5

النزاع المُبْهَم – توضيح معالم الخطر الحقيقيّ

«ما يبدأ بالفشل في الدِّفاع عن كرامةِ حياةٍ واحدة، ينتهي في الغالب الأعمّ بفاجِعةٍ تُصيب أُمَماً بأسْرها».

الأمينُ العامّ للأمم المتحدة، كوفي عَنان [1]

5 النِّزاعُ العُنْفيّ – توضيحُ معالم الخطر الحقيقيّ

إنّ كلَّ وفاةٍ في صفوف المدنيِّين، مرتبطةٍ بالنِّزاعات، هي انتهاكٌ لحقوق الإنسان؛ لكنّ مخاطرَ الانتهاك مرجَّحةٌ بقوَّةٍ ضدَّ مصلحة العائشين في أفقر البلدان

إذا كانت التّنميةُ البشريّة تتمحْور حول توسيع الخِيارات وتعزيز الحقوق، فإنّ النِّزاعَ العُنفيّ هو أشدُّ أنواع القمع الغاشِمة لهذه التّنمية؛ لأنّ الحقَّ في الحياة والأمن هو أحدُ حقوق الإنسان الأكثر أساسيّةً، ولأنّ انتهاكَ هذا الحقّ هو أيضاً من الأوسع انتشاراً والأكثر منهجيّةً. ولا يزال عدمُ الأمن المرتبطُ بالنِّزاع المسلَّح أحدَ أكبر العوائق في وجه التّنمية البشريّة؛ إذ هو من مسبِّبات الفقر الجَماعيّ وعواقبه، على حدٍّ سواء. وحسْبما يقول الأمينُ العامُّ للأمم المتّحدة، فإنّ «البشريّةَ لا تستطيع أن تتمتَّع بالأمن من دون تنمية، أو بالتنمية من دون أمْن؛ ولا بهذا أو تلك من دون احترامٍ لحقوق الإنسان.»[2]

بعد انتهاء الحرب الباردة بنَحو 15 سنة، ثمّة إدراكٌ حسِّيّ بأنّ عالمَنا آخذٌ في التحوُّل إلى عالم أقلَّ أماناً. وتُوحي استطلاعاتُ الرأي في البلدان الصّناعيّة بأنّ هذه المُدرَكات مرتبطةٌ بالمخاوف من الأخطار الإرهابيّة؛ وهي أخطارٌ حقيقيّة، لكنها تخلق كذلك إدراكاً مشوَّهاً لتوزُّع اللاّأمن البشريّ. فمنذ العام 1998، يتحمَّل الإرهابُ تبعةَ ما يقرُب من 20 ألفَ إصابة قاتلة في العالم.[3] في غضون ذلك، يُقدَّر بأنّ النِّزاعَ في جمهوريّة الكونغو الدِّيموقراطيّة سبَّب حتّى الآن نحوَ أربعة ملايين وفاة إضافيّة؛ غالبيّتُها الضخمة ليست بالرّصاص، وإنّما من سوء التغذية والأمراض. وفي السّودان، تَظهر المأساةُ الإنسانيّةُ المستمرّة في أقاليم دارفور لفترات قصيرة متقطِّعة في الأخبار العالميّة؛ مع أنّ حجْمَ ما تُوقِعه من الضحايا يقزِّم الأخطارَ التي يُواجهها الناسُ في البلدان الغنيّة. ومن البديهيّ أنّ كلَّ وفاةٍ في صفوف المدنيِّين، مرتبطةٍ بالنِّزاعات، هي انتهاكٌ لحقوق الإنسان؛ لكنّ مخاطرَ الانتهاك مرجَّحةٌ بقوَّةٍ ضدَّ مصلحة العائشين في أفقر بلدان العالم.

منذ العام 1990، مات أكثرُ من ثلاثة ملايين إنسان في نزاعاتٍ مسلَّحة؛[4] علْماً بأنّ الوفيات المعزُوَّةَ مباشَرةً إلى النِّزاع قد حدثت كلُّها تقريباً في بلدانٍ نامية. وبمَعزِلٍ عن التكاليف البشريّة الفوريّة، تُعطِّل النِّزاعاتُ العُنْفيّة مجتمعاتٍ برُمّتها؛ مع إمكانيّة قضائها على مكاسبَ حقَّقتْها التنميةُ البشريّةُ تدريجاً خلال أجيال – حيث تُعطِّل شبكاتِ المواد الغذائيّة، وتُسهِم في انتشار الجوع وسوء التّغذية، وتقوِّض التقدُّمَ الحاصلَ في مجالاتٍ مثْل الصحَّة والتّعليم. وهناك الآن نحو 25 مليونَ إنسانٍ مشرَّدين في أوطانهم، بسبب النِّزاع أو انتهاكاتِ حقوق الإنسان؛[5] ومن بين البلدان العشرة، المصنَّفة في أسفل **دليل التّنمية البشريّة**، تسعةٌ عانَت نزاعاتٍ عنيفةً في وقتٍ ما منذ عام 1990.

يتطلَّب النِّزاعُ العُنْفيّ في بلدانٍ نامية اهتمامَ البلدان الغنيّة. وتُعطي المسؤوليّةُ الأخلاقيّة لمعالجة المعاناة، والمصلحةُ المشتركة في الأمن الجَماعيّ، أقوى سببَين مُفحِمَين للبلدان الغنيّة كي تُسهم في تطوير استراتيجيّةٍ أمنٍ جَماعيّ يشمل الجميع. فالحقوقُ التي ينتهكها النِّزاعُ حقوقٌ إنسانيّةٌ عالميّةُ الشُّمول من واجب المجتمع الدّوليِّ بأكمَله، أخلاقياً وقانونياً، أن يساندها ويُدافع عنها. وتوفِّر **أهدافُ التّنمية للألفيّة** أساساً منطقيًّا آخر لجعْل الأمن البشريّ في البلدان النامية قضيّةً مركزيّة على جدول الأعمال الدّوليّ. فالأمورُ المُتَيقَّنُ من حدوثها مستقبَلاً قليلةٌ؛ لكنّ من المؤكّد قطعاً أنّ الحيلولةَ دون نشُوب النِّزاع وحلَّه لدى وقوعه، واغتنامَ الفُرَص المُواتية لإعادة الإعمار في فترات ما بعدَ النِّزاع، ستُسرِّع عجلةَ التقدُّم على نحوٍ بيِّن باتّجاه الأهداف الإنمائيّة. على نقيض ذلك، فإنّ الفشلَ في هذه المجالات سيجعل من الصَّعب على العالم أن يُحقِّق الغاياتِ التي حدَّدها لنفسه.

ثمّةَ سببٌ آخر لدى البلدان الغنيّة كي تمنح الأولويّةَ للإجراءات الكفيلة بمعالجة التحدِّيات المنبثقة عن النِّزاعات

تعاني الاسْتراتيجيّاتُ الأمنيّةُ هذه الأيام تَعاظُماً في الرّدِّ العسكريّ على الأخطار الأمنيّة الجَماعيّة، وتخلّفاً في الاستجابة لاحتياجات الأمن البشريّ

العُنْفيّة في البلدان الفقيرة؛ ومن الممكن تلخيصُ ذاك السَّبب بكلماتٍ ثلاث، هي: «المصلحةُ الذّاتيّةُ المستنيرة». فقَبْل مئة عام، ربّما كان للدُّول خِيارُ تعزيز أمن الأوطان بالاستثمار في المُعدّات العسكريّة، وتقوية الحدود، ومعاملة بلدانها كأنّها جُزُرٌ يُمكن عزْلُها عن التأثيرات الخارجيّة من العالم خارج تُخُومها. لكنّ زمنَ ذاك الخيار ولّى، لأنّ ما من بلدٍ في دُنيانا المُعَوْلمة هذه معزولٌ كلّياً عن محيطه. فالنِّزاعُ العُنْفيّ يخلُق مشاكلَ تتنقّل من دون جوازات سفَر، ولا تحترم الحدودَ القوميّة؛ حتّى عندما تكون الدِّفاعاتُ لتلك الحدود موسَّعةً ومُحكَمة. ومثْلما حدَّد فريقُ أمينٍ عامّ الأمم المتّحدة الرَّفيعُ المستوى عن التّهديدات والتحدِّيات والتّغيير عام 2004، فإنّ الأمنَ الجماعيّ في عالم الاعتماد التَّبادُليّ لا يمكن تطويرُه على أساسٍ قوميٍّ صِرْف.[6]

يربط الأمنُ الجماعيّ أبناءَ البلدان الغنيّة، مباشَرةً، بالمجتمعات المحليّة في بلدانٍ فقيرة، حيث النِّزاعاتُ تُدمِّر حياةَ البشر. فالمتاجَرةُ بالمخدِّرات والتحويلاتُ المحظورةُ للسِّلاح، الجاريةُ دوْلياً، تؤمِّن التّمويلات والأسلحةَ التي تُغذّي النِّزاعات العنيفةَ في بلدانٍ مثْل أفغانستان وهايْتي – وتخلُق أخطاراً حقيقيّة للرفاه العامّ في البلدان الغنيّة. وعندما تنهار الأنظمةُ الصحيّة بسبب النِّزاعات العُنفيّة، تواجِه البلدانُ الغنيّة، بالإضافة إلى الفقيرة، خطرَ الأمراض المُعْدية؛ مثْلما أظهر ذلك منذ فترةٍ حديثة العهد، تَعطُّلُ نُظُم التَّمنيع ضدَّ العدوى في أفريقيا الوسطى وأجزاءٍ من أفريقيا الغربيّة. وعندما يقتلع العنفُ أناساً من بيوتهم، تخلُق تدفُّقاتُ اللاّجئينَ والمشرَّدين، والنِّزاعاتُ المصدَّرةُ إلى المُجاورين، تحدِّياتٍ للمجتمع الدّوليّ بأسْره. وعندما تقع دولٌ ضعيفة في نزاعٍ عنيف، توفِّر بيئةً طبيعيّة لمجموعاتٍ إرهابيّة تُشكِّل مخاطرَ أمنيّةً على النّاس في بلدانٍ غنيّة؛ بينما تعمل خلال الوقت نفسه على تأبيد العنف في بلدانٍ فقيرة. وقبْل كلّ شيء، عندما تُظهر البلدانُ الغنيّة، باللاّمبالاة أو عدم الاهتمام، تساهُلاً تجاه الفقر والنِّزاع العُنْفيّ، فإنّ ذلك يمثِّل تحدِّياً للأمل في قدرة عالمٍ مترابط الحركة على تحسين حِصَص الجميع؛ بمن فيهم الفقراءُ، والمعرَّضون للتأذّي، وغيرُ الآمنين.

يُمثِّل النِّزاعُ العُنْفي في البلدان الفقيرة أحدَ أوجه اللاأمن الكوْنيّ، غيرَ أنّ التهديداتِ للأمن هذه الأيام لا تشتمل فقط على الحرب، أو العنف الأهليّ، أو الإرهاب، أو الجريمة المنظّمة؛ وإنما أيضاً على الفاقة. فالمرضُ المُعدي، والجوع، والتّدهورُ البيئي ما زالت أنواعاً من القتَلة أكبرَ بكثيرٍ من النِّزاع المسلَّح – وكلٌّ منها مسبِّبٌ للنّزاعات العُنْفيّة وناجمٌ عن تأثيراتها، على حدٍّ سواء. وفي حين أنّه لا توجد صلةٌ تلْقائيّة بين الفاقة والنِّزاع الأهليّ، إلاّ أنّ أرجحيّةَ حدوث نتائجَ عنيفة تميل إلى مجتمعاتٍ موْسومةٍ باسْتقطابيّةٍ عميقة، ومؤسَّساتٍ ضعيفة، وفاقةٍ مزمِنة. وتستدعي الأخطارُ التي يُثيرها الإرهابُ تصدِّياً عالمياً شاملاً؛ كما يستدعيه الخطرُ المتمثِّلُ في اللاّأمن البشري، بالمعنى الأوسع. وفي الواقع أنّ «الحربَ على الإرهاب» لن تُكسَب أبداً، ما لم يُنشَر الأمنُ البشريّ ويُعزَّز. فالاسْتراتيجيّاتُ الأمنيّة هذه الأيام تعاني تَعاظُماً في الرّدِّ العسكريّ على الأخطار الأمنيّة الجَماعيّة، وتخلّفاً في الاستجابة لاحتياجات الأمن البشريّ.

يُعنى هذا الفصلُ بالتحدِّيات التي تخلقها النِّزاعاتُ العُنْفيّة للتّنمية البشريّة؛ حيث يُوجِز الجزءُ الأوّل طبيعةَ النِّزاع المتغيِّرة، ويتفحَّص التّكاليفَ المترتِّبةَ على التّنمية البشريّة؛ مظهراً كيفيّةَ تغيُّر هذه الطبيعة، إلى جانب جغرافيَّة النِّزاع: أي كيف تراجعَت الحروبُ بين الدُّول في الماضي أمام النِّزاعات داخل الحدود الواحدة، وفي البلدان الفقيرة على نحوٍ أبرز. ويفحص الجزءُ الثاني بعنايةٍ بعضَ مَواطن الضَّعف البِنيَويّة التي تؤثِّر في دولٍ ذاتِ قابليّةٍ للنِّزاع؛ والتي تتراوح بين القدرة الضعيفة على تأمين خدماتٍ أساسيّة، وشرعيّة مطعونٍ فيها، وأشكالٍ من اللاّمساواة الأُفُقيّة الحادّة. ويَهتَمُّ الجزءُ الثالث بالتّساؤلات عمّا تستطيع البلدانُ الغنيّةُ أن تفعله لتعزيز الأمن البشريّ؛ فيما يستكشف الجزءُ الرابع عمليّةَ التحوُّل من الحرب إلى السِّلم فالأمن، والأدوارَ التسهيليّة للمعونات وللقطاع الخاص. أمّا الجزءُ الأخير، فيُسلِّط الضوءَ على ما يمكن للمجتمع الدوليّ فعلُه لبناء الأمن الجَماعيّ. وفي حين أنّ هذا جدولُ أعمالٍ كبير، إلاّ أننا سوف نركِّز على أربعة مجالات؛ هي المعونةُ لبلدانٍ ذاتِ قابليّة للنِّزاع؛ وتدخُّلاتُ السُّوق لحرمان مناطق النِّزاع من التمويل والسِّلاح؛ وتنميةُ القدرة الإقليميّة، وإعادةُ البناء.

النِّزاعاتُ العُنْفيّة في بداية الألفيّة

كُوِّنت المؤسَّساتُ الأمنيّةُ الدوليّة، القائمةُ حالياً، ردًّا على الحربَيْن العالميَّتَين؛ وعلى التّهديدات التي أثارتْها الحربُ الباردة

قبل 11 سنة، عرَض تقريرُ التّنمية البشريّة للعام 1994 هيكليّةً للأمن تذهب إلى أبعدَ من الهموم العسكريّة المحدودة التّعريف. فقد سعى التّقريرُ إلى إثبات أنّ للأمن البشريّ وجهَين، هما: المَنْجاةُ من التّهديدات المُزمنة، مثل الجوع والمرض والقمْع؛ والحمايةُ من التّعطيلات الفُجائيّة في أنماط الحياة اليوميّة. غير أنّ النِّزاعَ العُنْفيّ يقوِّض الأمنَ البشريّ في كلا البُعدَين؛ إذ يَزيد الفقرَ، ويُخرِّب الحياةَ العاديّة.

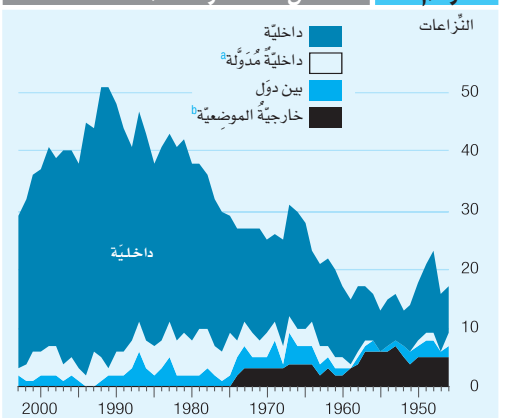
كُوِّنت المؤسَّساتُ الأمنيّةُ الدوليّة، القائمةُ حالياً، ردًّا على الحربَيْن العُظميَيْن اللتين وقعتا في النِّصف الأوّل من القرن العشرين؛ وعلى التّهديدات التي أثارتْها الحربُ الباردة. اليوم، يواجه العالمُ تحدِّيات جديدةً؛ بعد أن تغيَّرت طبيعةُ النِّزاع وجغرافيَّتُه. فقَبْل ستِّين عاماً، سعى جيلٌ رؤيَويّ من قادة ما بعد الحرب العالميّة الثانية إلى معالجة الأخطار التي قد تتسبَّب بها النِّزاعاتُ بين الدُّول؛ وكانت الأممُ المتحدة نفسُها من ثمار تلك الجهود. مع بداية القرن الحاليّ، نجِد أنّ النِّزاعات في معظمها تحدث داخل الدُّول؛ وأنّ الضحايا في معظمهم مدنيُّون. والتّحدِّياتُ اليوم ليست أقلَّ عمقاً من تلك التي واجهها العالمُ قبل ستّة عقود، غير أنّ التّصدّي لها محدودٌ؛ كما أشار إلى ذلك الأمينُ العامُّ للأمم المتحدة كوفي عَنان، في مقترحاته لإصلاح المنظومة الدّوليّة: «على الجانب الأمنيّ، وعلى الرّغم من تضاعُف الشّعور بالخطر في صفوف الكُثُر، فإننا نفتقر حتى إلى تَوافُق أساسيّ؛ والتّنفيذُ، حيثُما يحدث، يكون في الغالب الأعمّ مطعوناً فيه».[7] وبالرّغم من الثمن الهائل الذي تدفعه التّنميةُ البشريّة، بسبب الفشل في توفير رؤية تدعمها اسْتراتيجيّةٌ عمليّة، فإنّ حقيقةَ هذا الثّمن غيرُ مُدرَكةٍ على نحوٍ وافٍ.

انتقالُ المخاطر الأمنيّة باتّجاه البلدان الفقيرة

تُظهر نظرةٌ طويلةُ الأمد أنّنا نعيش في عالم متزايد العنف، وأنّ القرنَ الذي انتهى منذ فترة وجيزة كان أعنفَ ما عانَتْه البشريّةُ في تاريخها. فقد بلغ عددُ الذين قُتلوا في نزاعات القرن العشرين نحوَ ثلاثة أضعاف أمثالهم طوال القرون الأربعة التي سبقَته (الجدول 5.1).

من الممكن تفسيرُ اتّجاهات النِّزاع من زاوية إيجابيّة وأخرى سلبيّة على حدٍّ سواء. فقد شهد العقدُ الأخير من القرن العشرين انْخفاضاً ملحوظاً في عدد النِّزاعات؛ إذْ من بين 51 نزاعاً عام 1991، لم يبقَ في سنة 2003 إلّا 29 نزاعاً مستمراً (الرَّسم 5.1). ومع أنّ عددَ النِّزاعات تدّنى، إلّا أنّ حروبَ الأعوام الخمسةَ عشرَ الماضية أوقعت خسائرَ فادحةً للغاية في الأرواح؛ حيث ذهب ضحيّةَ الإبادة الجماعيّة في رواندا عام 1994 ما يقرُب من مليون إنسان، وقتلَت الحربُ الأهليّةُ في جمهوريّة الكونغو الدّيموقراطيّة نحوَ 7٪ من عدد السكّان. وفي السودان، أودَت الحربُ الأهليّةُ بين الشّمال والجنوب طوال أكثرَ من عقْدين بحياة ما يزيد على مليونَي شخص وشرَّدَت ستةَ ملايينَ آخرَين. وما إن انتهى ذاك النِّزاعُ حتى نشبت أزمةٌ إنسانيّةٌ جديدة في إقليم دارفور الغربيّ، برعاية الدّولة؛ إذْ يُقدَّر اليوم عددُ المشرَّدين بمليونين وثلاثمئة ألف، مع فرار مئتَي ألفٍ آخرين، أو أكثر،

الرسم 5.1 انخفاضُ عدد النّزاعات منذ 1991



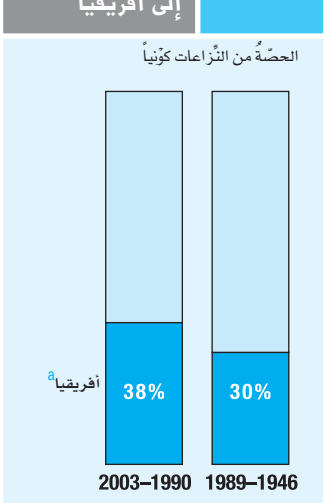
[a]. نزاعٌ بين دولة ومجموعات داخليّة معارضة، مع تدخُّل من دوَل أخرى.
[b]. نزاعٌ بين دولةٍ ومجموعةٍ غير حكوميّة خارج أراضي تلك الدولة.
المصدر: أرقامٌ محسوبةٌ على أساس بيانات عن النّزاع المسلّح من: Strand, Wilhelmsen and Gleditsch 2005.

الجدول 5.1 النِّزاعاتُ تُكلِّف باطِّراد مزيداً من أرواح البشر

الفترة	وفياتٌ متعلّقة بالنِّزاع (بالملايين)	سكّانُ العالم في منتصف القرن (بالملايين)	وفياتٌ متعلّقة بالنِّزاع كنسبة من سكّان العالم (٪)
القرنُ السادس عشر	1.6	493.3	0.32
القرنُ السابع عشر	6.1	579.1	1.05
القرنُ الثامن عشر	7.0	757.4	0.92
القرنُ التاسع عشر	19.4	1,172.9	1.65
القرنُ العشرون	109.7	2,519.5	4.35

المصدر: بياناتُ الوفيات النّاجمة عن النِّزاع من Sivard 1991, 1996؛ بياناتُ السكّان في القرن العشرين من UN 2005d؛ بياناتٌ أخرى عن السكّان من مكتب تقرير التنمية البشريّة، بناءً على Sykes 2004 (Table B-10).

الرسم 5.2 مخاطرُ الأمن تتحوّل إلى أفريقيا



[a] القارّةُ كلُّها، لا أفريقيا جنوبُ الصّحراء فقط.
المصدر: نسَبٌ محسوبةٌ بناءً على بيانات عن النّزاع المسلَّح من: Strand, Wilhelmsen and Gleiditsch 2005

إلى تَشاد المجاورة. وقد شهد عقدُ التّسعينات أيضاً عمليّاتِ اسْتئصالٍ عرقيّةً في قلب أوروبا، عندما اجتاحت دولَ البلقان نزاعاتٌ أهليّةٌ عنيفة.

