمجال اهتمامها، بالتعاون مع الجهات المانحة والمنظمات الأخرى ذات الصلة. كذلك أثرت الحرب في قطاعات أخرى، ما جعل كثيراً من الناس عاطلين عن العمل. ويمكن لمثل هذه البطالة أن تهدد السلام والاستقرار.

أما بالنسبة إلى الخدمة المدنية، فتوصي الدراسة بتجميد التوظيف في القطاعات العامة للسنوات الثلاث المقبلة، إضافةً إلى إعادة تقييم جميع التعيينات والترقيات والتقاعد والتسريح وإعادة الإدماج، مع اعتبار عام 2010 خط الأساس. كذلك لا بد من وضع آلية للتأكد من أن التعيينات والترقيات تستند إلى الحاجات والمزايا والمؤهلات، لا إلى اعتبارات حزبية أو مناطقية أو طائفية. ولا بد من النظر في مراجعة جدول أجور موظفي الخدمة المدنية وانتشارهم على المستوى الوطني.

لا بد من تشجيع العمل المهني وتمويله ودعمه، وإعادة تأهيل المشروعات الصغيرة وبرامج الأسر المنتجة، ونشر برامج التوعية الغذائية، والمساعدة في تبادل الخبرات حول المعرفة المحلية، ودعم إعادة التأهيل التقنية والمهنية، ورفع الوعي بشأن الفقر والأمراض ومكافحتها. كذلك تستطيع المنظمات غير الحكومية المشاركة في مشاريع من هذا القبيل.

ولا بد أيضاً من أن يبدأ إصلاح هذا القطاع بتسريع الاستجابة للوضع الإنساني، ومجابهة شبح المجاعة،

من خلال تقديم دعم مالي وتقني ولوجستي إلى الذين هم في حاجة ماسة إليه، باتباع آلية شفافة وفعالة. كما لا بد من التعامل على نحو منسق مع قضايا النازحين داخلياً والطاقة والتعليم والصحة والمياه والنقل وغيرها من القطاعات ذات الأولوية داخل المؤسسات الإدارية، إذ أثبتت هذه القطاعات اعتماد أحدها على الآخر.

4. المؤسسات القضائية

"تؤدي المؤسسات القضائية مهاماً رئيسية عدة: المعاقبة على جرائم العنف والجرائم العقارية، والحد من الفساد، وتعزيز سيادة القانون، والدفاع عن حقوق الإنسان، وإنفاذ العقود، وتسوية النزاعات"³⁹³. وهذه المؤسسات موضع تركيز أساسي في عملية بناء الدولة، إذ إنها من أهم أركان السلطة في الدولة. وتستدعي مرحلة ما بعد النزاع أن تتسم هذه المؤسسات بالاستقلالية، كذلك لا بد من تعزيزها لتلبية حاجات السكان، ولا سيما ما يتعلق بالجرائم المرتكبة أثناء النزاع.

(أ) الوضع قبل الحرب

يشبه القضاء في اليمن معظم أنظمة العدالة الأخرى في الدول العربية³⁹⁴، من ناحية الضعف وعدم الفعالية، والافتقار إلى الاستقلالية والشفافية والمساءلة، والخضوع للجهاز التنفيذي، والتأثر بالنخب القبلية. وقبل اندلاع الحرب في اليمن، كان معظم المحاكم قد أُغلق بسبب الخروقات الأمنية، وسوء حالة المباني والموارد البشرية والمعدات. وأزمة هذه المؤسسة حاصل طبيعي لأزمة الدولة. وقد خلص تقرير عن حل النزاعات والعدالة الانتقالية في اليمن عام 2014 إلى أنه "بينما كافحت الدولة اليمنية لاستعادة التوازن السياسي، تدهورت سيادة

الاستقرار والتنمية. ولتحقيق هذه الغاية، يمكن اتخاذ الخطوات التالية:

1. إصلاح الأجهزة القضائية العليا، ولا سيما المحكمة العليا ومجلس القضاء الأعلى. ويجب أن تتضمن اتفاقات السلام معايير هيكلية هذه الأجهزة، وفقاً لقانون السلطة القضائية القائمة، على نحو يضمن المهنية والخبرة والأقدمية والكفاءة العالية.
2. إعادة فتح المحاكم ومضاعفة ساعات عملها، ليتسنى لها تسوية أكبر عدد من القضايا في غضون فترة قصيرة.
3. يحتاج القضاء، عكس المؤسسات العامة الأخرى، إلى تعيين المزيد من الموظفين. فبالمقارنة مع المعدلات في الشرق الأوسط والشرق الأدنى والعالم، يعاني القضاء اليمني نقصاً في عدد الموظفين³⁹⁸. ويحتاج اليمن إلى الاستثمار في التدريب المستمر في مجال العدالة وعلى صعيد المهارات المهنية³⁹⁹، ولا سيما تدريب القضاة والمدعين العامين والمحامين على طرق التعامل مع مسائل ما بعد النزاع. وقد ارتكبت جرائم بشعة ستحفز أفعال الانتقام أو الثأر، التي قد تهدد الأمن والاستقرار. ف"يجب ألا يركز تدريب القضاة والموظفين المستقبليين على المعهد العالي للقضاء في صنعاء فحسب، بل على المراكز القضائية خارج صنعاء أيضاً، وخاصة مع بدء تطبيق اللامركزية"⁴⁰⁰. ولهذا الغرض، يقترح هذا التقرير إنشاء صندوق لتمويل المؤسسات القضائية لأغراض التدريب والأبحاث والتجهيز والخبرات الدولية، وذلك بهدف تلبية الاحتياجات خلال الفترة الانتقالية.
4. إنجاز الحالات القضائية كالمعتاد وفقاً للقواعد القانونية السارية، وهو الأمر الذي تأجل بسبب الحرب، فضلاً عن دعم التفتيش القضائي في ما يتعلق بأداء الموظفين، بما في ذلك

القانون وازداد الإجرام والنزاع المسلح. فباتت مؤسسات الدولة أضعف وأصبحت تصارع اليوم من أجل تلبية مطالب المواطنين"³⁹⁵. يتألف القضاء اليمني عموماً من قسمين غير متكافئين: القضاء الرسمي والقضاء غير الرسمي، أو ما يُعرف بالقضاء العرفي أو القبلي الذي يتدخل في حوالي 80 في المائة من النزاعات. وقد أصبحت الدولة غير قادرة على ممارسة سلطتها في ظل هيمنة القضاء غير الرسمي شبه الكلية³⁹⁶. وآل انعدام الاستقرار خلال الفترة الانتقالية إلى حالة من "عدم اليقين السياسي وإلى ارتفاع درجة تجاوز القانون [الذين] أضعفا قدرة كل من الفاعلين الرسميين وغير الرسميين على حدٍ سواء على حل النزاعات على نحو مستدام وعلى منع اندلاع النزاعات"³⁹⁷.

(ب) الوضع الراهن

مع اشتداد الحرب، انهار النظام القضائي على نحو شبه كلي، فتعطلت المحاكم وأُغلق معظمها. كذلك انقسم بعض القضاة، إما قسراً أو طوعاً، لصالح واحد أو آخر من الأطراف المتنازعة. وانتشرت الجريمة لتشمل القتل والسرقة واللصوصية والثأر. كذلك انتشرت الجرائم المرتبطة بالنزاع نفسه، ما عرّض الكثير من المواطنين لهجمات هائلة آلت إلى خسائر في الأرواح والممتلكات. وسيضع عدد المظالم المتزايد المؤسسة القضائية تحت ضغط كبير، لذا لا بد من اتخاذ خطوات أساسية وبدء إصلاحات على كل من المدى القصير والمتوسط والطويل.

(ج) الخلاصة والأولويات

يتطلب الوضع الآن إعادة تأهيل المحاكم المغلقة فوراً، لكي تتمكن من بدء العمل على فض النزاعات قبل أن تتفاقم لتمثل تهديداً للسلام الاجتماعي، وتعيق

غالبية المؤسسات السياسية في البلد فقدت شرعيتها التي كانت مبنية على العقد الاجتماعي السابق، وهو الدستور، وبسبب معاناة الشعب من النزاعات والحروب. وقد ضخت الأحزاب المنخرطة في النزاع بحياة اليمينيين خلال "حرب الزعماء"، كما وصفها ممثل الأمم المتحدة لشؤون الأمن في إحاطته أمام مجلس الأمن في أيار/مايو 2017.

قُسمت المؤسسات السياسية عمودياً وأفقياً، ففي اليمن أكثر من رئاسة واحدة وأكثر من حكومة واحدة، وتتعدد القطاعات نفسها التي تتبع جهاز الدولة. ويزداد الوضع تعقيداً وإثارةً للإحباط عندما يرى الناس أن بعض هذه المكونات غير قادر على إدارة المناطق الخاضعة لسيطرته.

ستتطرق التسويات السلمية المُتفاوض حولها إلى المؤسسات السياسية، غير أن هذا الجزء من التقرير لن يتناول سوى بعض العناصر وهي المصالحة الوطنية، والاستفتاء والانتخابات، والتعددية الحزبية، والسلطان التنفيذية والتشريعية. وتحت كل من هذه العناصر، لن يُذكر سوى بعض العوامل ذات الأولوية في إجراءات ما بعد النزاع.

(أ) المصالحة الوطنية

ربما يكون الشروع في المصالحة الوطنية أحد أهم الخطوات في مرحلة ما بعد النزاع. ويتمتع اليمن بخبرة محلية كبيرة في هذا المجال. ففي نهاية السبعينيات، توصل اليمينيون إلى "تسوية وطنية" بعد نزاع استمر سبع سنوات. وحينذاك، لعبت الأحزاب المناطقية دوراً مماثلاً، إلى حد ما، للجهات الفاعلة في هذه الحرب الأخيرة، مع بعض الفروقات في أسماء هذه الجهات ونطاقها الجغرافي الاستراتيجي. وبعد التسوية المذكورة آنفاً، عاد الذين كانوا خارج اليمن

المساءلة، على أن يجري ذلك وفقاً للقانون المختص بالسلطة القضائية، وتوفير الحماية الأمنية الكافية للمحاكم وللعاملين في القضاء. 5. تشجيع المصالحة والتحكيم وتوثيق القضايا، ما يخفّف العبء على المحاكم، ولا سيما في المناطق النائية.

6. دعم استخدام نُظم العدالة التقليدية، أو اللجوء إلى الجهات الفاعلة في حل النزاعات نظراً إلى معرفتها المحلية، على أن يسهموا في الحفاظ على الأمن والاستقرار، وأن يحترموا القانون السائد. وهذا ما يسميه الاختصاصيون حلولاً بديلة لتسوية النزاعات⁴⁰¹.

5. المؤسسات السياسية

تشمل المؤسسات السياسية الأنظمة الانتخابية والأحزاب السياسية والمجلس التشريعي⁴⁰²، إضافةً إلى السلطة التنفيذية التي تضم في اليمن الرئاسة ومجلس الوزراء وحكام الأقاليم والمجالس المحلية. وشهدت هذه المؤسسات مشاكل مزمنة مستمرة في جميع الدول العربية. كذلك أظهرت الدراسات أن "المؤسسات السياسية في الدول العربية هي من المؤسسات الأكثر مركزية والأقل خضوعاً للمساءلة وافتقاراً للتنافسية في العالم"⁴⁰³. وفي اليمن، يتهم الناس النخبة المسؤولة عن المؤسسات السياسية بالفشل في تنفيذ مهام الدولة الأساسية، على مستويات شتى وفي مناسبات مختلفة. ويبدو أن ثقة الشعب ضعيفة بمؤسساته السياسية. ويشعر الكثيرون بأن الحرب والنزاعات تعكس، إلى حد ما، فشل النخبة السياسية في إدارة هذه المؤسسات. والأزمة الدائمة التي تواجه اليمن ناتجة عن استخدام العنف لتحقيق أهداف سياسية. كذلك اعتمد السباق إلى السلطة على انتهاك العقد الاجتماعي مع الشعب اليمني.

الانتقام وعن منح حصانة للذين ارتكبوا جرائم تنتهك القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان.

ويجب أن تشمل هذه العدالة آليات للتعويض وجبر الضرر. ويمكن للمعرفة المحلية والتقاليد الاجتماعية والقبلية أن تسهم في تطبيق مبادئ المصالحة. كذلك يستطيع المجتمع الدولي أن يساعد في نقل التجارب العالمية، من خلال توفير الخبرة لبناء المؤسسات، إضافةً إلى تقديم آليات للمصالحة وللعدالة الانتقالية وللتفاوض بشأن التعويضات وجبر الضرر الناجم عن فترة الحرب وما بعدها.

(ب) التعددية الحزبية

يتمتع اليمن بتجربة ديناميكية في التعددية الحزبية. فبعد إعادة توحيده، "بات اليمن، بسبب ظهور عدد وافر من الأحزاب السياسية فيه في أوائل التسعينيات، واحداً من بلدان الشرق الأوسط القليلة التي تتقبل الخلافات السياسية السلمية"⁴⁰⁷. غير أن هذه التعددية لم تكن حصينة ضد العيوب التي تتصف بها الأحزاب في المنطقة العربية عموماً: الضعف، وتلاعب الأنظمة بها، وتشكيل عدد كبير من الأحزاب، فضلاً عن تبني حدود مناطقية أو طائفية ضيقة. وهذا ما حال دون تمتع هذه الأحزاب بقدر تمثيلية وبتواصل اجتماعي على المستوى الوطني، وآل إلى انعدام ثقة الشعب اليمني بالأحزاب، إذ لا يثق بالأحزاب سوى 8 في المائة من أبناء الشعب⁴⁰⁸.

ينبغي أن تكون إعادة بناء بيئة تُتيح أمام الأحزاب السياسية التنافس وتمثيل مصالح الناس على المستوى الوطني إحدى أولويات الفترة التي تلي الحرب. ومن المستحيل التفكير في الانتخابات وإرساء الديمقراطية من دون تنظيم الأحزاب بموجب القانون. فمن ناحية، كان للحرب دور في التفريق بين هذه الأحزاب، وتقسيمها رأسياً وأفقياً إلى فصائل

وكانوا قد حاربوا النظام الجمهوري، ليندمجوا في نظامي الجمهورية السياسي والاجتماعي، فوضع كل شيء قيد النسيان، وطويت تلك الصفحة"⁴⁰⁴. وتخطى اليمنيون حينذاك جراح الحرب والنزاع.

مثال آخر هو العفو العام خلال حرب عام 1994 الأهلية وبعدها. كذلك أقدم بعض الأطراف المشاركين في المأساة التي شهدتها عدن عام 1986 على المصالحة وتغاضوا عما خلفه النزاع من بقايا مؤذية.

وأشار مؤتمر الحوار الوطني إلى أن "المصالحة الوطنية هي عملية الوفاق السياسي والاجتماعي المبني على آليات العدالة الانتقالية الشاملة للانتقال من حالة النزاعات السياسية إلى حالة السلم وتعزيز الديمقراطية"⁴⁰⁵. ورأى أعضاء المؤتمر أن فضل هذه المصالحة يكمن في إنشاء "علاقة بين كل الأطراف السياسية وأفراد المجتمع تكون العدالة أساسها، وتعتمد على قيم التسامح لإزالة آثار النزاعات والانتهاكات"⁴⁰⁶. وخلال الحرب الحالية، أعلنت حكومة الإنقاذ الوطني القائمة بحكم الواقع في صنعاء عن عفو عام عن الذين شاركوا في الحرب. وقد يمثل ذلك خطوة مهمة نحو مصالحة وطنية أوسع نطاقاً، تستند إلى حوار متكافئ، ينتهي بسلام واستقرار مستدامين.

ويمكن لتجارب اليمن التاريخية على صعيد المصالحة، ولطبيعة الشعب اليمني المتسامحة والترتيبات التقليدية لعمليات من هذا القبيل أن تساعد على نحو هائل في أن يضع الشعب اليمني نفسه آلية خاصة باليمن. وإذا لقيت المصالحة الشاملة إجماعاً إقليمياً ودعماً دولياً، يمكن إجراء العملية بالاستناد إلى ما يتطلبه التغلب على صعوبات الوضع الحالي. وعلى المجتمع الدولي أن يساعد في رسم الخطوط العريضة للمصالحة، بغية تحقيق السلام والأمن في إطار العدالة الانتقالية، والابتعاد عن أفعال

وربما يكون وضع عقد اجتماعي جديد أحد مشاريع فترة ما بعد النزاع.

إلى جانب دعم الاستفتاء والتحضير للانتخابات، يوصي التقرير بدعم جميع الممارسات الديمقراطية، مثل المناقشات العامة والنشاطات السياسية وحرية الإعلام، فضلاً عن التمتع بوعي حول دور الصحافة وقوانينها الأخلاقية في الإسهام في السلام والاستقرار في اليمن.

(د) السلطان التنفيذية والتشريعية

الشرعية هي المشكلة الأساسية التي تعانيها هاتان السلطانان في الدولة. والشرعية مفهوم مثير للجدل في السياسة⁴¹¹ وباتت في اليمن اليوم مسألة أكثر تعقيداً من أي وقت مضى. فكل من أطراف النزاع يزعم التمتع بنوع من الشرعية. وعند استحضار أي من الشروط الثلاثة التكاملية لمفهوم سياسي مثير للجدل كهذا، وهي القبول والقانون والمعايير، يمكن للمرء أن يفهم هذه التباينات وسوء استخدام المصطلح من جهتي النزاع.

يعترف المجتمع الدولي بحكومة الرئيس هادي، التي تتمركز بشكل أساسي في الرياض. ولموقف المجتمع الدولي هذا دوافع سياسية، تبررها القرارات الدولية الصادرة عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. كذلك يستند هذا الموقف إلى الدعم الخارجي المتمثل بمبادرة مجلس التعاون الخليجي، وهي آلية إقليمية تتولى تنظيم الفترة الانتقالية البالغة سنتين (2012-2014). وجرى تمديد هذه الفترة عبر نوع من التوافق الوطني لمدة سنة إضافية. ويكمن التحدي الحقيقي أمام الاعتراف بشرعية هذه الحكومة في القبول الداخلي والمعايير الاجتماعية. وحسب أحد الخبراء في هذه المسألة، "يكون منح السلطة على نحو محق صحيحاً طالما حظي بالقبول. لكن إذا مجردت السلطة

متناحرة. ومن ناحية أخرى، سيؤدي استمرار حضور الجماعات المسلحة التابعة لكيانات سياسية إلى انهيار الوضع وتجدد العنف. وعليه، لا بد من إدماج الأحزاب المنخرطة في النزاع في أنظمة أحزاب مدنية تحظى بتمثيل اجتماعي على المستوى الوطني.

(ج) الاستفتاء والانتخابات

لا شك في أن التسويات السلمية المُتفاوض حولها ستتطرق إلى الحاجة إلى إجراء استفتاء وانتخابات للتأكد من شرعية الحوكمة والسلطة التي تتولى إدارة الدولة في فترة ما بعد النزاع. وتشير النصوص إلى أن في "حالات كثيرة في فترة ما بعد النزاع، تطلب الجهات المانحة من الحكومة إجراء انتخابات، لكي يحظى المواطنون بتأثير أكثر من المعتاد، وبالتالي يغدو مدى فهمهم للسياسة والحوكمة غاية في الأهمية"⁴⁰⁹. وبالنسبة إلى اليمنيين، قد لا يكون إجراء انتخابات مسألة مستعجلة مقارنة مع حاجتهم الملحة للأمن والخدمات الأساسية. ومع ذلك، فالتوصل إلى طريقة لإضفاء الشرعية على الذين يتولون السلطة مسألة ملحة أيضاً. وقد يمثل الاستفتاء الخطوة الأولى لبناء جهاز الدولة والتخطيط للانتخابات. وقد يتطلب ذلك "دولة قوية"⁴¹⁰ وتماسكاً وطنياً، ولا بد من ضمان توافرها في المدى القصير بعد الحرب.

