الأمم المتحدة

E/C.16/2021/6

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
27 January 2021
Arabic
Original: English

لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة العشرون

12-16 نيسان/أبريل 2021

البند 9 من جدول الأعمال المؤقت*

بناء مؤسسات قوية لتحقيق التنمية المستدامة في البلدان المتأثرة بالنزاعات

بناء مؤسسات قوية لتحقيق التنمية المستدامة في البلدان المتأثرة بالنزاعات

مذكرة من الأمانة العامة

تتشرف الأمانة العامة بأن تحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الورقة التي أعدها عضو اللجنة بول جاكسون.

* E/C.16/2021/1.

250221 080221 21-01091 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

بناء مؤسسات قوية لتحقيق التنمية المستدامة في البلدان المتأثرة بالنزاعات

موجز

في حين أن الأدلة على آثار الجائحة لا تزال تتولد، فمن الواضح أنه في العديد من المناطق القابلة للتضرر وحيث يعيش السكان في مناطق متأثرة بالنزاعات، يطرح مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) تحديات جديدة ويفاقم التحديات القائمة. وتؤثر هذه الجائحة، بوصفها عاملا مضاعِفا، تأثيرا مباشرا على صحة ملايين الأشخاص الموجودين بالفعل في الدول القابلة للتضرر ورفاههم الاقتصادي، وعلى استبعاد هؤلاء الأشخاص. كما أنها تهيئ الظروف التي تشجع أولئك الذين يسعون إلى الاستفادة من ظروف الجائحة الخاصة، مما يعرض السكان لخطر العنف الذي ترتكبه جهات فاعلة من غير الدول، ومؤسسات أمنية حكومية قمعية بصورة متزايدة، ومنظمات إرهابية وإجرامية عبر وطنية.

وتشير الأدلة الموجودة حاليا إلى أن العديد من الناس يعانون من زيادة العنف الجنسي والجنساني، فضلا عن النزاعات المستمرة، والضغوط على التماسك الاجتماعي، والتعرض لخطر الجماعات المسلحة والجريمة المنظمة. والدليل واضح على وجود فرص وتهديدات في جميع هذه المجالات، ولكن رغم تحقيق بعض النجاح، في مفاوضات السلام مثلا، عادت مستويات العنف عموما إلى مستويات ما قبل الجائحة، بل وتجاوزتها. وفي بعض الحالات، قد تؤدي الاحتجاجات الشعبية التي تحدث نتيجة للجائحة إلى حركات عنف أوسع نطاقا.

وتكتسي الإدارة العامة والحكومات أهمية حاسمة في إدارة العنف والنزاع أثناء انتشار الجائحة. ومع ذلك، وفي الحالات التي لم تكلل بالنجاح، كانت هناك حالات أدت فيها عدم مراعاة الحالة وعدم وجود نُهج شاملة إلى تفاقم مسائل شرعية الحكومة وتزايد انعدام الثقة بين السكان والحكومات، مما أدى في بعض الأحيان إلى العنف.

ومن ثم، فإن اتباع نهج يراعي حالة النزاع، ولا يزيد، على وجه التحديد، من تفاقم استبعاد أو نبذ فئات محددة قد تكون مهمشة بالفعل وربما ساءت أوضاعها خلال هذه الجائحة، هو أمر بالغ الأهمية بالنسبة لنجاح مشاركة القطاع العام. ومن الأمور المحورية في مراعاة حالة النزاعات بناء الثقة بين الحكومة والمواطن، الأمر الذي سيكون أيضا بالغ الأهمية في تنفيذ برامج التطعيم الجماعية والحد من المظالم في المستقبل.

وإن بناء الثقة في المناطق المتأثرة بالنزاعات أمر ظهر في التقارير السابقة للجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، ولا تزال المناقشات بشأن الحكومات المحلية وغيرها من الجهات الفاعلة المحلية التي دارت خلال الدورة التاسعة عشرة للجنة ذات صلة في هذه الورقة. وقد أظهرت التجارب الأخيرة مع الأزمات الصحية الأخرى، مثل وباء الإيبولا في غرب ووسط أفريقيا، أن السكان المحليين قد لا يثقون في البرامج الحكومية المركزية، في حين أن الشراكات مع المجتمعات المحلية كانت حاسمة في بناء الثقة في سلامة اللقاحات والرعاية الصحية. ولذلك، من المرجح أن يكون تطوير شبكات الحكم المحلي والشراكات المجتمعية أساسيا في أي خروج ناجح من جائحة كوفيد-19.

وهناك حاجة أيضا إلى إقامة شراكات على الصعيد الدولي. ويتطلب تطوير اللقاحات والتطعيم أطرا ونهجا وسياسات متعددة الأطراف، إضافة إلى دعم لوجستي كبير للتوزيع. ومع ذلك، لا تزال هناك بعض المشاكل الأساسية المتعلقة بالنهج المتعددة الأطراف، ولا سيما أن تنظيم التنسيق بين جميع أصحاب

المصلحة أسهل من تنفيذه. وتؤدي الأمم المتحدة دورا حاسما في الجمع بين البلدان للتوصل إلى توافق في الآراء بشأن التنسيق.

والإدارة والحوكمة العامتان هما جوهر الاستجابة العالمية لهذه الجائحة. وإن القدرة التقنية للموظفين الحكوميين شرط ضروري، ولكنه غير كاف، لوجود إدارة عامة عالية الجودة. ولكي تكون الحكومة فعالة حقا، يجب أن تكون كفؤة وأن يُنظر إليها على أنها كذلك. ويشكل مجال المعلومات مجالا يمكن للحكومات أن تضطلع فيه بدور رئيسي. وقد أدت الجائحة إلى تسريع اتجاهات عدم الثقة في الحكومات واستخدام "الأخبار الزائفة" لتقديم روايات بديلة عن الحقائق الثابتة. وتشكل المعلومات الواضحة والمتحقق منها والمدعومة بالأدلة المفتاح للتغلب على هذه المجموعة من التحديات بالذات. ومن الأهمية بمكان إيلاء الاهتمام للسياسات المتعلقة بالإبلاغ عن الأدلة فيما يتعلق ببرامج التطعيم والحاجة إلى مثل هذه البرامج، لا سيما في الحالات المتأثرة بالنزاعات التي تكون فيها مستويات الثقة منخفضة.

أولا - إعادة إنشاء المؤسسات العامة بعد انتهاء النزاع

1 - نظرت اللجنة، في دورتها السابعة عشرة، في مسألة انخراط الجهات صاحبة المصلحة في البلدان التي تمر بمرحلة ما بعد النزاع. وخلُصت، في جملة أمور، إلى أن إعادة إرساء الشرعية وبناء الثقة من التحديات الكبرى التي تواجهها المجتمعات التي تمر بمرحلة ما بعد النزاع، حيث يمكن أن تكون جماعات معينة قد استُبعدت بصورة منهجية وأن تكون مؤسسات الجيش والشرطة وغيرها من المؤسسات معروفة بممارساتها القمعية أو الفاسدة.

2 - ويطرح مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) والجائحة العالمية في عامي 2020 و 2021 أسئلة وجودية تتعلق بقدرات الحكومة والدولة والمجتمع، وهي أسئلة خطيرة على وجه خاص في الحالات التي تكون فيها هذه القدرات ضعيفة بالفعل والتي تواجه فيها نسب كبيرة من السكان بالفعل مشاكل صحية وأمنية كبيرة.

3 - ومن المسلم به في خطة التنمية المستدامة لعام 2030 أن بناء السلام والحفاظ عليه عنصران حيويان لتحقيق التنمية المستدامة. وهناك بالفعل فجوة متزايدة بين البلدان التي تأثرت مباشرة بالنزاعات وتلك التي لم تتأثر بها. وتقلل النزاعات من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 2 في المائة في المتوسط في السنة ويقل احتمال أن يحصل السكان المتضررون على التعليم وعلى الخدمات الأساسية وأن ينعموا بسبل عيش مستدامة. وقد تأثرت جميع البلدان العشرة التي تحتل أدنى المراتب فيما يتعلق بوفيات الأمهات والإقصاء والعنف القائمين على نوع الجنس بالنزاعات[1].

4 - ويشير سياق الجائحة، إلى جانب سياق ما بعد النزاع، إلى أن عالم ما بعد الجائحة سيتطلب مؤسسات أقوى وأكثر قدرة على الصمود لا يمكنها أن تتصدى فحسب للجائحة بل أن تساعد أيضا على المساهمة في إعادة بناء المشهد المؤسسي لما بعد الجائحة. وهذه المؤسسات ليست مؤسسات ما بعد الجائحة فحسب، بل هي أيضا مؤسسات مرحلة ما بعد النزاع، ويشار إليها في هذه الورقة بوصفها "مؤسسات ما بعد كوفيد". وبالإضافة إلى ذلك، يستخدم مصطلح "الحكومة" للإشارة إلى النظم الرسمية للدولة، بما في ذلك السلطات دون الوطنية؛ ومصطلح "الإدارة العامة" للإشارة إلى عمل موظفي الخدمة المدنية؛ ومصطلح "الحوكمة" للإشارة إلى آليات الحكم الأوسع نطاقا، بما في ذلك الآليات التابعة للدولة وغير التابعة لها، وإلى النظم غير المدونة لتنظيم "طرق إدارة الأمور" داخل المؤسسات؛ ومصطلح "المؤسسات" باعتبارها الوسائل التي يحكم الناس من خلالها، بما في ذلك الوزارات والحكومات المحلية والمحاكم، من بين أمور أخرى. ويكمن موضع الخلاف في أن مؤسسات ما بعد كوفيد تضم مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة والهياكل والمعايير التي تحدد طبيعة كيفية ممارسة الناس للحكم.

5 - وناقشت اللجنة في دورتها التاسعة عشرة، المعقودة في أيار/مايو 2020، مسائل الحوكمة الحاسمة التي تجعل من الصعب تحقيق الإدارة العامة الفعالة في المناطق المتأثرة بالنزاعات (E/2020/44-E/C.16/2020/8، الفصل الثالث - جيم). ولا تزال جميع الملاحظات الختامية لتلك الدورة مطروحة.