مع الوقت، تغيَّر نمَطُ النّزاعات الجغرافيّ؛ وصاحَبَه تحوُّلٌ واضح في المخاطر الأمنيّة إلى البلدان الفقيرة. فخلال الفترة 1946–1989، لم تَزِد نسبةُ البلدان النّامية، المنخفضةِ الدّخل، على ثُلث مجمل النّزاعات إلّا بفارقٍ لا يُذكر؛ في حين أنّ أكثرَ من نصف البلدان والأراضي التي عانَت النّزاعات العُنْفيّةَ في الفترة 1990–2003 كانت من مجموعة الدّخل المنخفض.[8] وتشهد أفريقيا حالياً نحوَ 40٪ من النّزاعات في العالم (الرّسم 5.2)، بما في ذلك بضعةٌ من أشَدِّها دمويّةً خلال السّنوات الخمسَ عشرةَ الماضية. صحيحٌ أنّ العددَ الإجماليَّ للنّزاعات يتناقص، لكنّ حروبَ اليوم تدوم لفتراتٍ أطول. ومن عواقب ذلك، أنّ وقْعَها على التّنمية البشريّة شديدُ الإيلام.[9]

تكاليفُ التّنمية البشريّة من جرّاء النّزاع

يفرض النّزاعُ العُنْفيّ على التّنمية البشريّة بعضَ التكاليف الواضحة والفوريّة؛ حيث إنّ فقدانَ الحياة، والانجراح، والإعاقة، والاغتصابَ كلّها من النتائج المباشرة للنّزاع. غير أنّ ثمّة خسائرَ أقلُّ وضوحاً على نحوٍ فوريّ، وأقلُّ سهولةً للتحديد بالأرقام. فانْهيارُ المنظومات الغذائيّة، وتفكُّكُ الخدمات الصحيّة والتّعليميّة، وخسارةُ الدّخل، كلُّها من أوجُه النّزاع ذاتِ المُلابسات السّلبيّة الدّالّة للتّنمية البشريّة؛ مثلما للضُّغوط والرَّضّات النّفسيّة. ومن غير الممكن للإحصائيّات وحدَها إعطاءُ صورةٍ مرآتيّة عن الأثمان الكاملة – وغالباً ما تكون المعلوماتُ البيانيّةُ في أضعف حالاتها عن البلدان التي تُكابِد النّزاعات العُنْفيّة. لكنّ الواضحَ في الأمر أنّ التّكاليفَ البشريّةَ الفوريّة، رغْم كونها هائلةً، تُمثِّل جزءًا صغيراً ممّا تدفعه البلدانُ ثمناً للنّزاع.

يوفِّر دليلُ التّنمية البشريّة آليّةً لتفحُّص التّكاليف الأطول أمَداً للنّزاع. ولأنّ الدّليل يتأثّر بعواملَ مختلفةٍ عديدة، فمن الواجب اعتمادُ الحذر لدى تفسير العلاقة بين مجموع النّقاط لأيِّ بلدٍ مُعيَّن في هذا الدّليل الإنمائيّ وبين النّزاع في ذاك البلد. وحتّى مع هذه التّحذيرات التّوضيحيّة، يبقى هناك رابطٌ قويٌّ بين التّنمية البشريّة المتدنّية والنّزاعات العُنْفيّة. وفي حقيقة الأمر أنّ النّزاعَ العنيف هو واحدٌ من أضمن السُّبُل وأسرعِها للوصول إلى أسفل التصنيفات على جدول الدّليل – وواحدٌ من أقوى المؤشّرات على البقاء المُتطاوِل الأجَل هناك. فمن بين 32 بلداً، ضِمْن فئة التنمية البشريّة المنخفضة في الجدول، هناك 22 بلداً عانى النّزاعَ في وقتٍ ما منذ العام 1990. وفي خمسةٍ من هذه البلدان، انْعَكس اتجاهُ التّنمية البشريّة فعلاً خلال العقد المنصرم. ويتّضح وقْعُ النّزاعات العُنْفيّة المُميتُ على التنمية البشريّة، بسُهولةٍ، من خلال المعلومات التالية:

- عانت تسعةٌ من أدنى عشرة بلدانٍ في دليل التنمية البشريّة نزاعاتٍ في وقتٍ ما منذ العام 1990؛ بينها اثنان فقط يتَّبِعان النِّظامَ الديموقراطيّ.[10]
- شهِدت سبعةٌ من البلدان العشرة، الواقعة في أسفل جداول النّاتج المحليِّ الإجماليِّ للفرد، نزاعاً في الأعوام الحديثة العهد.
- عانَت خمسٌ من البلدان العشرة، ذات المعدَّلات الأدنى للعمر المتوقَّع لدى الولادة، نزاعاً في الأعوام الخمسةَ عشرَ الماضية.
- قاسَت تسعةٌ من البلدان العشرة، ذات النِّسَب الأعلى في العالم من حيثُ وفياتُ الرُّضّع والأطفالِ دون الخامسة، نزاعاً في الأعوام الحديثة العهد.
- شهدت ثمانيةٌ من البلدان العشرة، ذات النِّسَب الأدنى لالتحاق الأطفال بالمدارس، نزاعاتٍ في وقتٍ ما منذ العام 1990.
- كابَدَت تسعةٌ من البلدان الثمانيةَ عشر التي تدنّت درجاتُها في دليل التنمية البشريّة خلال التّسعينات نزاعاً في الفترة عينها؛ كما أنّ المداخيلَ للفرد ومعدّلاتِ الأعمار المتوقَّعة تراجعت في كلِّ هذه البلدان.

بنتيجة هذه الارتدادات في التّنمية البشريّة، صارت البلدانُ التي تقاسي النّزاعَ العنيف من بين المجموعة الأبعد عن المسار لإنجاز أهداف التنمية للألفيّة. وعلى الرّغم من أنّ الفجواتِ البيانيّةَ في بلدان النّزاعات تجعل من الصّعب ربْطَ مدى حدوث النّزاع بالأداء لتحقيق الأهداف، فإنّ الأدلّةَ بشأن وفيات الأطفال متوفِّرةٌ لجميع البلدان تقريباً؛ حيث كابَد النّزاعَ منذ عام 1990 ثلاثون بلداً من 52 تعاني فيها معدّلاتُ وفيات الأطفال ركوداً أو تزداد سوءًا. ومثلما هو الأمرُ في المجالات الأخرى للتنمية البشريّة، توفِّر المؤشّراتُ على رفاهة الأطفال مقياسَ تغيُّراتٍ حسّاساً يُسجِّل وقْعَ النّزاعات على حُسْن حالِ البشر.

ومع أنّ مؤشّراتِ دليل التّنمية البشريّة الخاصّةَ ببلدان النّزاع تستوقف الأنظار، غير أنها لا توفِّر سوى صورةٍ جامدة

واحدة لمشهدٍ متغيّرٍ باستمرار؛ إذ إنّ خسائرَ الرّفاه المنعكسة في تلك الصّورة تراكُميّةٌ، وتمتدّ عبْر أبعادٍ مختلفة للرّفاهة. في السّودان، مثلاً، لم يؤدِّ العنفُ إلى إزهاق أرواحٍ فقط؛ بل خلَق أيضاً تلك الأوضاعَ التي تُنقَل فيها ارتداداتُ التّنمية البشريّة من جيلٍ إلى آخر. ففي جنوب البلاد، لا يذهب إلى المدرسة إلّا نحوُ 20٪ فقط من الأطفال، ولا تتوفّر خدماتُ الصّرْف الصحّي الوافية إلّا إلى أقلّ من ثلث السكّان؛ كما أنّ معدَّلَ وفيات الأمومة (763 لكلّ 100 ألف ولادة حيّة) هو أحدُ أعلى المعدّلات في العالم، وضعفُ المعدّل في شمال السُّودان. وكانت التّسويةُ التي أنهت النّزاعَ الطويلَ الأمد بين شمال السُّودان وجنوبه قد خلَقت، على الأقلّ، إمكانيّةَ التّعافي؛ غير أنّ الميليشياتِ المدعومةَ من الحكومة في إقليم دارفور خطّطت في غضون ذلك لأزْمةٍ أخرى تنال من التنمية البشريّة، حيث تُقدَّر معدّلاتُ سوء التّغذية 40٪، وتصل نسبةُ المحرومين من الحصول على مياهٍ نظيفة إلى 60٪. ومع أنّ معدَّلَ وفيات الطفولة في السودان نصفُ متوسّطه في أفريقيا جنوب الصحراء، توحي أحدثُ التّقديرات بأنّ معدّلَ الوفيات في شمال دارفور هو ثلاثةُ أضعاف المتوسّط؛ وفي دارفور الغربيّة ستّةُ أضعافه. في هذه الأثناء، يخلق النّزاعُ أوضاعَ انْعدام الأمن الغذائيّ لأجَلٍ طويل. فالتشرُّدُ واسعُ الانتشار ومستمرٌّ بعِنادٍ إلى الحدّ الذي يُتوقَّع فيه ألّا تتمكّن سوى أُسَرٍ قليلة من العودة إلى أراضيها قبل موسم الزّرع للعام 2005؛ وتالياً، فإنّ فُرَصَ الحصول على الغذاء والدّخل، المحفوفةَ بالمخاطر، سوف تزدادُ سوءًا.

مثلما تُبيِّن قضيّةُ دارفور بأشدّ الحالات تطرُّفا، فإنّ النّزاعَ العُنْفي لا يُزهِق الأرواحَ بالرَّصاص فقط؛ وإنّما أيضاً عبْر تفتيت الأمن البشري على نحوٍ أعَمّ. وتترتّب على تعطُّل المنظومات الغذائيّة، وانْهيارِ سُبُل العيش، وتفتُّت الخدمات الأساسيّة المحدودة أصلاً، آثارٌ مُضاعفةٌ ضخمة؛ مع كوْن الأطفال في مقدّمة الضحايا. فمِن بين ثلاثة ملايين وفاةٍ في العالم، متعلّقةٍ بالنّزاعات العنيفة منذ العام 1990، بلغ عددُ الأطفال نحوَ مليونَين؛ وقد حدث الكثيرُ منها في جمهوريّة الكونغو الدّيموقراطيّة (الإطار 5.1). صحيحٌ أنّ وقْفاً تجريبياً لإطلاق النّار منذ سنة 2002 قد خفّض عددَ الوفيات الحاصلة كنتيجة مباشرة للنّزاع العُنْفيّ، غير أنّ «معدّلَ الوفيات الفائضة» – أي عددَ الذين يموتون بالإضافة إلى المعدّل المتوقَّع في عام عاديّ – يُوحي بأنّ تأثيرَ النّزاعات العُنْفيّة المُضاعف ما زال يُودي بحياة 31 ألفَ إنسانٍ كلَّ شهر. ويُعزى معظمُ هذه الوفيات إلى الأمراض المُعدية في صفوف الأطفال.

يمكن حتّى للنّزاع العُنْفي، الذي يندلع لفترةٍ محدودة، أن يخلُق لوْلبيّةً انْحداريّة؛ حيث انْعدامُ الأمن، والخسائرُ في البِنْية التّحتيّة الطبيعيّة، والنشاطُ الاقتصاديُّ المخفَّض، وتكاليفُ الفرَص المضيَّعة بسبب النّفقات العسكريّة، وفقدانُ الموجودات، والقابليّاتُ الأخرى للتأذّي، تُكوِّن مزيجاً سامًّا للتّنمية. فالنّزاعُ يزيد الفقر، ويخفِّض النُّموّ، ويقوِّض الاستثمار، ويدمِّر البِنيةَ التحتيّةَ التي يعتمد عليها التقدُّمُ في رفاه الإنسان؛ كما يُشجِّع المستوياتِ العاليةَ من الانفاق العسكريّ، مُحوِّلاً بذلك مواردَ ضروريّةً عن الاستثمار الإنتاجيّ. وتؤدّي النّزاعاتُ العنفيّةُ أيضاً إلى نشْر سوء التّغذية والأمراض المُعدية؛ عبْر انْهيار الخدمات، وانْتشار اللّاجئين والمشرَّدين. وسوف تتفحّص الأقسامُ التالية بعضَ العوامل الرئيسيّة التي تُسهِم في الخسائر اللّاحقة بالتّنمية البشريّة.

نُموٌّ اقتصاديٌّ بطيء؛ موجوداتٌ ومداخيلُ ضائعة

تنجُم عن النّزاع العُنْفيّ خسائرُ تنتقل عبْر مُجمل الاقتصاديّات ككُلّ، لتقوِّض إمكاناتِ النُّموّ. ومع موجوداتٍ وقدراتٍ أقلّ من الممكن لمواجَهة الخسائر في الدّخل والأصول، يكون الفقراءُ عُرْضةً للتأذّي البالغ من جرّاء الأثر الاقتصاديّ للنّزاع.

يُقدِّر البنكُ الدوليّ أنّ الحربَ الأهليّة تستمرّ في المعتاد سبعَ سنوات، يتناقص خلالها معدّلُ نُموّ الاقتصاد في كلّ سنة بنسبة 2.2٪.[11] معنى ذلك أنّ لبلدانٍ قليلةٍ تشهد تراجعاً بهذا الحجم إمكانيّةً يمكن تصديقُها لتخفيض الفقر إلى النِّصف بحلول عام 2015. فقد حدّدت دراسةٌ متوسّطَ تكلفة النّزاع في بلدٍ متدنّي الدخل بما يرقى إلى 54 مليارَ دولار، آخذةً في الحسْبان تَزايُدَ مخاطر النّزاع المستقبَليّ؛ على الرّغم من أنّ محاولاتِ تقدير الوقْع كمّياً عُرْضةٌ للتشكُّك في صحّتها على أُسُس منهَجيّة.[12] وما هو جليٌّ هنا أنّ الكمّياتِ المطلَقةَ كبيرةٌ جداً، وتُقزِّم المنافعَ المحتملة من تدفُّقات المساعدات؛ كما أنّ الخسائرَ التّراكُميّة تزداد مع استغراق النّزاع الأهليّ فتراتٍ أطول. فالنّزاعاتُ المُتطاولةُ الأمَد في أميركا اللاتينيّة خلَّفت أثراً حاداً على النُّموّ الاقتصاديّ؛[13] حيثُ يُقدَّر أنّ النّزاعَ المسلَّح في كولومبيا، بين القوّات الحكوميّة والمُتمرِّدينَ على السّلطة منذ عام 1992، اقتطَع نقطتين مئويّتين سنوياً من معدّل نُموِّها.

يُحدث النّزاعُ العُنْفيّ تفاعلاتٍ سلْسليّةً تُديم الخسائرَ الاقتصاديّة وتُضخِّمها. ويُمثِّل أيُّ اقتصادٍ متباطئ وأيُّ جوٍّ أمنيٍّ متقلّب عامِلَي تثبيطٍ قويَّين بالنسبة إلى الاستثمارات المحليّة والأجنبيّة، وحافزاً فعّالاً على هروب رأس المال –

لا يُزهِق النّزاعُ العُنْفي أرواحَ البشر بالرَّصاص فقط؛ وإنّما أيضاً عبْر تفتيت الأمن البشريّ على نحوٍ أعَمّ

الإطار 5.1 جمهوريّةُ الكونغو الدّيموقراطيّة – النِّزاعُ العُنْفيّ يخلِّف الدّولَ المشّة أسوأَ حالًا

لم يجتذب النزاعُ في الجزء الشرقيّ من جمهوريّة الكونغو الديموقراطيّة اهتمامَ وسائل الإعلام إلا قليلاً، كما أنه لم يعُد مشكلةً أمنيّةً دوليّةً كبرى على شاشات الرّادار لراسِمي السياسات في البلدان المتطوِّرة؛ مع أنه النزاعُ الأكثرُ فتْكاً بالحياة البشريّة منذ الحرب العالميّة الثانية.

يُوضِح هذا النزاعُ بيانياً كيف يمكن لعدد الإصابات المباشرة أن يُصوِّر التكاليفَ البشريّة بأقلَّ ممّا تقتضيه الحقيقة. فمقارنةُ معدّل الوفيات خلال فترة 1998–2004 بما كان يمكن أن يحدث في غياب النزاع العنفي تُبيِّنُ وجود 3.8 مليون حالة من «الوفيات الفائضة». ويُبيِّن النزاعُ إحدى الخصائص الأخرى للعلاقة بين النزاع العُنْفيّ والتنمية البشريّة: فاستتْبابُ السّلام لا يجلب معه تلقائياً استردادَ الخسائر في رفاه الإنسان. مثلاً أنه على الرّغم من التحسُّنات في الوضع الأمني منذ دخول الوقْف الموقَّت لإطلاق النار حيِّزَ التنفيذ في عام 2002، لا يزال معدّلُ الوفيات الأوليّ في البلاد 67٪ أعلى ممّا كان عليه قبل اندلاع النزاع، وضِعف المعدّل الوسطيّ في أفريقيا جنوب الصحراء؛ إذ ما زال نحو 31 ألفَ إنسانٍ يموتون شهرياً بما يتجاوز متوسِّطَ المستويات في أفريقيا جنوب الصحراء، نتيجةً للمرض وسوء التغذية والعنف.

بالإضافة إلى ذلك، عانت جماعاتٌ بأكملها من التهجير؛ حيث سجّل مكتبُ الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانيّة في مارس/آذار 2004 وجودَ 3.4 مليون مواطن كونغوليٍّ مهجَّرٍ داخلياً، من مجموع السكّان البالغ 51.2 مليون نسمة. ويؤدّي التّشريدُ والتعرُّضُ للتأذّي بمثْل هذا الحجم الكثيف إلى جعْل الوضع في الكونغو أسوأَ كارثةٍ إنسانيّة يُمنى بها عالمُ ما بعد عام 1945.

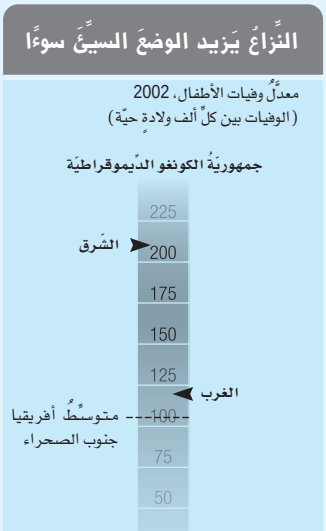
والأسرُ الفقيرةُ هي الأكثرُ تعرُّضاً للأذى بوجهٍ خاصّ؛ إذ يترافق التّشريدُ مع خسارة الموجودات لا سيّما في المناطق الريفيّة، حيث يكون السكانُ أكثرَ تعرُّضاً للنّهب الذي ترتكبه الجماعاتُ المسلّحة. فقد أُجبِرَ العديدُ من المزارعين على هجْر أراضيهم بحثاً عن مداخيلَ نقديّةٍ قصيرة الأمد، والالتحاق غالباً بالقوى العاملة في مشاريع التّعدين اللاّشرعيّة. وأفضى تمزُّقُ الزراعة إلى تقويض نُظُم الغذاء، واستفحال خطر سوء التغذية؛ حيث تبلغ نسبةُ الإنتاج الزراعيّ الآن في المقاطعات الشرقيّة عُشْرَ المستوى الذي كان سائداً قبل اندلاع الحرب. وحتى الأماكنُ التي تتوفّر فيها المحاصيلُ أو السلّعُ المنتَجةُ للتبادُل، فإنّ توقُّفَ مواصلات النّقل النّهريّ يزيد من محدوديّة الوصول إلى الأسواق. وفي هذا البلد ككُلّ، يُعاني سوءَ التغذية نحوُ ثلاثة أرباع السكان – أي ما يعادل 35 مليون نسمة.

يتصدّر الأطفالُ قائمةَ المتعرِّضين للإصابات الناجمة عن النزاع (أُنْظُر الرّسْم)؛ حيث تجدّد بروزُ الأمراض، مثْل الحصبة والسُّعال الدِّيكي، وحتى الطاعونِ الدُّبْلي، كأخطار رئيسيّة. ففي عام 2002، بلغ معدّلُ وفيات الرُّضَّع في المقاطعات الشرقيّة 210 حالات لكلِّ ألف ولادة حيّة – ما يقرُب من ضِعفه في أفريقيا جنوب الصحراء، وأكثرَ من 70٪ فوق المتوسِّط القوميّ للبلد. وقد هبط معدّلُ وفيات الأطفال في المقاطعات الشرقيّة خلال فترة 2003–2004؛ مبيِّناً «هديّة السلام» على صعيد الحالات المُنقَذة، وموفِّراً الدلائلَ على التكاليف التي كبَّدها النزاع. وترك هذا النّزاعُ بصماته في التعليم أيضاً؛ حيثُ هبطت معدّلاتُ الالتحاق المدرسيّ في هذا البلد من 94٪ عام 1978 إلى 60٪ عام 2001.

تستمر مظاهرُ انعدام الأمن قائمةً؛ إذ على الرّغم من اتفاقيّة السلام الشاملة للجميع التي وُقِّعت في عام 2003، لا يزال مئاتُ آلاف المواطنين غيرَ قادرين على استئناف حياتهم بشكل طبيعيّ. والحقيقة أنّه منذ نوفمبر/تشرين الثاني 2004، هجر نحو 200 ألف إنسانٍ منازلَهم في مقاطعتَي كيڤو الشماليّة والجنوبيّة، بحثاً عن الأمان في الغابات.

وتشير تكاليفُ النزاع المتواصلةُ إلى مكامن الضّعف في اتفاقيّة السلام؛ حيث لا تزال قواتٌ مسلّحة من بلدانٍ أخرى تعمل على نحوٍ واسع في جمهوريّة الكونغو الديموقراطيّة، بالإضافة إلى جماعات المتمرِّدين. وقد باتت المنطقةُ الشرقيّة قاعدةً عسكريّة تستخدمها القوّاتُ الديموقراطيّة لتحرير رواندا – المكوَّنةُ من متمرِّدي الهُوتو الذين ارتبط اسمُهم بالإبادة الجماعيّة عام 1994. وتجتذب هذه المنطقةُ أيضاً قواتٍ من دُوَل مجاورة تسعى إلى استغلال ثرواتها المعدنيّة الهائلة. فنزْعُ سلاح القوات الديموقراطيّة لتحرير رواندا، وطردُ القوات المسلّحة التابعة لدُول أجنبيّة، واستعادةُ السّيطرة الفعّالة للدولة على الثروات المعدنيّة، مستلزَماتٌ فوريّة لبسْط سلامٍ حقيقيّ.

النِّزاعُ يَزيد الوضعَ السيِّئَ سوءًا



المصدر: الصّليبُ الأحمرُ الدّوليّ 2005.

المصدر: FAO 2004b; IRC 2004; Global IDP Project 2005b; Oxfam GB, Save the Children and Christian Aid 2001; UNICEF 2000, 2001b; UN OCHA 2002, 2004a, b; Oxfam International and others 2002; UNCHR 2004; WHO 2004a; Human Rights Watch 2004a.

حيثُ سُجِّلت تحويلاتٌ في بعض البلدان بنسبة 20٪ تقريباً من الثّروات الخاصّة بمجرّد أن لاحَت في الأفق نُذُر النِّزاع.[14] وبجانب هبوط الاستثمار، تبرز خسارةُ سنوات من التّنمية، عبْر تدمير رأس المال المادّيّ. فالطُّرقُ والجُسورُ ونظُمُ الطاقة المدمَّرةُ تجسِّد خسارةً في الاستثمار السابق، فضلاً عن الخطر الذي يتهدَّد عمليّةَ التّعافي في المستقبل. ويُقدَّر أن السلفادور خسرت ما قيمتُه 1.6 مليار دولار من البنية التحتيّة خلال سنوات النِّزاع فيها، مع عواقبَ مدمِّرة لأداء نُموّها.[15]

ويبدو أنَّ الروابطَ بين النِّزاع العنيف والنُّموّ تنحُو في كِلا الاتجاهين؛ ولذا، فإنّ البلدانَ الفقيرة أكثرُ عُرضةً لنشوب النِّزاع. فقد استنتج بحثٌ اقتصاديٌّ إحصائيّ عبْر البلدان أنَّ تلك التي يبلغ فيها الدّخلُ 600 دولار للفرد يُرجَّح أن تكون أقلَّ تعرُّضاً لحربٍ أهليّة بنَحو النصف، مقارنةً ببلدانٍ يبلغ فيها الدّخلُ للفرد 250 دولاراً.[16] ويدلُّ هذا على أنَّ الفاقةَ والنُّموَّ المتدنِّيَ يرتبطان بالنِّزاع، الذي يعمل بدَوره على تعزيز الظروف المهيِّئة لهما. فشَرَكُ النِّزاع، بالنّسبة إلى العديد من البلدان، هو جزءٌ من شَرَك الفقر.