قبل الحرب، كانت الهيئة العليا للانتخابات والاستفتاء قد قطعت شوطاً في الترتيب لإجراء استفتاء وانتخابات. ومن المجدي جعل إعادة تفعيل هذه الهيئة ودعمها والاستفادة من خبرتها إحدى أولويات فترة ما بعد النزاع، لتسريع إجراء أي استفتاء أو انتخابات، على أن يجري ذلك مع احترام الدستور الحالي أو التعديلات التي اتفقت عليها الأحزاب السياسية، وضمن إطار زمني دقيق وملزم على نحو صارم؛ فقد أظهرت التجارب أن عدم احترام الأطر الزمنية يؤدي إلى تفاقم المشاكل وإلى نشوب نزاعات.

لا بد من أخذ ثلاث خطوات تدريجية، هي دولية وإقليمية ووطنية في طبيعتها. فعلى المستوى الدولي، يجب إصدار قرارات جديدة تهدف إلى وضع حد للحرب الحالية وإطلاق آليات إقليمية ووطنية لتهدئة المنطقة ككل. وعلى المستوى الإقليمي، لا بد من ضمان أمن الطرق البحرية والحدود الوطنية لجميع الجهات الإقليمية، كذلك ينبغي إطلاق برنامج رئيسي لإعادة الإعمار. أما على المستوى الوطني، فلا بد من الشروع في حوار محلي، وذلك بالبناء على الإنجازات التي حُققت خلال جولات الحوار السابقة بهدف وضع أسس التسويات السلمية المتفاوض حولها.

6. القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية

كل من العنصرين مهم لإعادة بناء الدولة، إذ يخدمان جميع المؤسسات التي جرى تناولها في هذا الجزء من التقرير.

قبل الحرب، أسهم القطاع الخاص بنحو 53.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي و75 في المائة من الاستثمار الإجمالي. لكن في عام 2013، أصبح انعدام الاستقرار السياسي وضعف خدمات الكهرباء والفساد المستشري عوائق أساسية أمام مؤسسات القطاع الخاص⁴¹⁴.

أظهر تقرير ممارسة الأعمال لعام 2017 الصادر عن مجموعة البنك الدولي أن ترتيب اليمن بين الاقتصادات العالمية انخفض إلى المرتبة 179 من أصل 190⁴¹⁵. ويُعدّ هذا الانخفاض الناتج عن الحرب كبيراً بالمقارنة مع عام 2014، عندما كان اليمن في المرتبة 137 من أصل 189⁴¹⁶. فحتى في ظل النزاعات الداخلية قبل الحرب، لم يقع اليمن ضمن البلدان الخمسين الأخيرة على هذه القائمة.

وتُظهر البيانات المتوافرة أن القطاع الخاص قد تعرّض لصدمات شديدة، ما أدى إلى إغلاق 26 في المائة من

من القبول، فيشير ذلك إلى افتقارها إلى الشرعية السياسية⁴¹². أما بالنسبة إلى المعايير، فحكومة هادي تعمل في ظل ظروف صعبة من خارج البلد في معظم الأحيان، ومن دون امتلاك أي موارد بشرية أو بنية تحتية فعالة. وحتى وجود الحكومة داخل اليمن تحت حماية قوات أجنبية، إضافةً إلى تحالفها المزعوم مع الجماعات المتطرفة والمسلحة، عوامل تجعل المعايير الاجتماعية على المستوى الوطني موضع كثير من الشك. وذكر الخبير أيضاً أن "وظيفة الشرعية هي الاستجابة للحاجة إلى اندماج اجتماعي يناسب هوية المجتمع"⁴¹³. وبالتالي من الصعب جداً، بل لا يمكن تصوّر بلوغ الشرعية من دون حياة موافقة ووطنية وتحقيق المعايير الاجتماعية.

إضافةً إلى السلطة المذكورة آنفاً، في صنعاء سلطة قائمة بحكم الواقع. وفي حين لا يعترف بها المجتمع الدولي، يخضع لسلطتها معظم الموارد البشرية والبنية التحتية للدولة. ويعمل المجلس التشريعي معها أيضاً ويشرّع أعمالها. إضافةً إلى ما سبق، تتمتع هذه السلطة بدرجة من الدعم الوطني، الذي ينعكس في التظاهرات وتحركات الناس الممنهجة. لكن بسبب الحصار الجوي والبحري والبري، فضلاً عن العزلة الدولية، بات من الصعب أن تُقدم هذه السلطة القائمة بحكم الواقع على أي مناورة، كذلك ولّد هذان العاملان شعوراً واضحاً بالإحباط في أوساط السكان.

شرعية الجانبين مشكوك بأمرها: الرئيس مقابل المجلس التشريعي، في حين يعمل كل منهما خارج نطاق ولايته القانونية، أحدهما من المنفى والآخر حكومة وطنية، ولا يستطيع أي منهما الاستجابة لحاجات السكان الحقيقية لأسباب مختلفة.

ولتغيير الوضع الراهن، من المهم جداً الشروع في حوار بين جميع الكيانات المجزأة، مع العلم أنه كلما جرى تأجيل عقد الحوار ارتفع خطر تفاقم الوضع في فترة ما بعد النزاع.

الحدود على صعيد بناء السلام. كذلك توصي تلك المبادئ بالأبداً ينتظر بناء السلام الخارجيون إبرام اتفاقات السلام ليبدأوا الحوار مع ممثلي القطاع الخاص⁴²⁰.

سيتعافى القطاع الخاص أسرع من القطاع العام بفضل مرونته واستجابته السريعة لمتطلبات التحول. ودور القطاع الخاص على صعيد بناء مؤسسات الدولة مكمل، ولكنه ضروري، لا سيما وأن عدداً من التوصيات أشار إلى أهمية الشراكة ما بعد الحرب⁴²¹. فمن المهم إعطاء القطاع الخاص مهاماً أساسية، مثل التعامل مع البطالة وإعادة تأهيل سوق العمل، إضافةً إلى جذب الاستثمارات الأجنبية وخلق بيئة مؤاتية للأعمال والاستثمار⁴²²، فضلاً عن المشاركة في مشاريع كبرى يمكنه أن يكون فيها شريكاً فاعلاً.

ينبغي أن يتلقى هذا القطاع دعماً وتسهيلات فنية لمعالجة ما يواجهه من مشاكل داخلية وخارجية. وتتمثل الأولوية في إنشاء آلية واضحة وشفافة وعادلة لإشراك القطاع الخاص في إعادة بناء مؤسسات الدولة، والتنسيق مع هذا القطاع بشأن الإجراءات التي تحفز دوره وتعزز مشاركته في عملية الإصلاح عموماً. ويشير الخبراء إلى أن "سياسات الجهات المانحة الثنائية في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن البلدان الهشة بدأت تشير بدورها في السنوات الأخيرة إلى الحاجة إلى إشراك قطاع الأعمال في معالجة مخاطر النزاعات والوقاية منها، وليس فقط في قضايا التعافي الاقتصادي"⁴²³.

ينبغي أن يستفيد القطاع الخاص من الإصلاحات المؤسسية، ومن تخفيف القيود المصرفية المفروضة على اليمن، التي تؤثر في هذا القطاع على وجه التحديد. وفي الفترة التي تلي الحرب مباشرة، من المهم الحفاظ على الآلية التي اقترحتها البنك الدولي في نيسان/أبريل 2017، والتي تهدف إلى مساعدة المستوردين اليمنيين على تأمين عمالات أجنبية

المنشآت في قطاع الصناعة والتجارة والخدمات بحلول عام 2016. وأغلقت نسبة 42 في المائة تقريباً من المشاريع التي تملكها النساء مثلاً، ويعود ذلك بشكل أساسي إلى الأضرار المادية التي ألحقت بنحو 95 في المائة من مجموع المرافق المغلقة، فضلاً عن خسارة رأس المال ونقص الكهرباء والوقود. ولذلك أُجبرت نسبة 41 في المائة من المؤسسات على تسريح حوالي 55 في المائة من موظفيها ابتداءً من تشرين الأول/أكتوبر 2015. كذلك حُفضت ساعات العمل اليومية في المؤسسات بنسبة 50.6 في المائة، فبعد أن ناهزت 13.5 ساعة قبل آذار/مارس 2015، وصلت إلى 6.7 ساعات بعد تلك الفترة⁴¹⁷.

وعانى القطاع الخاص في اليمن جراء انعدام الاستقرار السياسي والأزمات والنزاعات الداخلية الدائمة. كذلك سببت له الحرب المزيد من الصعوبات، بما في ذلك "تقييد التجارة الخارجية، وتفاقم أزمة الطاقة، واتساع الاختلالات المالية والنقدية، وعدم وضوح مستقبل مناخ الأعمال، وصعوبة الوصول إلى التمويل"⁴¹⁸. وتشمل التحديات الأخرى الناتجة عن الحرب صعوبات النقل والتأمين، وتقييد الحركة، وإغلاق الموانئ. فضلاً عن ذلك، يواجه القطاع الخاص تحديات هيكلية، مثل "سيادة نمط الشركات العائلية والمؤسسات الصغيرة، وهشاشة البنية التحتية، وندرة المهارات العالية، وضعف سيادة القانون، وغياب الاستقرار الاقتصادي والسياسي والأمني"⁴¹⁹.

وتمثل مرحلة ما بعد الحرب مناسبةً لتزويد القطاع الخاص بمساعدة فنية تعينه على إصلاح نفسه وحل المشاكل الهيكلية والناشئة التي يواجهها. ولا بد من أن يشارك القطاع الخاص في إصلاح الدولة وإعادة بناء السلام. فالمبادئ التوجيهية للاستقرار وإعادة الإعمار، التي أصدرها معهد الأمم المتحدة للسلام، توصي بإدماج الجهات الفاعلة في قطاع الأعمال، لكي يشارك أكبر عدد من الأطراف في الحوكمة، وتدعو إلى بذل الجهود للاستفادة من نشاط القطاع الخاص إلى أبعد

المحلية⁴²⁷، لا سيما وأن الكثير من المنظمات غير الحكومية في اليمن قد اكتسب ثقة السكان والمانحين على حد سواء.

جيم. الخلاصة العامة والتوصيات

عدّد صندوق النقد الدولي في أوائل عام 2016 سلسلة خطوات يجب اتخاذها في حالة توقف القتال. وذكر أنه "مع انتهاء النزاع، من الضروري أولاً تقييم الأضرار الناجمة عنه وتحديد حاجات إعادة الإعمار. وينبغي أن تتمثل الأولوية الأخرى بإعادة نشر الأمن والشروع في عملية سياسية شاملة تتناول المظالم التي أشعلت النزاع. ويشكل استئناف إنتاج المواد الهيدروكربونية وتصديرها عاملاً أساسياً لزيادة العائدات المالية، بهدف الحد من العجز، وجني العملات الأجنبية لتمويل الواردات الضرورية جداً في عملية إعادة الإعمار. كذلك يستدعي بناء الثقة استئناف تقديم الخدمات التعليمية والصحية الأساسية بسرعة، إضافةً إلى استئناف البرامج التي يستفيد منها الفقراء. [...] وعلى المجتمع الدولي أن يكون مستعداً للتحرك بسرعة لدعم الانتعاش الاقتصادي واستئناف الإصلاحات عندما ينتفي عدم التيقن السياسي والأمني"⁴²⁸. ولا تزال هذه الخطوات تُعتبر ذات أولوية اليوم في فترة ما بعد النزاع. ويقترح التقرير في ما يلي تسلسلاً زمنياً لهذه الأولويات ويضيف إليها إجراءات أخرى ذات أولوية للفترة التي تلي الحرب مباشرة.

يمكن تلخيص الأولويات الأهم على النحو التالي:

1. استئناف عمليات المصرف المركزي اليمني من مقره القانوني في صنعاء، وتزويده بموارد لدفع رواتب الموظفين، والنظر في جدولة الرواتب غير المدفوعة حسب سجلات 2014 أو 2010، بهدف التعامل مع التوترات الاجتماعية، التي قد تعرّض عملية السلام للخطر.

لاستيراد الطعام⁴²⁴. كذلك لا بد من اقتراح آليات أخرى لتشجيع القطاع الخاص اليمني وذلك الأجنبي على ضخ رؤوس المال في السوق اليمنية، للتعويض عن الفوضى المالية التي أصابت البلد قبل الحرب وخلالها⁴²⁵. ويشير Collier إلى أن أحد مظاهر هذه المرحلة هو استمرار هروب رؤوس المال، إلى أن يجري تحسين السياسة والحد من المخاطر. ويضيف أن الحجم الكبير للثروات الخاصة المُودّعة في الخارج يمثل إمكانية هامة لتسريع الانتعاش لدى نهاية الحرب الأهلية. وأوغندا خير مثال على ذلك، إذ أودع ثلثا الثروة الخاصة في الخارج حتى منتصف التسعينيات حين أعيدت الثروة إلى الوطن. ويخلص إلى القول: "بما أن هروب رأس المال أو إعادته إلى الوطن قد يحظى بأهمية كبيرة في حالات ما بعد النزاع، لا بد من أن تأخذ السياسات في الاعتبار تحقيق هدف إعادة إلى الوطن. وقد ثبت أن المغالاة في سعر الصرف وارتباط الاستثمار المحلي بمخاطر عالية وعائدات منخفضة هي من السياسات التي تسبب هروب رأس المال"⁴²⁶. وهذه السياسات واضحة في اليمن اليوم، وقد تزداد حدةً مستقبلاً.

من المهم إشراك المنظمات غير الحكومية، الوطنية منها والدولية على حد سواء، في فترة ما بعد النزاع. فبالنظر إلى خبرتها وقدراتها الفنية والبشرية، فضلاً عن مرونتها وتنوعها، تُعتبر شريكاً أساسياً لتسريع تدخلات ما بعد الحرب، ولا سيما في ما يتعلق بالمساعدات الإنسانية.

على المستوى الوطني، تمثل المنظمات غير الحكومية قاعدة مهمة لمشاركة النساء والشباب والمهمشين والأشخاص ذوي الإعاقة وغيرهم. فهؤلاء يستطيعون المشاركة في مجموعة من المهام التي تدعم عمل مؤسسات الدولة والمجتمع. ويمكن إقامة شراكات بين هذه المنظمات على الصعيدين الوطني والدولي، كذلك بين هذه المنظمات والحكومة والمانحين والمجتمعات

2. النظر في وضع آلية دائمة وفعالة لمراقبة حفظ السلام، بالاستفادة من الخبرات الدولية والقدرات المحلية، إذ أن أي انتكاسة أو أي مظهر انعدام استقرار أو عنف سيشكل "ضغطاً لا يُحتمل على عمليات بناء توافق الآراء، وعلى المؤسسات الناشئة الهشة، ما يؤثر في شرعية العملية نفسها ومصداقيتها، ويجعلها عرضة لعودة السلطوية"⁴²⁹.
3. إعادة توحيد القوات المسلحة والقطاع الأمني، وربطهما بمركز قيادة موحد، مع التأكيد على احتكارهما القدرة على استخدام القوة على نحو مشروع لحفظ الأمن والاستقرار؛ وإطلاق برنامج نزع الأسلحة المتوسطة والثقيلة وبرنامج التسريح وإعادة الإدماج.
4. حماية استقلال القضاء وتقديم الدعم لتسريع تسوية النزاعات وحل قضايا ما بعد النزاع، وذلك عبر آليات مختلفة، من التشريع الرسمي إلى التوفيق فالتحكيم العرفي، وذلك بهدف تحقيق الأمن والعدالة والإنصاف، فضلاً عن جبر الضرر والتعويض.
5. التنسيق مع وكالات الأمم المتحدة والهيئات ذات الصلة لإنشاء قاعدة بيانات شاملة للإصابات.
6. إطلاق برنامج إصلاح إداري ومالي واسع يؤمن الحاجات الأساسية، ويعيد تأهيل قطاعات الطاقة والصحة والتعليم والمياه والصرف الصحي والطرق والموانئ. وسيؤدي التنسيق مع المجتمع المحلي إلى تعزيز "إدارة الشؤون الاقتصادية وتقديم الخدمات على نحو فعال: فإذا شعرت المجتمعات والمجموعات المحلية بأن الفرص الاجتماعية والاقتصادية (التعليم والرعاية الصحية والضمان الاجتماعي والبنية التحتية وفرص العمل) متاحة أمامها، فتقل احتمالات لجوئها إلى التمرد العنيف واتخاذ المواقف المعادية للدولة"⁴³⁰.
7. وضع مبادرة سريعة لتدريب الموارد البشرية لحل قضايا ما بعد النزاع في مختلف مؤسسات الدولة.
8. إنشاء هيئات قطاعية تتضمن أشخاصاً يتمتعون بتأهيل عالٍ، لإدارة تمويل المشاريع القصيرة المدى على نحو فعال، والمساعدة في التخطيط للإصلاحات وإعادة الإعمار على المديين المتوسط والطويل. ويمكن للخبراء اليمانيين والدوليين الذين يتمتعون بتأهيل عالٍ الإسهام في هذه العملية.
9. إشراك القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية في عملية الإصلاح، وتهيئة البيئة الملائمة لإنتاج قيمة مضافة.
- باختصار، يحتاج اليمن إلى خطة شاملة. وكأي بلد خارج من نزاع، "يحتاج اليمن إلى إعادة إعمار اجتماعية واقتصادية، أي إنه يحتاج إلى تنمية اجتماعية واقتصادية يستفيد منها معظم المواطنين"⁴³¹. وبالنظر إلى كمّ الدمار الهائل، والعدد الكبير من الأشخاص المتأثرين والمحتاجين، "على الجهات الفاعلة الخارجية أن تتقبل أن عمليات الإصلاح المصممة والمفَعلة محلياً تستغرق وقتاً، وتتطلب مقاربة مرنة. ومن المرجح أن لا تتوفر نقاط انطلاق مثالية، فضلاً عن أن الجهات الفاعلة المحلية ستتعلم عن طريق الممارسة وسيجري إحراز التقدم بخطوات صغيرة. وبالتالي ستطلب العملية صبراً واستعداداً للمخاطرة"⁴³².
- ستتسم علاقات اليمن الدولية بالأهمية في فترة ما بعد النزاع. فلا بد من إجراء إصلاحات لتقويم التمثيل الدبلوماسي الضعيف لليمن، حتى يتمكن من العمل بفعالية مع المجتمع الدولي. وينبغي أن يستند هذا التمثيل إلى المؤهلات والجدارة لكي تُنقل حاجات اليمن على نحو فعال، الأمر الكفيل بتصحيح الوضع الراهن، الذي جرى الاستفادة خلاله من الحرب والمحسوبية والزبائنية.
- كذلك تطرح هذه التدابير أهمية إشراك الشتات اليمني وأولئك الذين نزحوا في الآونة الأخيرة، في عملية

بما في ذلك جوانبه التاريخية والثقافية والاجتماعية والسياسية. ومن المهم أيضاً اعتماد نهج واقعي وموضوعي، قائم على معايير علمية ومنهجية. وقد استُخدمت الحقائق والبيانات والموارد الموثوقة لدعم وضع التوصيات، فضلاً عن التركيز على تجارب اليمن التاريخية والمعاصرة. وقد طُرحت توصيات للتعامل مع المستقبل القريب بعد توقف الأعمال العدائية مباشرة، ويمكن مراجعتها بمجرد انتهاء الحرب. ومع ذلك، لا يزال الوضع في اليمن يتطلب دراسات قطاعية عدة، تدمج بين مناهج متعددة التخصصات وتجمعها.