(1) "Realizing the SDGs in post-conflict situations: challenges for the State", in *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals – World Public Sector Report 2018* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.H.1). وانظر أيضا *Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned – World Public Sector Report 2010 (United Nations publication, Sales No. E.10.II.H.1)*، الذي ركز تحديدا على النزاع.

وينبغي ألا ينتقص التركيز المتزايد على إدارة الجائحة من حقيقة أن هذه المجالات تصـــعب إدارتها بحكم طبيعتها، وقد تفتقر الحكومة أيضا إلى قدرة كبيرة على التصدي لها. وعلى الرغم من ذلك، فإن الإدارة العامة والمؤســسـات العامة تضـطلع بدور هام في وضــع نُهُج متكاملة للأهداف الإنمائية الطويلة الأجل في ظل التحديات المتعددة التي تواجهها البلدان الخارجة من نزاعات، وليس أقلها في تحقيق التوازن بين الاحتياجات الأمنية القصــيرة الأجل ومتطلبات التنمية المســتدامة في الأجل الطويل. والواقع أن الحكومة والإدارة العامة وحوكمة المؤسسات العامة أكثر تعقيدا في البلدان المتأثرة بالنزاعات مقارنة بالبلدان التي تنعم بالسلام، وهذا هو بالتحديد المجال الذي لا يزال فيه نقص حاد في القدرات.

6 - والإدارة العامة والحوكمة والمؤسسات المتسمة بالكفاءة ضرورية لتنسيق السياسات في المجالات ذات الأولويات المتنافسة. وتوجد سلطة كبيرة في الهياكل التي يمكن أن تعيد تشكيل الحوكمة والتمويل الذي يرتبط بها، وممارسة هذه السلطة في غياب الشرعية أو في ظل سيادة متنازع عليها يمكن أن تثير مشاكل إذا اتسم بناء التحالف أو المهارات الدبلوماسية أو غيرها من المهارات السياسية بالضعف. وإن بناء رؤية طويلة الأمد تتجاوز مجرد تحسين الفعالية وتناول أهداف التنمية المستدامة بصورة مباشرة هو عملية سياسية تؤثر على هياكل السلطة القائمة. وتظل الاعتبارات السياسية حاسمة في جميع النهج المتبعة في الحوكمة.

7 - ومن المهم أيضــا ملاحظة أنه لا تزال هناك توترات بين بناء الدولة وبناء الســلام من ناحية، والنهج المتجهة من القاعدة إلى القمة ومن القمة إلى القاعدة إزاء المؤسسات والسياسات من ناحية أخرى. والواقع أن كل هذه المنظورات مطلوبة، ولكنها موجودة في ظل توتر دائم يتطلب توازنا بينها - وهو عمل سياسي عميق.

ثانيا - التحديات الناشئة عن جائحة مرض فيروس كورونا

8 - في 9 نيسان/أبريل 2020، خاطب الأمين العام للأمم المتحدة مجلس الأمن بشأن موضوع جائحة كوفيد-19 مشيرا إلى أن: "هذه الجائحة تشكل تهديدا كبيرا لصون السلام والأمن الدوليين، على نحو قد يؤدي إلى زيادة الاضــطرابات الاجتماعية وأعمال العنف، الأمر الذي من شــأنه أن يقوض إلى حد كبير قدرتنا على مكافحة هذا المرض"[(2)]. وأضاف أن الجائحة تهدد بزيادة إضعاف الثقة في المؤسسات العامة، وتخلق عدم المساواة، مشيرا على وجه التحديد إلى المسائل الجنسانية باعتبارها مشكلة، ومن المحتمل أن تخلق دوافع نزاع في المجتمعات المعرضة للنزاع والدول الهشة، أو تزيد منها.

9 - وفي البيان نفسه، أوضح الأمين العام كيف أن الجائحة تتيح الفرصة للجماعات الإرهابية والعنيفة عبر الوطنية لتقويض الجهود الدولية الرامية إلى بناء الدولة وتســوية النزاعات. وفي بيانه أمام منتدى جائزة نوبل للسلام في 11 كانون الأول/ديسمبر 2020، أبرز الحاجة إلى التضامن العالمي وزيادة التعاون الدولي في مواجهة تهديد عالمي يجلب تهديدات عالمية أخرى في أعقابه[(3)].

(2) António Guterres, Secretary-General of the United Nations, "World faces 'gravest test' since founding of United Nations, Secretary-General tells Security Council, calling for unity to address COVID-19 pandemic", SG/SM/20041, 9 April 2020.

(3) United Nations News, "COVID-19 shows 'urgent need' for solidarity, UN chief tells Nobel forum", 11 December 2020.

10 - وقد أدت جائحة كوفيد-19 إلى تعطيل الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بصورة كبيرة، كما أنه يشكل تهديدا كبيرا للأمن البشري. ويعني الطابع المتعدد الطبقات والمعقد للعديد من الحالات المتأثرة بالنزاعات أن البعد الإضافي المتمثل في كوفيد-19 يمكن أن يقوض أولويات الحكومات الإقليمية والمحلية ومواردها، فضلا عن استنزاف قدراتها. ونظرا إلى الأثر الذي تتركه الجائحة على الميزانيات الوطنية، فإنها يمكن أن تؤثر تأثيرا خطيرا أيضا على القدرات المالية الأساسية للجهات الفاعلة المتعددة الأطراف والثنائية على المساعدة في معالجة المسائل المعقدة المتصلة بالنزاعات عند الطلب.

11 - وعادة ما تؤدي النزاعات العنيفة نفسها إلى تفاقم انتشار الأمراض المعدية في غياب الخدمات الطبية، وفي السياقات التي كثيرا ما يصعب فيها توفير المرافق الصحية وقد تحدث فيها تحركات سريعة للمشردين. وهذا ما حدث بالنسبة للكوليرا في اليمن، والإيبولا في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وشلل الأطفال في الجمهورية العربية السورية، من بين حالات أخرى لتفشي الأمراض. وتهدد حالات التفشي هذه بشدة الخدمات العامة المنهكة بالفعل، وتؤثر على بعض السكان الأشد فقرا والأكثر ضعفا، وقد تعكس مسار المكاسب الإنمائية التي تحققت بشق الأنفس.

12 - ومن الصعب للغاية مكافحة كوفيد-19 في البلدان الهشة بالفعل والتي تعاني من ضعف الحوكمة العامة ونظم الدولة. وعادة ما توجد في البلدان المتأثرة بالنزاعات حوكمة ضعيفة، أو مؤسسات رديئة أو جزئية، أو سيادة متنازع عليها، أو نزاع عنيف، فضلا عن عدم الثقة في الحكومات التي فشلت في كثير من الأحيان في تقديم خدمات عالية الجودة، أو في تقديم أي خدمات في بعض الأحيان. ومع ذلك، فإن أحد الدروس المستفادة من الجائحة حتى الآن هو أن توفير الرعاية الصحية للجمهور مدعوما بالجهود المتعددة الأطراف لإيجاد حلول هو السبيل الوحيد للخروج من الحالة الراهنة.

13 - والمشكلة التي تواجه معظم البلدان المتأثرة بالنزاعات هي احتمال اتساع الفجوة بين البلدان التي لديها مؤسسات عامة فعالة وقادرة على التصدي للجائحة وتلك التي لا تستطيع الوصول إلى هذه القدرة العامة. وبهذه الطريقة، تواجه الدول المتأثرة بالنزاعات وضعا يحتمل أن يؤدي فيه كوفيد-19 إلى تفاقم الهشاشة القائمة والدوافع الكامنة وراء النزاع.

14 - وقد اتخذت الأمم المتحدة نهجا ثلاثيا إزاء التدخلات على المدى القصير والمتوسط والطويل. وتهدف خطة الاستجابة الإنسانية العالمية لمواجهة كوفيد-19 إلى مكافحة الفيروس في أفقر بلدان العالم وتلبية الاحتياجات الإنسانية لأكثر الناس ضعفا. ويدعم صندوق الأمم المتحدة لمواجهة جائحة كوفيد-19 والتعافي من آثارها البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل في التغلب على الأزمة الصحية والإنمائية التي سببها هذا الفيروس. ويواصل صندوق بناء السلام أيضا تقديم الدعم في منع مخاطر النزاعات التي تفاقمت بسبب هذه الجائحة والتخفيف من حدتها.

15 - وتستند هذه البرمجة إلى رؤية تمت بلورتها في إطار الدراسة المشتركة بين الأمم المتحدة والبنك الدولي بعنوان "سبل تحقيق السلام: النُهج الشاملة لمنع نشوب النزاعات العنيفة"، والتي تتضمن بدورها مجموعة من المبادئ الأساسية تمت بلورتها بشكل إضافي في استراتيجية مجموعة البنك الدولي للتعامل مع أوضاع الهشاشة والنزاع والعنف للفترة 2020-2025، ومن المفيد وضعها في الاعتبار.

16 - أولا، من المهم مراعاة حالة النزاعات. ومن المرجح أن تؤدي هذه الجائحة إلى تفاقم الدوافع الكامنة وراء النزاع، وتتفاعل مع أوجه عدم المساواة القائمة لزيادة الضغط على المؤسسات التي تعاني بالفعل من

صعوبات. ويكتسي الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة أهمية في هذا السياق، حيث أن إجراءات التخفيف من المرجح أن تؤدي إلى تفاقم أوضاع الفئات الضعيفة أو المهمشة أصلا. وبناء مؤسسات قادرة على الصمود لضمان حصول الجميع على الأمن والعدالة يصبح بالتالي أكثر صعوبة في سياق يتسم بالتدهور مع وجود مؤسسات أضعف.