ليست التكاليفُ الاقتصاديّة المرتبطةُ بالنِّزاع محتواةً بإحكام ضمْن الحدود القوميّة. فالأثرُ الأشدُّ فوريّةً لحرب أهليّة في بلدٍ ما، يظهر في البلد المجاور ويتجسّد بتدفُّق اللاجئين؛ كالأفغان في باكستان وإيـران، والكونغوليين والبُروندييّن في تنزانيا، والسُّودانيين في تشاد. بيْد أنَّ الأثرَ الأوسع يكمن في المخاطر المتزايدة للانجرار إلى النِّزاع، والارتفاعات المتتالية في الإنفاق العسكري، وتدهور الاستثمار في المنطقة ككُلّ، وتقطُّع أوصال الطرُق التجاريّة. فالبلدُ الذي يجاور منطقةَ نزاعٍ يمكن أن يتوقّع هبوطاً في معدَّل نُموّه بمقدار نصْف نقطةٍ مئويّةٍ تقريباً.[17]

بالإضافة إلى الخسارة المباشرة التي تصيب المداخيلَ والاستثمارات، ثمَّة تكاليفُ يتبدّى تأثيرُها على التنمية البشريّة. فالإنفاقُ العسكري يزداد خلال الحروب الأهليّة، مع ما يرتبط بذلك من خسائرَ في الفُرص المُتاحة. وفي المتوسِّط، تتسبب حربٌ أهليّة باستهلاك الإنفاق العسكري نسبةً إضافيّة من الناتج المحليِّ الإجماليّ، مقدارُها 1.8٪.[18] وهذه مواردُ يمكن أن تكون أكثرَ إنتاجيّةً؛ إذا وُظِّفت لتأمين الخدمات الاجتماعيّة، والبِنية التحتيّة الاقتصاديّة.

في التطلُّع إلى ما أبعدَ من المستوى الكُلِّي الشّامل، يتّضح أنَّ تكاليفَ النزاعات تقع بشكلٍ غيرِ متناسب على الفقراء والمهمَّشين. ويمكن للتخوّف من النزاع العُنْفيّ أن يُقطِّع أوصالَ نظُم التجارة المحليّة ويُقصِي الناسَ عن الأسواق التي تعتمد عليها أسبابُ عيْشهم – وأحياناً، سبُلُ بقائهم على قيْد الحياة. فقد أدَّى النزاعُ العُنْفيّ في شمال أوغندا إلى تمزُّقٍ متكرِّر في أسواق الماشية، مع عواقبَ وخيمةٍ ومدمِّرة كانت من نصيب المزارعين الرُّعاة – وهُم بعضُ أفقر المجموعات في البلاد. أما إقليمُ كاراموجا الواقعُ في شمال شرق أوغندا، المجاورُ لكلٍّ من السُّودان وكينيا، فيبدو أنه ليس على خريطة الإعلام المعتادة لمناطق النِّزاع الحامي؛ بيْد أن حجمَ المعاناة التي يخلقها النزاعُ العُنْفي يُوجِب أن يكون كذلك. فقد زاد النِّزاع، المتولِّدُ جزئياً من التنافس الكثيف على الموارد، من تعرُّضيّة رعاة الماشية في كاراموجا للفقر (الإطار 5.2).

ليست بلدانُ الدَّخل المتدنِّي وحدَها التي تُبدي رابطاً قوياً بين النِّزاع العُنْفيّ والاضطراب الاقتصاديّ. فالنِّزاعُ يُعطِّل أيضاً أسواقَ العمل في بلدان الدَّخل المتوسّط، ويقلِّص العائداتِ من أهمِّ موجودات الفقراء؛ وهو عملُهم الكادِح.

يمكن للبلدِ الذي يجاوِر منطقةَ نزاعٍ أن يتوقّع هبوطاً في معدَّل نُموّه بمقدار نصْف نقطةٍ مئويّةٍ تقريباً

الإطار 5.2 وقْعُ عدَم الأمن على سُبُل العيش – مِثالٌ من كراموجا الأوغنديّة

يُدمِّر النزاعُ العُنْفيّ أسبابَ العَيش والرِّزق، فضلاً عمّا يُلحقه من خسائرَ في الأرواح. وحينما ينهار السلام، غالباً ما تتوقّف حركةُ السِّلع؛ مع تخلّي التجّار عن المناطق المتأثِّرة، وانخفاض أسعار المنتجات المتَّجَر بها، وضُمور مداخيل الفقراء. وكانت المجتمعاتُ الرَّعَويّةُ في أفريقيا الشرقيّة بين أكثر المناطق تأثُّراً.

يُبيِّن إقليمُ كراموجا في شمال شرق أوغندا – المتألِّفُ من مقاطعات كُوتيدو ومُوروتُو ونَكابيريت – ما يمكن أن يحدث عندما يعزِّز النزاعُ العُنْفيّ وتمزُّقُ السوق أحدُهما الآخر؛ وكيف يُمسي اللاأمنُ الاقتصاديّ مُزمناً. فإقليمُ كراموجا، المتاخِمُ للسودان وكينيا، يمثِّل تحدِّياً تنموياً فريداً؛ من حيث إنه أحدُ أفقر الأقاليم في أوغندا، وفيه بعضُ أسوأ مؤشِّرات التنمية البشريّة. وتتّسم هذه المنطقةُ بكونها شبهَ قاحلةٍ، ومعرَّضةً للجفاف؛ كما أنها ذاتُ منافذَ محدودةٍ إلى الأسواق، وتوفيرٍ هزيل للخدمات الاجتماعيّة.

للنزاع في إقليم كراموجا، الذي يتكوَّن معظمُ سكّانه من الرّعاة، جذورٌ معقَّدة. فالحكوماتُ الاستعماريّة، وحكوماتُ ما بعد الاستعمار حتى عهدٍ قريب، كانت تنظر إلى أسلوب العيش الرَّعَوي في الإقليم بأنه قديمُ الطِّراز، وعقيمٌ اقتصادياً، ومدمِّرٌ بيئياً. وقد بُذِلت جهودٌ لتعزيز الاستقرار بتخفيض أعداد الماشية، وإرساء الحدود، والحدِّ من الانتقال إلى مناطق الرَّعي خلال موسم الجفاف، وفرْض تكثيف الزراعة.

شملت العواقبُ تنافُساً متزايداً على الموارد الشّحيحة، وفاقةً شديدة للأُسَر الرَّعَويّة. ومع تدهور أسباب العيش، باتت الإغارةُ على قطعان الماشية استراتيجيّةً للبقاء. وقد عنَت التدفّقاتُ الكبيرة للأسلحة الصغيرة – إثْرَ النزاعات في الصومال وإثيوبيا؛ ومنذ عهدٍ قريب في منطقة البحيرات الكبرى، الأوسع نطاقاً – أنَّ هذه الغارات اتّخذت أشكالاً دمويّةً بصورةٍ متزايدة، شأنُها في ذلك شأنُ العمليّات الانتقاميّة.

في الوقت الراهن، تُبقي النزاعاتُ حول الماشية والرَّعي على تصاعُد العنف بين مختلف العشائر الرَّعَويّة؛ وهو عنْفٌ يعبر الحدود. ففي مارس/آذار 2004، أغارت قبائل الدُّودُوث على التُّوركانيين الكينيين، الذين عبروا إلى أراضيها لرَعي 58 ألفاً من ماشيتهم. وفي غارةٍ واحدة، فقد التُّوركانيُّون 2915 رأساً من الماشية للمُغيرين.

وقد أصبح قطعُ الطريق ميزةً معهودة للنّزاع؛ حيث وقع في عامَي 2003 و2004 ما لا يقلُّ عن عشْر شاحناتٍ ضخمة، محمَّلة بالماشية، في كمائنَ على طريق كوتيدو–مْبالي. وبات التجارُ الآن غيرَ راغبين في استيراد الماشية من الأسواق الرَّعويّة في المنطقة؛ بحيث وصلت المشترياتُ في مارس/آذار 2003 إلى أقلَّ من عُشْر المستوى الذي كان سائداً قبل ذلك بسنةٍ واحدة.

أدَّت الغاراتُ المسلَّحة إلى دمار البِنية التحتيّة الصحيّة والتعليميّة؛ وهجر عاملون صحيّون ومعلمون كثيرون أعمالَهم خوفاً من القتل إبّان المناوشات المحليّة. فخلال عامَي 2003 و2004، قُتل عاملان صحيّان وخمسةُ معلمين خلال أدائهم واجبَهم. ومن مضاعفات ذلك، تدنّي فُرَص الوصول إلى الخدمات الاجتماعيّة.

وقد شجَّع فشلُ معالجة الفاقة الرّيفيّة مأسَسةَ النزاعات والغارات العُنْفيّة باعتبارها من صلْب النّزعة الرَّعَويّة في كراموجا؛ حيث يشكِّل النزاعُ جزءًا من الحياة اليوميّة. وخلقت العسكرةُ المكثّفةُ للإقليم وضعاً الآن بات فيه الخروجُ على القانون، والقتلُ ونهْبُ الممتلكات، وحمْلُ السلاح أسلوبَ الحياة العاديّ.

المصدر: Gray 2000; Nangiro 2005; Odhiambo 2004.

ففي الأراضي الفلسطينيّة المحتلّة، أسهَم تمزُّقُ سوق العمل في زيادة الفقر على نحوٍ حادّ؛ كما تَلازَم ارتفاعُ البطالة، وتزايُدُ الفقر، وهبوطُ الدخل، مع تدهْورٍ أوسَعَ نطاقاً في مؤشِّرات التنمية البشريّة (الإطار 5.3).

يمكن للخسائر التي تُمنى بها الأصولُ الاقتصاديّةُ أن تُحدِث آثاراً مدمِّرة، بحرمانها الأسَرَ الفقيرةَ من المداخيل الإضافيّة والادِّخارات التي تُوفِّر لها الأمنَ في مواجهة أخطار المستقبل. وتتَّضح المشكلاتُ على نحوٍ خاصّ في المناطق الرِّيفيّة عندما يفقد السكّانُ فرَصَ الوصول إلى الأراضي الصالحة للزراعة، أو الماشية، أو الأدوات والبُذور؛ أو عندما تُدمَّر البِنيةُ التحتيّةُ الزراعيّة، مثل نظُم الرِّي. ففي منطقة بحر الغزال السُّودانيّة الجنوبيّة، خسرت 40٪ من الأُسَر كلَّ قطعانها خلال نزاعٍ امتدَّ عشرين سنة.[19] وفي الوقت نفسه، فإنَّ الخسائرَ التي مُنيت بها القوّةُ العاملةُ من الذكور كثَّفت الضغوطَ على النِّساء، السّاعيات إلى إعادة بناء الموجودات والمحافَظة على المداخيل. وقد ارتفعت النسبةُ بين الإناث والذُّكور في المنطقة إلى 2 مقابل 1،[20] وازداد بنتيجة ذلك الضغطُ على النِّساء باعتبارهنّ ربّات الأسَر؛ حيث لا يستلزم الأمرُ وجوبَ اعتنائهنّ بالأطفال فحسْب، بل أيضاً ضرورةَ إيجاد العمل والدَّخل في بيئاتٍ غيرِ آمنة إلى حدٍّ بعيد.

كذلك يمكن للخسائر المباشِرة في الإنتاج الزِّراعي والبنية التحتيّة أن تكون لها عواقبُ مدمِّرةٌ تنعكس على جهود خفْض الفقر، إذ من المقدَّر أنَّ الخسارةَ الصّافية في الإنتاج الزِّراعي، الناجمةَ عن العنْف المسلّح في أفريقيا، بلغ 25

الإطار 5.3 الأراضي الفلسطينيّةُ المحتلّة – كيف يُعكَس اتّجاهُ التّنمية البشريّة

سجَّلت الأراضي الفلسطينيّةُ المحتلّة بعضَ التحسُّن في التنمية البشريّة على امتداد التسعينات؛ لكنَّ الانتفاضةَ الثانية منذ سبتمبر/أيلول عام 2000، وما يرتبط بها من إغاراتٍ عسكريّة في الضفّة الغربيّة وغزّة، أدّت إلى تدهْورٍ حادٍّ في مستوى المعيشة والفُرَص الحياتيّة.

وأحدُ تأثيرات هذا النزاع، انكماشٌ كبير في الاقتصاد الفلسطينيّ. فعمليّاتُ إغلاق الحدود منعت وصولَ العمّال إلى أسواق العمل في إسرائيل؛ كما عانت المؤسّساتُ الصغيرة في تلك الأثناء من انقطاعات إمدادات المُدخَلات، والإقصاء عن الأسواق. وبتأثير ذلك، تدنَّت الأجورُ وازدادت البَطالة. فقد ارتفعت معدّلاتُ البَطالة من 10٪ قبل سبتمبر/أيلول عام 2000 إلى 30٪ عام 2003؛ ثمّ قفزت في سنة 2004 إلى 40٪.

حتى العام ألفَين، شهدت القوى العاملةُ المتعلِّمةُ والمتزايدةُ اليُسْر زيادةً في الفقر بالِغةَ التأثير، حيث ارتفع معدّلُه بما يُجاوِز الضِّعفَ من 20٪ سنة 1999 إلى 55٪ سنة 2003 (أُنْظُر الجدول).

وقد عطَّل النزاعُ كلَّ الأنشطة الاقتصاديّة؛ كما حدث مثلاً في الضِّفّة الغربيّة لمنطقةٍ مزدهرة نسبياً هي مدينة نابلس، التي كانت في فترة ما قبلَ سبتمبر/أيلول عام 2000 محوراً تجارياً. فنتيجةً للنزاع، شهدت المدينةُ وجوداً عسكرياً متنامياً، وفتراتِ منْع تجوُّل طويلةً (24 ساعةً يومياً خلال معظم النِّصف الثاني من عام 2002)، ومزيداً من نقاط التفتيش وإغلاق طُرُق المنافذ. وفي مآل الأمر: مَتاجرُ تُقفَل، وعمّالٌ يبيعون أدواتِهم، ومزارعون يبيعون أراضيَهم.

أثَّرت القيودُ على الحركة في قطاعَي الرعاية الصحيّة والتعليم؛ بحيثُ إنّ نصفَ السكّان الفلسطينيِّين تقريباً عاجزون عن الحصول على الخدمات الصحيّة. وقد تراجعَت العنايةُ الأموميّةُ على نحوٍ حادٍّ بحلول عام 2002، كما ازداد سوءُ التغذية المزمِن لدى الأطفال إلى 50٪ في كِلا الضّفة الغربيّة وغزّة. وخلال السنوات الأربع الماضية، أُصيبَت 282 مدرسةً بأضرار، فيما تُعتبَر 275 مدرسةً أخرى في خطّ المواجَهة المباشر.

وتؤثِّر حالةُ اللاأمن المتفاقِمةُ في فُرَص العمل، وتوفير الخدمات الأساسيّة؛ مع ما يترتّب على ذلك من عواقبَ سلبيّةٍ، وارتداداتٍ في التنمية البشريّة، للسكّان الفلسطينيِّين.

ارتدادُ التّنمية البشريّة على نطاقٍ واسع

المؤشر	قبل سبتمبر/أيلول 2000	2001	2002	2003
نسبةٌ مئويّة				
معدّلُ الفقر	20.1	45.7	58.6	55.1
معدّلُ البَطالة	10.0	26.9	28.9[a]	30.5
نساءٌ يتلقّيْن رعايةً إبّان الحمْل	95.6	..	82.4	..
نساءٌ يلِدْنَ منْزلياً في الضفّة الغربيّة	8.2	7.9	14.0	..
سوءُ تغذيةٍ مزمِنٌ لأطفالٍ في الضفّة الغربيّة	6.7	..	7.9	9.2
سوءُ تغذيةٍ مزمِنٌ لأطفالٍ في غزّة	8.7	..	17.5	12.7

.. غيرُ متوفّرة

a. البياناتُ اعتباراً من الرُّبع الأوّل للعام 2002

المصدر: مكتبُ الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانيّة (UN OCHA) 2004b.

مليار دولار خلال فترة 1970-1997؛ أي ما يعادل ثلاثةَ أرباع مجمل المعونات خلال الفترة نفسِها.[21] فمع تشريد نحو 500 ألف عائلة مُزارِعة في سيراليون،[22] هبط إنتاجُ الأرُزّ (وهو المحصولُ الرئيسيّ) إلى 20٪ من مستويات فترةِ ما قبلَ الحرب.[23]

الفرصُ الضائعةُ في التعليم

يُكوِّن التعليمُ إحدى لَبِنات التنمية البشريّة. فهو ليس مجرّدَ حقٍّ أساسي، بل هو أساسٌ للتقدُّم في مجالاتٍ أخرى؛ بما في ذلك الصحّة، والتغذية، وتطويرُ المؤسّسات والمجتمع الديموقراطيّ. غير أن النِّزاعات تقوِّض هذه الأسسَ، وتُسهِم أيضاً في خلق الظروف التي تؤبِّد العنف.

يدمِّر النـزاعُ العُنْفيّ بِنيةَ التعليم التحتيّة، ويخفِّض الإنفاقَ على المدارس والمعلِّمين، ويمنع الأطفالَ من الذهاب إلى مدارسهم والمداومة في صفوفهم؛ كما تكون المدارسُ في أحيانٍ كثيرة هدفاً للمجموعات المُعادية للحكومات، لأنها مرتبطةٌ بسُلطة الدولة. فخلال الحرب الأهليّة الموزامبيقيّة (1976-1992)، أُقفِل نحوُ نصف المدارس الابتدائيّة أو دُمِّر بحلول عام 1989،[24] ونالت بِنيةُ التعليم التحتيّةُ أيضاً نصيبَها من الخراب في الأراضي الفلسطينيّة المحتلَّة، حيث أُصيبت 282 مدرسةً بأضرارٍ بين عامَي 2000 و2004 (الإطار 5.3). أمّا قدرةُ الحكومات في المحافظة على نظُم التعليم إبّانَ النِّزاعات، فتشهد مزيداً من التّفتُّت بسبب قيود الميزانيّة؛ فيما يَزحم الإنفاقُ العسكريّ نظيرَه الاجتماعيّ. ويتبيّن من بلدان الدّخل المتدنّي التي لديها بياناتٌ أنَّ الإنفاقَ على التّعليم منذ عام 1990 كان في بلدانٍ خالية من النِّزاع 4.2٪ من الناتج المحليّ الإجماليّ، مقابل 3.4٪ - أي أدنى بنحو الخُمس - في بلدانٍ تُكابِد النِّزاعات.[25]

تخلق النِّزاعاتُ العُنْفيّة أيضاً حواجزَ أمام التعليم، إذْ إنّ الوالدين يتردَّدون في إرسال أولادهم إلى المدرسة عندما توجد مخاطرُ أمنيّة. ففي كولومبيا، يرتفع معدَّلُ ترْك الأطفال تعليمَهم المدرسيّ في بلديّاتٍ يَنشط فيها شبْهُ العسكريِّين والمتمرِّدون، عمّا هو عليه في مناطقَ أخرى.[26] وثمّة صِلةٌ وثيقة بين عدم الأمن المرتبط بالنِّزاع العُنْفيّ وبين التمييز الجُنُوسيّ في التعليم؛ إذ حتى في المناطق التي يتوفَّر فيها التعليمُ المدرسيّ (في مخيّمات الإغاثة، مثلاً)، يغدو الخوفُ من اللاّأمن الشخصيّ عاملاً رئيسياً في عدم السّماح للفتيات بالذهاب إلى المدرسة. وقد بلغت نسبةُ البنات إلى الصِّبيان الملتحقين بالمدارس الابتدائيّة 0.83 في 18 بلداً متدنّيَ الدَّخل من تلك البلدان التي عانت النِّزاعات في وقتٍ ما منذ عام 2000، وتوفَّرت عنها البيانات؛ فيما كانت النسبةُ نفسُها لبلدانٍ متدنّيةِ الدَّخل لم تخُض نزاعاً 0.90.[27]

يقدِّم التعليمُ مثلاً آخر على كيفيّة خلْق النِّزاع العُنْفيّ حلقةً يصعُب كسرُها. فقد وجد مسْحٌ تناول المقاتلين السابقين في سيراليون أنَّ الغالبيّةَ الكبرى لِمَن شاركوا في عمليات التمرُّد الوحشيّة أتَوْا من صفوف الشباب الذين كانوا يعيشون ظروفاً قاسية قبل اندلاع الحرب. فبناءً على مقابلاتٍ أُجرِيت مع ألف مقاتلٍ سابق، خلَص المسحُ إلى أنّ 50٪ منهم تركوا المدرسةَ إما لأنهم لم يتمكّنوا من توفير الأقساط، وإمّا لأن المدرسةَ أقفلت أبوابَها.

العواقبُ السلبيّة المنعكسةُ على الصحّة العامّة

تُعتبَر الصحّةُ، شأنُها في ذلك شأنُ التّعليم، أحدَ العوامل الحاسمة الرئيسيّة للتّنمية البشريّة. فالنِّزاعُ العُنْفيّ يولِّد على المدى القريب مخاطرَ صحّيّةً جليّة؛ إلاّ أنّ تأثيرَه في الصحّة يُزهِق على المدى البعيد أرواحاً أكثرَ ممّا تفعله الطَّلَقاتُ النّاريّة.