وتدعو التوصيتان الأخيرتان إلى إنهاء الحرب من خلال قرار يصدره مجلس الأمن ويطلب فيه من جميع الأطراف وقف إطلاق النار فوراً؛ وإعادة صياغة هذا الجزء من التقرير لوضع تقييم للانتعاش وبناء السلام⁴³⁵. ويمكن أن يفضّل التقييم كيفية مساعدة الحكومة المرتقبة على تحديد أنشطة الانتعاش وبناء السلام وأولويتها وتسلسلها، وتوفير عملية شاملة لدعم الحوار السياسي ومشاركة الجهات المعنية، وتنسيق الدعم الدولي من خلال نظام مشترك للعمليات والرصد.

تشكل هذه الإجراءات ذات الأولوية خطوات أساسية على طريق التعافي الطويل الذي لا بد من أن يسلكه اليمن. وإلى جانب تلبية حاجات سكانه، على اليمن تحقيق الأهداف العالمية، مثل أهداف التنمية المستدامة، ضمن الإطار الزمني المخصص لها. ولا بد من إجراء دراسات أكثر تفصيلاً، ومن أن يقدم الخبراء يد العون إلى اليمن، ليتعافى مما خسره من سنوات خلال الحرب والنزاع.

إعادة الإعمار، إضافةً إلى تشجيعهم على العودة إلى ديارهم. وقد ولدت الحرب أكثر من 188 ألف نازح يعيشون خارج اليمن اليوم⁴³³. ومن بينهم يمنيون يملكون درجة عالية من التعليم، ويتمتعون بخبرة مهنية غنية. فضلاً عن أن المستثمرين اليمنيين سيُشجعون على العودة إلى بلدهم والاستثمار في مستقبله.

في نهاية هذا الجزء من التقرير، من الضروري التشديد على أهمية صياغة عقد اجتماعي جديد، يمكن تنفيذه ضمن الإطار ووفقاً للجدول الزمني اللذين تحددهما التسويات السلمية المتفاوض حولها. ويوصي التقرير بأن يؤكد العقد الاجتماعي الجديد على أهمية وحدة اليمن وسيادته وسلامة أراضيه، على النحو المنصوص عليه في قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. كذلك يمكن أن ينص العقد على تحقيق لامركزية أوسع وأكثر فعالية على الصعيدين المالي والإداري، أو على استحداث نظام "مناطقية" يستند إلى استفتاء ومشاركة اجتماعية لجميع فئات ومجموعات سكان اليمن. "ويتجلى من تجارب الفترات الانتقالية التي مرت بها بلدان أخرى سابقاً أن كتابة الدستور تجري على النحو الأفضل عندما تتولى ذلك لجنة صياغة تمثيلية ومستقلة، تشمل إضافةً إلى الخبراء الدستوريين جهات فاعلة في المجتمع المدني وأكاديميين وممثلين عن الأحزاب السياسية الأساسية وغيرهم من الجهات المعنية الأخرى"⁴³⁴. ولا بد من أن توافق الأحزاب السياسية على ضرورة أن يستند الدستور إلى اتفاقيات ومعايير دولية، وأن يضمن حماية اليمن من الغرق من جديد في نزاعات أيديولوجية وطائفية.

كذلك من المهم النظر في حالة اليمن بحرص، من أجل تشخيصها بوضوح، استناداً إلى خصوصياته،

**10. الخلاصة: مخاطر مرحلة ما بعد الحرب
وانعكاساتها على السياسات
في المنطقة العربية**

10. الخلاصة: مخاطر مرحلة ما بعد الحرب وانعكاساتها على السياسات في المنطقة العربية

العوامل المحددة سلفاً لا تسهم في مخاطر ما بعد الحرب، بأي طريقة، بمستوى إحصائي يُذكر. ما من دليل على أن الخصائص الاقتصادية للبلدان الخارجة من حرب تؤثر بشدة في احتمال تجدد الحروب الأهلية فيها، وذلك مع استثناء واحد يُطرح لاحقاً. فتجدد الحرب الأهلية لا يرتبط بحصة الفرد من الدخل والمساعدة الإنمائية، ولا بنسبة الربيع النفطي من الناتج المحلي الإجمالي، ولا بمعدلات البطالة الإجمالية ومعدلات البطالة في صفوف الشباب.

والأهم من ذلك، ما من دليل على أن الثقافة أو الدين أو الجغرافيا السياسية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عوامل تعيق الانتعاش بعد الحرب على نحو واضح. وقد شملت النماذج الإحصائية مقاييس تقليدية خاصة بالإسلام والثقافة العربية والموقع الجغرافي. لكن لم يُظهر أي من هذه المتغيرات ارتباطات مهمة إحصائياً باحتمال تجدد الحرب منذ عام 1970، مع إبقاء سائر المتغيرات ثابتة. ومن المفترض ألا تعيق هذه العوامل ما يتبع الحرب من فترات استقرار وانتعاش وانتقال في كل من العراق وليبيا والجمهورية العربية السورية واليمن. وفي كثير من الأحيان، تتعارض هذه النتائج إلى حد كبير مع الأقوال غير المثبتة عن "استثناء" العرب أو المسلمين

حللت دراسة حديثة للإسكوا⁴³⁶ 109 حالات تجددت فيها موجات الاضطراب ما بعد الحرب منذ عام 1970، لتحديد عوامل الخطر التي تؤدي إلى تجدد اندلاع الحرب. واستندت الدراسة إلى تحليلات كمية للحرب الأهلية وانتعاش ما بعد الحرب، بما في ذلك إصدارات من برنامج أوبسالا لبيانات النزاع، والمعهد الدولي لبحوث السلام في أوسلو، ومشروع بوليتي الرابع، والبنك الدولي. وقد أولت الدراسة اهتماماً خاصاً للعوامل التي يُعتقد أنها تحفز أنماط الحرب وعدم الاستقرار في المنطقة العربية، مثل الاستبداد، وبطالة الشباب، والربيع النفطي.

كشفت الدراسة، عبر تحليل الارتداد، عن بعض الروابط الرئيسية. فقد توصلت إلى أن المؤسسات السياسية والعوامل العسكرية، فضلاً عن نمو الدخل على المدى الطويل، لها الأثر الأكبر في تقليل احتمال تجدد الحرب الأهلية. وعلى وجه الخصوص، استطاعت الدول الخارجة من حرب، التي تتمتع بنظم سياسية أكثر تمثيلاً وتنافسية، وبعدها أكبر من القوات المسلحة للفرد الواحد، أن تتجنب تجدد الحرب على نحو أفضل.

وقللت الدراسة من أهمية فرضيات بارزة عدة حول استقرار ما بعد الحرب، إذ بينت أن معظم المؤشرات الاقتصادية، وجميع معايير العرق والثقافة، ومعظم

النظر فيه حسب كل حالة. ويجب ألا يلجأ صانعو السياسات إلى تأخيرها لتعزيز استقرار زائف وغير مستدام. قد لا يُعدّ إجراء الانتخابات مناسباً في جميع الحالات، ولا سيما الانتخابات المبكرة، لكن في المعدل المتوسط، عادةً ما تحد من خطر تجدد الحرب الأهلية. وإذا ما قرر صانعو السياسة تأجيل الانتخابات (بالتأكيد عند توافر أسباب مشروعة وعملية للقيام بذلك)، فعليهم عندها النظر في سياسات بديلة للتخفيف من حدة المخاطر.

كذلك يدل الالتزام بحقوق الإنسان بوضوح على حلول الاستقرار في فترة ما بعد الحرب. ومنذ عام 1970، لم يشهد أيّ بلد حاز درجة "يتمتع بالحرية" في تصنيفات منظمة بيت الحرية (Freedom House) للحريات المدنية تجدد الحرب الأهلية.

كذلك للامركزية أثر في مخاطر ما بعد الحرب، ولكن تأثيرها يختلف مع مرور الوقت. فاللامركزية ترتبط بانخفاض خطر تجدد الحرب خلال السنوات الخمس الأولى تقريباً من فترة السلام، ولكنها ترتبط بارتفاع الخطر بعد ذلك. وتشير النتائج إلى أن اللامركزية قد تكون استراتيجية جيدة لبناء السلام على المدى القصير ولكن سيئة على المدى الطويل، حسب الحالة. وقد تؤول مشاركة السلطة مع الجهات الفاعلة المحلية، إما من خلال إقامة فيدرالية أو بناءً على تسوية لتقاسم السلطة، إلى تشجيع هذه الجهات على تأييد النظام السياسي الذي يقوم بعد الحرب، وقد تقنع المقاتلين السابقين بـ "إعطاء السلام فرصة" (العبارة مستوحاة من أغنية Give peace a chance, Lennon and McCartney, 1969)؛ ومع ذلك، فإن كلفة هذه النتيجة باهظة على المدى الطويل. فالنتائج تشير إلى أن اللامركزية على المدى الطويل تجعل الانقسامات أكثر صلابة وتولّد بدورها مخاطر اندلاع نزاع.

من التفسيرات المحتملة لذلك أن اللامركزية تعيق الحكومات المركزية عن تقديم المنافع العامة إلى

من قاعدة عدم ارتباط الثقافة أو الدين أو الجغرافيا السياسية بالنزاعات.

ما هي العوامل المؤثرة إذاً؟ توصلت الدراسة إلى ثلاث مجموعات أساسية من محركات تجدد الحرب.

ألف. محركات تجدد الحرب

1. المؤسسات السياسية في البلدان الخارجة من حرب

الديمقراطية مهمة ولغيابها تأثيرات سلبية كبيرة في احتمال تجدد النزاع، كما أنها مهمة إحصائياً على صعيد عدد من مواصفات النموذج والإجراءات البديلة المختلفة. فخطر تجدد النزاع في ظل الأنظمة الديمقراطية أقل بنسبة 82 في المائة مقارنة بجميع أنواع الأنظمة الأخرى. وإجراء انتخابات على نطاق الدولة في غضون السنوات الخمس الأخيرة يقلل احتمال تجدد الحرب بنحو 56 في المائة. وتأخير الانتخابات هو استراتيجية محفوفة بالمخاطر، إذ يرتفع احتمال تجدد النزاع بنسبة 6 في المائة لكل سنة تؤجل فيها الانتخابات بعد الحرب. وتشير النتائج إلى أن الحكم الرشيد، والمنافسة السياسية، والشرعية الديمقراطية عوامل تحد من المخاطر بدرجة كبيرة في حالات ما بعد الحرب.

ولكن لا ينبغي أن نفسر هذه النتائج بأنها دليل على أن إجراء انتخابات في فترة ما بعد الحرب مناسب في جميع الظروف، أو أن انتخابات كهذه لن يترتب عليها أي آثار سلبية. فالآثار المترتبة على السياسات واضحة: يعتمد إجراء الانتخابات على السياق، ولا بد من إجرائها فور ما يغدو ذلك ممكناً، وحين يُعدّ خطوةً حكيمة، في فترة ما بعد الحرب، أو حتى خلال مرحلة إنهاء الحرب نفسها. أما تأخير الانتخابات فينبغي

الأفراد العسكريين للفرد الواحد يقل خطر تجدد الحرب على مستويات مهمة إحصائياً. وعند زيادة جندي واحد في القوات المسلحة الوطنية مقابل كل ألف نسمة، ينخفض خطر تجدد النزاع بنحو 7 في المائة. وبالنسبة إلى بلد بحجم ليبيا (التي يبلغ عدد سكانها نحو 6 ملايين نسمة)، يتطلب خفض مخاطر النزاع بنسبة 7 في المائة نحو 6 آلاف عنصر أمن إضافيين. أما بالنسبة إلى الجمهورية العربية السورية، فيتطلب تحقيق أثر مماثل نحو 20 ألف عنصر أمن إضافي؛ قد يكون هذا الإجراء صعباً ومرتفع التكلفة، ولكن لا شك في أنه نطاق قيد المنال بالنسبة إلى كثير من الدول.

زيادة الأفراد العسكريين استراتيجية بسيطة نسبياً، يمكن لحكومات ما بعد الحرب اللجوء إليها بهدف "شراء" قدر من الاستقرار، على المدى القصير على الأقل، حتى لو كانت النفقات العسكرية المرتفعة خياراً سياساتياً غير مستدام على المدى الطويل في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل.

بالتأكيد أن هذه الزيادات في عدد الموظفين غالباً ما تكون ممكنة أكثر من الناحية التقنية، ومقبولة أكثر من الناحية السياسية، مقارنة بتطبيق إصلاحات اقتصادية صارمة، أو إقامة دولة إدارية فعالة، أو جعل الحوكمة ديمقراطية وتحريرها. فالجيوش الكبيرة أكثر قدرة على ردع تجدد نشاطات التمرد، فضلاً عن منع أشكال نزاع أخرى أو الحد منها، مثل الإرهاب والجريمة المنظمة والعنف الطائفي.

ولحضور القوات الخارجية تأثير كبير أيضاً في خطر تجدد النزاع. وإحدى النتائج الثابتة في نصوص العلوم السياسية هي أن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام مرتبطة بفترات سلام أطول وأكثر ديمومة بعد الحروب الأهلية. وتؤيد الدراسة هذه النتيجة الراسخة.

غير أن حضور قوات أجنبية غير تابعة للأمم المتحدة سلبى إلى حد بعيد بالنسبة إلى مخاطر ما بعد الحرب،

المناطق النائية على نحو فعال. كما أن اعتماد اللامركزية بعد الحرب يثبّت عملياً الزعماء المحليين الذين سيطروا في زمن الحرب، والذين ببساطة سيستغلون فترة السلام للتحضير لاستئناف النزاع.

ينشأ من هذه النتيجة ثلاثة آثار على الأقل. أولاً، ينبغي كقاعدة عامة تجنب الحوكمة اللامركزية في البلدان الخارجة من حرب ما لم تكن هذه الإصلاحات ضرورية لتوصل الأطراف إلى تسوية سلمية أو لكي يصمد المجتمع الخارج من الحرب خلال فترة السلام الأولية، أو إلا إذا كانت بيئة ما بعد الحرب مؤاتية على نحو استثنائي، والمخاطر منخفضة، والجهات الفاعلة على يقين عقلائي من إمكانية تطبيق اللامركزية بأمان بغية الاستفادة من منافعها المتأصلة. ثانياً، يمكن اللجوء إلى اللامركزية من أجل "شراء" استقرار قصير الأمد، بهدف إعطاء صانعي السياسات والجهات المعنية فرصة لوضع إصلاحات سياسية أطول أمداً، بغية تحفيز الانتعاش الاقتصادي والنمو الطويل الأمد، أو للتوفيق بين المجتمعات التي فزقتها أعمال العنف. ففي النهاية، لا يمكن أن يستمر السلام على المدى الطويل ما لم يصمد على المدى القصير. ثالثاً، وفي حال اعتماد اللامركزية، لا بد من سياسات أخرى تخفف من المخاطر الطويلة الأمد الناتجة عن هذا الخيار المؤسسي.

وإضافة إلى كل ما سبق، يمكن القول إن تصميم المؤسسات السياسية من العوامل المؤثرة جداً في تشكّل مخاطر ما بعد الحرب.

2. العوامل العسكرية والأمنية

تشير نتائج الدراسة إلى أن للعوامل العسكرية تأثيراً حاسماً في خطر تجدد النزاع في الدول الخارجة من حرب. وربما ليس من المستغرب أن القطاعات الأمنية الأكبر تحد من خطر تجدد الحرب: فمع ارتفاع عدد

ففي السنوات الأولى بعد الحرب، يرتبط ارتفاع معدل النمو بارتفاع خطر تجدد الحرب – والحالة اللببية جديدة بالذكر في هذا الصدد، إذ ساد فيها اقتصاد افتراضي بعد عام 2012 – ولم يتحول نمو الدخل إلى عامل تهدئة إلا بعد عامين. فعلى المدى القصير، لا يمكن للنمو السريع أن يحل محل التصميم الدقيق للأطر الانتقالية السياسية والعسكرية، بل قد يتبين حتى أنه يزعزع الاستقرار. وبدلاً من ذلك، ينبغي الاستمرار في العمل على تطبيق استراتيجيات الانتعاش التي تركز على التنمية والمساعدات الإنسانية والتي دعا إليها المجتمع الدولي، للاستفادة من منافعها المتأصلة بشكل أساسي. لكن ينبغي بصانعي السياسات ألا يتوقعوا أن تولد هذه الاستراتيجيات وحدها استقراراً ما بعد الحرب ولا أن تمنع تجددتها.

ومع ذلك، يمكن للبلدان أن تشهد على المدى الطويل انخفاضات كبيرة في مخاطر تجدد الحرب عند الحفاظ على معدلات نمو عالية. وتُظهر هذه النتيجة أن السياسة الاقتصادية في الدول الخارجة من حرب يجب أن تركز على الإصلاحات التي تؤدي إلى نمو مستدام وطويل الأمد.

باء. الآثار السياسية في المنطقة العربية

لهذه المسائل آثار سياسية حاسمة الأهمية: دأبت المنظمات الدولية، بما فيها الأمم المتحدة والبنك الدولي، على التأكيد مراراً وبشكل قاطع أن الاستقرار والانتعاش بعد الحرب يتوقفان على إجراء الإصلاحات الاقتصادية، وتوليد فرص العمل، والقضاء على الفقر، وإنشاء المؤسسات، وتطبيق آليات عدالة ما بعد الحرب، وغيرها من السياسات. وقد نفذت الحكومات الخارجة من حرب سياسات تعكس هذه المعتقدات. لكن إذا كانت المكونات الرئيسية لبناء

فهو يزيد احتمال تجدد النزاع بثلاثة أمثال تقريباً. ولهذه النتيجة الأخيرة تفسيران محتملان على الأقل. أولاً، قد تتدخل القوات الأجنبية في ظل ظروف صعبة للغاية، وبالتالي يدل وجودها على أن فترات ما بعد الحرب ستشهد فشلاً مرجحاً. وثانياً، قد تولد القوات الأجنبية، ولا سيما الجيوش المحتلة، مخاطر نزاع خاصة بها. ويعكس هذا التفسير بعض ما أدلي به من حجج قرابة نهاية احتلال الولايات المتحدة للعراق، وهو أن وجود قوات التحالف لم يثبط التمرد بل كان يؤججه. كذلك يؤيد هذا التفسير مقولة أن الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية (وقبل ذلك، لجنوب لبنان وغزة) ليس استراتيجية مستدامة لإدارة النزاع، ولا حتى من المنظور الإسرائيلي.