17 - ثانيا، تظل الثقة والإدماج أمرين حاسمين في إحراز تقدم نحو تحقيق الهدف 16. ولا يزال توفير الخدمات الأساسية، بما في ذلك الصحة والأمن والعدالة، هو السبيل الرئيسي لتفاعل الناس مع الدولة. وكما لاحظت اللجنة، فإن الحكومات المحلية لها أهمية حاسمة في تحديد تقديم الخدمات وبالتالي في شرعية الدولة نفسها، وهي أداة رئيسية لضمان الإدماج والمساواة في إمكانية الوصول، وبالتالي تقليل المظالم التي قد تؤدي إلى النزاع إلى أدنى حد.

18 - ثالثا، يشكل إشراك المجتمعات المحلية امتدادا للتركيز المتجدد على الحكومة المحلية. وتحتاج الحكومة إلى الدعم للتعامل مع حالات الطوارئ الصحية وغيرها من الطوارئ، الأمر الذي يتطلب تعاون المجتمعات المحلية وشراكاتها النشطة في تصميم البرامج وتنفيذها وتقييمها. وقد أظهرت التجربة التي شهدها غرب أفريقيا مؤخرا خلال تفشي فيروس الإيبولا أن الحلول التي تفرضها جهات خارجية من القمة إلى القاعدة لا يثق بها السكان المحليون في كثير من الأحيان، وأن المبادرات التي تقودها المجتمعات المحلية كانت أكثر فعالية في خفض الحالات ونشر المعلومات التي تحظى بالثقة. كما أن مشاركة المجتمعات المحلية أساسية للتعافي والقدرة على الصمود بعد حالات الطوارئ.

19 - رابعا، الشراكة ليست فقط بين البرامج والمجتمعات المحلية؛ بل يجب أيضا أن تقام فيما بين المؤسسات الدولية نفسها وبين المؤسسات الدولية والوطنية. وكان من بين المشاكل الأساسية في التعامل مع الأزمات على الصعيد العالمي المشكلة الأساسية المتمثلة في أن الجميع يتفق على أن التنسيق أمر جيد، غير أنه لا يوجد أحد يريد أن يجري عليه التنسيق. ولذلك، فإن الحوكمة الدولية، ودور المؤسسات المتعددة الأطراف، وقدرة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، مثل منظمة الصحة العالمية، على عقد الاجتماعات هي عناصر حاسمة، كما ذكر الأمين العام في ملاحظاته أمام الدورة الاستثنائية للجمعية العامة، المعقودة في 3 كانون الأول/ديسمبر 2020، والتي شدد فيها على التعاون المتعدد الأطراف بوصفه مفتاحا للتعامل مع الجائحة[4].

20 - وبالنسبة للدول والسكان المتأثرين بالنزاعات، فإن جائحة كوفيد-19 تزيد من تفاقم بعض المشاكل الأساسية الطويلة الأجل التي يواجهونها. وعلى وجه الخصوص، يتطلب التعافي الطويل الأجل نموا اقتصاديا مع زيادة العمالة، إضافة إلى زيادة التماسك الاجتماعي والسياسي الذي سيؤدي إلى تعزيز المؤسسات. وتتمثل الميزة التي تتمتع بها الحكومات والإدارة العامة، ولكن عليها أن تستفيد منها، في قدرتها على التخطيط الطويل الأجل من أجل "إعادة البناء على نحو أفضل" في أعقاب الجائحة. ومفتاح إعادة البناء على نحو أفضل هو تطوير هياكل أساسية أفضل للصحة العامة على الصعيدين الوطني والعالمي[5].

(4) الملاحظات التي أبداها أنطونيو غوتيريش، الأمين العام للأمم المتحدة، أمام الدورة الاستثنائية للجمعية العامة في إطار التصدي لجائحة كوفيد-19 في 3 كانون الأول/ديسمبر 2020.

(5) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, "Recovering from COVID-19: the importance of investing in global public goods for health", Policy Brief, No. 83 (July 2020).

ثالثا- الأدلة على التغيرات الرئيسية

21 - ستتطلب التغيرات الرئيسية في أنماط حالات النزاع والعنف التي تأثرت بشكل مباشر بالجائحة تدخلا كبيرا من جانب الحكومات، وهي أمثلة على الحالات التي أدت فيها هذه الجائحة إلى تدهور ظروف الكثير من الناس أو تغييرها. ومع ذلك، فإن الأدلة على الكيفية التي تؤثر بها الجائحة مباشرة على النزاع والعنف على وجه التحديد، هي أدلة مختلطة ومحدودة. ومن الواضح أن كوفيد-19 يكشف عن أهمية الأمن البشري وضعف بعض قطاعات السكان على الصعيد العالمي[6].

22 - ويعتبر الكثيرون جائحة كوفيد-19 والأزمات العالمية والأوبئة عوامل مضاعِفة للخطر يمكن أن تؤدي إلى تفاقم الأوضاع الهشة أصلا، ويستند قدر كبير من الاستجابة الحالية إلى هذا الافتراض[7]. ولذلك، تميل الأدلة إلى التركيز على الكيفية التي تؤدي بها الجائحة إلى زيادة حوادث نزاع معينة، بما في ذلك العنف الجنسي والجنساني، وضعف التماسك الاجتماعي، وضعف الدولة، والمعلومات المضللة وعدم الثقة في المعلومات، والاحتجاجات وأعمال العنف الشعبية، والآثار على الجماعات المسلحة والجهات الفاعلة من غير الدول[8].

ألف - العنف والاحتجاج السياسيان

23 - تختلف الأدلة على حوادث العنف والاحتجاج السياسيين من منطقة إلى أخرى، وينبغي التعامل مع هذه الحوادث بشيء من الحذر، نظرا لصعوبة جمع البيانات أثناء حدوث الجوائح. ومع ذلك، هناك بعض الاتجاهات الهامة التي يمكن ملاحظتها من البيانات. فبشكل عام، لم تتغير حوادث العنف السياسي بصورة كبيرة، باستثناء تراجع الاحتجاجات الشعبية، وهي احتجاجات سلمية في الغالب، وتراجع النزاعات قليلا[9]. وتسجل البيانات زيادة طفيفة في عدد الاحتجاجات في نهاية عام 2020، وهو ما قد يكون ذا صلة بالقيود المفروضة بسبب كوفيد-19.

24 - ويُظهر استخدام البيانات المجمعة عبر سياقات مختلفة أن معدل وقوع المعارك على الصعيد العالمي قد انخفض في عام 2020. ولا تأخذ البيانات المستقاة من مرحلة ما قبل ظهور الجائحة ومرحلة ما بعد ظهورها في الاعتبار سياق النزاع أو العوامل غير المرتبطة بكوفيد-19[10]. ويبين التحليل الاقتصادي القياسي المفصل والمراعي للبيانات السياقية أن إجراءات الإغلاق الحكومية، على الصعيد الإقليمي، قد زادت

(6) انظر على سبيل المثال، Siân Herbert, "COVID-19, conflict, and governance", Evidence Summary, No. 27 (January 2020).

(7) World Bank, *World Bank Group COVID-19 Crisis Response Approach Paper: Saving Lives, Scaling-Up Impact and Getting Back on Track* (Washington, D.C., 2020).

(8) Lisa Inks and Adam Lichtenheld, "Advancing peace in a changed world: COVID-19 effects on conflict and how to respond", Mercy Corps, September 2020.

(9) انظر البيانات التي جمعها مشروع البيانات المتعلقة بمواقع وأحداث النزاعات المسلحة، المتاحة على الرابط التالي: https://acleddata.com/#/dashboard.

(10) S. Herbert and H. Marquette, "COVID-19, governance and conflict: emerging impacts and future evidence needs", United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Foreign Commonwealth and Development Office, discussion paper, January 2021.

من حدة النزاع المباشر في الشرق الأوسط، في حين انخفضت النزاعات المباشرة في جنوب شرق آسيا وأوروبا والقوقاز خلال هذه الجائحة[11].

25 - ولم تقرر الجماعات المسلحة بصورة موحدة الاستفادة من ضعف الدولة في استغلال الوضع المتعلق بكوفيد-19، بل إن بعضها قد اتخذ قرارات استراتيجية لمراعاة القيود اللوجستية المرتبطة بكوفيد-19 أو لزيادة دعمه الشعبي عن طريق مساعدة الناس على مواجهة الجائحة.

26- وكانت الاحتجاجات الشعبية أكثر الفئات المتغيرة في البيانات المقدمة من مشروع البيانات المتعلقة بمواقع وأحداث النزاعات المسلحة. وفي حين أن عدة أنماط قائمة من الاحتجاج الشعبي قد تقلصت بسبب هذه الجائحة، فقد حل محلها جزئيا احتجاجات ضد الجائحة والتدابير المتخذة لمكافحة كوفيد-19. وكانت التدابير التي اتخذتها الدول لمواجهة كوفيد-19 موضوع احتجاجات في كل منطقة وفي كل نوع من أنواع النظم السياسية، حيث اندلع أكثر من 30 احتجاجا كبيرا في 26 بلدا ضد القيود المفروضة بسبب كوفيد-19 في الفترة ما بين آذار/مارس وتشرين الأول/أكتوبر 2020، وكان معظمها ضد إجراءات الإغلاق والمصاعب الاقتصادية، إضافة إلى احتجاجات ضد استخدام القوة في تدابير مواجهة كوفيد-19[12].

27 - وقد اتبعت معظم الاحتجاجات الشعبية نمطا مستمرا من قبل تفشي الجائحة، مؤكدة انعدام الثقة عموما في الحكومات وانهيار العلاقات بين الدولة والمواطنين. وخلال الجائحة، تفاقمت هذه الحالة بسبب الاحتجاجات ضد برامج التطعيم الجماعي والنُهج التي تركز على الدولة إزاء إجراءات الإغلاق في الأماكن التي لا يثق فيها السكان بالحكومة. فعلى سبيل المثال، وكما كان الحال أثناء تفشي الإيبولا، نُظمت احتجاجات ضد مراكز الفحص خلال الجائحة الحالية في الحالات التي أدت فيها مستويات الثقة المنخفضة في الحكومة إلى جعل السكان يشعرون بالقلق من أن مراكز الفحص قد وُضعت هناك لنشر المرض بين المجتمعات المحلية بدلا من الحد من انتشاره.