تندرج في هذه الخانة أغلبيّةُ وفيات الأطفال المَعْزُوَّة إلى النِّزاعات، والبالغة مليونَين. وعلى النحو نفسه، فإنَّ القابليّةَ المتزايدة للتأذّي من الأمراض والإصابات تُكوِّن تهديداتٍ رئيسيّةً للمجموعات المعرَّضة للانجراح؛ وبخاصّة اللاّجئون، والمشرَّدون في أوطانهم. فغالباً ما يُستشهَد بالحالات الحادّة من سُوء التغذية، والأمراض الذَّرَبيّة الإسهاليّة، والحصْبة، والإصابات التنفُّسيّة، والملاريا؛ كأسبابٍ لكوْن معدّلات الوفيات في أوساط اللاجئين أعلى من معدلات الخطِّ القاعديّ في أجزاءٍ من أفريقيا بأكثرَ من 80 ضعفاً.[28] ولكن، حتى السكّانُ غيرُ المهجَّرين يُقاسون لأنَّ الأمراضَ التي تنتشر في مخيّمات اللاّجئين ما تلبث أن تنتشر بسهولة إلى المناطق المحلّيّة. ففي الشِّيشان، وُجد أنَّ معدَّلَ السلِّ بلغ 160 حالةً بين كلِّ 10 آلاف؛ بالمقارنة مع 90 في بقيّة الاتِّحاد الروسيّ.[29]

إنّ للنِّزاع العُنْفيّ سِجلَّ مسارٍ مثبَتاً في تمزيق الخدمات الصحيّة الأساسيّة، وخصوصاً في المجتمعات الفقيرة. وكما تُعامَل المدارس، كذلك الأمرُ بالنّسبة إلى المنشآت الصحّيّة التي غالباً ما تراها مجموعاتُ المتمرِّدين أهدافاً عسكريّةً مشروعة. فما يقرب من نصف المراكز الصحيّة الأساسيّة في موزامبيق سُلِب ونُهِب، ولُغِّمت المناطقُ المحيطة بها، خلال الحرب الأهليّة؛[30] فضلاً عن أن العديدَ من أفراد الجهاز الطبيِّ قد يَفرُّون من مناطق النِّزاع. ولكن، حتى المناطقُ التي

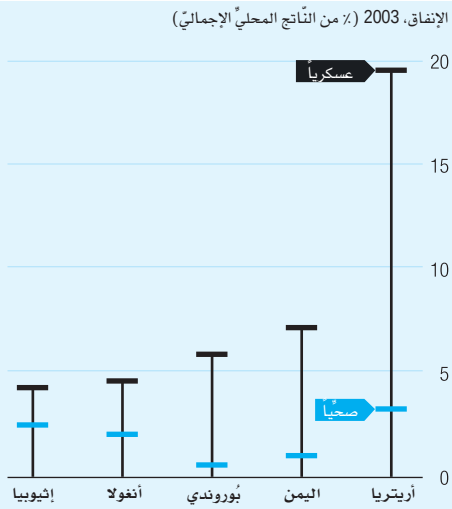
كما تُعامَل المدارس، كذلك الأمرُ بالنّسبة إلى المنشآت الصحّيّة التي غالباً ما تراها مجموعاتُ المتمرِّدين أهدافاً عسكريّةً مشروعة

مع أنّ مجتمعاتٍ بكاملها تعاني عواقبَ النّزاعات العُنْفيّة، فإنّ النّساءَ والأطفالَ همّ الأقلّ تحصّناً إلى حدٍّ كبير

تتمتع بمؤشّرات صحيّة جيّدة قبل اندلاع دورة العنف يمكنها أن تشهد تدهوراً حادًّا. ففي البوسنة-الهرسك، حُصِّن 95٪ من الأطفال قبل نشوب الحرب في أوائل التسعينات. وبحلول عام 1994، أي عند ذروة القتال، هبط معدَّلُ التّمنيع إلى أقلّ من 35٪.[31] وكما تُبيِّن هذه الحالة، يمكن للنّزاع أيضاً أن يُعطِّل تقديمَ المنافع العامة الهامّة لتحسين الصحّة في المجتمع، ويُضعِف مكافحةَ الأمراض المميتة. فبالرُّغم من المحاولات في مختلف أنحاء العالم للقضاء على دودة غينيا والعمى النَّهري وشلل الأطفال، انتشرت هذه الأمراضُ بشكلٍ واسع في المناطق التي قاسَت أشدَّ النّزاعات عنفاً في أفريقيا.[32]

كان للنّزاعات المسلّحة دورٌ في نشر وباء نقص المناعة البشريّة/متلازمة نقص المناعة المكتسَب (الآيدز/السِّيدا). ففي عام 2003، كان هناك 17 بلداً يعيش في كلٍّ منها أكثرُ من 100 ألف طفل يَتَّمهُم هذا المرض؛ بينها 13 بلداً كانت مسرحاً للنّزاعات أو على شفير حالة الطّوارئ.[33] وثمّة عواملُ متعدِّدةٌ يمكن أن تُسهم في نشر نقص المناعة إبّان الأوضاع النّزاعيّة، يؤدّي العديدُ بينها إلى جعْل النساءَ عُرضةً للتأذّي الشّديد، منها التهجيرُ السكّاني؛ وانهيارُ العلاقات؛ واستخدامُ الاغتصاب سلاحاً؛ والإكراهُ المتزايد على ممارسة الجنس، مقابل المال أو الغذاء أو الحماية؛ وانهيارُ النُّظُم الصحيّة الذي ينجُم عنه تعطُّلُ فرَص الحصول على معلوماتٍ وإمدادات يُمكن أن تساعد في السيطرة على التعرُّض لنقْص المناعة؛ وتدهورُ العمليّات الآمنة لنقْل الدم.[34]

الرسم 5.3 أولويّاتُ الإنفاق لبلدان التّنمية البشريّة المتدنية التي شهدت نزاعاتٍ منذ عهدٍ قريب



المصدر: جدولُ المؤشّرات 20.

ومثلما في التعليم أيضاً، تقلِّل النّزاعاتُ المسلّحة من الموارد المتوفِّرة للرعاية الصحيّة (الرّسم 5.3). ففي عام 2002، أنفقت البلدانُ ذاتُ المرتبة المتدنِّية في دليل التنمية البشريّة 3.7٪ كمعدّل وسَطي من ناتجها المحلي الإجماليّ على المصاريف العسكريّة؛ بالمقارنة مع 2.4٪ على الصحّة.[35] وفي بعض الحالات – في إريتريا وبوروندي، على سبيل المثال – تُخصِّص البلدانُ نسبةً للإنفاق العسكري أعلى بكثيرٍ ممّا تُنفقه على التعليم والصحة مجتمعَين.

التشرُّد واللاأمنُ والجريمة

إنّ التّشريدَ لازمةٌ حتميّةٌ تقريباً للنّزاعات العُنْفيّة، عواقبُها على الأغلب طويلةُ الأجل. فإثْرَ فقدان الناس منازلَهم وموجوداتهم، يُتركون دون وسائلَ تُعينهم على استمرار العيش والبقاء. وحتى الأسَرُ، التي كانت ذاتَ يوم موسِرةً، لا تستطيع أن تُعيل نفسَها أو تُعين أقاربَها الأكثرَ فقراً. وبالنسبة إلى الأسَر الفقيرة، يتجسَّد فقدانُ الأصول في الخطر المتعاظم لسوء التغذية والمرض.

نتيجةً للنّزاعات، يُقدَّر أنّ في العالم اليوم نحوَ 25 مليون مشرَّد؛ هجَّرتهم الجماعاتُ المسلَّحة، أو تفادَوا العنفَ هرباً، ويواجهون إمكانيّةَ التأذّي الحادّ. وقد غدت مخيّماتُ منطقة دارفور – التي تأوي، وفْقَ التقديرات، 1.8 مليون إنسان – رمزاً للمشرَّدين. ويواجه هؤلاء النّاسُ الذين نزَحتهم الميليشياتُ المدعومةُ من الدولة مخاطرَ سوء التغذية والأمراض المُعْدية، على نحوٍ أعلى بكثيرٍ مما كانوا يواجهونه قبل ذلك. وفي كولومبيا، أدَّت الحربُ الأهليّةُ المتطاولة إلى أحد أكبر فصول التهجير منذ تلك التي تسبَّبت بها الحربُ العالميّةُ الثانية في أوروبا. فبحلول عام 2002، بلغ عددُ المشرَّدين أو اللاجئين مليونَين من أصل سكّان كولومبيا البالغ عددُهم 43.5 مليون نسمة.[36] وقياساً بعدد السكان، قاسَى بعضُ البلدان مستوياتِ تشريدٍ حتى أسوأ من ذلك. فثلاثةُ أرباع المليون شُرِّدوا داخل غواتيمالا أو فرُّوا إلى المكسيك بحُلول أواسط الثمانينات، وهو ما يقرُب من عُشْر السكان.[37] ويبلغ عددُ الشِّيشانيِّين المهجَّرين داخلياً، بعد ما يناهز عقْداً على اندلاع النِّزاع، 600 ألف – أي نصفَ عدد السكّان.[38]

وفي حين أن مجتمعاتٍ بكاملها تعاني عواقبَ النّزاعات العُنْفيّة، تبدو النِّساءُ في وضعٍ أقلَّ تحصُّناً إلى حدٍّ كبير. وغالباً ما تُترجَم هذه التعرُّضيّةُ للتأذّي إلى أعدادٍ كبيرة تتحمّل وحشيّةَ الاغتصاب، والاستغلالِ الجنسيّ، والتعسُّف؛ خلال النِّزاعات وبعدَها، على حدٍّ سواء. وفي السنوات

الأخيرة، وُثِّقت حالاتُ اغتصابٍ جَماعيّ خلال الحرب في كلٍّ من أوغندا، والبوسنة والهرسك، والبيرو، والصّومال، وكمبوديا، وليبيريا. أمّا في سيراليون، فقد عانى أكثرُ من نصف النساء عنْفاً جسدياً من نوعٍ ما إبّان النِّزاع هناك.[39] وما زالت كثرةٌ من هؤلاء النِّساء يعانين مشكلاتٍ صحيّة، جسديّةً ونفسيّةً خطيرةً وطويلةَ الأجل؛ كما يواجَه بعضُهنَّ بالنَّبْذ من عائلاتهنَّ ومجتمعاتهن. وفي العديد من البلدان الآن، صارت أعمالُ العنف والإرهاب، المرتكَبةُ ضدَّ النِّساء، استراتيجياتٍ مُمَأسسةً تتبنَّاها الزُّمَرُ المتحاربة – بما فيها القواتُ الحكوميّة.

والأطفالُ أيضاً هم من الأشدِّ عُرضةً للتأذّي بوقْع النِّزاعات العُنْفيّة؛ إذْ لا يتحمَّلون فقط عبءَ الخسائر البشريّة الأكبر، بل إنهم مهدَّدون أيضاً بخطرٍ مرعبٍ من نوعٍ خاص: هو خطرُ تجنيدهم، عُنْوةً، كمقاتلين. فقد اتُّهِم "جيشُ الرَّب للمقاومة"، العاملُ في رقْعةٍ عريضة من أراضي شمال أوغندا باختطاف 30 ألف طفل؛ كما أن هناك زهاءَ 250 ألفاً من الجنود الأطفال في العالم.[40] فالاختطافُ استراتيجيّةٌ مركزيّة للتجنيد، مع أن ثمّة عواملَ فاعلةً من جهة مُوفِّري المجنَّدين تساهم في ذلك أيضاً؛ وبخاصّةٍ أنّ الفقرَ يدفع أطفالَ العائلات المُعوزة إلى الانخراط في صفوف الجماعات المسلّحة. ففي بلدانٍ مثْل سّيريلانكا، تمكّنت جماعاتُ المتمرِّدين من تجنيد الشباب ذوي الخلفيّات الأشد فقراً، بمنْحهم هم أو أُسَرهم نقوداً أو طعاماً.

قد يبدو انهيارُ الثقة وأشكالِ التوسُّط التقليديّة الذي يمكن حدوثُه نتيجةَ النِّزاعات العُنْفيّة أقلَّ مُثُولاً للعيان من قضيّة اللاجئين أو الجنود الأطفال، إلّا إنه ليس أقلَّ أهميّةً بالنسبة إلى التنمية البشريّة. فالجريمةُ وعدمُ الأمن يزدادان دوماً عندما تَضعف هذه الأعرافُ الرّاسخة؛ وخصوصاً إبّانَ البَطالة المرتفعة، أو عندما تكون الدولةُ ضعيفةً جداً بحيثُ لا تتمكّن من الحفاظ على القانون والنظام المدنيَّين. وغالباً ما يكون المدنيُّون ضحايا النهب والاضطهاد من كِلا جانبي القوات الحكوميّة والمتمردين. ففي الفترة 1998–2001، وقع ما يزيد على 100 ألف جريمةِ قتلٍ في كولومبيا؛ وهو ما يعادل 61 ضحيّةً لكلِّ 100 ألف مواطن في السنة. في الفترة نفسها، وفي الولايات المتحدة على سبيل المقارَنة، كان عددُ جرائم القتل لكلِّ 100 ألف مواطن في السنة نحوَ 5.7.[41] ويُقدَّر بأنّ هذه النِّسبةَ العالية لجرائم القتل في كولومبيا خلال التّسعينات خفَّضت متوسِّطَ العمر المتوقَّع خلال التسعينات بما يُقدَّر بينَ 18 شهراً وسنتَين.[42]

غالباً ما تتحمّل الأُسَرُ المعيشيّةُ الفقيرة وطأةَ تمويل النِّزاعات إيّاها التي تهدِّد أمنَها بالخطر. فالمتمردون والقواتُ الحكوميّة يموِّلون أنفسَهم بسلْب مقتنيات الناس العاديّين، أو يستخدمون الموارِدَ الطبيعيّة؛ منشئين بذلك اقتصادَ حربٍ يغذّي النزاع، الذي تكون للمستفيدين منه مصلحةٌ راسخة في معارضة اتفاقيّات السلام. وبالطبْع، فإنَّ فرْضَ الضرائب غيرِ القانونيّة والإبتزازَ هما في أحيانٍ كثيرة الوسيلتان المفضَّلتان لرفع العائدات. ففي شرق جمهوريّة الكونغو الدّيموقراطيّة، تفرض «القوى الدّيموقراطيّة لتحرير رواندا» ضرائبَ غيرَ قانونيّة، وتعمد إلى نهب الأسواق المحليّة بانتظام. وتتجاوز «ضريبةُ الحرب» الأسبوعيّةُ دخْلَ معظم السكان المحليِّين؛ كما يُرغَم المدنيُّون أحياناً على أن يدفعوا لتلك القوّات جزءًا كبيراً من أرباح تعدينهم الكُولتان، وهو أحدُ الأنشطة القليلة لتوليد الدّخل في المنطقة.[43] ويؤدّي قطْعُ الطريق، ونهْبُ الماشية، وعجْزُ الدولة عن تأمين الحماية، إلى جعْل عدم الأمن واقعاً يومياً في المناطق المتأثرة بالنِّزاعات.

في أحيانٍ كثيرة، يخلُق نشوءُ الأسواق السَّوداء والاقتصاديّات الموازية، المصاحبة للنِّزاعات، فُرَصاً جديدة أمام المقاتلين – ومصادرَ جديدةً للاضطرابات الاقتصاديّة التي تصيب المجتمعَ ككُلّ. فإمكانُ الدولة المحدودُ للسيطرة على الموارد الطبيعيّة، مثلاً، بالإضافة إلى الفساد الواسع الانتشار، يجعل تطوُّرَ شبكاتٍ غير رسميّة ومحظورة أمراً سهلاً. ففي سيراليون، شكّلت صناعةُ الماس غيرُ الرسميّة مصدراً غنياً يحقّق العائداتِ لمتمرِّدي «الجبهة الثوريّة المتحدة» وراعيها، الرئيس الليبيريّ السّابق تشارلز تايلور. وهكذا، أمسَت الجريمةُ وأخطارُ عدم الأمن تجلّياتٍ لنزاعاتٍ ربما كانت لها أصلاً أساساتٌ سياسيّة.

في أحيانٍ كثيرة، يخلق نشوءُ الأسواق السَّوداء والاقتصاديّات المُوازيَة، المُصاحِبة للنِّزاعات، فُرَصاً جديدة أمام المقاتلين – ومصادرَ جديدةً للاضطرابات الاقتصاديّة

اللا أمنُ المتشابك

تُعطي تكاليفُ التنمية البشريّة المرتبطةُ بالنِّزاع العُنْفيّ حجّةً صلْبة للحيلولة دون وقوع النِّزاعات؛ حيث من الممكن للنِّزاع العُنْفيّ، بعد نشوبه، أن يؤدّي إلى مشكلاتٍ عويصة يصعب حلُّها؛ فضلاً عن أنه يُفضي أيضاً إلى تكاليفَ تراكُميّة للتنمية البشريّة يتعذَّر عكسُها. فعندما يخسر الناسُ موجوداتهم، تتناقص قدراتُهم على تغطية التكاليف الصحيّة، والإبقاء على أولادهم في المدارس، والمحافظة على التغذية؛ الأمرُ الذي قد ينتهي في بعض الأحيان إلى عواقبَ مميتة. أمّا فرَصُ التعليم الضائعةُ فسوف تنتقل عبر الأجيال، متجسِّدةً بالأمّيّة وتقلُّص آفاق التخلُّص من الفقر. وليست تكاليفُ التنيمة

قوَّض انهيارُ السّلطة الفعَّالة في بلدانٍ عديدة القدرةَ على منْع اندلاع النّزاعات أو حلِّها

البشريّة وحدَها هي التي تجعل منْعَ النِّزاع أمراً مُلحاً؛ إذْ إنّ التكاليفَ المؤسَّسيّةَ للنِّزاعات العُنْفيّة قد تكون ذاتَ عواقبَ مدمِّرةً بالنسبة إلى التنمية على المدى البعيد. فعندما تضع النِّزاعاتُ أوزارَها، يمكن إعادةُ بناء الطّرُق والجسور سريعاً، بدعمٍ خارجيّ؛ لكنَّ انهيارَ المؤسَّسات، وفقدانَ الثقة، والرَّضّات النفسيّة اللاّحقة باللاّمحصّنين، قد تجعل تَجدُّدَ الصّراع أكثرَ ترجيحاً. وبإضعاف الدولة، يمكن للنِّزاع أن يحجز شرائحَ سكّانيّةً بأسْرها، وقطاعاتٍ من شعوب دولٍ مجاورة، ضمْن حلقاتٍ من العنف. ويُكوِّن كسْرُ هذه الحلقات أحدَ أكبر تحدِّيات التنمية البشريّة التي تواجه المجتمعَ الدولي.

الدُّولُ المعرَّضةُ للنِّزاع وما تُمثِّله من تحدٍّ

على امتداد معظم القرن العشرين، كانت النِّزاعاتُ العُنْفيّة نتيجةَ انهيارٍ في العلاقات بين الدّول؛ وهي اليوم في المقام الرّئيسيّ نتاجُ إخفاق الدّول في منْع النِّزاعات بين الجماعات المختلفة، واحتوائها، وحلِّها. صحيحٌ أنه ليس هناك نزاعان متشابهان؛ إلاّ أنَّ لدى الدول المعرَّضة للنِّزاعات بعضَ السِّمات المشترَكة.

يمكن للنِّزاع المسلح أن ينفجر من جرّاء أسبابٍ عديدة. وقد بُذلت محاولاتٌ متنوِّعة لنَمْذجة عوامل الخطر الفرديّة؛ لكنّ الهامَّ منها، في الواقع، هو أشبهُ بمخاطرَ عنقوديّة وأحداثٍ حَفْزيّة. فبَعضُ المخاطر ينبع من الفقر واللاّمساواة، مع أنَّ التّرابطَ بين الجانبَين ليس تلقائياً؛ كما أنّ ثمَّة مخاطرَ أخرى يمكن اقتفاؤها على طريق الإخفاق المؤسَّسيّ والبِنى السياسيّة اللاّديموقراطيّة، أو الاحتلال، أو الادّعاءات المتنافسة بملْكيّة أراض. أما الأحداثُ الخارجيّة؛ كالصّدمات الاقتصاديّة، والنِّزاعات الإقليميّة، وتغيُّرات المجتمع التي تخلق التوتُّرات بين مختلف النُّخَب السياسيّة؛ فيمكن أن تدفع بالمجتمعات إلى غمار النِّزاعات العُنْفيّة.

وقد قوَّض انهيارُ السلطة الفعَّالة في بعض البلدان قدرةَ الدّولة على منْع اندلاع النّزاعات وحلِّها. فالحكوماتُ التي لا تتمتَّع بالقدرة أو بالإرادة للقيام بوظائفها الأساسيّة؛ بما في ذلك السيطرةُ على الأراضي، وتوفيرُ الخدمات الأساسيّة، وإدارةُ الموارد العامّة، وحمايةُ أرزاق السكّان الأشدِّ فقراً؛ هي مُسبِّبةٌ للنِّزاع العُنْفيّ ومن تداعياته، على حدٍّ سواء.[44] ومن حيثُ الأمنُ، تذكر المفوّضيّةُ الدوليّة المعنيّةُ بالتدخُّل وسيادة الدّول أنّ «احتمالَ تحقيق نظامٍ دوليٍّ سلميٍّ متماسك عبْر التعاون بين دولٍ فعّالة... يكون أقوى بكثيرٍ منه في بيئةٍ من كيانات دولٍ هشَّة، أو مُنهارة، أو متشظِّية، أو مشوَّشة عموماً».[45] فالدولُ غيرُ الفعّالة تتباين من حيثُ أشكالُها، إلا أنَّ اللجنةَ الأميركيّةَ اللاّحكوميّة المعنيّةَ بأوضاع الدّول الضّعيفة والأمن القوميّ في الولايات المتّحدة أوجَزت على نحوٍ جيّد ثلاثاً من الخصائص المشترَكة لتلك الدّول تزيد خطرَ تَحوُّل غَلَيان التوتُّرات السياسيّة والضغوط الاقتصاديّة إلى نزاعاتٍ عُنْفيّة؛ وهي فجواتُ الأمن والقدرة والشّرعيّة.[46]

- **فجوةُ الأمن.** يمثِّل الأمنُ، بما في ذلك الأمنُ البشريّ بأوسع معانيه، قاعدةً أساسيّة للتنمية المستدامة والحكم الفعّال. فتوفيرُ الأمن هو إحدى أكثر وظائف الدولة أساسيّةً؛ وهذا يتضمَّن الحمايةَ من التعسُّف المنهجي الذي يستهدف حقوقَ الإنسان، والتهديداتِ الجسديّة، والعنف، والمخاطرِ الاقتصاديّة والاجتماعيّة والبيئيّة البالغة. وثمّة دولٌ عديدةٌ معرّضة للنِّزاع لا ترغب في توفير الأمن، أو لا تقدر على ذلك، فتخلق بذلك الفرَصَ لفاعلين غير حكوميّين ليملأوا الفراغَ الأمنيَّ الناشئ. فخلالَ النِّزاع في كلٍّ من سيراليون وليبيريا، كانت القدراتُ الحكوميّة على توفير الأمن ظاهرةً على نحوٍ هزيل خارج قلّة من المراكز المدينيّة. وفي السودان، عملت الحكومةُ بنشاطٍ عل تقويض أمن الأفريقيّين السُّود؛ من خلال دعمها الميليشياتِ العربيّةَ، وبالأعمال العسكريّة المباشرة ضد السكّان المدنيِّين.
- **فجوةُ القدرة.** تستند سلطةُ الدولة بشكلٍ حاسم إلى قدرتها على توفير الخدمات الأساسيّة والبِنية التحتيّة. وعندما تكون الحكوماتُ عاجزةً عن الاضطلاع بذلك أو غيرَ راغبة فيه، فإنَّ الحرمانَ والمعاناةَ والتعرُّضَ

لمخاطر الأوبئة، المتأتّيةَ عن عدم توفير الخدمات، يمكن أن تخلق الاستياءَ وتزيد في فقدان الثقة العامّة. ففي ليبيريا، على سبيل المثال، تولّت تنظيمَ القطاع الصحي والإنفاقَ عليه منذ التّسعينات بصورةٍ أساسيّة منظماتٌ دوليّةٌ غيرُ حكوميّة؛ لا وزارةُ الصحّة، المسؤولةُ عنه اسْمياً. وفي سيراليون، سُجِّل نحوُرُبع الولادات فقط في المناطق الريفيّة؛ ما يدلّ على قصورٍ في امتداد خدمات الرعاية الاجتماعيّة. فما يتجاوز 90٪ من الأدوية، التي توزِّعها الصيدليّةُ الحكوميّةُ المركزيّة، لا تصل إلى المستفيدين المفترَضين.

- **فجوةُ الشّرعيّة.** يُكوِّن التنافسُ السياسيُّ والاجتماعيُّ والاقتصاديّ جزءًا من عمليّة التنمية. وسواءٌ اتّخذت هذه المنافساتُ أشكالاً عُنْفيّةً أم لا؛ فإنها تعتمد على تَمكُّن مؤسّسات الدولة من مَفْصَلة مصالح مختلف المجموعات ومطامحها، والاضطلاع بدوْر الحَكَم في ما بينها، والتوسُّط في النِّزاعات. ويتوقّف كلُّ ذلك على ما إذا كانت المؤسساتُ تُعتبر شرعيّةً وقابلةً للمساءلة، لا بوصفها قنواتٍ للسّعي إلى تحقيق المصلحة المكتسَبة. فمن طبْع الدّول المعرَّضة للنزاع أن تكون مؤسّساتُها مختلّةَ الوظائف وعُرْضةً لانهياراتٍ في السلطة السياسيّة؛ فضلاً عن النّزوع نحو العنف بديلاً لدعْم دعاوى السيطرة على الموارد، وعلى عائدات الدولة ونفوذها.