3. النمو الاقتصادي

المتغير الاقتصادي الوحيد الذي تبين أنه مرتبط بمخاطر ما بعد الحرب هو نمو الدخل للفرد الواحد. والملاحظ أن علاقة نمو الدخل بالمخاطر تتغير على مدار فترة ما بعد الحرب، على غرار اللامركزية. ففي الأشهر الأولى بعد الحرب، يرتبط ارتفاع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي السنوي للفرد بنسبة 5 في المائة، بزيادة خطر تجدد النزاع بنسبة 25 في المائة، بالمقارنة مع النمو المستقر. لكن مع مرور الوقت، تنخفض هذه المخاطر المرتبطة بالنمو الاقتصادي. فبعد استمرار فترة السلام لنحو 20 شهراً، يصبح ارتفاع النمو عاملاً وقائياً يبدأ في تخفيف خطر تجدد الحرب. وبعد مرور 75 شهراً، يرتبط معدل النمو السنوي بنسبة 5 في المائة بانخفاض خطر تجدد النزاع بنسبة 50 في المائة، مقارنة بالنمو المستقر.

خلافاً للاعتقاد السائد تقليدياً على مستوى المجتمع الدولي، تشير هذه النتيجة إلى أن الاستقرار والانتعاش الاقتصاديين ليسا من الاستراتيجيات التي تحقق نتائج سريعة على صعيد منع تجدد الحرب.

التاريخي إلى أن هذه الاستراتيجيات مجدية، بالرغم من النكسات الأخيرة على صعيد الإصلاح السياسي في المنطقة العربية. وبالرغم من مختلف العوامل المعاكسة، أحرزت بلدان عدة خارجة من حرب منذ عام 1970 تقدماً سريعاً على صعيد الانتقال السياسي، لتنشئ أنظمة ديمقراطية معقولة خلال العقد الأول ما بعد الحرب، ومنها بروندي وغواتيمالا وليبيريا وكوسوفو وناميبيا ونيكاراغوا ونيبال وبيرو وسيراليون. وعادةً ما تنشأ الديمقراطية في مرحلة ما بعد الحرب في ظل ظروف مؤاتية ومنها: بعثة دولية قوية لحفظ السلام، أو دولة قوية موحدة، أو سياقات إقليمية داعمة، أو غياب بقايا العنف والمفسدين الذين يتمتعون بقدرة الصمود في وجه الصدمات. وبالرغم من أنه من غير المرجح أن تتوافر سياقات مؤاتية في كثير من البلدان العربية الخارجة من حرب، يمكن للإصلاحات المؤسسية المتأنية أن تحقق شيئاً من آثار الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون، التي تحد من مخاطر تجدد النزاع، حتى في غياب مسار انتقالي كامل.

الانتخابات ليست حلاً سحرياً. فقد أجريت انتخابات حرة ونزيهة على نحو معقول ما بعد الحرب في كل من العراق (كانون الثاني/يناير 2005)، ولبنان (أب/أغسطس-تشرين الأول/أكتوبر 1992)، وليبيا (تموز/يوليو 2012). كل تلك العمليات الانتخابية اعتبرت ناجحة على نحو معقول حينذاك، ومع ذلك فشلت هذه البلدان في تحقيق الاستقرار أو الانتقال إلى الديمقراطية بشكل كامل، ما يشير إلى أهمية أن تأتي الانتخابات ضمن إطار إصلاح سياسي أوسع: فالانتخابات قد تسهم في نجاح مرحلة ما بعد الحرب عن طريق الحد من خطر تجدد النزاع، لكنها لا تستطيع وحدها منع تجدد النزاع. ويمكن لعمليات المصالحة الوطنية والحكم الرشيد وسيادة القانون والحريات السياسية والمدنية وغيرها من الإصلاحات على صعيدي المؤسسات والحوكمة أن تسهم في نجاح الانتخابات كاستراتيجية لبناء السلام.

السلام بحسب هذا الإجماع الدولي غير صحيحة، فذلك يعني أن الموارد تُهدر والأرواح تُعرض للخطر.

لقد توصلت دراسة الإسكوا إلى نتائج رئيسية مفادها أن المؤسسات السياسية والعوامل العسكرية ونمو الدخل لها التأثير الأكبر في خطر تجدد الحرب الأهلية في البلدان الخارجة من حرب. ومن الواضح أن الديمقراطية والانتخابات وارتفاع عدد قوات الجيش للفرد الواحد هي عوامل وقائية تخفف إلى حد بعيد من خطر تجدد الحرب الأهلية. وللأمر كونه ونمو الدخل آثار ملحوظة تتغير مع مرور الوقت. فاللامركزية عامل وقائي في المرحلة الأولية ما بعد الحرب، غير أنها تزيد خطر تجدد النزاع على نحو كبير بعد مرور 55 شهراً تقريباً. ونمو الدخل للفرد الواحد يرتبط بمزيد من خطر تجدد النزاع حتى الشهر 20 تقريباً، لكنه يمثل عاملاً وقائياً على نحو متزايد بعد ذلك. أما التدخلات العسكرية الأجنبية فتزيد خطر تجدد النزاع بثلاثة أمثال، مع إبقاء سائر العوامل ثابتة. كذلك أضعفت الدراسة فرضيات بارزة عدة حول الاستقرار ما بعد الحرب، إذ استخلصت أن كثيراً من المؤشرات الاقتصادية، وجميع المقاييس الثقافية، إضافةً إلى معظم العوامل المحددة سلفاً، لا تسهم في مخاطر ما بعد الحرب، بأيّ طريقة، على مستويات مؤثرة إحصائياً.

ما الدروس المستفادة لصانعي السياسات والجهات المعنية في المنطقة العربية؟

1. التمثيل والتنافسية وسيادة القانون

على إصلاحات الحوكمة في فترة ما بعد الحرب في المنطقة العربية أن تهدف إلى زيادة تمثيل المؤسسات السياسية وتنافسيتها، وينبغي على حكومات ما بعد الحرب أن تلتزم بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان وسيادة القانون. ويشير السجل

وبنائته في المنطقة العربية، فلا بد من الإقدام على ذلك بحرص وبالاقتزان مع سياسات تحد من مخاطر النزاع على المدى الطويل، مثل سياسات تعزيز النمو الاقتصادي القوي. وفي بعض الأماكن، كما هو الحال في البلدان الأقل نمواً، قد تكون القدرة المؤسسية على المستوى المحلي منخفضة أكثر مما يخولها تولى هذه المسؤوليات. ففي اليمن على سبيل المثال، لا بد من دعم دولي كبير لإرساء العلاقات بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية على نحو مؤسسي فعال وقائم على القواعد، بما في ذلك المراقبة والتنسيق والتوجيه، وعند الضرورة تجاوز قرارات السلطات المحلية. ومن دون دعم خارجي في سياقات كهذه، يتضح أن اللامركزية استراتيجية محفوفة بالمخاطر في مرحلة ما بعد الحرب.

إذا طُبقت إصلاحات اللامركزية في البلدان العربية الخارجة من حرب، فيكفّن التحدي في إضفاء الطابع المؤسسي على العلاقات بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية على نحو يعزز الحكم المحلي، لكن من دون ترسيخ الانقسامات الإقليمية، التي تؤدي في وقت لاحق إلى تجزئة الدولة. ويعني ذلك عملياً منع الجماعات المسلحة من احتكار القوة محلياً ومن تخريب برامج بناء السلام والتعافي الوطنية. وقد شهدت ليبيا في مرحلة ما بعد القذافي انتقالاً مجزئاً من هذا القبيل، ما أدى في نهاية المطاف إلى انهيار المرحلة الانتقالية في عام 2014⁴³⁷. غير أنه يمكن للحكومات العربية ما بعد الحرب أن تخفف من تأثير الجماعات المسلحة المحلية في الفترة الانتقالية، عبر تعيين محافظين ومدراء مقاطعات مدنيين أقوياء يتمتعون بمصداقية، ويحظون باحترام كبير ويمثلون المجتمعات المحلية، فضلاً عن أنهم يستطيعون أن يكونوا محاورين جديرين بالثقة مع هذه الجماعات المسلحة، ومع ناخبهم أيضاً. ولا بد من أن يلقي هؤلاء الزعماء مساعدة مجالس على مستويي المحافظة والمقاطعة، على أن تنسم هذه المجالس بتكنوقراطية شديدة، إلى جانب استمرارها بتمثيل المجتمعات في

من الناحية العملية، يمكن تحسين التنافسية والتمثيل في المؤسسات السياسية بتعمد تصميمها على نحو معيّن. فعلى سبيل المثال، يمكن تصميم العضوية في البرلمان بحيث تكون منصفة بين الرجال والنساء وتمثل فيها المجموعات العرقية والطائفية نسبياً. كذلك تستطيع حكومات ما بعد الحرب ضمان الطابع التمثيلي من خلال قانون انتخابي يستدعي التناوب في القوائم الحزبية المغلقة حسب نظام تمثيل نسبي، أو من خلال التعيينات المباشرة في حال تأجيل الانتخابات. وإذا جرى تعيين برلمانيين مؤقتين بموجب اتفاق لتقاسم السلطة، فيمكن أن يُطلب من كل فصيل تقديم قوائم يُنظر فيها، على أن تكون تمثيلية على مستوى الإثنية والطائفة والجنس. كذلك يمكن للجهات الفاعلة الدولية أن تصر على أن تمارس حكومات ما بعد الحرب السلطة وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان وسيادة القانون.

2. اللامركزية في السياق العربي

دعا كثير من المراقبين الخبراء إلى اعتماد شكل من أشكال الحكم اللامركزي ما بعد الحرب في العراق، وليبيا، والجمهورية العربية السورية، واليمن، بما في ذلك الترتيبات الفدرالية. وأنظمة البلدان في المنطقة العربية من أكثر الأنظمة السياسية مركزية في العالم، وأظهرت هذه الأنظمة مقاومة للامركزية على نحو خاص، حتى قبل النزاعات الأخيرة، لأنها تعتبر أن إصلاحات من هذا القبيل تمهد لتفتيت الدولة، أو إعادة رسم حدودها وفقاً لقواعد إمبريالية جديدة، أو لنشأة جيوب عرقية. ولم تسهم النزاعات الحالية إلا في تعزيز هذه المخاوف.

أشارت نتائج دراسة الإسكوا إلى أن اللامركزية تحد من خطر تجدد النزاع على المدى القصير، غير أنها تزيد من هذه المخاطر على المدى الطويل. لذلك، إذا اعتمدت اللامركزية استراتيجيةً لصناعة السلام

المتمردين غير الرسمية والجماعات المسلحة الموالية للحكومة، فيمكن سحبها من الميدان وإعادة تدريبها وإعادة نشرها كقوات احتياطية أو عناصر شرطة أو حرس وطني، بما يتماشى مع ما اقترحه Wehrey⁴³⁹. ويمكن أن تتمحور جهود برامج التسريح وإعادة الإدماج حول أقل القوى المتمردة والموالية فعالية.

إذا بقيت القوى المتنافسة في حالة تعبئة في بيئة ما بعد الحرب، فستغدو مسائل التوقيت والتنسيق والشرطة الحدودية بالغة الأهمية. ويمكن الاستعانة بمراقبين عسكريين تابعين لجهات خارجية، مثل الأمم المتحدة، أو استخدام تكنولوجيا المراقبة الجوية لتزويد جميع الأطراف بمعلومات موثوقة بشأن تحركات القوات وأنشطة مكافحة الإرهاب، بغية منع سوء الفهم والتخفيف من التصورات حول الهشاشة. كما يمكن الاستعانة بمراقبين غير مسلحين في إعادة تدريب القوات الأقل جودة وإعادة نشرها، وكذلك في تسريح القوات الأقل فعالية وإعادة إدماجها. أما التعامل مع المجتمعات التي تشعر بأنها تعرّض نفسها للخطر لو سرّحت ميليشياتها المحلية أو سلمت الأسلحة، فيمكن أن يتم الاستعانة بقوات حفظ سلام دولية، بموافقة حكومات ما بعد الحرب، لتزويد هذه المجتمعات بحمايات.

في سيناريوهات التسويات المتفاوض حولها، يمكن أن تنشئ حكومات ما بعد الحرب مجلساً للأمن القومي شاملاً للجميع، وتخصص موظفين من فئة الخدمات العامة لإدارة هذه العمليات. ولا بد من قانون للأمن القومي يقدم الإطار القانوني والمؤسسي لمراقبة قطاع الأمن وتنظيمه، بما في ذلك فرض العدالة والانضباط العسكريين على جميع الجماعات المسلحة. وتظهر تجربتنا لبنان في فترة ما بعد الحرب وليبيا ما بعد القذافي، مدى أهمية وضع قانون للأمن القومي في وقت مبكر من فترة ما بعد الحرب، يوفر إطاراً لتنظيم جميع المجموعات المسلحة غير الرسمية، وفي نهاية المطاف إدماجها أو تسريحها. وبمجرد أن ترسخ

نطاق قضائي معين. وينبغي أن تتضمن حكومات المحافظات والمقاطعات العدد نفسه من النساء والرجال على جميع المستويات، بما فيها القيادة العليا.

3. القوات المسلحة: كفاءة مهنية وإدماج

يتعلق الدرس الثالث لتحقيق الاستقرار في فترة ما بعد الحرب في المنطقة العربية بقطاع الأمن. وتشير نتائج الدراسة إلى أن حكومات ما بعد الحرب يجب أن تُبقي عدد الأفراد العسكريين في الخدمة الفعلية الخاضعين لسيطرتها على حاله، أو أن تزيده خلال العقد الأول من فترة ما بعد الحرب. فعند زيادة جندي واحد في القوات المسلحة الوطنية مقابل كل ألف نسمة، ينخفض خطر تجدد النزاع بنحو 7 في المائة. من المعروف أن الجيوش العربية هي من أكبر الجيوش في العالم بالاستناد إلى نصيب الفرد منها، ولكن النزاعات في العراق وليبيا والجمهورية العربية السورية واليمن وضعت ضغوطاً هائلة على القوات العسكرية التابعة لحكومات هذه البلدان، ما أدى إلى انقسامها وحتى إلى انهيارها في حالي ليبيا واليمن. وإضافةً إلى قوات المتمردين، ظهرت مجموعات مسلحة جديدة موالية للحكومة في كل من البلدان الأربعة. وستمثل إعادة بناء قطاعات الأمن في هذه البلدان وإصلاحها مهمة أساسية أمام جميع حكوماتها ما بعد الحرب.

كيف يمكن الإقدام على ذلك عملياً في المنطقة العربية، ضمن إطار التسويات المتفاوض حولها؟ يمكن أن تشمل التسويات دمج أفضل مجموعات من القوات الحكومية وقوات المتمردين في هيكل قيادة واحد، ومن ثم إعادة تدريبها بعناية وإعادة تجهيزها وإدماجها على نحو تام خلال فترة ما بعد الحرب. وهذا النوع من الدمج يصعب جداً تنفيذه من الناحية العملية⁴³⁸، ولكنه غالباً ما يكون السبيل الوحيد للتوصل إلى تسوية. أما القوات الثانوية، مثل وحدات

4. التفاوض على خروج القوات الأجنبية والتعامل مع المقاتلين الأجانب

خلال السنوات الخمس الماضية، أصبحت النزاعات في المنطقة العربية ذات طابع دولي. ومرة أخرى، يقدم النزاع السوري خير مثال في هذا الصدد. فمن المحتمل أن يكون عدد المقاتلين الأجانب الناشطين في الجمهورية العربية السورية قد بلغ عشرات الآلاف: لدى الكثير من الدول من داخل المنطقة وخارجها قوات برية أو جماعات مسلحة تابعة لها تعمل هناك. فقد قام تحالف تقوده الولايات المتحدة منذ أيلول/سبتمبر 2014 بعمليات قصف أهداف، وبدأت روسيا حملة جوية لدعم الحكومة منذ أيلول/سبتمبر 2015. كذلك أعرب مجلس التعاون الخليجي عن استعداده لإرسال قوات برية إلى هناك. وقد سافر أكثر من 30 ألف متطوع أجنبي إلى الجمهورية العربية السورية والعراق للانضمام إلى داعش. كذلك انضم عدد كبير من المتطوعين، من دول عدة في المنطقة وحول العالم، إلى مجموعات مسلحة مختلفة موالية للنظام، أو كردية أو مستقلة غير رسمية، تملك أهدافاً تنظيمية مختلفة.

ومن المتعارف عليه أن للتأثيرات الخارجية أثراً كبيراً في مدة الحروب الأهلية ونتائجها. ويشير Dobbins and others إلى أن "الجغرافيا السياسية" محرك أساسي لتجدد النزاع⁴⁴⁰، ويوضح Weinstein and Francisco كيف أدت نهاية الحرب الباردة على نحو مفاجئ، وما تبعها من سحب الدعم الخارجي للوكلاء، إلى نهاية النزاع في موزامبيق على نحو سريع بعد أن دام عقوداً من الزمن⁴⁴¹. وتقدم دراسة الإسكوا دليلاً على أن حضور قوات أجنبية يزيد من خطر تجدد النزاع بنحو ثلاثة أمثال.

ويُعتبر التفاوض على انسحاب القوات الأجنبية على نحو سريع استراتيجية واضحة يمكن للحكومات ما بعد الحرب في المنطقة العربية اتباعها للحد من خطر تجدد النزاع. وبالمقارنة مع السياسات التي

المجموعات المسلحة غير الرسمية نفسها في مجال السياسة في فترة ما بعد الحرب، يصبح من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، إخضاعها لقطاع الأمن الرسمي، ناهيك عن تسريحها الكلي، من دون استخدام القوة. ويمكن تضمين الشروط الأساسية لقانون من هذا القبيل في اتفاق سلام شامل.

من المهم الانتباه إلى أعداد الموظفين، غير أنه ليس الطريقة الوحيدة لتعزيز الأمن الداخلي في بيئة ما بعد الحرب. فحتى قبل عام 2011، كان يُنظر عموماً إلى القوات المسلحة ووكالات الاستخبارات ومنظمات الشرطة في المنطقة العربية على أنها أكبر مما ينبغي، وغير حائزة على التدريب الكافي، فضلاً عن أنها مسيئة ومثقلة بالموظفين الإداريين، وتستخدم أنظمة أسلحة قديمة، وليست قادرة على توفير الأمن بمستويات كافية ولا على توفير أمن يرتكز على حقوق الإنسان، كما أنها تعاني من تدني معنوياتها، ولا تستجيب إلى السلطات المدنية، ولا تستطيع التخطيط للمدى الطويل ولا تقديم ميزات شفاقة وقابلة للمساءلة ولا الخضوع لرقابة تشريعية أو مدنية. وفي كثير من بلدان المنطقة، لطالما قضت الوظيفة الأساسية لقطاع الأمن ولا تزال تقضي بحماية النظام من المعارضة السياسية المحلية والدولية، بدلاً من فرض النظام العام أو ردع العدوان الخارجي أو توفير العدالة لمجتمعاته. وعندما تنتهي الحروب في العراق وليبيا والجمهورية العربية السورية واليمن في نهاية المطاف، ينبغي للحكومات ما بعد الحرب في تلك البلدان ألا تفوّت فرصة الخروج عن هذا النمط الإقليمي، لتعيد تشكيل قطاعاتها الأمنية بما يتماشى مع أفضل الممارسات العالمية. ويجب أن تركز الإصلاحات على تعزيز حقوق الإنسان والأمن البشري والجدارة والحكم الداخلي والمساءلة الخارجية والكفاءة المهنية. ومن المفترض أن إبقاء عدد القوات المسلحة ثابتاً مع تحسين فعاليتها، يخفف من احتمال تجدد النزاع، على غرار رفع عدد الأفراد العسكريين لكل فرد.