28- وتؤكد هذه الاحتجاجات مرة أخرى أهمية إشراك المجتمعات المحلية وإقامة الشراكات معها كجزء من نُهج الحوكمة الرشيدة في العمل خلال هذه الجائحة. ولا تزال الثقة عنصرا حاسما في أي استجابة ذات مغزى، وينبغي أن تكون في صميم استجابات الحكومات. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين على الحكومات أن تدرك أن إجراءات الإغلاق التي تقيد الحريات المدنية والسياسية، وتعمق المصاعب الاقتصادية، قد تؤدي إلى تفاقم أوجه عدم المساواة داخل المجتمعات، ولا سيما عندما يصبح أولئك الذين يعملون في أعمال هامشية عاطلين عن العمل، في حين قد يستفيد أولئك الذين يعملون في وظائف آمنة. وقد يؤدي الإغلاق المطول إلى عواقب أطول أجلا بالنسبة للمهمشين والمستبعدين، مما يؤدي إلى تدهور التماسك الاجتماعي.

باء - العنف الجنسي والجنساني

29 - إن أكثر أشكال العنف المبلغ عنها بشكل متكرر والمتصلة مباشرة بكوفيد-19 هي الزيادة السريعة في العنف الجنسي والجنساني. وقد وردت تقارير كثيرة عن هذه "الجائحة الموازية" في جميع القارات. ومن المعروف أن من الصعب توليد بيانات دقيقة عن العنف الجنسي والجنساني بسبب طبيعة الجريمة، ولكن

(11) M. Mehrl and P. Thurner, "The effect of the Covid-19 pandemic on global armed conflict: early evidence", *Political Studies Review* (2020).

(12) Herbert and Marquette, "COVID-19, governance and conflict".

بيانات نداءات الطوارئ وبيانات تقارير الشـــرطة الواردة من البلدان تظهر ارتفاعا ســـريعا في هذا النوع من العنف. ومن الواضح أن العنف الجنسي والجنساني قد زاد بنسبة تصل إلى 30 في المائة خلال هذه الجائحة في بعض البلدان[13].

30 - وعادة ما يزداد العنف الجنسي والجنساني خلال كل نوع من أنواع الأزمات، ومن المرجح أن يرتفع خلال فترات عدم اليقين، كما هو الحال في أعقاب النزاعات مباشرة. وفي حين أن العنف الجنسي والجنساني يمكن أن يؤثر على جميع فئات المجتمع، فإن هناك بعض العوامل التي قد تؤدي إلى تفاقم المشكلة، بما في ذلك الافتقار إلى السكن أو الخدمات، والمشاكل المتعلقة بالصحة البدنية أو العقلية، وضغوط تنشئة الأطفال، والمصاعب المالية. وأهم مصدر للعنف الجنسي والجنساني هو العنف المنزلي (أي الشريك الحميم أو أفراد الأسرة)، ويمكن أن يتفاقم بسبب الضغط الخارجي على الأسرة من خارج المنزل، مثل ضغوط العمل.

31 - ويمكن أن تؤدي سياقات ما بعد النزاع إلى تفاقم جميع تلك العوامل، مع خلق سياق يتم فيه تمكين قوات الأمن وإتاحة الفرصة لها لإساءة استعمال سلطاتها. وعلى سبيل المثال، فإن حالات المقايضة بالجنس أو ممارســة الجنس بالإكراه تميل إلى الزيادة كجزء من الزيادة العامة في التحرش الجنســي، مما يقوض الثقة في مؤسسات الدولة، ولا سيما الشرطة والجيش، ويسهم كذلك في عدم رغبة النساء في الإبلاغ عن العنف الجنســي. فعلى ســبيل المثال، أفيد بأن الحراس الذين ينفذون تدابير الإغلاق قد قبلوا خدمات جنسـية مقابل منح إذن بجمع الأغراض المنزلية، مما أدى إلى زيادة حالات حمل المراهقات، لأن الفتيات لا يذهبن إلى المدارس.

32 - وتشــمل الدوافع الرئيســية للعنف الجنســي والجنســاني في ظل ظروف كوفيد-19 ما يلي: العزل القســري مع المعتدين؛ وفرض حظر التجول؛ وعدم وجود أماكن للأطفال غير الملتحقين بالمدارس؛ والحبس المطول؛ وتعاطي المخدرات؛ وازدياد العنف ضـــد العاملين في مجال الصـــحة؛ وفقدان الدخل الذي يجبر الناس على العمل الجنسي أو الاعتداء الجنسي؛ وعدم إمكانية الوصول إلى آليات تقديم الخدمات أو الدعم. ويتأثر عدم الحصــول على خدمات الدعم تأثرا كبيرا بالافتقار إلى التمويل والفجوة الرقمية التي تســتبعد فعليا بعض الأسر المعيشية، ولا سيما الأطفال والنساء.

جيم - النزاعات والتماسك الاجتماعي والجماعات المسلحة غير التابعة للدولة

33 - فيما يتعلق بالعنف السياسي والجماعات المسلحة، تفاوتت ردود الفعل بين أصوات منذرة بالخطر تتحدث عن جماعات تستغل الدول الضعيفة، ومحللين أكثر حذرا يحثون على توخي الحذر. والأدلة محدودة في هذا المجال، وهناك بيانات قليلة جدا عن أي علاقة مباشرة بين كوفيد-19 والنزاعات المسلحة. وبالنظر إلى ذلك، قد يكون هناك نهج معقول يتمثل في التركيز على التهديدات المحتملة المتصـــلة بالدوافع الكامنة وراء النزاع، ولا سيما تلك التي يمكن أن تتأثر مباشرة بتحسين الحوكمة، الأمر الذي يشمل عدم المساواة والاستبعاد والتمييز بين الجنسين - وبعبارة أخرى، الجوانب الأساسية للهدف 16.

(13) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, "Impact of COVID-19 on SDG progress: a statistical perspective", Policy Brief, No. 81 (August 2020).

34 - وفي حين كان هناك الكثير من النقاش حول تأثير كوفيد-19 على التماسك الاجتماعي، فإن الدليل الفعلي على ذلك ليس واضحا تماما. وكشفت دراسة استقصائية أجرتها منظمة فيلق الرحمة لموظفيها في 40 بلدا في الفترة ما بين نيسان/أبريل وأيلول/سبتمبر 2020 أن 22 من الأفرقة شعرت بأن التماسك الاجتماعي قد انخفض، في حين شعرت 4 أفرقة بأن ذلك قد تحسن في الواقع[14]. وينجم جزء كبير من انخفاض التماسك الاجتماعي عن إلقاء اللوم على الغير وعلى الغرباء في انتشار كوفيد-19، الأمر الذي يمكن أن يتفاقم في المجتمعات المنقسمة بالفعل من حيث المواقف، ولكنه ينجم أيضا عن إمكانية الحصول على الخدمات والدعم الصحي ومن حيث أنماط الحياة المختلفة. ويسلط تقرير فيلق الرحمة الضوء على أن القيود المفروضة على التنقل بسبب كوفيد-19 في بعض المناطق قد فاقمت التوترات القائمة بالفعل بين الرعاة والمزارعين بشأن الأراضي والمياه، لأن الرعاة شبه الرحل لم يتمكنوا من التحرك على النحو المعتاد. وقد تم تبرير العنف بالقول إن "الناس هنا لنشر كوفيد-19".

35 - وفي الحالات الهشة التي يمكن أن تُضاف فيها ضغوط نتيجة ضعف المؤسسات أو الهياكل العامة، يظل القطاع العام عرضة للضغوط الخارجية، بما في ذلك الفساد والسلوك القمعي من جانب الأنظمة التي تسعى إلى تعزيز سلطتها. وتضع هذه الجائحة ضغطا شديدا على الحوكمة الفعالة والشاملة للجميع، والأهم من ذلك، على العلاقة بين الدولة والشعب. بل إن الشرعية والإجراءات الحكومية المشروعة أكثر أهمية خلال تفشي الجائحة، وتوفران مخرجا محتملا من الأزمة. ومع ذلك، هناك أمثلة على تصاعد العنف كنتيجة مباشرة للاحتجاجات المرتبطة بكوفيد-19 التي تتحول إلى نزاعات أوسع نطاقا أو إلى نزعة انتهازية، أو على الاستخدام المفرط للقوة من جانب الحكومات في إنفاذ تدابير مكافحة كوفيد-19 مما يزيد من العداء بين الدولة والمواطن.

36 - وترفض الكتابات الأوسع نطاقا بشأن تقديم الخدمات وجود علاقة خطية مباشرة بين تقديم الخدمات والشرعية، ولكنها تشدد على العلاقة بين الشرعية والطريقة التي تقدم بها الخدمات. وبعبارة أخرى، فإن أهمية تقديم الخدمات التقنية تكون أحيانا أقل بكثير من أهمية المعايير المتصورة بشأنها، بما في ذلك الأفكار المتمثلة في الإنصاف والفساد والإقصاء والمساءلة. وفي المجتمعات التي توجد فيها تصدعات قائمة، قد تكون تصورات دافع الدولة حاسمة في إعاقة أو تشجيع انتشار التطعيم خلال الجائحة.

37 - وبالإضافة إلى ذلك، حيثما توجد مناطق متنازع على السيادة عليها وجماعات مسلحة نشطة غير تابعة للدولة، فإن زيادة اهتمام الدولة بكوفيد-19 قد يؤدي إلى انخفاض الاهتمام في أماكن أخرى، بما في ذلك في المناطق التي تستمر فيها النزاعات. وقد تكون الزيادة في الوفيات الناجمة عن العنف نتيجة لكوفيد-19، مما يتيح فرصا للجماعات المسلحة غير التابعة للدولة لتعزيز سيطرتها على الأراضي عن طريق فرض إجراءات الإغلاق وحظر التجول، في حين أن العديد من القادة الاجتماعيين كانوا خاضعين لتدابير الإغلاق دون حراسة أو أي من أشكال الحماية الأخرى.