يُعزِّز الفقرُ وعدمُ الأمن والنِّزاعُ العُنْفيّ بعضُها بعضاً على نحوٍ منهجيّ؛ بيْد أنَّ البلدانَ الفقيرة ليست كلُّها معرّضةً للنزاعات – فيما لا يقضي الازدهارُ على خطر نشوء النِّزاعات. لكنّ الفقرَ، بالتّفاعُل مع عواملَ أخرى، يُمكن أن يؤدّي إلى تفاقُم التوتُّرات التي تخلقها الفجواتُ الثلاث الموصوفةُ أعلاه. فقد أحصَت وزارةُ التنمية الدوليّة في بريطانيا 46 بلداً هشًّا، تصفها بأنها ذاتُ حكوماتٍ غيرِ قادرةٍ على – أو غيرِ راغبةٍ في – إنجاز وظائفها الجوهريّة؛ كالسيطرة على أراضيها، وتوفير الأمن، وإدارة الموارد العامة، وتوفير الخدمات الأساسيّة؛ وأحصت من ضمْنها 35 بلداً خيضت فيها نزاعاتٌ إبّان التسعينات.[47] وفي تقدير الوزارة أنَّ ثُلُثَ سكّان العالم الذين يعيش الواحدُ منهم بأقلَّ من دولارٍ أميركيٍّ واحد في اليوم هم من أبناء هذه الدُّول. ومحاولةُ استقراء ما إذا كانت هذه البلدانُ فقيرةً بسبب النِّزاعات فيها، أو أنها تعاني النِّزاعات لأنّها فقيرة، مسألةٌ عبَثيّة؛ وإلى حدٍّ كبير، لا معنًى لها. فما هو واضحٌ، أنَّ الفقرَ جزءٌ من حلقة تخلُق النِّزاعَ العُنْفيّ وتُديمُه – وأنّ هذا الأخيرَ يغذّي الفقرَ ويُجذِّره.

اللّامساواةُ الأُفُقيّة

مثْلما أنّ وجودَ الفقر الجَماعيّ لا يُفضي تلقائيًّا إلى نزاعٍ عُنْفيّ، كذلك فإنّ الروابطَ بين اللّامساواة والنِّزاع تتّسم بالتعقيد وبالتنوُّع. والمستوى المرتفعُ من اللّامساواة ليس مؤشِّراً تلقائياً على النِّزاع العُنْفيّ؛ إذْ لو كان هكذا، لَوَجب أن تكون أميركا اللاتينيّةُ إحدى أعنف مناطق العالم. فالمستوياتُ المرتفعة من اللّامساواة العَموديّة، القائمةُ على الدَّخل، ترتبط بالاضطراب الاجتماعيّ؛ بما في ذلك المستوياتُ العاليةُ للجريمة وعدم الأمن الشخصيّ. أمّا اللّامساواةُ الأُفُقيّة بين المناطق والمجموعات فتُهدِّد بأخطارٍ ذاتِ نسَقٍ مختلف؛ ليس أقلُّها أنّ هذه الأنواعَ من اللّامساواة قد تؤدّي إلى إحساسٍ – مبرَّرٍ أو غيرِ مبرَّر– بأنَّ سلطةَ الدولة يُساء استعمالُها لتفويق جماعةٍ على أخرى. ومن النحية العمليّة، غالباً ما تتفاعل اللّامساواةُ الأُفُقيّةُ والعَموديّة؛ بحيثُ قد لا يكون العاملُ الحاسم حجمَ اللّامساواة منفرداً، بل في جملة التوتُّرات السياسيّة والاقتصاديّة المعقَّدة التي كانت تعتمل على امتداد أجيالٍ عدة.

يُوضح النِّزاعُ في النيبال كيف يمكن لأنواع اللّامساواة عبْر أبعادٍ مختلفة أن تهيِّئ الظروفَ لاندلاع النِّزاع المسلَّح.[48] ففي عام 1996، الذي بدأ فيه التمرُّدُ الحاليّ، كان معدَّلُ الفقر 72٪ في مناطق الغربَين الأوسط والأقصى؛ بالمقارنة مع 4٪ في وادي كاتمنادو. وبالإضافة إلى هذه التفاوُتات المناطقيّة، تبلغ نسبةُ التنمية البشريّة للطبقة النّيباليّة العليا نحوَ 50٪ أعلى ممّا هي بين مجموعات الأقليّات الهضابيّة والأقليّات «التّارايّة» والطبقة الحِرَفيّة المهْنيّة. ومع أنَّ السكّانَ الأصليِّين و«الدّاليت» يُشكِّلون 36٪ و15٪ من السكّان على التّوالي، فإنّهم لم يحصلوا في عام 1999 إلّا على 8.42 و0.17٪ من المناصب في الوكالات الحكوميّة. وتترسّخ أعمقُ جذور التمرُّد النّيباليّ تحديداً في المناطق الغربيّة ذات التنمية الأدنى؛ حيث تُضمِر المجموعاتُ المهمَّشة مشاعرَ عميقةً بالظلم وعدم الإنصاف حيال إخفاق مؤسَّسات الدولة. وقد قُتل أكثرُ من 8 آلاف شخص منذ عام 1996.

تُبيِّن حالةُ النّيبال كيف يمكن للردِّ على النزاع العُنْفيّ أن يُفضيَ إلى تَفاقُم المُسبِّبات الضِّمْنيّة. ففي مواجهة تمرُّدٍ واسع الانتشار، تصدّت الحكومةُ باستراتيجيّة ساحات المعارك لمُضادّة أنشطة المُغاوِرين المَاويِّين. ودعمَت تلك الاستراتيجيّةَ بعضُ البلدان المتطوِّرة بمساعدةٍ عسكريّة؛ حيث استُخدمت اللغةُ المنمَّقةُ عن «الحرب على الإرهاب»

تُؤدِّي اللّامساواةُ الأُفُقيّة بين المجموعات إلى الإحساس بأنَّ سلطةَ الدولة تُفوِّق جماعةً على أخرى

يُمكن للإخفاق في معالجة التحدّيات النّاجمة عن اللاّمساواة الأُفُقيّة أن يؤدّي إلى نشوب نزاعاتٍ عُنْفيّة حتّى في دولٍ مستقِرّة

لتسويغ ردّ الفعل العسكريِّ العنيف. وقد سُجِّلت انتهاكاتٌ لحقوق الإنسان من جميع الأطراف، غير أنَّ ثمَّة إحساساً سائداً في بعض أرجاء البلاد بأنَّ الفاعلين الحكوميِّين باتوا الآن جزءًا من المشكلة الأمنيّة.

تبدو الاستراتيجياتُ السياسيّة لمعالجة مظاهر اللاّمساواة العميقة التي أجَّجها التمرُّدُ أقلَّ بروزاً للعيان؛ إلى حدٍّ أنّ أيَّ استراتيجيّةٍ منبثقة في هذا المجال سوف تبدو مصمَّمةً كي تَدفع إلى تفاقُم مشكلات الشرعيّة إيّاها التي تؤجِّج النِّزاع. فاستشهاداً بمُوجبات الأمن المُلحَّة، المُغالى فيها، أقامت الحكومةُ الملَكيّةُ نظاماً ملَكياً مطلَقاً، وقوَّضت المؤسّسات الديموقراطيّةَ، وحظَّرت نشاطَ السياسيِّين الرئيسيِّين ومجموعات حقوق الإنسان؛ الأمرُ الذي حفَز الهندَ وبريطانيا على تعليق مساعداتهما. فإضعافُ الديموقراطيّة في هذه الظّروف لا يمكن إلا أن يدمِّر المؤسّسات نفسَها التي يُحتاج إليها لحلّ النِّزاع واستعادة السّلام. والأكثرُ قابليّةً للبقاء والنّماء هو وضْعُ استراتيجيّةٍ توحِّد القوى الديموقراطيّةَ للتعامُل مع الأخطار الأمنيّة الحقيقيّة التي قد يتسبّب بها التمرُّد، وتنمّي تثبيتَ السِّلم؛ مع ما يشمله ذلك من إجراءات لخفْض اللاّمساواة العميقة، المُسيِّرة للنِّزاع.

يُمكن للإخفاق في معالجة التحدّيات النّاجمة عن اللاّمساواة الأُفُقيّة أن يؤدّي إلى نشوب نزاعات عُنْفيّة في دولٍ مستقرّة أكثرَ من غيرها، فضلاً عن الدّول الهشَّة. فحتّى نهاية التّسعينات، كانت ساحلُ العاج تُعتبَر إحدى أكثر الدّول استقراراً في أفريقيا الغربيّة. لكنّ شرعيّةَ الحكم قاسَت، عندما فُهِمت التّغييرات السياسيّةُ واللاّمساواةُ المناطقيّةُ المتزايدة على أنّها مُضِرّةٌ بجُزءٍ من النّخبة السياسيّة؛ فكانت النتيجةُ انفجارَ العنف السياسيّ في نهاية التّسعينات، الذي تبعه سلمٌ هشٌّ في عام 2003. والدرسُ المستفاد من ذلك أنَّ الشرعيّةَ والاستقرارَ السياسيَّين سِلعتانِ هشّتان؛ فقدانُهما أسهلُ من استعادتهما (الإطار 5.4).

لا تقوم أنواعُ اللاّمساواة الأُفُقيّة بمَعزِلٍ عن مسائلَ أخرى؛ إذْ تتفاعل مع عمليّاتٍ أوسعَ وأخرى سياسيّة يمكن أن تولِّد نزاعات عنيفة. ففي بوليفيا، يُربَط التّفشّي الحديثُ العهد لعَدم الاستقرار السياسي وأعمالِ العنف بالخلافات على سياسات إدارة الثروات المتولِّدة من الصادرات المعدنيّة. وكانت هذه النِّزاعاتُ محَكًّا للظّلامات التي استشعرها السكّانُ الأصليُّون في ما يتعلق بمُقاسمتهم منافعَ التنميّة.

في إندونيسيا، يمكن عزْوُ النِّزاع العُنْفيّ في إقليم آكيه جزئيًّا إلى السبب نفسه؛ حيث تحتشد جماعاتُ الأصليِّين حول برنامج يطالب بإعطائهم حقَّ الحصول على حصّةٍ تفوق الحاليّةَ من الثروة التي تولِّدها عائداتُ صادرات المعادن، مع الاستياء ممّا يعتبرونه تفضيلَ الوافدين من جاوة في التّوظيف والتعليم.[49] ففي عام 2000، كان إقليم آكيه من أغنى أقاليم إندونيسيا إذا ما قِيس بالثروة؛ ومن أفقر الأقاليم إذا ما قِيس بمستوى فقْر الدَّخل. لكن على مدى العقْدين حتى عام 2002 – وهي فترةٌ تميّزَت بتزايُد الثروة النِّفطيّة– ارتفع مستوى الفقر في آكيه أكثرَ من الضِّعف، بينما هبط في إندونيسيا ككُلّ إلى نحو النصف. فقد تمخَّضَت الثروةُ النِّفطيّةُ المتزايدة عن طلبٍ على العمّال المهَرة في صناعتَي النِّفط والغاز والدوائرِ الحكوميّة التي مُلئت بالمهاجرين من جاوة، على نحوٍ غير متناسب. وبحلول عام 1990 (تقريباً حينما بدأ النِّزاعُ الرّاهن)، بلغت بطالةُ الآكيِّين في المدن ضعفَ مستواها بين المهاجرين الجاويِّين. في الوقت نفسه، شجَّعت سياساتُ الهجرة استيطانَ المزارعين الجاويِّين في آكيه، حيث كانت لمعظمهم أراضٍ أكبرُ ممّا لدى نظرائهم الآكيِّين. وقد تَجلَّى الإحساسُ بالإجحاف تجاه هذه اللاّمساواة الأُفُقيّة في شعورٍ معادٍ للجاويّين، ما زالت الحركةُ الانفصاليّة تتوسَّلُه.

من الممكن معالجةُ النِّزاعات المرتبطة بالمستويات المرتفعة من اللاّمساواة الأُفُقيّة أو الصُّدوع السياسيّة بين المجموعات والمناطق. وأحدُ النُّهُج لتحقيق ذلك، إعادةُ بناء الثقة السياسيّة عبْر عمليّة حوارٍ بين «ذوي المصلحة المتعدِّدين»؛ وهو نهْجٌ ينطلق من مبدأ بسيط، مفادُه أنَّ الحلَّ السِّلميّ للنِّزاع لا يمكن بناؤه إلاّ من خلال الثّقة والحوار. ويَشيع استخدامُ نموذج ذوي المصلحة المتعدِّدين على نحوٍ واسع في أميركا اللاتينيّة، مع درجاتٍ متفاوتة من النجاح. ففي غواتيمالا، اضطلع «تجمُّعُ المجتمع المدنيّ» بدوْرٍ حاسم في صياغة مواقفَ توافُقيّةٍ خلال عمليّة السّلام في البلاد عام 1994؛ مع طرْح العديد من المقترحات التي صارت جزءًا من اتّفاقات السّلام النهائيّة. وقد بنى التجمُّعُ المذكور جُسوراً بين الحكومة وبين المجتمع الأوسع، على الرغم من أنَّ الإخفاقَ في احترام بعض المواثيق الموضوعة في مجال الإصلاح الزراعي قد أضعف النتائجَ الحاصلة. وبغَضِّ النظر عن الشكل الذي يتّخذه الإصلاح، فمن غير المرجَّح أن يُسفر حوارُ الأطراف المؤثِّرة المتعدّدة عن نتائج؛ إذا فشل الفاعلون الحكوميُّون في التّصدّي بفعّاليّةٍ لأنواع اللاّمساواة الاجتماعيّة والاقتصاديّة التي تحفِّز على النِّزاع. ففي بوليفيا، فشلت جولاتُ حوارٍ عدّة بين المجتمع المدني والحكومات المتعاقبة

الإطار 5.4 ساحلُ العاج/كُوت دِيفْوار – اللّامساواةُ الْأُفُقيّة تَحُلُّ لُغْزَ «الأعجوبة الأفريقيّة»

منذ عشرة أعوام، لم يكن هناك على الأرجح إلّا قلّةٌ من الناس يعتبرون ساحلَ العاج بلداً مرشّحاً لِوضْعيّة الدّولة الهشّة؛ إذ بدا أنّ هذا البلدَ يتمتع بمؤسّساتٍ وبنًى سياسيّةٍ قادرةٍ على التوفيق بين مصالح مختلف الجماعات والمناطق. اليوم، بعد اندلاع نوْباتٍ عدّة من النزاع العنيف، لا يزال الاستقرارُ السياسيُّ غامضاً. فما الذي حدث؟

ثمّة خمسةُ جماعاتٍ لُغَويّةٍ–عِرْقيّةٍ رئيسيّة في ساحل العاج، هي: الجماعتان المسيحيّتان «أكان» (42.1٪ من السكّان) و«كْرُو» (11٪)، المتركّزتان في الجنوب والغرب؛ وجماعتا «ماندي الشماليّة» (16,5٪) و«فولتيك» (17,6٪)، المكوّنتان في أغلبيّتِهما العظمى من المسلمين والمقيمتان عموماً في الشمال؛ وجماعةُ «ماندي الجنوبيّة» (10٪). في ساحل العاج أيضاً سكّانٌ كثُرٌ من أصل أجنبيّ، هاجروا إليها خلال الأربعينات ممّا هي الآن بوركينا فاسو للعمل في مزارع البنّ والكاكاو؛ واستقرّ العديدُ منهم بصورةٍ دائمة. في عام 1998، كان نحوُ رُبع السكّان من أصلٍ أجنبيّ، مع أنهم وُلِدوا في ساحل العاج.

بعد نيْل الاستقلال في عام 1958، أسّس الرئيس فيليكس هوفويه–بْوانييه دولةَ الحزب الواحد. لكنّه عزّز بعنايةٍ توازُناً بين المناطق والمجموعات العِرْقيّة عبْر نظام الحِصَص المسموح بها في مناصب الدّولة؛ كما منح المهاجرين حقّ الاقتراع، ثم أدخل في نهاية الأمر نظام الحزبيّة التعدّديّة. وخلال السنوات العشرين الأولى بعد الاستقلال، عرف ساحلُ العاج استقراراً سياسياً ونمواً عالياً مستديماً – وهو إنجازٌ نادرٌ الحدوث في غرب أفريقيا.

بدأ هذا النجاحُ النسبيُّ يتفكّك في الثمانينات؛ إذ زاد هبوطُ أسعار البنّ والكاكاو تعرُّضيّةَ البلد الاقتصاديّةَ للتأذّي، واتّسع نطاقُ اللّامساواة بين الشمال والجنوب، واشتدت التوتّراتُ بين المحليّين وبين المهاجرين الاقتصاديّين في المناطق الجنوبيّة. وشهدت التسعيناتُ انْبعاثَ الرّوح القوميّة السّاحِلعَاجيّة؛ حيث مُنِعَ «الأجانبُ» من التصويت، وأُقصِيَ بتلك الخطوة قادةُ الشمال السياسيّون عن محاولة كسْب الانتخابات. وأضحت أيُّ جماعةٍ عِرْقيّة تتولّى مقاليدَ السلطة طاغيةَ التمثيل في مؤسّسات الدولة، بما في ذلك القوّاتُ المسلّحة.

اتّسع نطاقُ اللامساواة الاجتماعيّة والاقتصاديّة عبْر الضّغوط الاقتصاديّة، من جهة؛ ونتيجةَ استخدام سلطة الدولة لدعم المجموعات والمناطق المفضّلة، من جهة أخرى. فمع نهاية التسعينات، كان في المناطق الشماليّة خمسةٌ من الأقاليم الستة ذات المعدّلات الأدنى للالتحاق بالمدارس الابتدائيّة. وبحسَب قياس دليل الرّخاء الاقتصاديّ–الاجتماعيّ[1]، شهدت فترةُ 1994–1998 تحسُّنَ مواقع الجماعتَين الجنوبيّتين (أكان و كْرُو) بالنسبة إلى المعدّل الوسَطيّ القوميّ، خصوصاً قبيلةَ «باوليه»، في حين بقيت جماعتا ماندي الشماليّة وفولتيك دون المعدّل القوميّ بفارق كبير (اُنْظُر الرّسْم). وقد ساء وضعُ ماندي الشماليّة من نحو 1.19 مرّة بإزاء المعدّل القوميّ عام 1994 إلى 0.93 مرّة عام 1998.

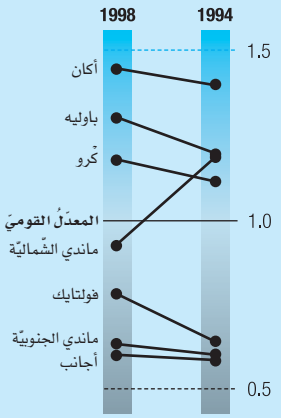
تفاعلَت اللامساواةُ المتصاعدة مع المظالم الجيّاشة، المتّصلة بالاستبعاد السياسيّ واستخدام سلطة الدّولة لصالح مجموعاتٍ ومناطقَ معيّنة؛ وأدّى انقلابٌ في ديسمبر/كانون الأول 1999 إلى إنشاء حكومةٍ يُهيمن عليها العسكريّون. وفي حين وافقت هذه الحكومةُ على إجراء انتخاباتٍ جديدة، إلّا أنها أدخلت أيضاً تغييراتٍ دستوريّةً منعت فيها ذوي الجنسيّة 'المشكوكِ فيها' من تولّي مناصبَ سياسيّة. وفي أكتوبر/تشرين الأول 2000، أدّت الخلافاتُ حول الانتخابات إلى احتجاجاتٍ واسعة وتغييرٍ حكوميٍّ آخر. غير أنّ الحكومةَ الجديدة استمرّت في تفضيل الجماعات الجنوبيّة؛ الأمرُ الذي دفع في عام 2001 إلى اندلاع انتفاضةٍ بقيادة «الحركة الوطنيّة لساحل العاج» الشماليّةِ القاعدة التي بسطَت سيطرتَها على نصْف أراضي البلاد.

وبتشجيعٍ قويٍّ من فرنسا والجماعة الاقتصاديّة لدول غرب أفريقيا، وقّعت الجماعاتُ المتناحرةُ اتفاقيّةَ سلامٍ في يناير/كانون الثاني 2003. لكنّ التنفيذَ تباطأ بسبب الخلاف المستحكِم حولَ نزْع سلاح المتمرّدين، وعدمِ الاتّفاق على معايير أهليّة المرشّحين الرئاسيّين، وقوانينِ الجنسيّة. وما لبث الصّراعُ السياسيُّ أن عاد مجدّداً في الأشهر الأخيرة مع استشراءِ الاستياء من قوّات حِفْظ السّلام الفرنسيّة. وقد أعلن الرئيسُ الحالي مؤخّراً أنّ زعيمَ المعارضة يمكنه خوْضُ الانتخابات المزمع إجراؤها في وقتٍ لاحق من هذه السنة، غير أنّ المسائلَ الجوهريّة ما تزال غيرَ محلولة.

إنّ سقوطَ ساحل العاج في هشاشة الدّولة هو نتاجُ مؤثّراتٍ اجتماعيّة واقتصاديّة وسياسيّة، قويّةٍ ومعقّدة؛ لكنّ فشلَ الدولة في رفْع حَيْف اللّامساواة المتصاعدة، القائمة على المنطقة وعضويّة الجماعة، شكّل عاملاً هاماً أسهَم بالهشاشة؛ شأنُه في ذلك شأنُ إخفاقها في ضمان أن تُعتبَر ممثّلةً لتوازنٍ عادل بين الجماعات المختلفة. والاستنتاجُ هو أنّ اللامساواةَ الاقتصاديّةَ والسياسيّةَ الأُفُقيّة يمكن أن تُزعْزِع استقرارَ الدُّول.

تبايُناتٌ عِرْقيّةٍ في ساحل العاج خلال التسعينات

دليلُ الرّخاء الاجتماعيّ – الاقتصاديّ، بالنّسبة إلى المعدّل القوميّ



المصدر: Langer 2005.

1. يُبنى دليلُ الرّخاء الاجتماعيّ–الاقتصاديّ على خمسة مؤشّرات (مِلْكيّة ثلّاجة؛ ملْكيّة سيّارة؛ تَوفُّر المياه بالأنابيب؛ موادّ فرْش الأرضيّة في المنزل؛ تَوفُّر المراحيض المزوّدة بدفْق الماء)، ويُظهِر موقعَ مجموعةٍ ما بالنّسبة إلى المعدّل القومي.

المصدر: Langer 2005.

في الوصول إلى نتائجَ ملموسة – لذا، يحدث السُّقوط الدّوريّ في حلقات العنف والتّشوُّش السياسيَّين (الإطار 5.5).

إدارةُ الموارد الطبيعيّة

يمكن للموارد الطبيعيّة أن تضخِّم فجواتِ القدرة، بما يجعل بعضَ البلدان أكثرَ تعرُّضاً للنزاع؛ وغالباً ما تكون مثلُ هذه الدول شديدةَ الفقر، غير أنها هائلةُ الغنى بالموارد. ويبدو أنّ القابليّةَ للنِّزاع العُنْفيّ سِمَةٌ لما يُسمّى «لعنة الموارد». ومرّةً أخرى، يُشار الى أنّ الروابطَ بين النِّزاع العُنْفيّ والموارد ليست تلقائيّةً ولا حتميّة. فقد تمكّنت بوتسوانا من تحويل ثروة الماس إلى نُموٍّ مرتفع وتنمية بشريّة متسارعة، فيما تجنّبت الصِّراعَ بين المجموعات من أجل تقاسُم العائدات. لكنّ هذا هو الاستثناءُ لا القاعدة في جزءٍ كبير العالم النامي. فمِن

الإطار 5.5 فوائدُ الحوار التّشارُكيّ لمنْع النِّزاع، وحدودُه

تتّسم الحواراتُ القُطْريّة بين ذوي المصلحة المتعدِّدين بكونها ممارساتٍ اشتماليّةً وتَشارُكيّة ترمي إلى بناء الثقة بين جماعات أصحاب المصالح. وبمساعدة مسهِّلي الحوار الحياديِّين، تُمكِّن المُحاوَراتُ القوميّةُ حكوماتِ البلدان المعنيّة من التّصدّي للأزمات، أو صوْغ سياساتٍ استراتيجيّةٍ طويلة الأمد. وهذه الحواراتُ مفيدةٌ بنوعٍ خاصّ عندما تكون الثقةُ بالمؤسّسات السياسيّة متآكِلةً، أو عندما تكون العملياتُ الديموقراطيّةُ هشّة.