المستدام. فالاستقرار والانتعاش الاقتصاديان عنصران أساسيان في صنع سياسات فترة ما بعد الحرب، ولكن لا بد من التعامل مع المخاطر المحتملة المرتبطة بالنمو السريع في أول عامين من تلك الفترة. وعندما تتخطى البلدان هذه الفترة الأولية الحساسة، يمكنها أن تخفض مخاطر تجدد الحرب على نحو هائل بالحفاظ على معدلات نمو مرتفعة.

يترتب على النزاع في المنطقة العربية تكاليف هائلة. ففي عام 2016، قُدِّرَت الإسكوا أن الناتج المحلي الإجمالي السنوي في الجمهورية العربية السورية قد انخفض إلى النصف بسبب النزاع، وأن الخسائر الاقتصادية التراكمية ناهزت 260 مليار دولار تقريباً، وأن الخسائر الناجمة عن تدمير المساكن والبنية التحتية بلغت نحو 90 مليار دولار⁴⁴². كذلك أفاد البنك الدولي أن اقتصاد اليمن قد تقلص بنسبة 28 في المائة تقريباً عام 2015⁴⁴³. أما ليبيا، التي يعتمد اقتصادها على نحو شبه كلي على إنتاج النفط، فقد كان للنزاع فيها أثر سلبي بالغ في الإنتاج والتصدير الرسميين منذ عام 2014. كذلك تلقى الاقتصاد العراقي صدمتين أولاهما الصدمة النفطية العالمية والثانية هجمات داعش.

يتفاوت الأداء الاقتصادي كثيراً في البلدان الخارجة من حرب، وللمعونة الإنمائية في سياقات كهذه تأثير بالغ في نمو الدخل⁴⁴⁴. (في مجموعة البيانات حول فترات ما بعد الحرب، المستخدمة في دراسة الإسكوا، يبلغ متوسط معدل النمو السنوي 3 في المائة، مع انحراف معياري قدره 10.5). حتى البلدان التي دمرتها الحرب تستطيع أن تنتعش سريعاً، وتقع البلدان المتوسطة الدخل بين الأفضل أداءً في مجموعة البيانات، ما يشير إلى أن العراق وليبيا والجمهورية العربية السورية قد تشهد نمواً مستداماً في أي فترة مستقبلية تالية للحرب. وبالرغم من اختلاف كل حالة عن الأخرى، من المفترض أن يشكل وقف القتال واستئناف صادرات النفط وضخ الأموال المطلوبة

تتطلب إصلاحات مؤسسية مكلفة أو معقدة، فإن هذه الاستراتيجية قابلة للتنفيذ، إذ يمكن ببساطة سحب الكثير من المقاتلين الأجانب بناءً على موافقة القوى الأجنبية. ويمكن للمجتمع الدولي والأمم المتحدة القيام بدور أساسي في تسهيل انسحاب القوات الأجنبية على نحو سريع لكن عقلاني في الوقت نفسه. كذلك يمكن للمراقبين الدوليين المساعدة من خلال مراقبة خروج القوات البرية الأجنبية والتأكد من ذلك.

أما التعامل مع مسألة المقاتلين الأجانب غير الرسميين فسيكون أكثر صعوبة. وينبغي على حكومات ما بعد الحرب في المنطقة العربية أن تضع، بمساعدة الشركاء الدوليين والإقليميين، برنامجاً إقليمياً لتسريح المقاتلين المستعدين للعودة إلى بلدانهم وإعادةتهم إليها في حال كانت مستعدة لاستقبالهم. ومن غير الواضح حالياً كم عدد المقاتلين الأجانب الذين سيبسعون للعودة إلى بلدانهم بعد انتهاء الحروب في العراق وليبيا والجمهورية العربية السورية واليمن. وستبدأ نسبة غير معروفة منهم بالعمل سراً في محاولة لإفساد أي تسوية، بينما سيحاول آخرون الانتقال إلى مسارح حرب أخرى. كذلك سوف ينضم آخرون إلى شبكات إجرامية إقليمية يمكنها استغلال مهاراتهم في أعمال العنف والأنشطة السرية وغير المشروعة. ومع أن الأبحاث الدقيقة في هذا الصدد قليلة، على الجهات الفاعلة في المنطقة أن تبدأ في جمع أفضل الممارسات، وأن تشرع الآن في التخطيط لفرز المقاتلين بناءً على ما يشكلونه من خطر، لتحديد بعضهم، وتسريح البعض الآخر، وإبعاد الآخرين عن الأصولية وإعادة إدماجهم.

5. النمو الاقتصادي الطويل الأجل

يمكن الدرس الأخير للبلدان الخارجة من الحرب في المنطقة العربية في إدراك أهمية النمو الاقتصادي

سيكون أكثر صعوبة، ولا سيما في ظل الركود المعهود في المنطقة. وعلى صانعي السياسة أن ينظروا في إصلاحات هيكلية جريئة ومستمرة لتعزيز النمو في النصف الثاني من عقد ما بعد الحرب.

لإعادة الإعمار، عوامل تمنح اقتصاد كل من هذه البلدان الدفع الأولي المطلوب. لكن الحفاظ على النمو المرتفع طوال العقد الأول بعد الحرب، وبالتالي تحقيق فوائد النمو الكبيرة على صعيد الحد من المخاطر،

- Al-Abadi, Nassif. and Ahmed Al-Matoury (2014). The role of decentralization and good governance in the Iraqi economy for the period 2003-2012. *Economic Sciences*, vol. 9, issue No. 36, pp. 63-91. Available at <http://iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=91869> (Arabic).
- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Publishers.
- Achy, Lahcen (2012). The Breakdown of the Arab Authoritarian Bargain. Carnegie Middle East Center, 9 January. Available at <http://carnegie-mec.org/2012/01/09/breakdown-of-arab-authoritarian-bargain-pub-46414>.
- Ackerman, Bruce (1991). *We the people: Foundations*, vol. 1. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Afif, Ahmed Jaber (2003). *Encyclopedia of Yemen*, vol. 4, pp. 2699-2699. Beirut: Centre for Arab Unity Studies. Available at https://archive.org/stream/mawswa_Yemenia/mawswa_Yemenia4#page/n134/mode/1up (Arabic).
- African Union (2014). *Comprehensive Assessment of Drug Trafficking and Organised Crime in West and Central Africa*. Addis Ababa. Available at https://au.int/sites/default/files/documents/30220-doc-organized_crime_in_west_and_central_africa_-_july_2014_-_abridged_summary_english.pdf.
- Ahmida, Ali A. (2000). *Beyond Colonialism and Nationalism in North Africa: History, Culture, and Politics*. New York.: Palgrave Press.
- _____ (2013). *Forgotten Voices: Power and Agency in Colonial and Postcolonial Libya*. New York.: Routledge.
- Albrecht, Holger, ed. (2010). *Contentious Politics in the Middle East: Political Opposition and Arab Authoritarianism*. Gainesville: University Press of Florida.
- Albrecht, Peter, and Paul Jackson (2009). *Security System Transformation in Sierra Leone, 1997–2007*. Birmingham: GFN-SSR Publications. Available at <http://issat.dcaf.ch/content/download/33989/486204/file/Security%20System%20Transformation%20in%20Sierra%20Leone,%201997-2007.pdf>.
- Alden, Chris, Monika Thakur, and Matthew Arnold (2011). *Militias and The Challenges of Post Conflict Peace: Silencing the Guns*. London: ZED.
- Alexander, Meghan, Neelke Doorn, and Sally Priest (2018). Bridging the legitimacy gap – translating theory into practical signposts for legitimate flood risk governance. *Regional Environmental Change*, vol. 18, No. 2 (February), pp. 397-408.
- Alvergne, Christel, and Daniel Lathouche (2010). Decentralization in Africa: too many policies, not enough politics. *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 29, No. 3-4.
- Amnesty International (2002). *Guatemala: Guatemala's Lethal Legacy: Past Impunity and Renewed Human Rights Violations*. London. Available at <https://www.amnesty.org/en/documents/AMR34/001/2002/en/>.

- Arab Barometer (2011). Yemen Report, Arab Barometer Survey Project. Available at <http://www.arabbarometer.org/content/arab-barometer-i-yemen>.
- Armstrong, Nicholas J., Jacqueline Chura-Beaver, and Isaac Kfir (2012). *Security Sector Reform in Timor-Leste: Missed Opportunities and Hard Lessons in Empowering the Host-Nation*. PKSOI Papers. Carlisle, Pennsylvania: US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute.
- Aroussi, Sahla, and Stef Vandeginste (2013). When interests meet norms: the relevance of human rights for peace and power-sharing. *The International Journal of Human Rights*, vol. 17, No. 2, pp. 183-203.
- Auton, Graeme P., and Jacob R. Slobodien (2016). The Contagiousness of Regional Conflict: A Middle East Case Study. *Journal of International Affairs*, vol. 69, No. 2 (May), pp. 3-17.
- Baldersheim, Harald (1996). *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Ball, Nicole (2010). The evolution of the security sector reform agenda. In *The Future of Security Sector Reform*, Mark Sedra, ed. Waterloo, Ontario: The Centre for International Governance Innovation.
- Bardhan, Pranab, and Dilip Mookherje (2006). *Decentralization and local governance in developing countries: a comparative perspective*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Al-Barghouti, Tamim (2008). *The Umma and the Dawla: the Nation-State and the Arab Middle East*. Pluto Press. Available at <http://www.jstor.org/stable/j.ctt18dzt3z>.
- Bar-Tal, Daniel, and Gemma H. Bennink (2004). The Nature of Reconciliation as an Outcome and as a Process. In *From conflict resolution to reconciliation*, Yaacov Bar-Siman-Tov, ed. Oxford: Oxford University Press.
- Beblawi, Hazem (1987). The rentier state in the Arab world. *Arab Studies Quarterly*, vol. 9, No. 4 (Fall).
- Bell, Christine (2003). *Peace agreements and human rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Bellal, Annyssa, Gilles Giacca, and Stuart Casey-Maslen (2011). Towards engagement, compliance and accountability. *Forced Migration Review*, No. 37, pp. 4-6.
- Bellin, Eva (2004). The robustness of authoritarianism in the Middle East: exceptionalism in comparative perspective. *Comparative Politics*, vol. 36, No. 2 (January), 139-157.
- Bellina, Séverine, and others (2009). *The Legitimacy of the State in Fragile Situations*. Report for the OECD DAC International Network on Conflict and Fragility. Norad Report 20/2009 Discussion. Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation.
- Bennett, Jon, and others (2010). *DFID Country Programme Evaluation: Yemen*. DFID Evaluation Report, EV706. London: Department for International Development.
- Berghof Foundation (2017). *National Dialogue Handbook: A Guide for Practitioners*. Berlin: Berghof Foundation Operations GmbH.
- Biermann, Frank, and Aarti Gupta (2011). Accountability and legitimacy in earth system governance: a research framework. *Ecological Economics*, vol. 70, No. 11, pp. 1856-1864.

- Borger, Julian, Angelique Chrisafis, and Chris Stephen (2015). Tunisian national dialogue quartet wins 2015 Nobel peace prize. *The Guardian*, 9 October. Available at <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/09/tunisian-national-dialogue-quartet-wins-2015-nobel-peace-prize>.
- Bosetti, Louise, James Cockayne and John de Boer (2016). Crime-proofing conflict prevention, management, and peacebuilding: a review of emerging good practice. Occasional Paper 6. New York: United Nations University Centre for Policy Research.
- Boucher, Alix J., and others (2007). *Mapping and Fighting Corruption in War-Torn States*. Stimson Center Report, No.61. Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center.
- Bouvier, Virginia M. (2016). Gender and the role of women in Colombia's peace process. Background Paper prepared for the United Nations global study on resolution 1325 (2000). New York: UN Women. Available at <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/women-colombia-peace-process-en.pdf?la=en&vs=17>.
- Braithwaite, Alex (2010). Resisting infection: How state capacity conditions conflict contagion. *Journal of Peace Research*, vol. 47, No. 3 (May), pp. 311-319.
- Brandt, Michele, and others (2011). *Constitution-Making and Reform: Options for the Process*. New York: Interpeace.
- Brinkerhoff, Derick W. (2005). Rebuilding governance in failed and post-conflict societies: core concepts and cross-cutting themes. *Public Administration and Development*, vol. 25, No. 1, pp. 3-14.
- Bruderlein, Claude (2000). The role of non-state actors in building human security: the case of armed groups in intra-State wars. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue.
- Brumberg, Daniel., Larry J. Diamond., and Marc F. Plattner (2003). *Islam and Democracy in the Middle East*. A Journal of Democracy Book Series. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Buhaug, Halvard (2010). Dude, where's my conflict? LSG, relative strength, and the location of civil war. *Conflict Management and Peace Science*, vol. 27, No. 2, pp. 107-128.
- Burgess, Michael (1993). Federalism and Federation: A Reappraisal. In *Comparative Federalism and Federation*, Michael Burgess and Alain Gagnon, eds. London: Harvester Wheatsheaf.
- Byrne, Siobhan, and Allison McCulloch (2012). Gender, representation and power-sharing in post-conflict institutions. *International Peacekeeping*, vol. 19, No. 5, pp. 565-580.
- Call, Charles T., and Susan E. Cook (2003). On democratization and peacebuilding. *Global Governance*, vol. 9, No. 2 (April-June), pp. 233-246.
- Cammack, Perry (2015). To address a turbulent Arab world, start with governance, 3 December. Available at <http://carnegieendowment.org/2015/12/03/to-address-turbulent-arab-world-start-with-governance/imme>.
- Cammack, Perry, and others (2017). *Arab Fractures: Citizens, States, and Social Contracts*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- CARE International (2017). *Suffering in Silence: the 10 Most Under-Reported Humanitarian Crises of 2016*. London.
- Carothers, Thomas (2002). The end of the transition paradigm. *Journal of Democracy*, vol. 13, No. 1, pp. 2-18.

- Chaudhry, Kiren A. (1997). *The Price of Wealth: Economies and Institutions in the Middle East*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Cheldelin, Sandra I., and Maneshka Eliatamby, eds. (2007). *Women Waging War and Peace: International Perspectives on Women's Roles in Conflict and Post-conflict Reconstruction*. London: Bloomsbury Publishing.
- Chene, Marie (2012). *Lessons learned in fighting corruption in post-conflict countries*. U4 Expert Answer 355. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre; Berlin: Transparency International.
- Clark, Victoria (2010). *Yemen: Dancing on the Heads of Snakes*. London: Yale University Press.
- Cockayne, James (2013). Chasing shadows: strategic responses to organised crime in conflict-affected situations. *The RUSI Journal*, vol. 158, No. 2, pp. 10-24.
- Coicaud, Jean-Marc (2004). *Legitimacy and Politics: A Contribution to the Study of Political Right and Political Responsibility*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Collier, Paul (2004). *Development and Conflict*. Oxford University. Available at <https://pdfs.semanticscholar.org/f36a/dfdaf3f2444cc2f66cf74c4812ad510676d0.pdf>.
- _____ (2009a). Post-conflict Recovery: How Should Strategies Be Distinctive? *Journal of African Economies*, vol. 18, issue suppl 1, pp. i99-i131.
- _____ (2009b). *Wars, guns, and votes: democracy in dangerous places*. New York: Harper Collins Publishers.
- Collier, Paul, and Anke Hoeffler (2004). Greed and grievance in civil war. *Oxford Economic Papers*, vol. 56, No. 4 (October), pp. 563-595.
- Crystal, Jill (1994). Authoritarianism and its adversaries in the Arab World. *World Politics*, vol. 46, No. 2, pp. 262-289.
- Dahl, Robert A. (1998). *On Democracy*, 2nd edition. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Day, Stephen W. (2012). *Regionalism and Rebellion in Yemen: a Troubled National Union*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- De Boer, John, and Louise Bosetti (2015). The crime-conflict "nexus": state of the evidence. Occasional Paper 5. United Nations University Centre for Policy Research.
- DeRouen, Karl, and others (2010). Civil war peace agreement implementation and state capacity. *Journal of Peace Research*, vol. 47, No. 3, pp. 333-346.
- Diamond, Larry (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Dininio, Phyllis (2009). Warlords and corruption in post-conflict governments. *New Routes*, vol. 14, No. 3-4, pp. 27-29.
- Dobbins, James, and others (2013). *Overcoming Obstacles to Peace: Local Factors in Nation-building*. Santa Monica, California: RAND Corporation.
- Downes, Alexander B. (2004). The problem with negotiated settlements to ethnic civil wars. *Security Studies*, vol. 13, No. 4, pp. 230-279.

- England, Madeline, and Alix Boucher (2009). *Security Sector Reform: Thematic Literature Review on Best Practices and Lessons Learned*. Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center. Available at https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/Stimson_SSR_practicenotes_complete_set_dec09_1_1.pdf.
- Etzioni, Amitai (1975). *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, revised edition. New York: Free Press.
- Etheredge, Laura S. (2011). *Saudi Arabia and Yemen: Middle East: Region in Transition*. New York: Britannica Educational Publishing.
- Europol (2017). *European Union – Serious and Organised Crime Threat Assessment: Crime in the Age of Technology (SOCTA) 2017*. The Hague. Available at <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/serious-and-organised-crime-threat-assessment>.
- Evans, Peter (1997). The eclipse of the state? reflections on stateness in an Era of Globalization. *World Politics*, vol. 50, No. 1 (October), pp. 62-87.
- El Feghery, Moataz (2014). Truth and reconciliation? transitional justice in Egypt, Libya and Tunisia. Policy Brief, No. 177. FRIDE.
- Felbab-Brown, Vanda (2009). Peacekeepers among poppies: Afghanistan, illicit economies and intervention. *International Peacekeeping*, vol. 16, No. 1, pp. 100-114.
- _____ (2017). Afghanistan affectations: how to break political-criminal alliances in contexts of transition. Crime-Conflict Nexus Series, No. 8. New York: United Nations University Centre for Policy Research.
- Fortna, Virginia P. (2004). *Peace Time: Cease-Fire Agreements and the Durability of Peace*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Ford, Jolyon (2015). *Regulating Business for Peace: the United Nations, the Private Sector, and Post-Conflict Recovery*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Franck, Thomas M. (1990). *The Power of Legitimacy Among Nations*. Oxford: Oxford University Press.
- Fukuyama, Francis (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York: Cornell University Press.
- Fund for Peace (2017). *2017 Fragile States Index*. Washington, D.C.
- Gabizon, Sascha (2016). Women's movements' engagement in the SDGs: lessons learned from the women's major group. *Gender and Development*, vol. 24, No. 1 (February), pp. 99-110.
- Garrasi, Donata, and Allen Ross (2016). *Review of Experiences with Post-conflict Needs Assessments: 2008-2015 – Background Study*. Washington, D.C.: World Bank.
- Gaston, Erica, and Nadwa al-Dawsari (2014a). *Justice in Transition in Yemen: a Mapping of Local Justice Functioning in Ten Governorates In Yemen*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- _____ (2014b). Dispute resolution and justice provision in Yemen's transition. Special Report 345 (April). Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Gatehouse, Gabriel (2015). Inside Yemen's forgotten war, 11 September. Available at <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-34211979>.