38 - وتمشيا مع النهج الذي تتبعه المؤسسات المتعددة الأطراف، تظل مراعاة حالة النزاعات حاسمة في تقييم آثار الإجراءات المتخذة للتصدي لكوفيد-19 على الأوضاع القائمة أو التي يحتمل أن تكون هشة. وفي حين أن الأدلة لا تزال غير واضحة إلى حد ما، فمن الواضح أن هناك فرصا من جانب واحد لكي تصبح السلطات والأجهزة الأمنية أكثر قمعا، بينما في الوقت نفسه، في الجانب الآخر، قد تتاح للمجموعات

(14) Inks and Lichtenheld, "Advancing peace in a changed world".

المسلحة غير التابعة للدولة فرص للاستفادة من انخفاض الانتباه أو القدرة من جانب القوات الحكومية. فعلى سبيل المثال، قد يتيح إغلاق المعابر الحدودية أثناء عمليات الإغلاق فرصة للحكومات لزيادة الرقابة في المناطق الحدودية الهشة، ولكنه في الوقت نفسه قد يتيح فرصة لإنشاء معابر حدودية غير رسمية تسيطر عليها الجماعات غير التابعة للدولة.

39 - وفي هذا السياق، دعا الأمين العام في آذار/مارس 2020 إلى وقف إطلاق النار على الصعيد العالمي لوقف النزاعات. ورغم تحقيق بعض النجاح الأولي في السودان والجمهورية العربية السورية واليمن، حيث أُعلن وقف إطلاق النار من جانب واحد على المدى القصير، فإن هذا الأمر لم يكن ناجحا تماما، حيث استمرت عدة نزاعات، وتعثرت جهود السلام بسبب كوفيد-19. وتعزى محدودية نجاح دعوة الأمين العام جزئيا إلى الطبيعة الأحادية الجانب لبعض عمليات وقف إطلاق النار، ولكنها تعزى أيضا إلى الافتقار إلى الهيكل الأمني، والافتقار إلى توجيه واضح من مجلس الأمن، والتخفيض العام لحوافز تقليل ضحايا النزاعات.

40 - وبالإضافة إلى ذلك، تواجه الجهات الفاعلة الدولية في مجال الأمن أيضا الوصم والمعلومات المضللة بشأن دورها المتصور في انتشار الفيروس، وكثيرا ما يُلقى اللوم عليها، بوصفها جهات خارجية، في جلب كوفيد-19 إلى البلدان ونشره. وسيكون تقديم المعلومات ومنع المعلومات المغلوطة حاسمين بالنسبة لأي برنامج تطعيم جماعي في هذه المناطق.

41 - وفيما يتعلق بعمليات السلام القائمة، ونظرا لأن التفاعل الشخصي أمر بالغ الأهمية في بناء الثقة، وهو الجانب الرئيسي لإحراز أي تقدم في مفاوضات السلام، فإن غيابه أثناء الجائحة سيخلق تحديات. وفي بعض محادثات السلام، وكذلك في بناء السلام عموما، قد يكون من الضار انعدام بناء الثقة من خلال عقد اجتماعات منتظمة بالحضور الشخصي، والمحاكم المحلية، والآليات التقليدية لتسوية المنازعات.

42 - وأخيرا، علقت الأمم المتحدة عمليات تناوب القوات بسبب الجائحة وخفضت الدوريات، الأمر الذي ربما يكون قد أوجد فراغا يمكن أن تملأه الجهات المسلحة غير التابعة للدولة، ومن بين دواعي القلق الرئيسية المستمرة أن الانخفاض العام في التمويل نتيجة للضائقة الاقتصادية الناجمة عن كوفيد-19، إلى جانب التدابير المتخذة لحماية السكان المحليين، بما في ذلك عدم نشر القوات أو عدم تسيير الدوريات بعد نشرها، يمكن أن يؤدي إلى حدوث فراغ يمكن أن يملأه مستغلو النزاعات لأغراض الربح أو غيرهم ممن يسعون إلى الاستفادة من تزايد النزاعات.

دال - الجريمة المنظمة والشبكات الإجرامية

43 - تتحمل الجريمة المنظمة المسؤولية عن قدر كبير من العنف، ومع ذلك نادرا ما تدرج في السياسة الإنمائية. ويقدر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن النشاط الإجرامي يتسبب في وفيات أكثر من النزاعات الأخرى والإرهاب مجتمعين، حيث بلغ عدد القتلى نحو 000 65 شخص، ونحو 19 في المائة من جميع جرائم القتل. وكان لهذه الجائحة أثر سالب أولي على هذا العنف، حيث انخفضت الأعداد بسرعة، ولكن منذ الفترة المبكرة من الجائحة، ازداد العنف المتصل بالجريمة مرة أخرى تمشيا مع الاتجاهات الطويلة الأجل. وتجدر الإشارة إلى أن عبارة "الجريمة المنظمة" تميل إلى فرض فكرة التوحيد، في حين أن الواقع متغير في طائفة واسعة من الأنشطة والمنظمات. وينبغي أيضا الاعتراف بالصعوبات التي تعترض جمع البيانات عند إبداء تعليقات عامة بشأن الجريمة المنظمة.

44 - وقد أتاح ضعف مؤسسات الدولة، إلى جانب الضغوط على الأسواق، مساحة أوسع للعصابات للتنافس على الأراضي والأعمال التجارية. ومن المرجح أن تؤدي مشاكل سلاسل الإمداد، ولا سيما في التجارة عبر الوطنية، مثل تجارة المخدرات، إلى اشتداد المنافسة. وقد أسهم مزيج من حالات النقص في الشرطة وتغيرات السوق في زيادة نشاط عصابات المخدرات في منطقة أمريكا اللاتينية، من بين مناطق أخرى، حيث تفاقم ذلك بسبب الإفراج المبكر عن بعض السجناء، الأمر الذي أسهم في تصاعد العنف في بعض البلدان.

45 - بيد أن الأدلة قد تبين أيضا أن بعض العصابات الإجرامية تمارس "القوة الناعمة" بتوفيرها الحوكمة الأساسية والسلع والخدمات، بدءا من فرض حظر التجول في المناطق العشوائية، ووصولا إلى توفير السلع القابلة للتلف وورق المرحاض. ومع ذلك، ينبغي عدم المبالغة في تقدير هذا الإيثار من جانب العصابات الإجرامية، فقد كانت منظمات المجتمع المدني إلى حد كبير هي الجهة التي تقدم الخدمات الرئيسية لبعض الفئات السكانية الضعيفة. وقد تعزى مشاركة العصابات، جزئيا، إلى تغير قسري في الظروف بسبب انهيار أسواق بعض المنتجات، مثل المخدرات، مقرونا باستراتيجية لتعزيز الشرعية في أوساط السكان المحليين.

46 - وتشارك الجماعات المسلحة منذ فترة طويلة في تقديم الخدمات الأساسية، ولكن ينبغي الاعتراف بأن هذه الأنشطة لا تخلو من التكاليف، والمثال التاريخي لجماعات الجريمة المنظمة يبين بوضوح كيف تجمع هذه الجماعات بين الإيثار والعنف لكسب السلطة وممارستها على السكان والأسواق. وقد أدى توجه العصابات الإجرامية إلى تحقيق الربح إلى قدرة المنظمات على التكيف والصمود أثناء الجائحة، وذلك إلى حد كبير من خلال التنويع. وقد تكون الجريمة المنظمة، بطبيعة الحال، من المجالات القليلة القادرة على توفير فرص العمل في مجالات الاقتصاد الموازي أو في مجالات أكثر تعقيدا، مثل غسل الأموال.

47 - وأخيرا، تسعى جماعات الجريمة المنظمة إلى توسيع نطاقها من خلال تنويع أعمالها. فضعف بعض المشاريع التجارية الصغيرة والمزارع، على سبيل المثال، يجعلها عرضة لعروض الإنقاذ المالي من الجماعات الإجرامية، الأمر الذي يؤدي إلى سيطرة تلك المنظمات الإجرامية عليها، وقد ينتهي الأمر بأن تصبح تلك المنظمات مستفيدة ماليا من برامج الإنقاذ الحكومية. ويشكل ضعف بعض أجزاء الاقتصاد ومرونة الجريمة المنظمة في المقابل وصفة لنمو الجريمة في أعقاب الجائحة ما لم تتم مكافحتها بفعالية. وبالنسبة للدول، فإن ذلك يتوقف على مستوى فعالية الشرطة، ولكن أيضا على وجود سياسة عامة فعالة للغاية في الحفاظ على مشروعية الأعمال التجارية المشروعة.

رابعا - الآثار المترتبة على بناء المؤسسات في البلدان المتأثرة بالنزاعات

48 - هناك عدة طرق كان فيها لكوفيد-19 تأثير على البلدان المتأثرة بالنزاعات. أولا، أن الجائحة نفسها أصابت المجتمعات المحلية بصورة غير متساوية إلى حد كبير، حيث يعاني أولئك المستبعدون أو المنبوذون بالفعل فيما يتعلق بتقديم الخدمات، ولا سيما توفير الخدمات الصحية، أكثر من غيرهم. ثانيا، سارع مستغلو النزاعات لأغراض الربح، المحليون منهم والدوليون، والجماعات المسلحة غير التابعة للدولة، والأنظمة القمعية في بعض الحالات، إلى السعي إلى تحقيق الأفضلية خلال الجائحة، ولا سيما في أعقاب استجابات السياسات المتعلقة إما بخفض قوات الأمن أو الإفراط في استخدامها. ثالثا، لا يمكن التقليل من شأن الأثر الاقتصادي للجائحة. وقد يؤدي ذلك إلى تدهور المؤسسات الضعيفة أصلا، والحد من قدرة الجهات الفاعلة الدولية، وفي الوقت نفسه الحد من الفرص الاقتصادية المشروعة المتاحة لكثير من الناس.