غير أنّ الحوارَ لا يمكنه حلُّ النِّزاعات أو التخفيفُ من التوتّرات الاجتماعيّة، حين تُخفق الدّولُ في معالجة اللّامساواة البِنْيويّة العميقة التي تسبِّب الانهيارَ السياسيّ. وتقدِّم بوليڤيا برهاناً حياً على هذه المشكلة.

فخلالَ السنوات الأخيرة، جرَّب هذا البلدُ إجراءَ محاوراتٍ لتأطير استراتيجيّاتٍ تنمويّة. في عام 1997، تكلَّل حوارٌ بصياغة خطّة تنمويّةٍ اقتصاديّةٍ واجتماعيّةٍ عامّة لفترة 1997–2000؛ تهدف إلى خفْض الفقر، عبْر التركيز على المساواة والفُرَص والمأسَسة والكرامة. وفي عام 2000، أُجريَ حوارٌ وطنيٌّ آخر كجزءٍ من عمليّات الاستراتيجيّة الرّامية إلى تخفيض الفقر؛ أدارَتْه أمانةٌ مستقلّة ضمَّت العديدَ من المشاركين في المجتمع المدنيّ. لكنّ الإحباطاتِ ازدادت، لأنّ السياساتِ الناجمةَ عن المحاورات لم توضع قيْدَ التنفيذ بصورةٍ فعّالة. فقد كان هناك خلافٌ متنامٍ حول مسائلَ في السياسات الاقتصاديّة، هي: استغلالُ احتياطيّات الغاز الطبيعيّ؛ وإبادةُ محاصيل الكاكاو في الفترة 1998–2001 التي كلَّفت 59 ألفَ شخصٍ خسارةَ وظائفهم؛ ومعارضةُ خصْصَة الخدمات العامّة.

في غضون ذلك، ما زالت اللامساواةُ قائمةً على نطاقٍ واسع؛ إذْ يبلغ دخلُ أغنى 10٪ من السكّان 90 ضعْفه لدى العُشْر الأفقر؛ كما أنّ الأراضي موزّعةٌ على نحوٍ غير متساوٍ – حيث تعمل في خمسة ملايين هكتار من الأراضي مليونا أسرةٍ معظمُها من السكّان الأصليِّين؛ فيما أقلُّ من مئة أسرةٍ تملك 25 مليونَ هكتار. ويمضي البوليڤيُّون ما معدَّلُه خمسُ سنواتٍ ونصفُ السّنة في المدرسة، لكنّ ثمّة فرقاً وسَطيًّا من سبع سنواتٍ تعليميّة بين أغنى 20٪ من السكّان وأفقر 20٪. وقد عادت معدّلاتُ الفقر التي هبطت إلى 48.7٪ عام 1999 لترتفع مجدّداً إلى 61.2٪ عام 2002. عَلاوةً على ذلك، فإنّ 88٪ من السكان الأصليِّين فقراء.

تسبَّب عدمُ المساواة والاستياءُ من استجابات السياسات بتظاهراتٍ عنيفة في عام 2003؛ شملت نقاباتِ الفلّاحين واتّحاداتِ العمّال، بل وحتى مثقّفي الطبقة الوسطى، وفرضَت استقالةً رئاسيّة. ومع الاحتجاجات المتنامية، وانهيارِ الثقة الذي تُعبِّر عنه، يُصبح من الصّعب على الحكومات أن تستجيب للمطالب بصورةٍ مستدامة.

المصدر: Barnes 2005; ICG 2004a; Justino, Litchfield and Whitehead 2003; Petras, 2004

المسبِّبات الرئيسيّة للنّزاعات العُنْفيّة هو ذاك المزيجُ من هيكليّات الحكم الضعيفة، ومن الموارد الواعدة بالمكاسب المفاجئة للذين يُشرفون على إنتاجها وتصديرها.

في عصر ما بعدَ الحرب الباردة، حلَّت عائداتُ الموارد الطبيعيّة محلَّ التّمويل من القوى العظمى كوَقودٍ للحروب؛ حيث شهد العالمُ بين عامي 1990 و2002 ما لا يقلُّ عن 17 نزاعاً، كان فيها ذاك التّحوّلُ عاملاً أساسياً. فالماسُ في أنغولا وسيراليون، والأخشابُ والماسُ في ليبيريا، والأحجارُ الكريمة في أفغانستان، والنحاس والذهب والكوبالت والأخشابُ في جمهوريّة الكونغو الديموقراطيّة، كانت كلُّها في محْور النِّزاعات الأهليّة، أو الغزوات المدعومة من دولٍ مجاورة – كما في حالة جمهوريّة الكونغو الديموقراطيّة (الجدول 5.2). وفي كمبوديا، مُوِّل تمرّدُ الخمير الحُمر، إلى حدٍّ كبير، من صادرات الأخشاب.

كما ناقشْنا في الفصْل الرّابع، أضْحت الموارِدُ الطبيعيّة بالنسبة إلى العديد من البلدان نقمةً لا نِعمة. وفي مجال النِّزاع، تعمل مَرَضيَّةُ «لعنة الموارد» من خلال قنوات متنوِّعة، معوِّقةً بذلك تنميةَ المؤسّسات السياسيّة واقتصاديّات السوق القادرة على تحويل الثروات الطبيعيّة إلى تنمية بشريّة. ومن جوانب هذه المَرَضيَّة، تغييرُ المجرى المألوف للثّروة القوميّة. فالتدفُّقاتُ الماليّة التي كان في الوسْع استعمالُها لدعم التنمية البشريّة قد حُوِّلت على نحوٍ متواتر لتمويل الحروب الأهليّة؛ بوجود حكوماتٍ ومتمرِّدين وأمراءِ حربٍ متنوِّعين، ساعِين إلى بسْط سيطرتهم على النِّفط والمعادن والأخشاب. وأنغولا مثالٌ صارخٌ على ذلك؛ حيث الثروةُ الناجمةُ عن ثاني أكبر احتياطيّاتٍ نفطيّة في أفريقيا، ورابع أكبر احتياطيّات الماس في العالم، استُخدمت لوقْد حربٍ أهليّة قتلَت و/أو شوّهَت مليونَ مواطن بين عامي 1975 و2002، وشرّدَت أربعةَ ملايين آخَرين داخلَ البلاد. وتأتي أنغولا الآن في المرتبة 160 بين 177 بلداً في دليل التنمية البشريّة، مع متوسِّط العمر المتوقَّع بحدود 40 عاماً.

يمكن للعائدات المُكتسَبة على نحوٍ مفاجئ من الموارد الطبيعيّة أن تُضعف الدولةَ على مستويات متنوِّعة؛ أبرزُها حافزان مفسِدان يزيدان من تفاقُم الحكم السيِّئ، أوّلُهما

إنّ المشكلاتِ الخارجيّة، المستورَدةَ عبْر حدود الأمن البشريّ النَّفيذة، يُعاد تصديرُها كمشكلاتٍ أمنيّةٍ جديدة إلى دُوَلٍ أخرى

الجدول 5.2 الموارِدُ الطبيعيّة ساعدَت على وقْد النِّزاعات في بلدانٍ عديدة

البلد	مدّةُ النِّزاع	الموارد
أفغانستان	2001–1978	الأحجار الكريمة، الأفيون
أنغولا	2002–1975	النِّفط، الماس
أنغولا (كابيندا)	–1975	النِّفط
كمبوديا	97–1978	الأخشاب، الأحجار الكريمة
كولومبيا	–1984	النِّفط، الذهب، الكوكا
جمهوريّة الكونغو	1997	النِّفط
الكونغوالديموقراطيّة	97–1996, 2002–1998	النحاس، كولتان، الماس، الذهب، الكوبالت
إندونيسيا (آكيه)	–1975	الغاز الطبيعي
إندونيسيا (بابوا الغربيّة)	–1969	النحاس، الذهب
ليبيريا	96–1989	الأخشاب، الماس، الحديد، زيت النّخيل، الكوكا، البن، المارِيوَانا، المطّاط، الذهب
المغرب	–1975	الفوسفات، النِّفط
ميانمار	–1949	الأخشاب، القصدير، الأحجار الكريمة، الأفيون
بابوا غينيا الجديدة	98–1988	النحاس، الذهب
البيرو	95–1980	الكوكا
سيراليون	2000–1991	الماس
السودان	2005–1983	النِّفط

المصدر: معلوماتٌ مقتبَسة من: Bannon and Collier 2003

أنَّ توفُّرَ تدفُّقات العائدات الكبيرة يمكنه إضعافُ الحوافز لدى الحكومات لتطوير نظُم مستقرّة للعائدات عبْر هيكليّات ضريبيّة قوميّة – لأنه عندما تكون الدولةُ أقلَّ اعتماداً على العائدات الضريبيّة، تغدو أقلَّ قابليّةً للمساءلة والمحاسبة أمام مواطنيها.[50] ويَكمن الحافزُ الثاني في أنَّ لِرُيوع الموارد الطبيعيّة مرْدوداتٍ بالغةَ الضخامة للفساد من قِبَل الدولة، ومن جانب الأفراد والمجموعات المتحكِّمين بتلك الموارد. فهيكليّاتُ الحكم الضعيفة توفِّر فرصة كبيرةً جداً لممارسات من «خارج الميزانيّة»، وتدفُّقاتُ العائدات تُرغِّب الأفرادَ النافذين في ضمان الإبقاء على هذه الفُرَص كما هي. مثَلاً أنه ليس هناك تقديرٌ رسميّ للعائدات النِّفطيّة في غينيا الاستوائيّة، إلاّ أنَّ البنكَ الدولي قدَّرها بنحو 710 ملايين دولار؛ الأمرُ الذي يُشير إلى مفارَقةٍ كبرى بين الدَّخل المصرَّح عنه وبين الدَّخل الحقيقيّ. وبإمكان مثْل هذه الممارسات أن تُضعف شروطَ المساءلة والشفّافيّة، المحوَريّة لتطوير سلطةٍ حكوميّةٍ شرعيّة.

في ما وراءَ الحدود

ليس كلُّ نزاعٍ نتاجاً لإخفاق الدولة؛ إذْ إنّ العواملَ الخارجيّةَ أيضاً ذاتُ أهمّيّةٍ مماثلة في العديد من الحالات. فالمشكلاتُ الخارجيّة تُستورَد عبْر حدود الأمن البشريّ النَّفيذة، ليُعاد تصديرُها على هيئة مشكلاتٍ أمنيّةٍ جديدة إلى دولٍ أخرى.

وتتَّخذ العواملُ الخارجيّة المؤثِّرةُ في الدول المعرَّضة للنزاع أشكالاً متنوِّعة. فانحلالُ الدولة الأفغانيّة حظيَ بدعْم فعّال عبْر غزوٍ سوفييتيّ؛ ومن ثم عبْر إقدام قوًى خارجيّةٍ على تجنيد مقاتلي المجاهدين لإنهاء الاحتلال السوفييتي. وقد أدَّت الحربُ الأهليّة التي تلَت ذلك، بين مختلف فصائل المقاومة، إلى تدمير البلاد؛ ومكَّنت العناصرَ الأشدَّ قسوةً من الخروج منتصرةً. وكانت الحكومةُ الطّالبانيّة، التي دفعَت بالتنمية البشريّة في أفغانستان إلى الهاوية، من نتاج ذاك الغرق في الفوضى. في الصّومال، حظيَت عمليّةُ العسكَرة بدعْم الاتّحاد السوفييتيّ أولاً، والولايات المتحدة لاحقاً؛ وأدَّت إلى نشوب حربٍ مع إثيوبيا، ومن ثَمَّ إلى اندلاع حربٍ أهليّةٍ وحشيّة بين أمراءِ حربٍ متنافسين يسيطرون على ما يقدَّر بنحو 500 ألف قطعة سلاح.

مهما يكن هناك من توازنٍ بين العوامل الداخليّة والخارجيّة المسبِّبة للنزاع، فإنَّ العواقبَ دوماً تؤقْلَم وتُدَوَّل. مثلاً، يولِّد الاستئصالُ العرقيُّ في البلقان تدفُّقات اللاجئين في اتّجاه غرب أوروبا، ويولِّد العنفُ في دارفور لاجئين إلى تشاد. ويمكن للنِّزاعات نفسها أن تتدفَّق بعد نشوبها إلى دولٍ مجاورة، لتُقوِّض الأمنَ وتخلق دوراتٍ عنْفيّةً عبر الحدود. فحربُ أفريقيا الغربيّة الإقليميّةُ بدأت في ليبيريا عام 1989، ثمّ انتقلَت إلى سيراليون؛ لتعُود مجدَّداً إلى ليبيريا (حيث

في ما يتعلّق بالنّزاع العُنْفيّ، كما في الصحّة العامة، تتجلّى قاعدةُ النجاح الأولى في أنَّ الوقايةَ خيرٌ من العلاج

قوَّضت عمليّةَ نزْع السلاح في عام 1997)، لتنتشر منها إلى غينيا. وفي سبتمبر/أيلول 2002، انخرَط مقاتلون من سيراليون وليبيريا في القتال الذي اندلع في ساحل العاج.

من خصائص العَوْلَمة، تضييقُ المساحة الاقتصاديّة بين البلدان؛ إذْ حينما تنهار الدّول، يمكن للأخطار الأمنيّة عبورُ هذه المساحة الضيِّقة مفلتةً من العقوبات. فالشبكاتُ الإرهابيّةُ المتولِّدةُ من رحَم الفصائل نفسها التي حظِيَت بدعْم الغرب لطرْد القوات السوفييتيّة تقدِّم مثالاً صارخاً على تأثير الكَيْد المرتدّ للحرب الأفغانيّة بالوكالة.

لا تمثِّل الدُّولُ ذاتُ القابليّة للنّزاع خطراً هائلاً على مواطنيها فحسْب، بل على المجتمع الدولي أيضاً. وهي موقعٌ طبيعيّ لأمراء الحرب، والشبكات الإجراميّة، والجماعات المتطرِّفة السّاعية إلى ملء فراغ الحكم. فمِن أفغانستان إلى أفريقيا الغربيّة، وإلى ما أبعدَ منهما، يؤدِّي انهيارُ الدّولة إلى فتْح الباب أمام نشوء ملاذاتٍ للجماعات التي تمثِّل خطراً أمنياً يتهدَّد السكانَ المحليِّين؛ وتفريخ أخطارٍ من وراء الحدود، مرتبطةٍ بتدفُّقات اللاجئين، والاتِّجار بالسلاح، واقتصاديّات المخدِّرات، والأمراض. وللدّول الهشَّة أهميّةٌ تتجاوز حدودَها، لأنها في بعض الوجوه تفتقِر إلى القدرة على التحكُّم الفعّال بأراضيها؛ التي قد تتحوّل إلى ملاذٍ آمن للإرهابيين والمنظمات الإجراميّة.

الردُّ الدوليّ

في عام 1945، قدَّم وزيرُ خارجيّة الولايات المتحدة أدْوَرْد آر. سْتاتِنْيُوس تقريراً إلى حكومته عن مؤتمر سان فرانسيسكو الذي أسَّس الأممَ المتحدة. وقد حدَّد عنصرَين مكوِّنين أساسيَّين للأمن البشريّ وما يرتبط بهما: «ينبغي لمعركة السّلام أن تُخاض على جبهتين؛ أُولاهما الجبهةُ الأمنيّة، حيث يعني النّصرُ تحرُّراً من الخوف. الثّانيةُ، هي الجبهةُ الاقتصاديّةُ والاجتماعيّة؛ حيث يعني النّصرُ تحرُّراً من العَوَز. ووحدَه النّصرُ على كِلا الجبهتين يُمكنه أن يضمن للعالم سلاماً يدوم.»[51]

بعد انقضاء ستين عاماً، يبقى لهذه الكلمات صدًى قويٌّ أمام تحدِّيات الأمن الجماعيّ في أوائل الألفيّة الثالثة؛ حيث الانتصارُ في كلا جبهتَيِّ الأمن البشريّ يظلُّ شرْطاً للنّجاح، مع أنّ معدَّلَ الارتقاء يتّسِم بالتّبايُن. فالتقدّمُ على الجبهة الاقتصاديّة والاجتماعيّة محدودٌ، بما يعوِّق التقدّمَ على الجبهة الأمنيّة. لذا، ينبغي اعتبارُ تحسين مستويات المعيشة، وتوسيع الفُرَص في مجالَي الصحة والتعليم، وبناءِ المؤسّسات؛ وكلُّها أمورٌ ضروريّة لتحقيق الديموقراطيّة الفعليّة؛ خطَّ الدّفاع الأول. فالتغلّبُ على الفقر لن يُنقذ حياةَ الملايين فحسْب، بل يجعل أيضاً التوتُّرات الاجتماعيّة والاقتصاديّة التي يخلقها النّزاع، أسهلَ انقياداً للحلّ. وفي ما يتعلّق بالنّزاع العُنْفيّ، كما في الصحّة العامة، تتجلّى قاعدةُ النجاح الأولى في أنَّ الوقايةَ خيرٌ من العلاج. والتنميةُ هي الاستراتيجيّةُ الأكثرُ فعّاليّةً للوقاية.

تتميّز البيئةُ الدوليّة لتطوير استجابةٍ جَماعيّة فعّالة حيال الأمن بالفُرَص والأخطار؛ حيث تُبيِّن التّسوياتُ السّلميّةُ الجديدة، رغْم هشاشة بعْضها، مدى الفوائد المحتمَلة للتنمية البشريّة في حلِّ النّزاعات العُنْفيّة: فقبْلَ خمسة أعوام، لم يتنبّأ إلّا قلّةٌ من الناس بأنَّ أفغانستان أو سيراليون أو ليبيريا ستكون في وضْع القادر على إطلاق عمليّة التنمية البشريّة. وتدرك حكوماتُ البلدان الصّناعيّة، على نحوٍ متزايد، أهميّةَ اتِّخاذ إجراءاتٍ للحؤول دون وصول النّزاع إلى برامج مساعداتها التّنمويّة. في الوقت نفسه، صار التّصدّي العسكريُّ للتّهديدات الأمنيّة مفرطاً في تطوُّره بالمقارنة مع التّصدّي للأخطار الأوسع نطاقاً التي يتعرّض لها الأمنُ البشريّ. لقد وفّرَت أهدافُ التنمية للألفيّة تركيزاً مجدَّداً على الجهود المبذولة لخفْض مستوى الفقر العالمي؛ ولكن، كما حاجَّت الفصولُ السابقةُ من هذا التقرير، فإنّ الاتّفاقَ على الأهداف الإنمائيّة لم يَستجلِب بعدُ التعهُّداتِ الماليّةَ والسّياسيّةَ المستديمة؛ اللازمةَ لترجمة الغايات إلى نتائجَ عمليّة.

ولَسوف تكون كيفيّةُ فهْم البلدان المتطوِّرة لقضيّة الأمن ذاتَ تأثيرٍ هامٍّ على فعّاليّة استراتيجيّة الجبهتَين؛ إذْ إنّ معنى الأمن في البلدان المتطوِّرة يتحوّلُ بصورةٍ متزايدة

إلى الأمن العسكريّ ضد خطر «الإرهاب»، كما أُخضعت له أهدافٌ أوسعُ نطاقاً. فالخطرُ الذي يجسِّده الإرهابُ هو حقيقيٌّ فعلاً، يُهدِّد البلدانَ الفقيرةَ كما الغنيّة؛ غير أنّ ثمَّة خطراً من أنَّ الحربَ على الإرهاب ستشوِّه أولويات، وتُفضي إلى استراتيجيات غير فعّالة أو ذات نتائجَ مضادّة. إذ لا تستطيع «الحربُ على الإرهاب»، مثلاً، أن تُبرِّر انتهاكَ حقوق الإنسان والحرِّيات المدنيّة والتّصدِّيات المُعسْكَرة لمشكلات تنمويّة، بصورة وحشيّة. مع ذلك، استشهدَت بضْعُ حكومات بالضّرورات الطّاغية لتلك الحرب كي تُقدِم، وهي محصَّنةٌ ضدَّ العقاب، على ضرْب جماعات مصنَّفة على نحوٍ ملائم في خانة «الإرهاب». وتهدِّد هذه الانتهاكاتُ بإضعاف قواعد السّلوك والمؤسّسات الضّروريّة لتأمين السلام. فمن منظور المفهوم الأوسع للأمن البشريّ، ثمّة خطرٌ من أنَّ الحربَ على الإرهاب قد تُجانب النّضالَ ضدّ الفقر والأوبئة والتحدِّيات الأخرى؛ وتُبعِد تالياً الموارد الماليّة الضّئيلة عن مسبِّبات انعدام الأمن. ويبقى هناك خطرٌ حقيقيٌّ جداً من أنّ ميزانيات المساعدات التنمويّة، المحدودةَ أصلاً، قد تُخصَّص وفْق الموجبات المتصوَّرة للأهداف العسكريّة وموجبات السياسة الخارجيّة.

لا يمكن تحقيقُ الأمن البشريّ بصورة ناجزة إلّا برُوح قياديّة في البلدان النامية نفسها، إذ إنه ليس سلعةً يمكن استيرادُها. ومع ذلك، فإنّ الأمنَ البشريّ هو أيضاً أحدُ العناصر الرئيسيّة في «الشراكة الجديدة» للتنمية بين البلدان الغنيّة والفقيرة. وهناك دورٌ مركزيّ يتعيّن على البلدان المتطوِّرة أن تضطلع به لإزالة الحاجز الذي نصبَه النِّزاعُ العُنْفيّ في وجه التنمية البشريّة – كما أنَّ لديها أساساً منطقياً قوياً للعمل، متجذِّراً في الموجبات الأخلاقيّة والمصلحة الذاتيّة.

تحسينُ المعونات

كما بيَّن الفصلُ الثالث، تشكِّل المعوناتُ الدّوليّة أحدَ الموارد الرئيسيّة المتاحة لتسريع التقدم على الجبهة الثانية التي حدَّدها وزيرُ خارجيّة الولايات المتحدة ستاتِنْيُوس، وهي الحربُ على العَوَز؛ غير أنَّه يمكن أيضاً للمعونة المخطّط لها جيداً أن تساعد على التصدِّي لبعض التحديات التي تواجهها الدّولُ ذاتُ القابليّة للنّزاعات.

والخطوةُ الأولى لمنْع انفجار النِّزاع هي إدراكُ أنَّ عمليّات التنمية، المُعدَّةَ لتحسين رفاهة الإنسان، قد تُولِّد نزاعاً عن غير قصد؛ إذْ يمكن لتسليم المعونات إلى بيئات معرَّضة للنّزاع أن يؤدّي إلى تفاقُم التوتُّرات بين الجماعات، كما حدث في رواندا. فالمساعدةُ التّنمويّة التي أفادت نسبةً صغيرة من السكّان واسْتثنت أكثريَّتَهم، أسهمَت في اللّامساواة، وأجّجت الامتعاض؛ وساعدَت – في نهاية الأمر – على تغذية العنف البِنيويّ.[52] ولو كان المانحون أشدَّ إدراكاً لعواقب تصرُّفاتهم، وأكثرَ اسْتعداداً للانخراط في منْع النِّزاع، لربّما كان في إمكانهم اسْتباقُ الإبادة الجماعيّة الناجمة والحؤولُ دون وقوعها.