- Gaub, Florence (2011). *Military Integration after Civil Wars: Multiethnic Armies, Identity and Post- Conflict Reconstruction*. London: Routledge.
- _____ (2017). State vacuums and non-state actors in the Middle East and North Africa. In *The Frailty Of Authority: Borders, Non-State Actors and Power Vacuums in A Changing Middle East*, Lorenzo Kamel, ed. Rome: Edizioni Nuova Cultura.
- Gaub, Florence, and Alexandra Laban, eds. (2015). Arab futures: three scenarios for 2025. ISSUE, Report No. 22 (February). Paris: EU Institute for Security Studies.
- Gause, F. Gregory (2014). Beyond sectarianism: the new middle east cold war. Brookings Doha Center Analysis Paper, No. 11 (July). Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Gilley, Bruce (2006). The determinants of state legitimacy: results for 72 countries. *International Political Science Review*, vol. 27, No. 1.
- _____ (2009). *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*. New York: Columbia University Press.
- Girod, Desha M. (2015). *Explaining Post-conflict Reconstruction*. Oxford: Oxford University Press.
- Goodhand, Jonathan (2001). Violent conflict, poverty and chronic poverty. Chronic Poverty Research Centre, Working Paper 6.
- Graduate Institute of International and Development Studies (2017). What makes or breaks national dialogues? Briefing Note, April 2017. Geneva: Inclusive Peace and Transition Initiative (IPTI).
- Griffiths, Cecil (2011). *Mapping Study on Gender and Security Sector Reform Actors and Activities in Liberia*. Geneva: Center for the Democratic Control of Armed Forces.
- Guéhenno, Jean-Marie (2011). Public security, criminal justice, and reforming the security sector: security and justice thematic paper. World Development Report 2011, Background Paper No 62047. Washington, D.C.: World Bank.
- Hager, Emily B., and Mark Mazzetti (2015). Emirates secretly sends Colombian mercenaries to Yemen fight. *The New York Times*, 25 November. Available at <https://www.nytimes.com/2015/11/26/world/middleeast/emirates-secretly-sends-colombian-mercenaries-to-fight-in-yemen.html?mcubz=3>.
- Hänggi, Heiner (2004). Conceptualising security sector reform and reconstruction. In *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Alan Bryden and Heiner Hänggi, eds. Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed.
- Hartzell, Caroline A. (2016). Negotiated Peace: Power Sharing in Peace Agreements. In *What do we know about civil wars?* Mason, T. David, and Sara McLaughlin Mitchell, eds. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- _____ (1999). Explaining the stability of negotiated settlements to intrastate wars. *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 43, No. 1 (February), pp. 3-22.
- Hartzell, Caroline A., and Matthew Hoddie (2007). *Crafting Peace: Power-Sharing Institutions and the Negotiated Settlement of Civil Wars*. University Park, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Hill, Ginny (2017). *Yemen Endures: Civil War, Saudi Adventurism and the Future of Arabia*. Oxford: Oxford University Press.
- Hill, Ginny, and others (2013). *Yemen: Corruption, Capital Flight and Global Drivers of Conflict*. London: Chatham House.

- Hobbes, Thomas (1651). *Leviathan, or the Matter, Form and Power of a Common Wealth Ecclesiastical and Civil*. Web edition, 2016. South Australia: The University of Adelaide. Available at <https://ebooks.adelaide.edu.au/h/hobbes/thomas/h68l/chapter21.html>.
- Hoffman, Evan, and Jacob Bercovitch (2011). Examining structural components of peace agreements and their durability. *Conflict Resolution Quarterly*, vol. 28, No. 4, pp. 399-426.
- Horowitz, Donald (1991). *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: University of California Press.
- Huntington, Samuel P. (1997). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Penguin Books India.
- Hurd, Ian (1999). Legitimacy and authority in international politics. *International Organization*, vol. 53, No. 2, pp. 379-408.
- Ianchovichina, Elena, Lili Mottaghi, and Shantayanan Devarajan (2015). *Inequality, Uprisings, and Conflict in the Arab world*. Washington, D.C.: World Bank group.
- Ibrahim, Saad E. (1998). The troubled triangle: populism, Islam, and civil society in the Arab world. *International Political Science Review*, vol. 19, No. 4, pp. 373-385.
- Index Mundi (2017). Data Portal, Yemen taxes and other revenues. Available at https://www.indexmundi.com/yemen/taxes_and_other_revenues.html. Accessed on 10 June 2018.
- Internal Displacement Monitoring Centre (2011). *Global Overview 2011: People Internally Displaced by Conflict and Violence*. Geneva.
- _____ (2017). Yemen. Available at <http://www.internal-displacement.org/countries/yemen>. Accessed on 15 February 2018.
- International Center for Transitional Justice (2009). *Security Sector Reform in Timor-Leste*. Initiative for Peacebuilding (IFP) Security Cluster, Country Case Study. Available at <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Other-Documents/Security-Sector-Reform-SSR-in-Timor-Leste-the-Challenges-of-Respecting-Local-Ownership>.
- International Committee of the Red Cross (2017). ICRC president leaves Yemen, issues urgent appeal, 27 July. Available at <https://www.icrc.org/ar/document/statement-urgent-plea-yemen-icrc-president?language=en>.
- International Crisis Group (2008). Timor-Leste: Security Sector Reform. Asia Report, No. 143 (January). Brussels.
- _____ (2016). Central bank crisis risks famine in Yemen, 29 September. Available at <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/central-bank-crisis-risks-famine-yemen>.
- _____ (2017). Instruments of pain (I): conflict and famine in Yemen. Briefing No. 52 (13 April). Brussels.
- International Energy Agency (2016). *World Energy Model: Scenario Analysis of Future Energy Trends*. Paris. Available at http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebiste/energymodel/documentation/EnergyAccess_Methodology_2016.pdf.
- International Monetary Fund (2016a). The economic impact of conflicts and the refugee crisis in the Middle East and North Africa. IMF Staff Discussion Note SDN/16/08. Washington, D.C.
- _____ (2016b). Republic of Yemen. Program Note, 7 April. Washington, D.C.
- International Security Sector Advisory Team (2015). Liberia SSR snapshot. Available at <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Country-Profiles/Liberia-SSR-Snapshot>. Accessed on 17 August 2018.

- _____ (2016). Liberia SSR background note.
- _____ (2017). Burundi SSR background note. Available at <https://issat.dcaf.ch/sqi/Learn/Resource-Library/Country-Profiles/Burundi-SSR-Background-Note>. Accessed on 28 June 2018.
- Isima, Jeffrey (2007). Demilitarisation, informal security forces and public (in)security in Africa: Nigeria and South Africa Compared. Unpublished PhD dissertation.
- _____ (2010). Scaling the hurdle or muddling through coordination and sequencing implementation of security sector reform in Africa. In *The Future of Security Sector Reform*, Mark Sedra, ed. Waterloo, Ontario: The Centre for International Governance Innovation.
- Jackson, Paul (2010). SSR and post-conflict reconstruction: the armed wing of state building? In *The Future of Security Sector Reform*, Mark Sedra, ed. Waterloo, Ontario: The Centre for International Governance Innovation.
- Jamal, Amaney (2007). When is Social Trust a Desirable Outcome? Examining Levels of Trust in the Arab World. *Comparative Political Studies*. Available at <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414006291833>.
- Kausch, Kristina (2017). State and non-state alliances in the Middle East. *The International Spectator*, vol. 52, No. 3, pp. 36-47.
- Kauzya, John-Mary (2003). Local governance capacity-building for full-range participation: concepts, frameworks and experiences in African countries. DESA Discussion Paper No. 33, ST/ESA/2003/DP/33. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- _____ (2005). Decentralization: Prospects for Peace, Democracy and Development. Division for Public Administration and Development Management Discussion Paper, September. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Kaya, Zeynep N. (2016). *Women, Peace and Security in Iraq: Iraq's National Action Plan to Implement Resolution 1325*. London: Middle East Centre, London School of Economics and Political Science. Available at <http://eprints.lse.ac.uk/67347/1/WPSIraq.pdf>.
- Keane, Rory, and Mark Downes (2012). Security Sector Reform applied: nine ways to move from policy to implementation. New York: International Peace Institute. Policy Paper, 12 February.
- Knights, Michael (2013). The military role in Yemen's protests: civil-military relations in the tribal republic. *Journal of Strategic Studies*, vol. 36, No. 2, pp. 261-288.
- Kulipossa, Fidelx Pius (2004). Decentralization and democracy in developing countries: an overview. *Development in Practice*, vol. 14, No. 6 (November), pp. 768-779.
- Krieg, Andreas (2014). ISIS' success in Iraq: a testimony to failed security sector reform, 22 July. Available at <http://secgovcentre.org/2014/07/isis-success-in-iraq-a-testimony-to-failed-security-sector-reform/>.
- Lackner, Helen, ed. (2014). *Why Yemen Matters: a Society in Transition*. London: Saqi Books.
- Langer, Arnim, and Graham K. Brown, eds. (2016). *Building Sustainable Peace: Timing and Sequencing of Post-Conflict Reconstruction and Peacebuilding*. Oxford: Oxford University Press.

- Le Billon, Philippe (2005). Overcoming corruption in the wake of conflict. In *Global Corruption Report 2005*. London: Pluto Press; Berlin: Transparency International.
- Lederach, John Paul (1997). *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Lee, Jones (2010). (Post-)colonial state-building and state failure in East Timor: bringing social conflict back in. *Conflict, Security & Development*, vol.10, No. 4, pp. 547-575.
- Liautaud, Alexa (2017). The forgotten war, 8 June. Available at https://news.vice.com/en_us/article/8xm75x/yemens-forgotten-war-is-a-catastrophe-thats-getting-worse.
- Licklider, Roy (1995). The consequences of negotiated settlements in civil wars, 1945-1993. *The American Political Science Review*, vol. 89, No. 3, pp. 681-690.
- _____ (2014). *New Armies from Old: Merging Competing Military Forces After Civil Wars*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Lijphart, Arend, Ronald Rogowski and R. Kent Weaver (1993). Separation of powers and cleavage management. In *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, R. Kent Weaver and Bert A. Rockman, eds. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Linz, Juan J., and Alfred C. Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Lofaso, Vincent (2017). Yemen: the forgotten war, 30 January. Available at <http://intpolicydigest.org/2017/01/30/yemen-forgotten-war/>.
- Lounsbery, Marie Olson, and Karl DeRouen (2016). The viability of civil war peace agreements. *Civil Wars*, vol. 18, No. 3, pp. 311-337.
- Lund, Michael, and others (2008). Fighting Corruption in Countries Rebuilding After Conflict: A Democracy and Governance Program Brief. Washington, D.C.: United States Agency for International Development. Available at http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadu837.pdf.
- Lust-Okar, Ellen, and Saloua Zerhouni (2008). *Political Participation in the Middle East*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Manning, Carrie (2003). Local level challenges to post-conflict peacebuilding. *International Peacekeeping*, vol. 10, No. 3, pp. 25-43.
- Makuwira, Jonathan (2006). Partnership, Post-Conflict Development and Peace-Building. In *NGOs and post-conflict recovery*, Helen Hakena, Peter Nannes, and Bert Jenkins, eds. Canberra: The Australian National University Press.
- Martin, Philip (2013). Coming Together: Power-Sharing and the Durability of Negotiated Peace Settlements. *Civil wars*, vol. 15, issue 3, pp. 332-358.
- Mason, T. David, and J. Michael Greig (2017). State Capacity Regime Type and Sustaining the Peace after Civil War. *International Interactions*, vol. 43, issue 6, pp. 967-993.
- Mason, Simon J. A., and Matthias Siegfried (2013). Confidence building measures (CBMs) in peace processes. In *Managing Peace Processes: Process Related Questions, A handbook for AU practitioners*, vol. 1. African Union; the Centre for Humanitarian

- Dialogue. Available at http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/AU_Handbook_Confidence_Building_Measures.pdf.
- Mattes, Michaela, and Burcu Savun (2009). Fostering peace after civil war: commitment problems and agreement design. *International Studies Quarterly*, vol. 53, No. 3 (September), pp. 737-759.
- McMullin, Jareme R. (2013). *Ex-combatants and the Post-conflict State: Challenges of Reintegration*. Basingstoke, U.K.: Palgrave Macmillan.
- McCartney, Clem, Martina Fischer, and Oliver Wils, eds. (2004). *Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation*. Berghof Handbook Dialogue Series, No. 2. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Modelski, George (1964). International settlement of internal war. In *International Aspects of Civil Strife*, James N. Rosenau, ed. New Jersey: Princeton University Press.
- Al-Ahlaq, M. Makarim, and S. Yunanto (2008). *Effectiveness of Civil Society Organization Strategy in Advocating Security Sector Reform in Indonesia 1998-2006*. Jakarta: Institute for Defense, Security and Peace Studies.
- Murshed, Syed M., and Mohammad Z. Tadjoeiddin (2007). Socio-economic determinants of everyday violence in Indonesia: an empirical investigation of Javanese districts, 1994-2003. *Journal of Peace Research*, vol. 44, No. 6.
- Myerson, Roger (2011). Rethinking the fundamentals of state-building. Prism: University of Chicago. Available at <http://home.uchicago.edu/~rmyerson/research/prism2011.pdf>
- National Dialogue Conference (2013). *Outcomes of Yemen's National Dialogue Conference*. Sanaa. Available at <http://www.pdf-yemen.com/PDF/Democratic/NDC%20Final%20Document.pdf> (Arabic).
- Ndikumana, Léonce (2016). The role of foreign aid in post-conflict countries. In *Building Sustainable Peace: Timing and Sequencing of Post-Conflict Reconstruction and Peacebuilding*, Arnim Langer and Graham K. Brown, eds. Oxford: Oxford University Press.
- Nikolaisen, Trine (2013). Decentralising Liberia's security sector: the Role of Non-governmental actors in Justice and security delivery. *Conflict Trends*, issue No. 3.
- Noman, Mostafa (2017). After the demonstration of general people conference. *Okaz*, 26 August. Available at <http://www.okaz.com.sa/article/1567493/> (Arabic).
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast (2009). *Violence and Social Orders: a Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Norton, Augustus R. (1995). The challenge of inclusion in the Middle East. *Current History*, vol. 94, No. 588.
- Norwegian Nobel Committee (2015). The Nobel Peace Prize for 2015, 10 October. Available at https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2015/press.html.

O'Neill, Jacqueline (2015). Are women the key to peace in Colombia? 20 April. Available at <http://foreignpolicy.com/2015/04/20/are-women-the-key-to-peace-in-colombia-farc-talks/>.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2009). *Integrity in Statebuilding: Anti-Corruption with a Statebuilding Lens*. Paris: OECD DAC Network on Governance.

_____ (2010). *Conflict and Fragility: the State's Legitimacy in Fragile Situations – Unpacking Complexity*. Paris.

_____ (2014). *Social Institutions and Gender Index: 2014 Synthesis Report*. OECD Development Centre. Paris.

Orkaby, Asher (2017). *Beyond the Arab Cold War: the International History of the Yemen Civil War, 1962-68*. Oxford: Oxford University Press.

Oxhorn, Philip (2010). Clientelism or empowerment? the dilemma of state decentralization for securing peace and development. Paper prepared for the Peace and Development Project Public Dissemination Conference, Washington, D.C., 9-10 December.

Paffenholz, Thania (2009). Civil society and peacebuilding. The Centre on Conflict, Development and Peacebuilding Working Paper. Geneva: The Graduate Institute of International and Development Studies.

_____ (2015). Can inclusive peace processes work? new evidence from a multi-year research project. Policy Brief, April. Geneva: The Graduate Institute of International and Development Studies.

Paffenholz, Thania, and others (2016). *Making Women Count: Not Just Counting Women: Assessing Women's Inclusion and Influence on Peace Negotiations*. Geneva: The Graduate Institute of International and Development Studies; UN Women.

Perito, Robert M. (2015). Security sector reform in north Africa: why it's not happening. *CSG Insights*, 6 January. Kitchener, Ontario: Centre for Security Governance. Available at <http://secgovcentre.org/wp-content/uploads/2016/11/CSG-Insights-No.-4-Robert-M.-Perito.pdf>.

Phillips, Sarah (2008). *Yemen's Democracy Experiment in Regional Perspective: Patronage and Pluralized Authoritarianism*. Basingstoke U.K.: Palgrave Macmillan.

_____ (2011). *Yemen and the politics of permanent crisis*. London: Routledge, for the International Institute for Strategic Studies.

Philp, Mark (2008). Peacebuilding and Corruption. *International Peacekeeping*, vol.15, No. 3, pp. 310-327.

Posusney, Marsha P. (2005). *Authoritarianism in the Middle East*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Pruitt, Bettye, and Philip Thomas (2007). *Democratic Dialogue: a Handbook for Practitioners*. Washington, D.C.: General Secretariat of the Organization of American States; Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance; New York: United Nations Development Programme.

Przeworski, Adam, ed. (1995). *Sustainable Democracy*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- Reiter, Andrew G. (2016). *Fighting Over Peace: Spoilers, Peace Agreements, and the Strategic Use of Violence*. Basingstoke, U.K.: Palgrave Macmillan.
- Republic of Yemen, Council of Ministers, Executive Unit for IDPs (2013). *National Policy for Addressing Internal Displacement in Republic of Yemen*. Sanaa. Available at http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/field_protection_clusters/Yemen/files/Yemen_National_IDP_Policy_2013_EN.pdf.
- Republic of Yemen, Ministry of Planning and International Cooperation (2016). Yemen's private sector – in search of a lifeline. *Yemen Socio-Economic Update*, No. 11 (February). Sanaa. Available at https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/yseu11_english_final.pdf.
- _____ (2017). Impact of the triple economic crisis on poverty. *Yemen Socio-Economic Update*, No. 24 (June). Sanaa. Available at http://fscluster.org/sites/default/files/documents/yseu24_english_final.pdf.
- Saferworld (2010). *Security Provision in Bangladesh: a Public Perceptions Survey*. London.
- Al-Sakkaf, Nadia (2012). Yemen's women and the quest for change: political participation after the Arab revolution, October. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung. Available at <http://library.fes.de/pdf-files/iez/09434.pdf>.
- Salem, Paul (2016). Working toward a stable regional order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 668, No. 1, pp. 36-52.
- Salisbury, Peter (2017). Yemen and the business of war, *The World Today* (August-September). Available at <https://www.chathamhouse.org/publications/twt/yemen-and-business-war>.
- Sanaa Center for Strategic Studies (2017). Addressing Yemen's most critical challenges: practical short-term recommendations. *Rethinking Yemen's Economy*, No. 1 (June). Sanaa. Available at <http://carpo-bonn.org/en/rethinking-yemens-economy/>.
- Sayigh, Yezid (2015). *Crumbling States: Security Sector Reform in Libya and Yemen*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. Available at https://carnegieendowment.org/files/Paper_Yezid-Sayigh_crumbling_states.pdf
- Scharpf, Fritz W. (1997). Economic integration, democracy and the welfare state. *Journal of European Public Policy*, vol. 4, No. 1, pp. 18-36.
- Schlumberger, Olivier (2002). Transition in the Arab world: guidelines for comparison. EUI Working Papers, RSC No. 2002/22. San Domenico: European University Institute.
- Schneckener, Ulrich (2009). Spoilers or governance actors? engaging armed non-state groups in areas of limited statehood. *Governance Working Paper Series No. 21* (October). Berlin: DFG Research Center (SFB).
- Schouten, Claire (2011). Social accountability in situations of conflict and fragility. U4 Brief No. 19 (December). Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Schuster, Kathleen (2018). Yemen's war explained in 4 key points, 10 August. Available at <https://www.dw.com/en/yemens-war-explained-in-4-key-points/a-40056866>.
- Sharqieh, Ibrahim (2011). Imperatives for post-conflict reconstruction in Libya. *Conflict Trends*, No. 4. Available at https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/12_libya-reconstruction_sharqieh.pdf.