49 - وفي حين أن الجائحة قد تهيئ فرصا لمن يرغبون في الدخول في نزاع، يجب على المجتمع الدولي ألا ينسى وقف إطلاق النار أو مواصلة المفاوضات من أجل السلام. وفي حين أن دعوة الأمين العام إلى وقف إطلاق النار على الصعيد العالمي كان لها أثر أقل مما كان مأمولا، فإنها أظهرت أن وقف إطلاق النار المحدد الهدف على المدى القصير لأسباب إنسانية ممكن. ومع بدء الجائحة في التأثير على عدد أكبر من الناس وانتشارها إلى الجماعات المسلحة نفسها، قد تكون هناك فرصة لإرساء عمليات لوقف إطلاق النار، ويتعين على المجتمع الدولي أن يكون مستعدا لذلك الاحتمال.

50 - ومن بين الخسائر الرئيسية الناجمة عن الجائحة حتى الآن انخفاض فعالية نُهج السلام المحلية، بما في ذلك النهج الشاملة لتسوية النزاعات وتحقيق العدالة. غير أن القيود المفروضة على السفر والتحرك على الصعيد الدولي بسبب هذه الجائحة تخلق الحاجة إلى إدارة عمليات السلام على الصعيد المحلي على نحو أفضل وأكثر فعالية. ولا يزال القادة المحليون ومنظمات المجتمع المدني على أرض الواقع شركاء أساسيين من حيث بناء السلام ومن حيث تقديم المساعدة لبرامج التطعيم التي تعتمد على الثقة والشرعية.

51 - وفي عصر تجري فيه مناقشة بشأن الحد من المعونة المالية الدولية، لم تكن الحاجة إلى معونة كبيرة أكثر إلحاحا مما هي عليه اليوم. ويمكن أن تعمل المعونة المدارة جيدا والمحددة الأهداف على التخفيف من حدة الحالة بالنسبة للكثير من الناس، وتخفيف آثار كوفيد-19 على النزاعات من خلال معالجة العوامل الأساسية مثل البطالة والنبذ، فضلا عن الاستبعاد من تقديم الخدمات. كما أن المعونة المالية بالغة الأهمية في الحفاظ على القطاع العام، الذي يحتل موقعا مركزيا في الأنشطة التي تهدف إلى التخفيف من آثار الجائحة. والأمين العام محق بلا شك في التشديد على الجوانب المتعددة الأطراف للحوكمة في مرحلة ما بعد الجائحة، ولكن ينبغي تقديم الدعم في هذا الصدد. ويجب أن يقلل الدعم الدولي من النزاع بدلا من أن يشجعه، وبالتالي يجب أن يتم بطريقة تراعي حالة النزاع.

52 - وأخيرا، يتمتع القطاع العام بقوة المعرفة. ويمكن للشائعات والأكاذيب والتصورات الخاطئة أن تخرج أي عملية خلال الجائحة عن مسارها وأن تحد من فعالية الحكومة. ويجب أن تشمل إدارة المعارف الناجحة شراكات هامة مع جهات محلية موثوق بها، ولا يمكن أن تكون عملية من القمة إلى القاعدة. كما أن اتباع نهج تقني - طبي ليس ممكنا في وضع قد لا يستجيب فيه بعض الناس لوسائل الاتصال التكنوقراطية أو في ظل عدم الثقة في أولئك الذين يوصلون الرسالة. وفي حالة جائحة يكاد يكون النهج التقني النهائي إزاءها هو توفير اللقاح، سيتطلب الوصول إلى غالبية السكان مهارة سياسية كبيرة للتعامل مع النزاع المحتمل والوصول إلى أولئك الذين لا يثقون في الحل.

خامسا - استنتاجات وتوصيات

53 - زادت جائحة كوفيد-19 الحاجة إلى عمل حكومي متضافر، على الصعيدين الوطني والدولي، وكذلك إلى التعاون العالمي تحت راية السلام، ووقف تصعيد العنف، وتعزيز التنمية في ظل مبدأي سيادة القانون وعدم ترك أي أحد خلف الركب. وتظل رسالة الأمين العام بشأن الاستجابات المتعددة الأطراف للتهديدات العالمية مهمة في وقت يسهل فيه الانسحاب إلى الأحادية.

54 - ويشكل كوفيد-19 تهديدات في مجموعة واسعة من المجالات، بما في ذلك تفاقم الهشاشة القائمة، وتفاقم الوضع العام للفئات السكانية الضعيفة، بما في ذلك اللاجئون، وخلق فرص للتهديدات الأمنية العابرة

للحدود الوطنية، وتوفير سياق أكثر ملاءمة لإساءة استخدام القوة من جانب مستغلي النزاعات لأغراض الربح، سواء من الجهات من غير الدول أو الحكومات القمعية. وفي العديد من البلدان المتأثرة بالنزاعات، أصبحت أوضاع السكان هشة بالفعل، وقد كانت الجائحة بمثابة عامل مضاعِف للمشاكل القائمة.

55 - وتُبنى الاستجابات الحكومية الفعالة لهذه الجائحة حول القطاع العام. وإن القيادة الاستباقية للحكومات هي السبيل للخروج من هذه الجائحة، بدءا من فرض القيود على الحركة، ووصولا إلى توفير الرعاية الصحية والدعم الاقتصادي وتطوير اللقاحات. وكان القطاع العام والمبادرات الممولة من القطاع العام في صميم الاستجابة. وفي المناطق المتأثرة بالنزاعات، تعد الحكومة المؤسسة الوحيدة القادرة على التصدي للتحديات الطويلة الأجل المتمثلة في الصدمات الاقتصادية، وانخفاض النتائج الصحية، والانقسام الاجتماعي الذي تفاقم بسبب الجائحة. وقد أصبحت الحكومات ذات أهمية حاسمة مرة أخرى، وهي بحاجة إلى تجهيز نفسها لسياقات ما بعد الجائحة.

56 - وكشف كوفيد-19 كذلك عن الاستبعاد من تقديم الخدمات، والفرص الاقتصادية، والصحة الجيدة، وفاقم ذلك في بعض الحالات. ومن الدروس المستفادة من هذه الجائحة أن الناس لا يتمتعون بصحة جيدة إلا عندما يتمتع الجميع بصحة جيدة. وإن الرسائل الأساسية المتمثلة في الإدماج وعدم ترك أي أحد خلف الركب لم تكن قط ملائمة مثلما هي عليه اليوم. بيد أن الإدماج سيتطلب معالجة الأسباب الكامنة التي طال أمدها وراء النزاع والاستبعاد، بما في ذلك شرعية الدولة، وإساءة استعمال السلطة، وعدم المساواة، والفقر. والحكومات والمؤسسات المتعددة الأطراف قادرة على إحداث تغييرات طويلة الأجل في السياسات العامة، وهي تغييرات مطلوبة في النهج الإنمائية لتيسير الإدماج.

57 - وتشكل جودة الإدارة العامة عنصرا رئيسيا في نُهج السياسة العامة تجاه كوفيد-19، وما يتصل بذلك من نجاحات وفشل. ولا تزال القدرة التقنية للموظفين الحكوميين هامة، وكان تدريبهم وقدرتهم على الاضطلاع بأدوارهم في ظروف صعبة أمرا أساسيا في التصدي للجائحة.

58 - بيد أن الجائحة أظهرت أيضا أن القدرة التقنية للموظفين الحكوميين شرط ضروري ولكنه ليس كافيا لتحقيق إدارة عامة رفيعة مستوى. ولكي تكون الحكومة فعالة حقا، يجب أن ينظر إليها على أنها جيدة، وقد أصبحت المعلومات مجالا هاما يمكن للحكومات أن تلعب فيه دورا محوريا. وقد أدت الجائحة إلى تسريع اتجاهات عدم الثقة في الحكومات واستخدام "الأخبار الزائفة" لتقديم روايات بديلة عن الحقائق الثابتة. وتشكل المعلومات الواضحة والتي جرى التحقق منها والمدعومة بالأدلة المفتاح للتغلب على تلك المجموعة الخاصة من التحديات، وبما أن السبيل للخروج من هذه الجائحة هو اتباع نهج تقني من خلال استخدام التطعيم، فإن البيانات التقنية ليست كافية. وإن سياسة الإبلاغ عن الأدلة بشأن التطعيمات والحاجة إليها أمر بالغ الأهمية.

المرفق

تطبيق مبادئ الحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة في البلدان المتأثرة بالنزاعات في سياق جائحة مرض فيروس كورونا