تحت عنوان «التنمية ذات الحسّاسيّة حيال النِّزاعات»، تعمل النّهُجُ الجديدة للمعونات الآن على إشراك المانحين مباشرةً في تقييم الوقْع المحتمَل للمساعدات التنمويّة على الجماعات المختلفة. بين عام 1998 و2000، اندلعت أعمالُ عنْف في جُزر سليمان عندما شنَّت جماعاتُ السكان الأصليِّين في غُوادَلكانال – وادي القنال – هجمات عنيفةً على جماعات من جزيرة مجاورة استوطنَت العاصمة هُونيارا؛ ووُصف النِّزاعُ إلى حدٍّ كبير بأنه عِرْقيّ. وفي حين تمّ التّوصّلُ إلى تسوية سلميّة عام 2000، رفضت الجماعاتُ الإحرابيّةُ إلقاءَ سلاحها. وفي عام 2003، عمل برنامجُ الأمم المتحدة الإنمائي ومانحون آخرون مع مجلس السلام القوميّ والدّائرة الحكوميّة للسلام والوحدة والمصالحة الوطنيّة؛ عبْر عمليّة مشاورات واسعة النّطاق بين ذوي المصلحة المتعدِّدين؛ على تحديد أسباب المظالم والإحباطات التي أدَّت إلى العنف. وقد تحدَّت عمليّةُ التشاور ذاتُها تلك الفكرةَ السّائدة بأنَّ النِّزاعَ كان في الأساس ذا طبيعة عِرقيّة. فالتوتُّراتُ حيال حقوق الأراضي، والأدوارُ المتّصلة بالهيكليّات التقليديّة وغير التقليديّة للسلطة، ومنافذُ الوصول إلى الخدمات الحكوميّة، وانعدامُ الفرَص الاقتصاديّة، وانهيارُ آليّات تطبيق القانون، عرَّفها المشاركون بكونها نقاطَ الانفجار الرّئيسيّة. وقد تحدَّت العمليّةُ التّشاوُريّة معتقداتٍ سائدةً على نحوٍ واسع، وتنطوي على أخطار، بأنّ النِّزاعَ في جوهره كان قائماً على التّمييز العِرقيّ. وكشفت المشاوراتُ أيضاً حقيقةَ أنَّ تصرّفات المانحين، في بعض الأحيان، حيال دعْم الخدمات الحكوميّة من دون إجراء مشاورات، أدّت عن غير قصْد إلى استفحال شرِّ التوتُّرات.[53]

يمكن للتمويل الخارجي أن يسُدَّ بعضَ فجوات القدرة التي تجعل الدولَ ذاتَ قابليّة للنّزاع؛ ويتوقَّع له، مع مدى دوره في درء النِّزاع، أن يولِّد عائداتٍ مرتفعةً جدًّا للنُّموّ الاقتصاديّ والتنمية البشريّة. غير أنَّ المعونات الممنوحةَ للدول الهشّة تبدو متدنِّيةً على نحوٍ غير متناسب، خصوصاً عندما تُسقَط من الاعتبار تلك التدفُّقاتُ الموجَّهة إلى أفغانستان والعراق. ومع بضعة

تُقيِّم النّهُجُ الجديدة لمعونات «التنمية ذات الحسّاسيّة حيال النِّزاعات» وقْعَ المساعدات على الجماعات المختلفة

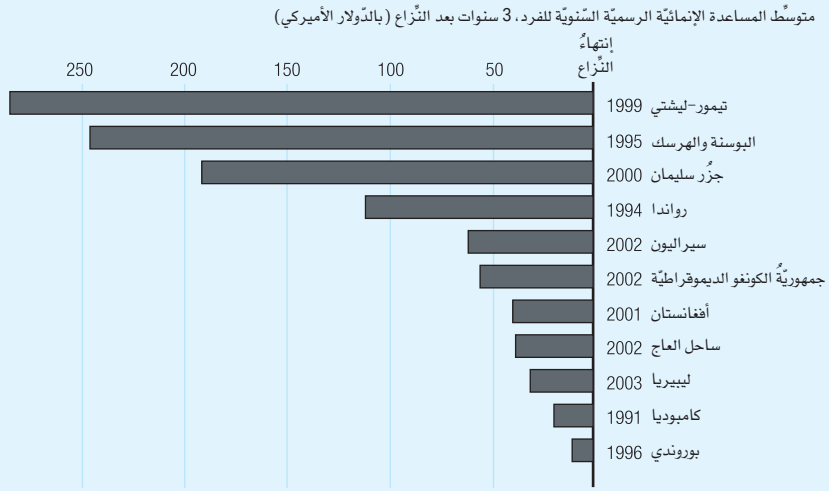
إن أُريدَ تفادي خطر العودة إلى النِّزاع في الدول الهشَّة، فالمعونةُ عندئذٍ استثمارٌ في خلْق الظروف لسلامٍ مستديم

استثناءات يجدر ذكرُها، لا تجتذب الدولُ الهشَّة تدفُّقات كبيرةً من المعونات؛ وهذه المسألةُ ليست كلِّياً إحدى قضايا الحكم الضعيف. ويُفيد بحثٌ أجراه البنكُ الدوليّ عبْر البلدان؛ واستخدَم فيه نموذجَ التخصيص القائمَ على كلٍّ من الفقر والأداء؛ بأنَّ المعونات للدّول الهشَّة يمكن أن تُزاد بما يصل إلى 40٪، بناءً على نوعيّة مؤسّساتها. ثمَّة مشكلةٌ إضافيّة، أُلقي عليها الضوءُ في الفصل الثّالث، هي أنَّ المعونات للدول الهشَّة متقلِّبةٌ ضعفَ تلك الممنوحة لبلدانٍ أخرى. وبالنسبة إلى الحكومات ذات الأساس العائديِّ الضعيف، يُرجَّح أن يكون هذا الأمرُ مزعزِعاً للاستقرار بدرجة مرتفعة؛ وأن يُفتِّت القدرةَ الضعيفةَ أصلاً. وبالطبع، هناك تحدِّياتٌ هائلة تواجه المانحين الراغبين في توزيع المعونات على البيئات التي كانت حقلاً للنّزاعات؛ لكنّ من المهمّ اتّخاذَ قرارات التخصيص على أساس أحكام مدروسة بعناية ومتّسمة بالشفّافيّة.

إنَّ للمعونات الدوليّة أهميّةً حاسمةً في فترات إعادة البناء. فهدفُ إعادة البناء ما بعدَ النِّزاع هو تجنُّبُ العودة إلى ظروف ما قبلَ النِّزاع، وترسيخُ أسس سلام دائم. وإن أُريدَ تفادي خطر العودة إلى النِّزاع في الدول الهشَّة، فالمعونةُ عندئذ استثمارٌ في خلْق الظروف لسلام مستديم. وباستخدام التّخصيص أساساً للتقييم، يبدو أنّ ما من دليل يُذكَر على أنَّ تدفُّقات المعونات تعكس استجابةً متّسقةً لحاجات تمويل إعادة البناء. فالإنفاقُ على الفرد خلال فترة سنتين بعد تسوية سلميّة يتراوح بين 245 دولاراً في البوسنة والهرسك وبين 40 دولاراً في أفغانستان، و31 دولاراً في ليبيريا (الرّسم 5.4).

الرسم 5.4 المعونة لإعادة البناء مع بعدَ النِّزاع – السّياساتُ قبل الحاجات

متوسّط المساعدة الإنمائيّة الرسميّة السّنويّة للفرد، 3 سنوات بعد النّزاع (بالدّولار الأميركي)



ملاحظة: تُشير البياناتُ إلى متوسّطات أعوام ثلاثة بدءًا من سنة انتهاء النِّزاع؛ باستثناء جمهوريّة الكونغو الديموقراطيّة وساحل العاج، وسيراليون التي تُشير البيانات إلى متوسّطات عامَين؛ وباستثناء ليبيريا، التي تُشير البيانات إلى سنة واحدة.
المصدر: الأرقامُ محسوبةٌ على أساس البيانات عن المساعدة الإنمائيّة الرّسميّة من منظّمة التعاون والإنماء الاقتصاديّ/لجنة المساعدة الإنمائيّة 2005f، والبياناتِ عن السكّان من الأمم المتحدة 2005d.

ممّا لا شكَّ فيه أنّ الاختلافات في أداء السياسات والقدرة الاستيعابيّة تفسِّر بعضَ التناقض – وليست هناك صيغةٌ محدَّدة لجعْل التمويل مساوياً للحاجة. وحتى مع ذلك، يبدو أنَّه ليس هناك أيُّ اطِّرادٍ داخليٍّ يُذكَر في نسَق تخصيص الموارد الذي يجعل بلداناً، مثلَ بوروندي وجمهوريّة الكونغو الديموقراطيّة وليبيريا، في أسفل الجدول. وقد أقرَّ البنكُ الدوليّ بهذه المشكلة في ما يتّصل باستعمال التّمويلات من المؤسَّسة الإنمائيّة الدوليّة – وهي أحدُ المصادر الدوليّة الرئيسيّة لإعادة البناء في فترات ما بعدَ النِّزاعات. فبَين عامَي 1996 و1999، بلغ تمويلُ إعادة البناء في فترة ما بعد النِّزاع عبْر هذه الرّابطة الدوليّة 45 دولاراً للفرد في البوسنة والهرسك؛ بينما لم يصل في رواندا إلى 5 دولارات على امتداد السنوات الثلاث التي تلَت الإبادةَ الجماعيّة.[54] وما تشير إليه هذه التناقضاتُ هو الحاجةُ إلى مزيدٍ من الشفّافيّة في قرارات المانحين، في ما يتعلّق بتمويل إعادة البناء خلال فترات ما بعدَ النِّزاع.

يمثِّل تعاقُبُ المعونات مشكلةً أخرى. إذْ في دورة نموّذجيّة لمعونات ما بعدَ النِّزاع، يصل تحويلُ المعونة إلى ذروته في أُولى سنوات ما بعد النِّزاع؛ ثمّ تهبط بصورة حادّة، مثلما يحدث للتركيز الاستراتيجيّ – وهذا عكسُ ما يُحتاج إليه. فالقدرةُ على استيعاب المعونة غالباً ما تكون في أدنى مستوياتها خلال الفترة التي تعقب النِّزاعَ مباشرةً، إبّان وضْع مؤسّسات جديدة في مواقعها الصحيّحة؛ الأمرُ الذي يؤدِّي إلى فجوات كبيرة بين التزامات المانحين وتوزيعات المعونة. وتوحي الأبحاثُ بأنَّ الفترةَ المُثلى لاستيعاب المعونات المتزايدة هي بعد نحوِ ستِّ سنوات على التّسوية السّلميّة؛ وعندها يكون اهتمامُ المانحين قد تحوَّل إلى أمورٍ أخرى. وتساعد هذه الدورةُ التي ورد وصفُها للتوّ على تفسير الاستنتاجات الواردة في أبحاث البنك الدولي التي تشير إلى أنّ قدرةَ دولٍ ما بعدَ النِّزاعات على استيعاب المعونات تعادل تقريباً ضعفَ قدرة بلدانٍ أخرى تسود فيها مستوياتُ فقرٍ مشابهة.[55]

تكون دولٌ ما بعدَ النِّزاع معرَّضةً على وجهٍ خاص لبعض المشكلات العامّة التي ورَد توصيفُها في الفصل الثالث. وإحدى الأولويّات الفوريّة في أيٍّ من هذه الدّول هي تنميةُ القدرة المؤسّسيّة والمُساءلة لدى السكان المحليِّين. وحيثما يختار المانحون أن يعملوا «خارج الميزانيّة» من خلال مشروعات؛ ويخلقوا هيكليّاتٍ موازيةً للإبلاغ، وتدقيق الحسابات، والحصول على السلع؛ فإنهم يقوِّضون تطويرَ الهيكليّات المؤسّسيّة التي يعتمد عليها السلامُ والأمنُ المقبلان.

والخطرُ هنا هو أنَّ التّقديرَ الرّديء من جانب المانحين سوف يُضاعِف المشكلةَ عينَها التي يودُّ المانحون معالجتَها؛ وهي، تحديداً، الضَّعفُ المتزايد لهيكليّات الدولة والقدرة المحليّة. ويتّضح فشلُ التنسيق والتماسُك على نحوٍ صارخ في البوسنة والهرسك. فقد تلقّى ذاك البلدُ من المعونة للفرد أكثرَ ما نالته أوروبا بموجب خطة «مارشَل» في حينه؛ لكنه بعد أكثرَ من ستِّ سنوات على توقيع اتّفاقات السلام، لا يزال واقعاً في أزمة ماليّة.[56] وعلى مستوًى من التنمية المؤسّسيّة أكثرَ محدوديّةً بكثير، واجهَت أفغانستانُ أيضاً مشكلاتٍ خطيرة.

إدارةُ الموارد الطبيعيّة، ومعالجةُ مسألة الأسلحة الصغيرة

في وسْع البلدان المتطوِّرة أن تقوم بدورٍ أنشطَ بكثير في معالجة مشكلتين تُولِّدان النِّزاعَ العُنْفيّ وتستديمانه، هما سوءُ الإدارة لتصدير الموارد الطبيعيّة، وقصورُ الإدارة لاستيراد الأسلحة الخفيفة.

إبطالُ مفعولِ لعنة الموارد

ينبغي للحكومات القوميّة أن تتحمّل المسؤوليّةَ الرئيسيّة للتحكُّم الفعّال بالموارد الطبيعيّة؛ لكنّ في استطاعة المجتمع الدوليّ أن يساعد على تفكيك الروابط بين الموارد الطبيعيّة والنِّزاعات العُنْفيّة. فمنْعُ الوصول إلى الأسواق يمكنه أن يَكبح تدفُّقَ التمويلات إلى مناطق النِّزاع، ويُقلِّص الحوافزَ على التحكُّم بالموارد الطبيعيّة. ويمكن لاستخدام شهادات المنشأ أن يقيِّد فُرصَ حصول المستهلك على منتجات غير قانونيّة، عبْر إعلام المشترين المحتمَلين والسلطات الجمركيّة بالوضع القانونيّ للسِّلَع؛ ومنعِهم من – أو ثنْيِهم عن – شراء مواردَ غير قانونيّة، أو الترخيص لها. ففي أوائل عام ألفَين، بذلت حكوماتُ أفريقيا الجنوبيّة جهوداً للحؤول دون تصدير الماس «النِّزاعي» من أنغولا وسيراليون وليبيريا؛ وكانت النتيجةُ عمليّةَ «كيمبرلي» – وهي مخطّطٌ توافَقت بمقتضاه بلدانُ العُبور على عدم قبول الماس الخام الذي لا يؤكِّد وضعُه القانونيّ بشهادةٍ رسميّة.

مساهَمةٌ خاصّة **تحدِّياتٌ أمام إعادة البناء ما بعدَ النِّزاع: عِبَرٌ من أفغانستان**

من المعتاد أن تكون صيغةُ الدّولة ووظيفتُها في لُبِّ النِّزاع. ويتمثّل التّحدّي الحاسمُ في أعقاب العمليّات السياسيّة، التي تنتهي نزاعاً صريحاً، بتبنّي سياسات وإجراءات وتدخّلات من شأنها أن تجعل السّلامَ مستديماً؛ وتُفضي إلى بيئة من الثِّقة والتّضامُن المتبادَلَين؛ وتَبني الدّولةَ بحيث تكون هي السّلطةَ المنظِّمةَ للمجتمع.

بتحديد أكثر، ينبغي لبضْع قضايا أن تلقى اهتماماً حاسماً:

- **بناءُ إجماعٍ حول استراتيجيّة ما.** في أجواء ما بعد النِّزاع مباشرةً، تدخل السّاحةَ تشكيلةٌ مختلفة من الفاعلين المحليِّين والدّوليِّين؛ لكلٍّ منهم مفاهيمُ مختلفة، وقدراتٌ مختلفة، ومجموعةٌ مختلفة من الأولويّات؛ تعكس تفويضات وموارِدَ ومصالحَ مختلفة. ولو سَعَت كلٌّ من هذه الجهات الفاعلة وَراء استراتيجيّةٍ مستقلّة ذاتياً؛ لَكانت النتيجةُ هدْراً للموارد، وازدياداً في الارتياب، وتجدُّداً محتمَلاً للنِّزاع. لذلك، فإنّ من الضّروريّ المُلحّة للحكومة والجهات المانحة أن تتوصّل إلى اتّفاقيّة حول الأولويّات ضمْن هيكليّة استراتيجيّة متماسكة؛ وإلى الاتّفاق على توزيع العمل؛ وإنشاء مشروطيّات للتّنسيق والتّعاوُن.
- **استعادةُ، وتوسيعُ مدى، الثِّقة بالدّولة.** لاستعادة الثِّقة بالدّولة، يجب أن يكون التّركيزُ على إعادة إحياء عمليّات الحكْم وإصلاحها؛ مع توجيه اهتمام خاصّ إلى الأمن، والإدارة، وحكْم القانون، والخدمات الأساسيّة. وقد يؤدّي إنشاءُ مؤسّسات مُوازية للدّولة، إمّا عبْر الأمم المتّحدة وإمّا من خلال وكالات ثنائيّة، إلى تقويضِ هذا التّركيز الضّروري على الدّولة.
- **ضمانُ التّمويلات العامّة الوافية.** تستلزم استعادةُ وظائف الدّولة أن تكون الموارِدُ المطلوبةُ بتَصرُّف الدّولة. وتُكوِّن تدفُّقاتُ المعونة جزءًا بارزاً من هذه الموارد في المرحلة الاستهلاليّة؛ لكنّ من الواجب أن تُوضَع في صدارة الاهتمام تعبئةُ إيراداتٍ محليّة عبْر نشاطاتٍ يمكنها إنتاجُ موارِدَ رئيسيّة. فالثِّقةُ بالدّولة تتطلّب للميزانيّة أن تكون الأداةَ المركزيّة للسِّياسات، وميْدانَ تحديد الأولويّات وبناء الإجماع على استخدام الموارد للوفاء بالأولويّات القوميّة. وينبغي لنظام المعونات أن يحاول مساعدةَ الحكومة في تسريع اكتسابها القدرةَ على هيكليّة الإنفاق المتوسِّط المدى، وإنشاء آليّات للمساءلة؛ تشمل المشتريات والإدارةَ الماليّة وتدقيقَ الحسابات، وتؤدّي نتائجُها إلى اكتساب ثقة المانحين والمواطنين.
- **استخدامُ الوظيفة التّنظيميّة للدّولة في حماية المقيمين وبناء الثّقة.** بالإضافة إلى المهامّ الواضحة الأخرى، يتعيَّن على ذَوي المَصلحة في الأمر إعارةُ الوظائف التنظيميّة للدّولة اهتمامَهم؛ وقد يكون من الأهميّة البالغة لضمان الثِّقة، منْحُ رخَص للقطاع الخاصّ وتنظيمُ نشاطاته (لحماية المواطنين من مؤذيات مثْل الوَقود الممزوج مع عنْصر الرَّصاص، أو الدّواء الذي انتهت مدّة صلاحيّته). وتُكوِّن البرامجُ القوميّة، الموجَّهةُ على نحو خاصّ إلى فقراء المدن والأرياف، أداةً لخلْق شعورٍ بالمُواطَنة؛ واستخدامِ الموارِد بفعّاليّة.

د. أشرَف غاني
وزيرُ الماليّة السّابق
دولةُ أفغانستانَ الإسلاميّة

من الممكن تشجيعُ العمل بشفّافيّةٍ أكبر، إذا الحكوماتُ جعلت الفسادَ المرتكَب من جانب شركاتٍ متخطِّيةٍ الحدودَ القوميّة في الخارج جريمةً محليّة

ما زال من المبكّر استخلاصُ الاستنتاجات حول فعّاليّة تلك العمليّة، بيْد أنَّ المؤشِّرات تدلُّ على أنها حقّقت بعضَ النجاح؛ حيث تشمل حالياً 42 بلداً، ومجملَ إنتاج الماس الخامّ العالميّ تقريباً.[57] وقد بدأ الاتّحادُ الأوروبيّ في العمل على تطوير عمليّةٍ مشابهة لاستثناء وارداتٍ غير قانونيّة من منتجات الأخشاب بموجب برنامج تطبيق حكم قانون الأخشاب والتجارة. وعلى الرّغم من ذلك، لا يزال نشاطُ تصدير الأخشاب غيرُ القانونيّ والواسعُ الانتشار في العالم يسبِّب خسائرَ كبيرةً للعائدات الحكوميّة، ويولِّد أضراراً بيئيّةً هائلة، ويقوِّض جهودَ السيطرة على الفساد. ومن المقدَّر أنَّ التّجارةَ اللّاقانونيّةَ الحاليّة تبلغ 10٪ من تجارة الأخشاب السنويّة، البالغة 150 مليارَ دولار.

ثمّة أولويّةٌ أخرى هي الشفّافيّةُ المحسَّنة. وتبذل البلدانُ المتطوِّرة الآن جهوداً في مجال الشفّافيّة المحسَّنة؛ حيث وضعَت البلدانُ الصّناعيّةُ الرئيسيّةُ الثمانية أولويّةً عالية للإفشاء والمساءلة المحسَّنين في قطاع التعدين. مثالاً على ذلك، مبادرةُ الشفّافيّة في الصناعات الاستخراجيّة لمجموعة ممتعدِّدة من ذوي المصلحة في هذا المجال؛ وهي مبادرةٌ واعدة لأنها تطلب من شركات النِّفط والغاز أن تكشف عن كلِّ المدفوعات، ومن الحكومات أن تكشف عن كلِّ المقبوضات. لكنّ هذه المبادرةَ طوعيّة، وتفتقر إلى إرشادات تنفيذ واضحة. عَلاوةً على ذلك، قُيِّد التقدمُ بالحوافز الأسوقيّة المعاكسة: فأيُّ شركةٍ فرديّة تعرض العملَ بمزيدٍ من الشفّافيّة، تجازف بالخسارة أمام مؤسّساتٍ منافسة لا تسعى إلى إرهاق الحكومات بواجبات المساءلة العلنيّة.

يمكن لممارسات الشركات أن تزيد من مشكلات إدارة الموارد الطبيعيّة؛ كما يمكن للشفّافيّة غير الوافية من جانب هذه الشركات أن تعزِّز الفسادَ والحُكمَ الضعيف. ونظيرُ النشاط «خارج الميزانيّة» الذي تقوم به الحكومات، هو المدفوعات من «خارج الحساب الدَّفتريّ» التي تقدِّمها الشركاتُ إلى أفرادٍ رئيسيِّين يُعتبَرون قيِّمين على حقوق الموارد الطبيعيّة. ففي أنغولا، ثمَّة أكثرُ من ثلاثين شركةً نفطيّةً متعدّدةَ الجنسيّات دفعت للحكومة أموالاً لقاء حقوق استغلال النِّفط؛ من دون أن تكشف للأنغوليين أو للمساهمين فيها عن وجهة تلك الأموال، أو كمّياتها. وفي منطقة قزوين، تحكم حقوقَ استغلال النِّفط اتفاقياتُ شراكة متعدّدة الجنسيّات بين الحكومات ومستثمرينأجانب. وقد تمَّ التفاوضُ بشأن هذه الاتفاقيات سرًّا، الأمرُ الذي تسبَّب بإجراء بعض أكبر التحقيقات في قضايا الفساد الأجنبي في تاريخ الولايات المتحدة القانونيّ. وبالفعل، فإنَّ غيابَ الشفّافيّة يُضعِف إمكانَ محاسبة الحكومة، ويمكنه أن يزيد من تفاقُم الارتياب الضمني الذي يؤجِّج النِّزاع.