- _____ (2013). *Reconstructing Libya: stability through national reconciliation*. Brookings Doha Center Analysis Paper, No. 9 (December). Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Sherif, Abu, and Grace Maina (2013). *Enhancing security and justice in Liberia: Knowledge for Durable Peace*, Policy and Practice Brief, No. 023. South Africa: African Centre for the Constructive Resolution of Disputes.
- Shkolnikov, Aleksandr, and Anna Nadgrodkiewicz (2008). *Building democracies and markets in the post-conflict context*. Economic Reform Issue Paper, No. 0806 (August). Washington, D.C.: Center for International Private Enterprise.
- De Silva de Alwis, Rangita, Anware Mnasri, and Estee Ward (2017). *Women and the Making of the Tunisian Constitution*. Philadelphia, Pennsylvania: University of Pennsylvania Law School. Available at https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.lb/&httpsreir=1&article=2758&context=faculty_scholarship.
- Small Arms Survey (2010). *Tracking armed violence in Yemen*. Yemen Armed Violence Assessment, Issue Brief, No. 1 (May). Geneva.
- Stedman, Stephen John (1997). Spoiler problems in peace processes. *International Security*, vol. 22, No. 2 (Autumn), pp. 32-36.
- Stigant, Susan, and Elizabeth Murray (2015). *National dialogues: a tool for conflict transformation?* Peace Brief, No. 194 (October). Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Suchman, Marc C. (1995). Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *The Academy of Management Review*, vol. 20, No. 3, pp. 571-610.
- Swenden, Wilfried (2002). Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium. *Publius*, vol. 32, No. 3 (Summer), pp. 67-87.
- Thompson, Mark (2015). *How disbanding the Iraqi army fueled ISIS*, 29 May. Available at <http://time.com/3900753/isis-iraq-syria-army-united-states-military/>.
- Thornton, Christopher (2016). *The Rocky Path from Elections to a New Constitution in Tunisia: Mechanisms for Consensus-Building and Inclusive Decision-making*. Oslo Forum Background Papers. Oslo: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs and the Centre for Humanitarian Dialogue. Available at <https://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/06/The-rocky-path-from-elections-to-a-new-constitution-in-Tunisia.pdf>.
- Tilly, Charles (1978). *From mobilization to revolution*. Boston, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing.
- Tjønneland, Elling N. (2003). *Norway and Security Sector Reform in Developing Countries*. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute.
- Toft, Monica Duffy (2010). *Securing the Peace: the Durable Settlement of Civil Wars*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Torkington, Simon (2017). *The UN warns a looming famine will kill millions in Yemen*, 2 June. Available at <https://www.weforum.org/agenda/2017/06/yemen-war-famine-cholera-explainer/>.
- Treisman, Daniel (2002). *Defining and Measuring Decentralization: a Global Perspective*. Los Angeles: University of California. Available at <https://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/defin.pdf>.

- Tyler, Tom R. (2001). A psychological perspective on the legitimacy of institutions and authorities. In *The Psychology of Legitimacy: Emerging Perspectives on Ideology, Justice, and Intergroup Relations*, John T. Jost and Brenda Major, eds. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- United Nations (2009). Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict, General Assembly, Sixty-third session. 11 June. A/63/881-S/2009/304.
- _____ (2010). Report of the Secretary-General on women's participation in peacebuilding, General Assembly, Sixty-fifth session. 7 September. A/65/354-S/2010/466.
- _____ (2012). Report of the Secretary-General on peacebuilding in the aftermath of conflict, General Assembly, Sixty-seventh session. 8 October. A/67/499-S/2012/746.
- _____ (2014). Report of the Secretary-General on the activities of the United Nations system in implementing the Global Counter-Terrorism Strategy, General Assembly, Sixty-eighth session. 14 April. A/68/841.
- _____ (2015). *The Challenge of Sustaining Peace. Advisory Group of Experts Report for 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture*. New York.
- _____ (2017). *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. A/RES/70/1. New York.
- United Nations Department of Peacekeeping Operations (2008). *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. New York. Available at https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf.
- United Nations Development Programme (2008a). *Public Oversight of the Security Sector: a Handbook for Civil Society Organizations*. New York.
- _____ (2008b). *Post-conflict Economic Recovery: Enabling Local Ingenuity*. New York.
- _____ (2009). *How to Guide: Monitoring and Evaluation for Disarmament, Demobilization and Reintegration Programmes*. New York.
- United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (2011). *The Governance Deficit and Conflict Relapse in the ESCWA Region*. E/ESCWA/ECRI/2011/1. Beirut.
- _____ (2014). *Arab Governance Report: Governance Challenges in Countries Undergoing Transition*. E/ESCWA/ECRI/2013/4. Beirut.
- _____ (2016a). *Survey of Economic and Social Developments in the Arab region 2015-2016*. E/ESCWA/EDID/2016/1. Beirut.
- _____ (2016b). *Arab Governance Report II: Governance and Institutional Transformations in Conflict-affected Arab Countries*. E/ESCWA/ECRI /2016/1. Beirut.
- _____ (2017a). *Women's Political Representation in the Arab region*. E/ESCWA/ECW/2017/3. Beirut.
- _____ (2017b). *Women, Peace and Security: the Role of Institutions in Times of Peace and War in the Arab Region*. E/ESCWA/ECW/2017/1. Beirut.

- _____ (2017c). Enhancing the role of institutions in achieving gender equality in the Arab region: mainstreaming gender equality in public institutions. Committee on Women, Eighth Session, Beirut, 4-5 October 2017. E/ESCWA/ECW/2017/IG.1/5(Part I).
- United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, and the University of St Andrews (2016). *Syria at War: Five Years on*. E/ESCWA/EDID/2016/2. Beirut.
- United Nations Economic and Social Council (1999). Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances: mission to Yemen. 22 December. E/CN.4/1999/62/Add.1.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (2015). Humanitarian Aid for Education: Why it Matters and Why More is Needed. Policy Paper 21. Paris.
- United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (2012). Women Working for Recovery: The Impact of Female Employment on Family and Community Welfare after Conflict. New York. Available at <http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Media/Publications/en/05BWomenWorkingforRecovery.pdf>.
- _____ (2015). *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*. New York.
- United Nations Human Settlements Programme (2011). Decentralization in Iraq: Challenges and Solutions for the Federal and Local Governments. Report on UN-HABITAT's International Conference on Decentralization, Local Governance and Service Delivery: Sharing Experience and Sustaining Progress in Urban Iraq, Amman, 8-10 May. Available at <http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3291&alt=1>.
- United Nations Industrial Development Organization (2010). *Energy for a Sustainable Future: the Secretary-General's Advisory Group on Energy and Climate Change – Report and Recommendations*. New York.
- United Nations International Children's Emergency Fund (2016). *A Heavy Price for children: Violence Destroys Childhoods in Iraq*. Baghdad; Amman. Available at https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Iraq_Report_web.pdf.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2016). *World Humanitarian Data and Trends 2016*. New York.
- _____ (2017). *Yemen*. New York. Available at <http://www.unocha.org/yemen>.
- United Nations Population Fund (2017). Regional situation report for Syria crisis. Issue No. 53 (January). New York.
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (2017). UNRWA in Figures. Jerusalem. Available at https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_in_figures_2017_english.pdf.
- United States Agency for International Development (2007). Audit of USAID/Iraq's local governance activities. Audit Report No. E-267-07-007-P. Baghdad: USAID/Iraq Mission.
- _____ (2009). *Democratic Decentralization Programming Handbook*. Washington, D.C.
- _____ (2013). *The Development Response to Drug Trafficking in Africa: A Programming Guide*. Washington, D.C.
- United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor (2017). *Yemen 2017 Human Rights Report*. Washington, D.C. Available at <https://www.state.gov/documents/organization/277517.pdf>.

- Variso, Daniel Martin (2017). Of cholera, cluster bombs and summer vacation, *MENA Tidningen*, 3 September. Available at <https://menatidningen.se/of-cholera-cluster-bombs-and-summer-vacation/>.
- Von Knop, Katharina (2006). The female Jihad: Al Qaida's women. *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 30, No. 5, pp. 397-414.
- Whalan, Jeni (2013). *How Peace Operations Work: Power, Legitimacy, and Effectiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- Wagner, Robert Harrison (1993). The causes of peace. In *Stopping the Killing: How Civil Wars End*, Roy Licklider, ed. New York: New York University Press.
- Wallensteen, Peter, and Margareta Sollenberg (1997). Armed conflicts, conflict termination and peace agreements, 1989-96. *Journal of Peace Research*, vol. 34, No. 3, pp. 339-358.
- Wallensteen, Peter, Erik Melander, and Stina Höglbladh (2012). Peace agreements, justice and durable peace. In *Rethinking Peacebuilding: the Quest for Just Peace in the Middle East and the Western Balkans*, Karin Aggestam and Annika Björkdahl, eds. London: Routledge.
- Walter, Barbara F. (1997). The critical barrier to civil war settlement. *International Organizations*, vol. 51, No. 3, pp. 335-364.
- _____ (1999). Designing transitions from civil war: demobilization, democratization, and commitments to peace. *International Security*, vol. 24, No.1, pp. 127-155.
- Wanis-St. John, Anthony, and Darren Kew (2008). Civil society and peace negotiations: confronting exclusion. *International Negotiation*, vol. 13, No. 1, pp. 11-36.
- Weber, Max (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Wedeen, Lisa (2008). *Peripheral Visions: Publics, Power, and Performance in Yemen*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Wehrey, Frederic M. (2014). Ending Libya's civil war: reconciling politics, rebuilding security, 24 September. Available at <https://carnegieendowment.org/2014/09/24/ending-libya-s-civil-war-reconciling-politics-rebuilding-security-pub-56741>.
- Weinstein, Jeremy M., and Laudemiro Francisco (2005). The civil war in Mozambique: the balance between internal and external influences. In *Understanding Civil War: Evidence and Analysis*, vol. 1, *Africa*, Paul Collier and Nicholas Sambanis, eds. Washington, D.C: World Bank.
- Westendorf, Jasmine-Kim (2015). *Why Peace Processes Fail: Negotiating Insecurity after Civil War*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Willcoxon, George Frederick (2017a). Contention, violence and stalemate in post-war Libya. *Mediterranean Politics*, vol. 22, No. 1, pp. 91-114.
- _____ (2017b). Political transformation and conflict: post-war risks in the Arab region. United Nations Economic and Social Commission for Western Asia. Beirut. Available at https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/page_attachments/political_transformation_and_conflict_post_war_risks_in_the_arab_region.pdf.
- Wittes, Tamara C. (2016). *Real Security: the Interdependence of Governance and Stability in the Arab world*. Washington, D.C.: Atlantic Council.

World Bank (2004). Decentralization and subnational regional economics: what, why, and where. Washington, D.C. Available at <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>.

_____ (2011). *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington, D.C.

_____ (2012). *Public Financial Management Reforms in Post-Conflict Countries: Synthesis Report*. Washington, D.C.

_____ (2013). *Opening Doors: Gender Equality and Development in the Middle East and north Africa*. MENA development Report. Washington, D. C.

_____ (2014). *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency*, 12th edition. Washington, D. C.

_____ (2016a). *Republic of Iraq: Decentralization and Subnational Service Delivery in Iraq – Status and Way Forward*. Washington, D.C.

_____ (2016b). *Yemens' Economic Outlook* (Spring 2016). Washington, D. C.

_____ (2017a). *Yemen Smallholder Agricultural Production Restoration and Enhancement Project*. Washington, D. C.

_____ (2017b). *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*. Washington, D. C.

_____ (2017c). *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, D. C.

World Health Organization (2017). Yemen cholera situation report, No. 4 (July). Available at http://www.emro.who.int/images/stories/20170719_WHO_cholera_SitRep_4_v2.pdf.

Zambakari, Christopher (2016). Six factors for successful national dialogues. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 18 February. Available at <http://www.fletcherforum.org/home/2016/8/22/six-factors-for-successful-national-dialogues>.

Zaum, Dominik, and Christine Cheng (2011). Corruption and post-conflict peacebuilding. New York: The Graduate Center, The City University of New York. Available at <http://conflictfieldresearch.colgate.edu/wp-content/uploads/2015/05/Zaum.pdf>.

Al-Zwaini, Laila (2006). State and non-state justice in Yemen. Paper prepared for the Conference on the Relationship between State and Non-State Justice Systems in Afghanistan, Kabul, 10-14 December. Washington, D.C.: United States Institute of Peace. Available at https://www.usip.org/sites/default/files/ROL/al_zwaini_paper.pdf.

قواعد البيانات

Internal Displacement Monitoring Centre (2017). Global Internal Displacement Database. Available at <http://www.internal-displacement.org/database/>. Accessed on 10 June 2018.

Uppsala Conflict Data Program (2017). UCDP/PRIO Armed Conflict Database. Available at <http://ucdp.uu.se/#/exploratory>. Accessed on 15 June 2018.

UN Refugee Agency (2017). UNHCR Statistics. Available at http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.9069618.662779028.1524125472-549477701.1524125472. Accessed on 12 June 2018.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2017). World Population Prospects 2017. Available at <https://esa.un.org/unpd/wpp/>. Accessed on 10 June 2018.

World Governance Indicators (2017). The Worldwide Governance Indicators (WGI) project. Available at <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>. Accessed on 15 June 2018.

الهوامش

- .1 .Upsula Conflict Data Program, 2017
- .2 .United Nations Children's Fund, 2016
- .3 يستند القسم الأول إلى ورقة عمل الإسكوا بعنوان "أثر التنمية في المنطقة العربية".
- .4 حسابات الإسكوا بناءً على UNHCR Statistics Database; UNRWA in Figures 2011-2017; Internal Displacement Monitoring Centre, 2011; and United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2017
- .5 القطاعات الستة الأساسية للعمليات الإنسانية هي الأمن الغذائي؛ والمياه والصرف الصحي والنظافة؛ والصحة؛ والمأوى والمواد غير الغذائية؛ وخدمات الحماية؛ وخدمات التعليم.
- .6 .Economic and Social Commission for Western Asia, 2016a
- .7 . International Monetary Fund, 2016a, p. 15
- .8 .Gaub and Laban, 2015, p. 7; Cammack, 2015
- .9 .Gaub and Laban, 2015, p. 9
- .10 .Wittes, 2016, p. 18
- .11 .Ianchovichina, Mottaghi and Devarajan, 2015, p. 30
- .12 .Achy, 2012
- .13 .Ianchovichina, Mottaghi and Devarajan, 2015, p. 30
- .14 .Cammack, 2017, p. 4
- .15 .Wittes, 2016, pp. 12-13; Cammack, 2017, p. 1; Achy, 2012
- .16 .Wittes, 2016, p. 27
- .17 .Ianchovichina, Mottaghi and Devarajan, 2015, p. 30
- .18 .Gause, 2014, p. 10
- .19 المصدر نفسه.
- .20 .Gaub, 2017, pp. 55,56 and 60; Kausch, 2017, p. 37; Auton and Slobodien, 2016, p. 8
- .21 .Kausch, 2017, p. 38; Gaub, 2017, pp. 55-60
- .22 المصدر نفسه.
- .23 .Kausch, 2017, p. 37
- .24 المصدر نفسه.
- .25 المصدر نفسه.
- .26 .Gause, 2014, p. 19
- .27 .Kausch, 2017, pp. 36 and 45; Gause, 2014, p. 3

.Salem, 2016, p. 37	.28
.Bruderlein, 2000, p. 10	.29
.Bellal, Giacca and Casey-Maslen, 2011, p. 4	.30
.Schneckener, 2009, pp. 7-8	.31
المصدر نفسه.	.32
.North, 1990	.33
.Walter, 1999	.34
.Tilly, 1978; Goodhand, 2001; Braithwaite, 2010; Buhaug, 2010	.35
.ESCWA, 2016b	.36
.North and others, 2009	.37
.Acemoglu and Robinson, 2012	.38
.North and others, 2009, p. 255	.39
.Collier, 2004	.40
.Acemoglu and Robinson, 2012, p. 81	.41
.North, 2009	.42
.ESCWA, 2011	.43
.Hartzell, 2016, pp. 122-123	.44
.Wallensteen, Melander and Högbladh, 2012, p. 126; Hartzell, 2016, pp. 124-125	.45
.Toft, 2010, p. 10	.46
.Wallensteen and Sollenberg, 1997, p. 342	.47
.Bell, 2003, pp. 7-8	.48
.Toft, 2010, p. 10	.49
.Hartzell, 2016, p. 121	.50
المصدر نفسه، ص 127.	.51
المصدر نفسه.	.52
.Westendorf, 2015, p. 19	.53
المصدر نفسه.	.54
المصدر نفسه، ص 19-20.	.55
.Hartzell and Hoddie, 2007, pp. 8-9	.56
.Modelski, 1964, p. 149	.57
.Toft, 2010, p. 2	.58
.Hartzell, 2016, p. 126	.59
المصدر نفسه، ص 123.	.60
.Toft, 2010, p. 2	.61

.Martin, 2013, p. 335	.62
المصدر نفسه.	.63
.Modelski, 1964, p. 149	.64
المصدر نفسه.	.65
.Licklider, 1995, p. 681	.66
.Wagner, 1993, p. 260	.67
المصدر نفسه.	.68
المصدر نفسه، ص 261	.69
.Fortna, 2004, pp. 13-16	.70
المصدر نفسه.	.71
المصدر نفسه، ص 18-19	.72
.Walter, 1997, pp. 335-336	.73
المصدر نفسه.	.74
.Downes, 2004, p. 233; Martin, 2013, p. 335	.75
.Downes, 2004, p. 233	.76
.Westendorf, 2015, p. 4	.77
المصدر نفسه.	.78
المصدر نفسه.	.79
المصدر نفسه.	.80
.Reiter, 2016, p. 2; Stedman, 2002, pp. 12-13	.81
.Reiter, 2016, p. 146	.82
المصدر نفسه، ص 147	.83
المصدر نفسه، ص 4-5	.84
.Hartzell, 1999, pp. 4 and 20	.85
المصدر نفسه، ص 4-5	.86
.Mattes and Savun, 2009, pp. 737-738	.87
المصدر نفسه، ص 738	.88
.Hartzell, 2016, pp. 127-129	.89
.Martin, 2013, p. 348	.90
المصدر نفسه.	.91
.Toft, 2010, p. 4	.92
المصدر نفسه.	.93
المصدر نفسه، ص 4	.94
المصدر نفسه، ص 17	.95