المبدأ	*إعادة بناء الإدارة العامة*	*مثال*
الكفاءة	تتسم الاحتياجات المتعلقة بالكفاءة بأنها واسعة النطاق جدا في حالات ما بعد النزاع، وقد اتسع نطاقها أكثر خلال هذه الجائحة. ويُطلب من موظفي الخدمة المدنية اتخاذ قرارات سياسية وتقنية في ظروف صعبة، مع تنوع كبير في المفاضلات بين القرارات. ويطلب منهم أيضا العمل مع الوكالات الدولية والإقليمية والشركاء المحليين وتوفير صلة رئيسية بين الحكومة والسياق المحلي وفئات السكان. ومن الصعب استقدام موظفي خدمة مدنية أكفاء والاحتفاظ بهم أثناء النزاعات وبعد انتهائها، ويكون ذلك أكثر صعوبة في حالة تفشي الجوائح.	يشكل تطوير الكفاءة الطويلة الأجل في الخدمة العامة مهمة طويلة الأجل، وقد خضعت القدرة على استقدام الموظفين في إطار حلول قصيرة الأجل من القطاع الخاص للتدقيق، مع الاندفاع نحو توفير عقود خاصة، وقصر الإطار الزمني لوضع الشروط والتدقيق فيها. وتتيح البرامج المشتركة للإدارة وبناء القدرات تطوير الكفاءات الأساسية مع تقديم الخدمات أيضا، وقد أوجدت الجائحة عددا من الفرص لإقامة شراكات مع منظمات المجتمع المدني على الصعيد المحلي. ويحدد الموجز السياساتي رقم 79 لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية المعنون "دور الخدمة العامة والموظفين الحكوميين خلال جائحة كوفيد-19" دور الموظفين الحكوميين.
وضع سياسات سليمة	تتعقد المفاضلات المتعددة التي تؤثر على التنمية على الصعيد المحلي بسبب الجائحة. فالموازنة بين الشواغل الاقتصادية والصحية، على سبيل المثال، تنطوي على قرارات بالغة الصعوبة، وكذلك الأمر بالنسبة لترتيبات تقديم الرعاية والدعم إلى الفئات السكانية التي تعاني أوضاعا هشة والتي لا تستطيع إعالة نفسها أو غير القادرة على الحصول على عمل. وتتزايد أهمية تقديم الخدمات الشاملة للجميع من أجل اتخاذ قرارات سياساتية تراعي حالة النزاع في سياق قد يصيب فيه كوفيد-19 المجتمعات المحلية بصورة غير متساوية.	لا يمكن التعاقد مع جهات خارجية للتخطيط الطويل الأجل، ولكن يتعين على الإدارة العامة أن تزن الضغوط القصيرة الأجل قياسا إلى الأهداف الطويلة الأجل في خطط التنمية الوطنية. واستخدمت عدة بلدان تمر في حالات ما بعد انتهاء النزاع (تشاد وسيراليون وكولومبيا) أهداف التنمية المستدامة كوسيلة لربط ركائز التنمية الوطنية الخاصة بها بغايات أهداف التنمية المستدامة الأساسية الطويلة الأجل. ولتعزيز هذه الممارسة، دعت الأمم المتحدة إلى التنسيق بين الجهات الفاعلة الخارجية من خلال نُهج متعددة المانحين تجمع بين مختلف القطاعات والجهات الفاعلة في خطة شاملة واحدة. وقد يكون من الممكن أن تضاف إلى ذلك دعوة الأمين العام إلى اتباع نهج متعددة الأطراف للتصدي للجائحة وإيجاد مخرج منها. ويتضمن الموجز السياساتي رقم 84 لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، المعنون "تحقيق أهداف التنمية المستدامة في أعقاب جائحة كوفيد-19: سيناريوهات لواضعي السياسات"، توجيهات مفيدة في هذا الصدد.
التعاون	تزيد الجائحة من الضغط على المديرين العامين للتعاون فيما بينهم، ومع وكالات التنمية الخارجية، ووكالات الأمن الخارجية، والقطاع غير الحكومي. وتمشيا مع تعليقات الأمين العام، فإن العمل على الصعيد العالمي وفي عدة	أظهرت جائحة كوفيد-19 أن العالم أصبح الآن مندمجا إلى حد أن الصحة العامة في بلد ما تؤثر بسهولة على الصحة العامة في بلدان أخرى. وكما يقول الأمين العام، فإن نظام الرعاية الصحية العامة، بالنسبة للعالم ككل، لا يمكن أن يكون قويا

المبدأ	إعادة بناء الإدارة العامة	مثال
	قطاعات هو السبيل الوحيد للتعامل مع ظاهرة عالمية وللتعافي من الجائحة في الأجل المتوسط. وقد أكدت هذه الجائحة على الروابط بين العام والخاص، والمحلي والوطني، والوطني والدولي، والمواطن والدولة.	إلا بقدر قوته في البلد ذي أضعف نظام رعاية صحية عامة. وإن بناء نظام رعاية صحية عامة قادر على الصمود في البلدان التي تفتقر إلى مثل هذا النظام هو مسؤولية لا تقع على عاتق البلد المعني فحسب، بل أيضا على عاتق المجتمع العالمي. وهو حل متعدد الأطراف يتطلب إقامة تحالفات وشراكات لتقديم الرعاية الصحية إلى الجميع. ومن الضروري إقامة شراكة أكبر للتصدي للجائحة والتخطيط لمواجهة أزمات الصحة العامة في المستقبل[أ].
النزاهة	يمكن أن يكون الفساد مشكلة صعبة ومستعصية في بيئات ما بعد انتهاء النزاع، وقد ظهرت فرص خلال هذه الجائحة لمن يسعون إلى تحقيق الربح من محنة الآخرين. وتمثل الزيادة الهائلة في المشتريات العامة فرصة، ولكنها تشكل أيضا خطرا، في البيئات التي لا تخضع لضبط كاف.	النزاهة هي من المكونات الرئيسية في إصلاح العلاقة بين الحكومة والمواطن، ومع ذلك، فإن الجائحة، للأسف، تمثل فرصة لأولئك الذين يرغبون في ارتكاب ممارسات فاسدة. والزيادة في المشتريات الحكومية، ولا سيما في الدول التي تعاني أصلا من ضعف المؤسسات، إلى جانب توسيع نظم المدفوعات لأغراض الإغاثة، تعني أن الشراكات بين الدولة والمجتمع المدني والمواطنين حاسمة في رصد الفساد واتخاذ إجراءات بشأنه. ومن الأمثلة العملية الممتازة على ذلك ما حدث في سري لانكا، حيث تضافرت الحكومة، ومنظمة غير حكومية دولية، هي منظمة الشفافية الدولية، ومجموعة من القرويين لمكافحة الفساد فيما يتعلق بمدفوعات الإغاثة[ب].
الشفافية	يمكن للشائعات والأكاذيب والتصورات الخاطئة أن تخرج أي عملية خلال الجائحة عن مسارها وأن تحد من فعالية الحكومة. ويجب أن تشمل إدارة المعارف الناجحة شراكات هامة مع جهات محلية موثوق بها، ولا يمكن أن تكون عملية من القمة إلى القاعدة. كما أن اتباع نهج تقني – طبي ليس ممكنا في وضع قد لا يستجيب فيه بعض الناس لوسائل الاتصال التكنوقراطية أو في ظل عدم الثقة في أولئك الذين يوصلون الرسالة. وفي حالة جائحة يكاد يكون النهج التقني النهائي إزاءها هو توفير اللقاح، سيتطلب الوصول إلى غالبية السكان مهارة سياسية كبيرة للتعامل مع النزاع المحتمل والوصول إلى أولئك الذين لا يثقون في الحل.	يستند الموجز السياساتي رقم 75 لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية المعنون "كوفيد-19: إعادة تأكيد العلاقات بين الدولة والشعب في مجال الحوكمة" إلى مبادئ الحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة التي وضعتها لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، ويحدد خمسة مبادئ أساسية تتصل بالعلاقات بين الدولة والمواطن خلال الجائحة، بما في ذلك ما يلي: الاستفادة من الفرص؛ وتقديم الخدمات للجميع؛ وتوفير الحماية الاجتماعية للجميع؛ وتوفير قيادة ذات مصداقية وموثوق بها؛ وأن تهدف الحكومة إلى التوحيد بدلا من الانقسام. ومن الأمثلة العملية الإيجابية على ذلك تيمور – ليشتي، التي ليست بمنأى عن الجائحة ولكنها تتمتع أيضا بتقدير شعبي عال لاستجابتها الموثوقة، على النحو الذي أوردته بالتفصيل مؤسسة آسيا[ج].
الرقابة المستقلة	في كثير من المجتمعات التي تمر بمرحلة ما بعد النزاع، كثيرا ما تكون الرقابة من خارج الحكومة ضعيفة، حيث لم تعد منظمات المجتمع المدني موجودة أو أنها تركز على مسائل راهنة، مثل العدالة الانتقالية. وفي سياقات كثيرة، يمكن أن يضطلع المجتمع الدولي بدور الرقابة المستقلة،	أثرت القيود المفروضة على السفر تأثيرا شديدا على قدرة المنظمات الدولية على ممارسة رقابة فعالة، ولكن فيما يتعلق بالفساد، على النحو المفصل أعلاه، كان مثال منظمة الشفافية الدولية وقدرتها على استخدام شبكة شركائها المحليين فعالا في

المبدأ	إعادة بناء الإدارة العامة	مثال
	ويشارك أيضا في إنشاء لجان للخدمة العامة، على سبيل المثال. وتزداد صعوبة هذا الأمر في السياقات التي لا يستطيع الناس فيها السفر أو الاجتماع.	إقامة شراكات مع السكان المحليين لالتماس سبل الانتصاف فيما يتعلق بالفساد ولممارسة الرقابة[ب].
عدم ترك أي أحد خلف الركب	تشير الأدلة المتاحة إلى أن الجائحة زادت من سوء وضع أولئك الذين كانوا محرومين بالفعل في بيئات ما بعد انتهاء النزاع. وفي حين أن الكثير من عمليات إعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع كثيرا ما يركز على إعادة بناء المؤسسات والهياكل، فإن أي استجابة للجائحة في هذه السياقات يجب أن تركز على الجوانب الإنسانية، بما في ذلك الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية والصحية. ومن المرجح أن تكون الصحة النفسية مجالا رئيسيا لمزيد من التدخل، حيث يتعايش الناس مع الجائحة عموما، وفي ظل ارتفاع أعداد المتضررين من ضغوط العمل أو الحياة وفقدان أشخاص من أسرهم المباشرة أو أصدقائهم.	من المرجح أن تدفع الآثار الاقتصادية للجائحة بعدد كبير من الناس إلى الفئات الضعيفة، حتى في أماكن غير محددة حاليا على أنها هشة ولكنها قد تتعرض لمخاطر اقتصادية كبيرة. وتتمثل المخاطر الأخرى في هذه الأماكن في أن الزيادات السريعة في معدلات البطالة، على سبيل المثال، قد تؤدي إلى احتجاجات وعنف، فضلا عن دفع الناس إلى النشاط الإجرامي. يفيد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في الدراسة المعنونة *Past from Lessons :COVID-19 from Recovering Pacific the and Asia in Disasters*، بأن تدابير الإغلاق الموسعة في بنغلاديش قد أثرت بشكل غير متناسب على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، التي تمثل نحو 25 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلد، ولكنها تمثل ما بين 10 و 80 في المائة من العمالة غير الزراعية، و 30 في المائة من القوى العاملة، و 40 في المائة من الناتج الصناعي[ج]. ومع ضعف العمق المالي وفرص الحصول على التمويل، فإن هذه المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، ومعها أحد المصادر الرئيسية للدخل والعمالة في البلد، معرضة لخطر الزوال، مما يزيد بدرجة كبيرة من ضعف السكان.
عدم التمييز	هناك بعض الأدلة التي تبين أن التمييز قد يتفاقم خلال حالات الطوارئ الطبية الشديدة، مثل الجائحة، حيث أن اللوم يقع على كيانات أو مجموعات معينة باعتبارها السبب المباشر للمشكلة. ومن المحتمل أن يؤدي ذلك إلى زيادة تهميش الفئات التي تتعرض بالفعل للتمييز، ويمكن أيضا أن يضيف فئات جديدة. ويُشار بكثرة إلى التمييز بوصفه مصدرا من مصادر النزاع، مما يجعل الإدماج عنصرا حاسما من عناصر الإدارة العامة، لا سيما إذا ما اعتبرت الإدارة العامة صورة مصغرة للمجتمع الذي تخدمه. وينبغي أن تكون المؤسسات شاملة للجميع، وأن يكون الوصول إليها سهلا، وأن تضم موظفين يمثلون السكان الذين ينتمون إليهم. وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تُرى المؤسسات العامة باعتبارها غير تمييزية في سلوكها تجاه المراجعين. وينبغي أن تستند الترقية وإدارة الأداء إلى الجدارة.	العراق، على سبيل المثال، هو بلد متنوع جدا ويعاني من مشاكل تاريخية طال أمدها فيما يتعلق بالتماسك الاجتماعي، بما في ذلك التمييز القائم جزئيا على أسس عرقية وجزئيا على أسس طائفية. وتشير الأدلة إلى أن النشاط الشبابي قد يكون تحديا لبعض الانشقاقات التقليدية خلال الجائحة، ولكن يبدو أن الانقسام الطائفي لا يزال يضر بالتماسك الاجتماعي في مختلف أنحاء البلد، على الرغم من أن تأثير كوفيد-19 يبدو أيضا مختلطا إلى حد ما. ويتمثل الشاغل الرئيسي في أن نظم التمييز القائمة يمكن أن تتفاقم بسبب الجائحة بطرق لم تظهر حتى الآن. ومع ذلك، من الممكن أن يكون كوفيد-19 قد عزز سردية مشتركة يمكن أن توحد السكان، بطريقة مماثلة لتصدي البلد لتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام[د].