- .Mattes and Savun, 2009, pp. 737-738 .96
 المصدر نفسه، ص 738 .97
 .Lounsbery and DeRouen, 2016, p. 314 .98
 المصدر نفسه. .99
 المصدر نفسه. .100
 .Walter, 1997, p. 361 .101
 المصدر نفسه. .102
 .Wanis-St. John and Kew, 2008, p. 13 .103
 المصدر نفسه، ص 33. .104
 .Bart-Tal and Bennink, 2004, p. 12 .105
 المصدر نفسه. .106
 المصدر نفسه. .107
 .Manning, 2003 .108
 المصدر نفسه. .109
 .Aroussi and Vandeginste, 2013, p. 197 .110
 المصدر نفسه، ص 198. .111
 .DeRouen and Others, 2010, pp. 344 .112
 المصدر نفسه. .113
 .Mason and Greig, 2016, p. 990 .114
 المصدر نفسه، ص 990-991. .115
 المصدر نفسه، ص 991. .116
 .Hoffman and Bercovitch, 2011, pp. 421-422 .117
 المصدر نفسه. .118
 المصدر نفسه. .119
 .Wallensteen, Melander and Högbladh, 2012, p. 126 .120
 .Toft, 2010, p. 10 .121
 .Westendorf, 2015, p. 3 .122
 .World Bank, 2004 .123
 .Putnam, 1993 .124
 .Schlumberger, 2002; Lust-Okar and Zerhouni, 2008; Albrecht, 2010 إلى يمكن النظر .125
 .Diamond and Plattner, 2003; Bellin, 2004; Brumberg, Posusney, 2005 .126
 .Beblawi, 1987; Crystal, 1994; Chaudhry, 1997 .127
 .Putnam, 1993; Norton, 1995, 1996; Ibrahim, 1988; Jamal, 2002, 2007 .128
 .Ahmida, 2000, 2013 .129

- .Organization for Economic Co-operation and Development, 2010; World Bank, 2011; United Nations, 2015 .130
- .ESCWA, 2014 .131
- .ESCWA, 2016b .132
- .Suchman, 1995, p. 574 .133
- .Hurd, 1999, p. 381 .134
- .Franck, 1990, p. 26 .135
- .Gilley, 2006, p. 48 .136
- .Gilley, 2009, p. 163 .137
- .Tyler, 2001, p. 416 .138
- .Weber, 1947 .139
- .Etzioni, 1975 .140
- .Ackerman, 1991; Fukuyama, 2004 .141
- .Dahl, 1998; Diamond, 1999 .142
- .Putnam, 1993; Przeworski, 1995; Evans, 1997 .143
- .Linz and Stepan, 1996 .144
- .Carothers, 2002 .145
- .Scharpf, 1997 .146
- .Alexander, Doorn and Priest, 2018, p. 2 .147
- .المصدر نفسه. .148
- .Biermann and Gupta, 2011, p. 1858 .149
- .United Nations, 2010 .150
- Alden, Thakur and Arnold, 2011 .151
- .United Nations, 2009 .152
- .United Nations, 2008, p. 32 .153
- .United Nations, 2015 .154
- .Stedman, 1997 .155
- .Whalan, 2013 .156
- .United Nations, 2008 .157
- .Thornton, 2016 .158
- .Hobbes, 1651 .159
- .Al-Barghouti, 2008 .160
- للإشارة إلى الفهم الأشمل لعدم المساواة في المعاملة بين الأبناء الذكور والإناث، يشار إلى المؤسسة الاجتماعية بمصطلح الانحياز للأبناء الذكور. .161
- .England and Boucher, 2009 .162

- .Tjønneland, 2003 .163
- .McCartney, Fisher and Wills, 2004 .164
- .Perito, 2015 .165
- .Krieg, 2014 .166
- .Sharqieh, 2013 .167
- .Thompson, 2015 .168
- .Armstrong, Chura-Beaver and Kfir, 2012 .169
- .Lee, 2010 .170
- .International Center for Transitional Justice, 2009 .171
- .Griffiths, 2011 .172
- .Albrecht and Jackson, 2009 .173
- .Keane and Downes, 2012 .174
- .Saferworld, 2010 .175
- .Sherif and Maina, 2013 .176
- .Nikolaisen, 2013 .177
- .World Bank, 2011 .178
- .International Crisis Group, 2008 .179
- .المصدر نفسه .180
- .Guéhenno, 2011 .181
- .United Nations Development Programme, 2008a .182
- .Al-Ahlaq and Yunanto, 2008 .183
- .Bellina and others, 2009 .184
- .Isima, 2010 .185
- .Collier, 2009b .186
- .Isima, 2007 .187
- .Lederach, 1997 .188
- .El Fegiery, 2014 .189
- .Sharqieh, 2011 .190
- الاتحاد العام التونسي للشغل، والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية، والرابطة التونسية لحقوق الإنسان، ونقابة المحامين التونسيين. .191
- هي نتيجة لتحليل مقارنة لسبع عشرة دراسة حالة لمسارات حوار وطني تمت بين 1990 و2014 من خلال مبادرة المعهد التي حملت اسم مبادرة المرحلة الانتقالية والسلام الشاملين. Graduate Institute of International and Development Studies, 2017, p. 2. .192
- .Berghof Foundation, 2017 .193
- .Brandt and others, 2011 .194

195. يمكن النظر إلى تدابير بناء الثقة كسلسلة من الإجراءات المتفاوض بشأنها والمتفق عليها والمطبقة من جانب أطراف النزاع من دون التركيز تحديداً على المسببات الأساسية للنزاع. Mason and Siegfried, 2013, p. 58.
196. Berghof Foundation, 2017.
197. Pruitt and Thomas, 2007.
198. Berghof Foundation, 2017.
199. المصدر نفسه.
200. Zambakari, 2016.
201. Stigant and Murray, 2015.
202. المصدر نفسه.
203. Graduate Institute of International and Development Studies, 2017.
204. Berghof Foundation, 2017.
205. Stigant and Murray, 2015, p. 3.
206. International Security Sector Advisory team, 2007.
207. نتيجة تحليل مقارن لأربعين دراسة حالة عن مفاوضات السلام وصياغة الدساتير بين 1990 و2013 ضمن مبادرة معهد جنيف للخريجين بشأن الانتقال والسلام الشاملين. Paffenholz, 2015.
208. Berghof Foundation, 2017.
209. Paffenholz, 2015.
210. المصدر نفسه.
211. Philp, 2008, p. 315.
212. Zaum and Cheng, 2011, p. 5.
213. أطلق مركز الأمم المتحدة الجامعي للبحوث السياسية سلسلة من الإصدارات بشأن العلاقة ما بين الجريمة والفساد في نيسان/أبريل 2017. متاحة على: <http://cpr.unu.edu/tag/crime-conflict-nexus-series>.
214. De Boer and Bosetti, 2015.
215. Felbab-Brown, 2009.
216. Cockayne, 2013.
217. Amnesty International, 2002, p. 49.
218. Felbab-Brown, 2017.
219. Bosetti, Cockayne and de Boer, 2016.
220. World Bank, 2011, p. 158.
221. Boucher and others, 2007.
222. Paffenholz, 2009.
223. Shkolnikov and Nadgrodkiewicz, 2008.
224. Lund and others, 2008.
225. Chene, 2012.
226. OECD, 2009; Schouten, 2011.

- .Brown, 2009, p. 390 .259
- .Oxhorn, 2010 .260
- .Bardhan and Mookherjee, 2006 .261
- .Baldersheim and others, 1996 .262
- .Burgess, 1993 .263
- .Kulipossa, 2004, p. 770 .264
- .Lijphart and others, 1993; Horowitz, 1991 .265
- .Alvergne and Latouche, 2010, p. 467 .266
- .Sweden, 2002, p. 67 .267
- إربيل والسليمانية ودهوك. .268
- .United Nations Human Settlements Programme, 2011, p. 21 .269
- .World Bank, 2016a, p. 3 .270
- أوضحت التعديلات المقترحة في 2010 و2013 و2015 (قيد الدرس) بعض سلطات المحافظات مثل السلطة التشريعية لمجالس المحافظات. كما نصت على توكيل وظائف أساسية في ثماني وزارات فدرالية. .271
- .UN-Habitat, 2011, p. 21 .272
- يوجد 105 أفضية في العراق و196 ناحية. .273
- Al-Abadi and Al-Matoury, 2014, p. 77 .274
- .USAID, 2007 .275
- Al-Abadi and Al-Matoury, 2014, p. 77 .276
- .UN-Habitat, 2011, p. 22 .277
- المصدر نفسه، ص 27. .278
- .World Bank, 2016a .279
- 280 وفقاً لما عُرض في هذا القسم، جرى توسيع السلطات المحلية رسمياً وحصلت تغييرات على صعيد تعيين أصحاب المناصب المحلية مع اتخاذ خطوات باتجاه اللامركزية المالية أيضاً. في المقابل، لم تُجر أية تغييرات في عدد الطبقات العمودية الممولة بصورة مباشرة من الميزانية العامة وفي سلطات الإنفاق المحلية وعدد الموظفين في القطاع العام كمعدل من مجمل عدد السكان في كل ولاية قضائية. ومن المتوقع أن يزداد هذا المعدل مع تفويض سلطات ثماني وزارات ولكن كان من المنتظر تحقيق ذلك وقت كتابة هذا التقرير.
- 281 صدر حكم مجلس الشورى داعماً للإبقاء على مركزية القطاع الأمني بناءً على تشريع عام 2014 (من مقابلة عبر سكايب مع السيد زيد العلي، الخبير في بناء الدساتير في 21 تشرين الأول/أكتوبر 2016).
- .World Bank, 2016a, iii .282
- .World Bank, 2017c, p. 218 .283
- .Kauzya, 2003 .284
- مقابلة عبر سكايب مع رئيس الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات، 10 آذار/مارس 2017. .285
- .Sayigh, 2015 .286
- .Lackner, 2014, xiiv .287
- .Hill, 2017, p. 39 .288

- .Etheredge, 2011, p. 125 .289
- .Orkaby, 2017, p. 79 .290
- .Knights, 2013, p. 264 .291
- .Hill, 2017, p. 45 .292
- . United Nations Economic and Social Council, 1999 .293
- .Wedeen, 2008, p. 60 .294
- .Hill, 2017, p. 49 .295
- .Wedeen, 2008, 2-3 .296
- .Phillips, 2008, p. 4 .297
- .298 تأسست مجموعة الحوثيين، أو ما أصبح يعرف باسم حركة أنصار الله، في عام 1992 تحت اسم حركة الشباب المؤمن. وكان لها مطالب دينية وسياسية. من الناحية الدينية، تنتمي المجموعة إلى المذهب الزيدي، وهو أحد فروع الإسلام الشيعية يُعرف في بعض أجزاء اليمن. أما من الناحية السياسية، فلم تخف الحركة مُطالبتها بالحكم كحقّ إلهي، كما ورد في نصوصها. وقد خاضت ست حروب، قُتل خلالها مؤسسها حسين بدر الدين الحوثي عام 2005. وواصلت العمليات العسكرية حتى استولت على صنعاء في 21 أيلول/سبتمبر 2014.
- .Orkaby, 2017, p. 212 .299
- . ESCWA, 2016b, p. 35 .300
- .Variso, 2017 .301
- .Sayigh, 2015, p. 15 .302
- .Variso, 2017; Noman, 2017 .303
- .Orkaby, 2017, p. 214 .304
- .Day, 2012, p. 8 .305
- .Jackson, 2010, p. 119 .306
- .Bennett and others, 2010, p. 7 .307
- . Fund for Peace, 2017 .308
- .Torkington, 2017 .309
- .Sayigh, 2015 .310
- .170 من أصل 176 .311
- .Bennett and others, 2010, p. 7 .312
- .United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2017 .313
- . Sanaa Center for Strategic Studies, 2017 .314
- .315 يمكن النظر أيضاً إلى Gatehouse, 2015; Lofaso, 2017; Liautaud, 2017; Schuster, 2018
- .UNDP, 2008b, xviii .316
- .Ndikumana, 2016, p. 141 .317
- .UNDP, 2008b, xviii .318
- .ESCWA, 2016b, p. 45 .319
- .Phillips, 2008, p. 73 .320

.Salisbury, 2017, p. 30	.321
.ESCWA, 2016a, p. 79	.322
.Phillips, 2008, p. 64	.323
.Sanaa Center for Strategic Studies, 2017	.324
.Index Mundi, 2017	.325
.Bennett and others, 2010, vii	.326
.Sanaa Center for Strategic Studies, 2017	.327
المصدر نفسه.	.328
.International Crisis Group, 2017, p. 4	.329
المصدر نفسه، ص 4.	.330
.International Crisis Group, 2016	.331
.Salisbury, 2017, p. 30	.332
.International Crisis Group, 2016	.333
.Sanaa Center for Strategic Studies, 2017	.334
المصدر نفسه.	.335
.Ndikumana, 2016, p. 141	.336
المصدر نفسه، ص 141.	.337
المصدر نفسه، ص 142.	.338
.UNDP, 2008b, p. xxi	.339
.Sanaa Center for Strategic Studies, 2017	.340
المصدر نفسه.	.341
.Girod, 2015, p. 17	.342
.ESCWA, 2016b	.343
.National Dialogue Conference, 2013, p. 125	.344
المصدر نفسه.	.345
.Hänggi, 2004, p. 2	.346
.Phillips, 2011, p. 51	.347
.Knights, 2010, p. 266	.348
.ESCWA, 2016b, p. 73	.349
.Sayigh, 2015, p. 16	.350
.Phillips, 2008, p. 70	.351
.Phillips, 2008; Clark, 2010; Hill, 2017	.352
.Phillips, 2008, p. 39	.353
.Small Arms Survey, 2010, p. 6	.354
المصدر نفسه.	.355

- .Sayigh, 2015, p. 12 .356
- .Knight, 2013, p. 282 .357
- .358 وفقاً لصحيفة نيو يورك تايمز، في اليمن مرتزقة من أمريكا اللاتينية، ولا سيما من كولومبيا (يمكن النظر إلى:
(<https://www.nytimes.com/2015/11/26>)، استناداً إلى الموقع الجيوسياسي Allert في تقرير نشره في 14 نيسان/أبريل 2017، حيث
يشير أيضاً إلى وجود مرتزقة من Blackwater.
- .National Dialogue Conference, 2013, p. 125 .359
- .المصدر نفسه، ص 125 و133. .360
- .Gaub, 2011, p.122 .361
- .National Dialogue Conference, 2013, p. 143 .362
- .Hänggi, 2004, p.3 .363
- .ESCWA, 2016b, p. 53 .364
- .المصدر نفسه، ص 79. .365
- .المصدر نفسه. .366
- .المصدر نفسه. .367
- .Noman, 2017 .368
- .Hill, 2017, p.260, 264 and 270; Internal Displacement Monitoring Centre, 2017; Variso, 2017 .369
- .Bennett and others, 2010, p.4 .370
- .OCHA, 2017 .371
- .المصدر نفسه. .372
- .Republic of Yemen, 2013 .373
- .Internal Displacement Monitoring Centre, 2017 .374
- . OCHA, 2017 .375
- .Internal Displacement Monitoring Centre, 2017 .376
- .المصدر نفسه. .377
- .OCHA, 2017 .378
- .United Nations Industrial Development Organization, 2010, p. 7; International Energy Agency, 2016, p. 2 .379
- . UNIDO, 2010, p. 13 .380
- .المصدر نفسه. .381
- .Collier, 2009a, p. 106 .382
- .IEA, 2016 .383
- .المصدر نفسه. .384
- .OCHA, 2017 .385
- .المصدر نفسه. .386
- .World Health Organization, 2017 .387

- .WHO, 2017; International Committee of the Red Cross, 2017; OCHA, 2017 .388
- .OCHA, 2017 .389
- .Sanaa Center for Strategic Studies, 2017, p. 3 .390
- .Collier, 2009a, p. 107 .391
- .المصدر نفسه. .392
- .ESCWA, 2016b, p. 58 .393
- .المصدر نفسه، ص 79. .394
- .Gaston and al-Dawsari, 2014b, p. 1 .395
- .Al-Zwaini, 2006, pp.1-2 .396
- .Gaston and al-Dawsari, 2014b, p. 1 .397
- .Gaston and al-Dawsari, 2014a, p. 31 .398
- .المصدر نفسه، ص 3 و36. .399
- .المصدر نفسه، ص 55. .400
- .Gaston and al-Dawsari, 2014b, p. 15 .401
- .ESCWA, 2016b, p. 64 .402
- .المصدر نفسه، ص 65. .403
- .Afif, 2003, p. 2699 .404
- .National Dialogue Conference, 2013, p. 62 .405
- .المصدر نفسه، ص 63. .406
- .Wedeen, 2008, p. 2 .407
- .Arab Barometer, 2011; ESCWA, 2016b, p. 84 .408
- .Collier, 2009a, p. 105 .409
- .Wedeen, 2008, p. 69 .410
- .Coicaud, 2004 .411
- .المصدر نفسه، ص 14. .412
- .المصدر نفسه، ص 18. .413
- .Republic of Yemen, 2016, p. 1 .414
- .World Bank, 2017b .415
- .World Bank, 2014 .416
- .Republic of Yemen, 2016, p.1, 2017, p. 7 .417
- .Republic of Yemen, 2016, p. 1 .418
- .المصدر نفسه. .419
- .Ford, 2015, p. 42 .420
- .المصدر نفسه، ص 41. .421

- .المصدر نفسه. .422
- .المصدر نفسه، ص 42. .423
- .Sanaa Center for Strategic Studies, 2017, p. 3 .424
- .Hill and others, 2013, p. 40 .425
- .Collier, 2009a, pp. 108-109 .426
- .Makuwira, 2006, p. 107 .427
- .International Monetary Fund, 2016b .428
- . ESCWA, 2014, p. 42 .429
- .المصدر نفسه. .430
- .Girod, 2015, p. 2 .431
- .Ball, 2010, p. 41 .432
- .United States Department of State, 2017 .433
- .ESCWA, 2014, p. 45 .434
- .Garrosi and Roos, 2016 .435
- .Willcoxon, 2017b .436
- .Willcoxon, 2017a .437
- .Licklider, 2014 .438
- .Wehrey, 2014 .439
- .Dobbins and others, 2013 .440
- .Weinstein and Francisco, 2005 .441
- .ESCWA and the University of St Andrews, 2016 .442
- .World Bank, 2016b .443
- .Collier and Hoeffler, 2004 .444

يستعرض العدد الثالث من تقرير الحوكمة في المنطقة العربية الممارسات الجيدة في سياقات ما بعد النزاع على المستويين الدولي والإقليمي. ويقترح مجموعة من الاستراتيجيات والسياسات التي يمكن تطبيقها في ليبيا واليمن عقب توقف الأعمال القتالية تمهيداً للتسوية السياسية. وإذ يختلف تحديد أولويات سياسات ما بعد النزاع وتسلسلها باختلاف المسارات التاريخية، صممت خرائط الطريق وفقاً للظروف الخاصة بكل حالة.

ويهدف التقرير إلى حفز المناقشات بشأن بناء المؤسسات ودوره في دعم السلام المطرد في البلدين. وهو يساهم في توضيح ملامح العمل التوافقي بعد النزاع لإصلاح هيكليات الحوكمة وإعادة تأهيل المؤسسات الرئيسية بعد التسوية السياسية. ويساهم بناء المؤسسات بطريقة فعالة في تطوير آليات تصون السلام وترسخه، وتعزز شرعية الدولة من خلال تطوير قدرات مستدامة للالتزام بالمتطلبات الأساسية للحكومة.