المبدأ	إعادة بناء الإدارة العامة	مثال
المشاركة	تكتسي المشاركة أهمية في البيئات التي لا تشعر فيها المجموعات بأنها ممثلة في الخدمة العامة. ويمكن للجهات من غير الدول وجماعات المجتمع المدني على وجه الخصوص أن تؤدي دورا هاما في التغلب على الدوافع الكامنة وراء النزاع، وكذلك في تعزيز الحوار وحتى التنمية الاقتصادية والعدالة. وتكتسي المشاركة على المستوى المحلي في منظمات المجتمع المدني وجماعات المجتمع المحلي أهمية حاسمة في وضع حلول موثوق بها لكوفيد-19، وإعادة بناء العلاقات بين الدولة والمواطنين، ومنع نشوب المزيد من النزاعات.	في حين تعتبر اللقاحات السبيل الأكثر احتمالا للخروج من هذه الجائحة، فإن عدم الثقة في اللقاحات هو جزء من عدم الرضا العام عن الحكومات الذي يتسم بحدة خاصة في المناطق التي رسم فيها العنف ملامح تجربة الناس مع الدولة . ويمكن أن يكون "التردد حيال التلقيح" عامل خطر يؤثر على قابلية تضرر الفئات السكانية التي تنعدم لديها الثقة أصلا وتتعرض للنبذ بالفعل. وهناك افتراض بأن هذا التحفظ مدفوع في المقام الأول بتعرض الناس للمعلومات المضللة وأنه يمكن التصدي لذلك من خلال تقديم الحقائق إلى الجمهور، ولكن الأدلة تظهر أن التردد حيال التلقيح أوسع نطاقا من مجرد التعرض للمعلومات المضللة[ز]. وتؤكد استنتاجات السياسة العامة من تلك الأدلة على أن الشراكات المحلية بين مجموعة واسعة جدا من الجهات الفاعلة ضرورية لتعزيز الثقة في لقاحات كوفيد-19.
التفويض	تمشيا مع مبدأ المشاركة، الوارد أعلاه، فإن التفويض أمر بالغ الأهمية في إدارة نهاية هذه الجائحة. والحلول المركزية هي عموما أقل فعالية من الحلول التي وضعت في شراكة مع مقدمي الخدمات المحليين، والتطعيمات الجماعية هي مثال رئيسي على ذلك. كما أن انتشار المعلومات والتصدي للأخبار الزائفة والمعلومات المضللة فعالان للغاية عندما لا تنشأ هذه الجهود من مصدر حكومي مركزي فحسب، بل عندما تتم بالاقتران مع الأدلة والنهج التي يفهمها السكان المحليون.	هناك دروس واضحة مستفادة من الأوبئة السابقة يمكن تطبيقها على تدابير مواجهة جائحة كوفيد-19[ز]. وكان التقدم على الصعيد العالمي بطيئا. ويغطي الهدف 3 من أهداف التنمية المستدامة "الصحة الجيدة والرفاه"، مع التركيز على "الإنذار المبكر والحد من المخاطر وإدارة المخاطر الصحية الوطنية والعالمية". ويبرز اتفاق باريس وتقارير التقييم للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ حقيقة أن تغير المناخ يفاقم المخاطر الصحية، بما في ذلك خطر الجوائح. وفي عام 2015، وسّعت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تعريف الخطر ليشمل الأخطار البيولوجية عندما اعتمدت إطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030، ويرجع ذلك جزئيا إلى تجارب الإيبولا ومتلازمة الشرق الأوسط التنفسية والمتلازمة التنفسية الحادة الوخيمة. غير أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يشدد على أن هذه الخطط التي تم إعدادها حتى الآن غير كافية. وكان الدرس الرئيسي المستفاد من الأوبئة السابقة هو الحاجة إلى إقامة شراكة مع السكان المحليين وجماعات المجتمع المحلي، وإلى اتباع نهج يكون مبدأ التفويض في صميمه. وخلال وباء الإيبولا في سيراليون، استعيض عن نهج أولي وغير موثوق به للغاية يتمثل في الرعاية الجماعية الخاضعة للمراقبة المركزية بشبكة من مراكز الرعاية المجتمعية التي أثبتت فعاليتها العالية في تعزيز الثقة والنتائج الصحية[ح].

المبدأ	إعادة بناء الإدارة العامة	مثال
الإنصاف بين الأجيال	لا تخضع الإدارات العامة الإقصائية في كثير من الأحيان لموازين غير متساوية بين الجنسين فحسب، بل تميل أيضا إلى أن تقع تحت هيمنة بعض الأجيال، مع عدم توافر سوى إمكانية محدودة لالتحاق الموظفين المؤهلين الآخرين بها. ويعالج الإدماج أيضا عدم المساواة بين الأجيال عن طريق تهيئة الفرص ومسارات التطوير الوظيفي للموظفين الأصغر سنا. وبالإضافة إلى ذلك، ففي حين أن الجائحة قد تكون أثرت على كبار السن (متوسط سن الوفاة من جراء كوفيد-19 في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية هو 82 عاما)، فإن التفاوت الحقيقي يأتي مع الفرق بين السكان المتوسطي الأعمار الذين يتقاضون مرتبات وأولئك الذين هم أصغر سنا ودخلوا سوق العمل للتو، أو الذين لا تتاح لهم سوى فرص ضئيلة للوصول إلى الشبكات، أو غير القادرين على العمل في القطاعات التي تضررت بصورة خاصة من الجائحة (قطاع الضيافة مثلا).	من المرجح أن تؤدي الجائحة إلى تفاقم المشاكل في البلدان التي تعاني بالفعل من ضعف الهياكل المؤسسية، كما أن التفاوت بين الدول يمكن أن تتصاعد. غير أن صعوبات توزيع الأغذية داخليا يمكن أن تزيد من قابلية كبار السن وصغار السن للتضرر من خلال زيادة ندرة الأغذية. فأفغانستان، على سبيل المثال، هي ثالث أكثر البلدان معاناة من انعدام الأمن الغذائي في العالم، وإغلاق الحدود لمواجهة الجائحة يهدد بتعميق أزمة الغذاء وإعاقة النشاط الإنساني. وسيؤثر ذلك تأثيرا غير متناسب على أفغانستان على الصعيد الوطني، ولكن ضرره سيكون أكبر على الأطفال وكبار السن داخل البلد، الذين هم متأثرون بالفعل. وبهذه الطريقة، تخلق الجائحة سياقا يمكن أن يتخلف فيه المزيد من الأشخاص عن الركب، مما يمكن أن يسهم بدوره في زيادة النزاع والهشاشة، حيث يختلط عدم الرضا بمحركات النزاع التي طال أمدها، ويتزايد عدد المجندين المحتملين لمستغلي النزاعات لأغراض الربح[ط].

(أ) الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، "تحقيق أهداف التنمية المستدامة في أعقاب جائحة كوفيد-19: سيناريوهات لواضعي السياسات"، موجز سياساتي، رقم 84 (آب/أغسطس 2020).

(ب) Transparency International, "Ensuring COVID-19 relief reaches Sri Lanka's people", 10 December 2020.

(ج) Paul Tweedie and Carmen Soares, "And now, a bright spot: Timor-Leste weathers a pandemic", Asia Foundation, 14 October 2020.

(د) United Nations Development Programme (UNDP), *Recovering from COVID-19: Lessons from Past Disasters in Asia and the Pacific* (Bangkok, 2020).

(هـ) المنظمة الدولية للهجرة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، *أثر فيروس كورونا على التماسك المجتمعي في العراق* (بغداد، 2020).

(و) T. Hrynick, S. Ripoll and M. Schmidt-Sane, "Rapid review: vaccine hesitancy and building confidence in COVID-19 vaccination", Social Science in Humanitarian Action Platform, November 2020.

(ز) انظر www.who.int/features/2014/community-stories-ebola/en/.

(ح) المرجع نفسه.

(ط) UNDP, *Recovering from COVID-19*.