اقترحت المفوَّضيّةُ لأجل أفريقيا التي ترعاها المملكةُ المتّحدة عمليّةً تنطلق من نهْج مبادرة المعنيِّين المتعدّدين، المتعلقة بشفّافيّة الصناعات الاستخراجيّة؛ مع إضافة بعض الآليّات القانونيّة. فوفْقاً لمعظم النُّظُم القانونيّة الراهنة، يصعب مقاضاةُ شركةٍ متعدّدةِ الجنسيّات تتمركز في بلدٍ ما، على ممارساتها الفسادَ في بلد آخر. لكنّ من شأن النِّظام القانوني الذي اقترحته المفوَّضيّةُ لأجل أفريقيا أن يسدّ هذه الثغرة؛ حيث يسمح للحكومات في البلدان التي تتمركز فيها الشركاتُ المتعدّدةُ الجنسيّات بمقاضاة نشاطات الفساد الخارجيّة – كما يُتيح للبلدان النامية منفذاً أسهلَ إلى العمليّات القانونيّة التي تستطيع من خلالها أن تستعيد موجوداتها المسروقة. ومن الممكن تشجيعُ العمل بشفّافيّة أكبر إذا حذَت الاقتصاديّات الصّناعيّة الأخرى حذْوَ الولايات المتحدة، وقوَّت القوانينَ؛ بما يجعل من الفساد المرتكَب من جانب شركاتٍ متخطِّية الحدودَ القوميّة في الخارج جريمةً محليّة. والذريعة القائلةُ بأنّ هذه الإجراءات تُناقض مبدأَ الأسواق الفتوحة للاستثمار، هي في غير محلِّها؛ لأنّها لن تكون مختلفةً عن كشْف البيانات الماليّة المطلوب من كلِّ الشركات المساهمة العامّة في الاقتصاديّات الغربيّة. عَلاوةً على ذلك، سوف تكون الإجراءاتُ المذكورة منسجمةً مع اتفاقيّة الأمم المتحدة ضد الفساد، وإرشادات منظمة التعاون والإنماء الاقتصاديّ بشأن المؤسسات المتعددة الجنسيّات.

السيطرةُ على الأسلحة الصغيرة

من مستلزَمات الأمن البشريّ الرّئيسيّة بذْلُ جهدٍ أكثرَ فعّاليّةً من جانب المجتمع الدوليّ للسيطرة على انتشار الأسلحة. فتوفُّرُ الأسلحة قد لا يتسبَّب بالنّزاع؛ لكنّه يجعله أكثرَ احتمالاً – ويزيد من أرجحيّة اتِّخاذ النزاعات أشكالاً أعنف.

وأنواعُ السِّلاح المفضَّلةُ في نزاعات اليوم هي الأسلحة الصغيرة، التي يُقتَلُ بها نحوُ 500 ألف شخص سنوياً كمعدَّلٍ وسَطيّ، أو شخص واحد كلَّ دقيقة؛[58] في حين يُقتَلُ نحو 25 ألفَ إنسانٍ آخرَ سنوياً بانفجارات ألغام مضادَّة للأفراد.[59] وفي المناطق المعرَّضة للنزاعات، تستخدم الزُّمَرُ المتقاتلة أسلحةً خفيفة لإرهاب سكّانٍ غير محصَّنين، أو قتْلهم، أو تهجيرهم؛ كما أنّ انتشارَ الأسلحة في أوساط الجيوش الخاصّة والميليشيات يغذّي دورةَ العنف. في غضون

ذلك، تواجه المجتمعاتُ الخارجةُ من نزاعٍ دام أعواماً خطرَ استمرار العنف؛ لأنّ توفُّرَ الأسلحة الصغيرة يُسهِّل العنفَين السياسيَّ والإجراميّ.

ليست هناك تقديراتٌ يُعوَّل عليها بالكامل لعدد الأسلحة الصغيرة المتداوَلة، غير أنّ أحدَ المصادر الجديرة بالاعتماد يقدِّره بنحو 639 مليونَ قطعة؛[60] فيما يصل إنتاجُ السلاح الخفيف عالمياً إلى ما بين 7 و8 ملايين قطعةٍ سنوياً، منها نحوُ مليون قطعةٍ عسكريّةِ الطِّراز. وتهيمن الولاياتُ المتحدة وروسيا والصّين على هذا الإنتاج، لكنّ ثمَّة 27 مصدراً بارزاً آخر على الأقلّ؛ كما تنخرط في هذا الأمر عالمياً 1249 شركةً في 92 بلداً. ويُكوِّن اقتصادُ الأسلحة الصغيرة جزءًا لا يتجزّأ من خطر الأمن الجَماعيّ، الذي تمثِّله الدولُ الهشَّة. ففي أفغانستان، دفعت جماعاتُ المجاهدين ضدّ السوفييت ثمنَ السلاح من عائدات الأفيون؛ وفي سيراليون وكمبوديا وليبيريا، موَّلت عائداتُ الماس والأخشاب تجارةَ الأسلحة الصغيرة.

في العقد المنصرم، تحرّكَت بعضُ الحكومات باتّجاه المزيد من الشفّافيّة في مراقبة تجارة السلاح الخفيف؛ حيث باتت حكوماتُ البلدان المُستورِدة في أفريقيا جنوب الصحراء معنيّةً بهذه المسألة على نحوٍ بارز. وكان "الوقفُ الاختياريّ لاستيراد الأسلحة الصّغيرة والخفيفة، وتصديرها، وتصنيعها في غرب أفريقيا" الذي أقرّتْه عام 1998 الجماعةُ الاقتصاديّة لدول غرب أفريقيا، أوّلَ وقْفٍ إقليميٍّ من نوعه في العالم؛ إذ حظر استيرادَ أسلحةٍ جديدة دون موافقة الدول الأعضاء الأخرى. وفي عام 2004، وقّعت 11 حكومةً أفريقيّة في منطقتَي البحيرات الكبرى والقرن الأفريقي – وهما من أكثر المناطق التي تشهد نزاعات – بروتوكولاً لمكافحة الأسلحة الصغيرة والخفيفة، وضبْطها، وتقليص أعدادها.

وقد أبدت البلدانُ المصدِّرة أيضاً تعاونَها في هذا المجال، حيث حظرت "قواعدُ السّلوك بشأن صادرات السلاح"، التي وضعها الاتِّحادُ الأوروبيّ، بيعَ الأسلحة التي قد تُستخدَم في عمليات القمع الداخليّ أو الاعتداء الخارجيّ. كما وسَّعت البلدانُ الأوروبيّة أنشطةَ تَبادُل البيانات عبْر منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وفي عام 2001، تفاوضت الدولُ الأعضاء في الأمم المتحدة بشأن بروتوكولٍ مُلزِم يحظر صناعةَ الأسلحة الناريّة الصغيرة غير القانونيّة والمتاجَرةَ بها، ويُلحَقُ بمعاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبْر الحدود. واشترط دليلُ إرشادات فسينار للممارسة الفضلى في صادرات الأسلحة الصغيرة والخفيفة (2002) الذي وافقت عليه 33 دولة – وجُلُّها من مصنِّعي الأسلحة ومصدِّريها العالميِّين– أنّ يُجرى تحويلُ الأسلحة على نحوٍ يحدُّ إلى المستوى الأدنى من انحراف الموارد البشريّة والاقتصاديّة عن سبيلها.

إنّ هذه كلَّها مبادراتٌ هامَّة تعكس وعياً متنامياً لحجم المشكلة. بيْدَ أنَّ التدابيرَ الراهنة يشوبها عددٌ من العُيوب، لكوْنها غيْرَ ملزمةٍ قانوناً؛ فضلاً عن أنَّها تركِّز كُلِّيةً على الأسلحة المحظورة، عوَض التّركيز على تحويلاتها المرخَّصة من الدّول. وبسبب تعدُّد المُوَرِّدين، ثمَّة ما يشكِّل ثغرةً كبيرة، هو أنَّ لدى الدّول وصولاً إلى الأسلحة ذات المناشئ التي تتمتَّع بقدْرٍ أقلَّ من متطلَّبات الرقابة والتدقيق. هناك أيضاً مشكلةٌ أخرى، هي أنَّ الاتفاقيات الإقليميّةَ لا تتمتَّع دائماً بالانسجام المتبادَل، أو لا تخضع للتنسيق الفعَّال. وقد تَشدَّد المصدِّرون الرئيسيُّون في الممارسات التصديريّة؛ حيث بات من الأصعب راهناً، بالنسبة إلى الحكومات، الترخيصُ بنقْل أسلحةٍ إلى الأنظمة التي لا تحترم حقوقَ الإنسان الأساسيّة. مع ذلك، وحتى هنا، غالباً ما تستطيع الحكوماتُ المتلقِّيةُ للسلاح أن تتخطَّى التدقيقَ في سجلِّها المتعلِّق بحقوق الإنسان؛ بمجرَّد استعدادها للمشاركة في «الحرب على الإرهاب».

ولأنَّ معظمَ الأسلحة الصغيرة تدخل السوقَ بصورةٍ قانونيّة، يمكن لقوانين الطَّرَف المُورِّد أن تكون فعَّالةً للغاية. غير أنَّ عائقَين قويَّين يقفان حجرَ عثرة في وجه الجهود الآيلة إلى رصْد تدفُّق الأسلحة الصغيرة من المصدر؛ هما تنوُّعُ العرْض، كما ورد آنفاً، وانعدامُ الإرادة السياسيّة. وبالنّظر إلى التهديد الذي يمثِّله الإرهاب، قد يُظَنُّ بأنَّ البلدانَ الصناعيّة ستبذل الجهودَ الرئيسيّة لضبْط الاتِّجار بالأسلحة الصغيرة؛ بيْد أنَّ هذه التجارةَ القاتلة تبقى ضعيفةَ الضبط في أفضل الأحوال، ترفدها عواقبُ مدمِّرةٌ بالنسبة إلى التنمية البشريّة. والمطلوبُ الآن اتفاقيّةٌ دوليّةٌ شاملة لتجارة السلاح، يمكنها أن تؤسِّس لاتفاقياتٍ مُلزِمةٍ قانونياً في ما يتّصل بتجارة الأسلحة الموجودة في الداخل والخارج، وذاتِ معاييرَ مشتركة لوضعها موضعَ التنفيذ. ويوفِّر "مؤتمرُ مراجعة الأسلحة الصغيرة" الذي سينعقد في الأمم المتحدة عام 2006 فرصةً حاسمة للاتفاق على معاهدةٍ بشأن تجارة السّلاح؛ تنظِّم تحويلاتِها إلى الدّول، وتُوقِف الاتِّجارَ المحظور بالأسلحة.

يجب أن تنظِّم معاهدةٌ دوليّةٌ شاملة للاتِّجار بالأسلحة عمليّاتِ السمسرة وتضعَ معاييرَ مشتركةً للتنفيذ

بناءُ القدرات الإقليميّة

تؤثِّر الحروبُ الأهليّة في البلدان المجاورة، سواءٌ بالانتشار مباشرةً؛ أو بتعويق الوصول إلى طُرق التجارة، وخلْق ظروفٍ غيرِ مؤاتية للاستثمارات الأجنبيّة والمحليّة؛ وهذا ما يجعل

تفتقر الهيئاتُ الإقليميّةُ في أفريقيا إلى الموارد، واللوجستيّات، والقدرة البشريّة للاضطلاع بتفويضاتٍ طَموحة

البلدانَ المجاورة ذاتَ مصلحة في الحدِّ من الأثر المذكور. غير أنَّ المشكلةَ تكمن في أنَّ البلدانَ الأفقرَ التي تواجه تحدِّيات الأمن الإقليمي الأخطر، تفتقر إلى القدرات الماليّة والمؤسَّسيّة للتّصدِّي بفعَّاليّة؛ ولذا، فإنّ بناءَ تلك القدرة جزءٌ حيويٌّ من بناء عالم أكثرَ أمناً.

يمكن للمنظَّمات الإقليميّة أن تضطلع بدورٍ مهمٍّ في معالجة التحدِّيات الأمنيّة؛ وهذا ينطبق على أوروبا، مثلما ينطبق على أفريقيا جنوب الصحراء. فقد قامت مجموعةُ الاتِّحاد الأوروبيّ، ومنظمةُ الأمن والتعاون في أوروبا، ومنظمةُ حلْف شمال الأطلسي بتدخُّلاتٍ أمنيّة في السنوات الأخيرة. كما تبدو الهيئاتُ الإقليميّة في وضْعٍ جيد لمراقبة اتفاقيّات السّلام وإصدارِ الإنذارات المبكِّرة لنشوب أزمةٍ ما. وقد أدّت آلياتُ الإنذار المبكّر التي طُوِّرت في أفريقيا – كالإنذار المبكِّر للنزاعات وآليّة استجابة السُّلطة البَيْحُكوميّة المعنيّة بالتنمية – إلى تمكين المنظَّمات الإقليميّة من مراقبة التطورات عن كثب. ويمكن للمنظَّمات الإقليميّة أيضاً أن تتوسَّط بين أطراف النِّزاع؛ كالوساطة التي تَصدَّرها الأفريقيُّون في منطقة البحيرات الكبرى (2004)، وفي السودان (2005)، مثالاً لا حصْراً.

عندما تنفجر النِّزاعات، تكون للهيئات الإقليميّة أقوى مصلحةٍ مكتسَبة في الاستجابة بصورة حاسمة لاحتوائها. ففي دارفور، سعى الاتِّحادُ الأفريقي إلى تفويضٍ قويّ بإرسال قوات لحماية المدنيِّين، ومراقبةِ وقْف إطلاق النار الذي لم يُحترَم على نطاقٍ واسع. وقد ساد الاعتقادُ بأنها ستكون الاستجابةَ الدّوليّة الأكثرَ فعّاليّةً؛ ولكنْ في أغسطس/آب من عام 2004، فيما مستوى عمليات القتل ما زال مرتفعاً جداً، كان هناك أقلُّ من 300 جنديٍّ موجودين لحماية ما قُدِّر بنحو 1.5 مليون دارفوريٍّ هُجِّروا من مساكنهم على أيدي الميليشيات المدعومة من الحكومة. بحلول منتصف عام 2005، ازدادت قواتُ الاتِّحاد الأفريقيّ العسكريّة إلى 3000 جندي – لمراقبة منطقة بمساحة فرنسا. وفي حين زاد المانحون تعهُّداتهم لقوّات حِفْظ السلام التابعة للاتحاد الأفريقيّ، إلا أنَّ هذه التعهُّداتِ لا تزال مقصِّرةً إلى حدٍّ كبير في تلبية المتطلّبات.[61] ولكنْ على الرُّغم من هذه العوائق، يُبدي الاتِّحادُ الأفريقيُّ اهتمامَه بإرسال قوات لنزْع سلاح جماعات المتمرِّدين الرّوانديين المتشدِّدين في شرق جمهوريّة الكونغو الديموقراطيّة؛ كما يُبدي اهتماماً بإرسال قواتٍ إلى الصومال. ولَسوف يتطلَّب النجاحُ في هذه العمليات من جانب المجتمع الدوليّ مستوًى من الدعم المنسَّق أعلى بكثيرٍ ممّا هو حالياً.

تُدلِّل قضيّةُ دارفور على وجود مشكلةٍ أوسع. فالحكوماتُ الأفريقيّةُ تُقرُّ بمسؤولياتها حيال معالجة السلام الإقليميّ والهموم الأمنيّة، والتدخّلُ الإنسانيُّ تَعاظَم؛ كما تدخَّلت الجماعةُ الاقتصاديّة لدول غرب أفريقيا في ليبيريا (1990) وسيراليون (1991-1999) وغينيا-بيساو (1998-1999)، وإن يكن بنجاحٍ متفاوت. وأدركت الحكوماتُ الأفريقيّة أنَّ إنشاءَ قوّاتِ أمنٍ إقليميّة فعَّالة أمرٌ ضروريّ للمحافظة على وحدة أراضي دُوَلها، وإسداءِ العون للحؤول دون وقوع النِّزاع في الدّول الهشَّة المجاورة. فالقانونُ التّأسيسيُّ للاتحاد الأفريقي عام 2000 أعطاه حقَّ التدخُّل في حالات ارتكاب «جرائم حربٍ وإبادةٍ جماعيّة، وجرائمَ ضدَّ الإنسانيّة»؛[62] وأنشئ في ما بعد مجلسُ السلام والأمن الذي دعا إلى تشكيل قوةٍ أفريقيّةٍ بديلة، جاهزةٍ للتدخُّل.

لكنّ المشكلةَ تكمن في أنَّ الهيئاتِ الإقليميّةَ الأفريقيّة تفتقر إلى الموارد واللوجستيات والقدرة البشريّة للاضطلاع بمثل هذه التّفويضات الطّموحة. ففي أوائل التّسعينات، ميَّزت منظمةُ الوحدة الأفريقيّة استباقَ النزاعات والحيلولةَ دون اندلاعها بكوْنهما هدفَين يتمتَّعان بالأهميّة نفسها التي يتَّسم بها حفْظُ السلام وبناؤه. وأنشئ لهذا الغرض صندوقُ سلام لم يتمكَّن إلّا من جمْع مليون دولارٍ أميركيّ سنوياً خلال الفترة 1996-2001؛ علْماً بأنَّ دُوَلاً عديدة من أعضائه أخفقت في الإيفاء بالْتزاماتها الماليّة تجاهه.[63] ففي أثناء تدخُّل الجماعة الاقتصاديّة لدول غرب أفريقيا في ليبيريا، غطَّت نيجيريا 90٪ من تكاليف العمليات التي زادت على 1.2 مليار دولار. وقد ساهم أيضاً كلٌّ من كندا والاتِّحاد الأوروبيّ واليابان والمملكة المتحدة والولايات المتحدة في هذه التكاليف؛ لكنْ، ليس بالقدْر الكافي.[64] وفي غياب الدعم الماليّ واللوجستيّ، انسحبت تنزانيا وأوغندا من المهمَّة الليبيريّة عام 1995.

لقد بُذلت جهودٌ لتحسين القدرات التدخُّليّة. ففي عام 1996 أطلقت الولاياتُ المتحدة مبادرةَ الاستجابة للأزمات الأفريقيّة بغية تدريب الجنود الأفريقيِّين؛ وبحلول عام 2004، كان قد دُرِّب أكثرُ من 10 آلاف عنصر. وفي فبراير/شباط 2004، رصد الاتِّحاد الأوروبيّ 300 مليون دولار لإنشاء فِرَقٍ عسكريّةٍ إقليميّة متعدِّدة الجنسيّات، جاهزةٍ للتدخل؛[65] تشكِّل بدايةً وإن كانت بعيدةً جداً عن أن تكون قوّةَ تدخُّلٍ فعّالةً للاستجابة بسرعة حيال نزاعات المنطقة.

تتطلَّب القوّةُ الاحتياطيّةُ الأفريقيّة التي اقترحها الاتِّحاد الأفريقيّ دعْماً متواصلاً في التخطيط والإمدادات إذا أُريدَ لقُدرات 15 ألفَ عنصر أن تكون جاهزةً بحُلول الموعد

المحدَّد في عام 2010. ومن شأن الاستثمار في تطوير هذه القوّة الاحتياطيّة أن يُشكِّل مساهمةً قويّة في التنمية البشريّة والأمن الجَماعي. ولو كانت قوّةٌ كهذه متوفِّرةً اليوم، لكانت الضحايا البشريّةُ الناجمةُ عن النّزاع في السودان أقلَّ بكثير. ففي أبريل/نيسان 2004، قام الاتِّحاد الأفريقيّ، بالتعاون مع الاتِّحاد الأوروبيّ والولايات المتحدة، بوَساطة لاتفاقيّة وقْف إطلاق النار بين الحكومة السودانيّة والمتمرِّدين في دارفور؛ لكنّ المهمّةَ الأفريقيّة في الإشراف على وقْف إطلاق النار مقيَّدةٌ، بسبب افتقارها إلى الدَّعم الماليّ من البلدان المتطوِّرة.[66]

صحيحٌ أنّ الآمالَ المرتقَبةَ واعِدةٌ، غير أنَّ للاعتماد على الاستجابات الإقليميّة عيوبَه؛ إذْ ثمّة خطرٌ واضح من أنَّ دولاً ذاتَ مصلحة استراتيجيّة في نتيجة معيَّنة قد تعرِّض التدخُّلاتِ الإقليميّةَ للشُّبهات. فالتّنافُساتُ في منطقة البحيرات الكبرى، على سبيل المثال، تحدُّ المجالَ أمام إشراك قوات تابعة لدول المنطقة. وتواجه هيئاتُ حفْظ السلام الإقليميّةُ أيضاً بعضَ العراقيل نفسها التي تقلِّص فعّاليّةَ بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام. ففي حالة دارفور، كان من أسباب استعداد الحكومة السودانيّة لقَبول قوة حفْظ سلام من الاتِّحاد الأفريقيّ، أنّ تلك القوّةَ مُفوَّضةٌ بالمراقبة لا بحماية المدنيِّين.

تحدِّياتٌ أمام إعادة البناء

تُمثِّل التّسوياتُ السِّلميّةُ لحظاتِ الفُرَص الكبرى – والتعرُّضيَّةِ الكبرى للإنجراح. فمعظمُ الدول الهشَّة واقعةٌ في شرَك دوراتٍ متعاقبة من السّلام الموقَّت والنزاع المستجِدّ: ذلك أنَّ نصفَ البلدان الخارجةِ من النزاع ما تلبث أن تنتكس إلى حالة العنف في غضون خمسة أعوام. ويتطلَّب كسْرُ الحلقة عملاً حاسماً لاغتنام الفُرَص التي يخلقها السّلام؛ والعملِ على توفير الأمن، وإعادة بناء المؤسسات، ودعم التّعافي الاجتماعيِّ والاقتصاديّ.

إنَّ الأمنَ أولويّةٌ ملحَّةٌ وفوريّة. وقد تعهَّدت المملكةُ المتحدة لسيراليون بتوفير ضمانة أمنيّة 'فوقَ الأفُق' تمتدّ من 15 إلى 25 سنة، بما يساعد على خلق الظروف لتنمية المؤسسات القُطريّة؛ كما أنّ الدعمَ الآتي من المانحين يُموِّل برنامجاً يدمج المقاتلين السابقين في قوّة أمنيّة قوميّة ويوفِّر إعادةَ تدريبهم. بالمُغايَرة، لا تزال التّسويةُ السِّلميّة في ليبيريا المجاورة واهيةً؛ إذْ إنّ عمليّةَ نزْع السلاح لم تُنجَز بالكامل، وما زالت أجزاءٌ من هذا البلد غيرَ آمِنة. ويَكمُن التحدِّي بالنّسبة إلى سيراليون في الانتقال بعد استتْباب الأمن إلى المرحلة التالية، وهي إعادةُ البناء، عبْر استراتيجيّة قوميّة طويلة الأجل لإبلال الاقتصاد وتنمية مؤسّسات قابلة للمساءلة؛ بينما يكمُن بالنّسبة إلى ليبيريا في خلْق الظروف الأمنيّة التي تُمكِّن من إعادة البناء.

يُكوِّن خلْقُ مظلّة فعّالة لتنمية الأمن البشَريّ أولى الخطوات على طريق إعادة البناء، وهي خطوةٌ تتطلَّب التزاماً مالياً؛ لكنَّه الْتزامٌ يتَّسم بكوْنه ذا عائدٍ مرتفع في عدد الأشخاص الذين تُنقَذ حياتُهم، وفي المكاسب الاقتصاديّة. فأحدُ التقديرات يفيد بأنَّ تدخُّلَ المملكة المتحدة العسكريّ في سيراليون يُكلِّف 397 مليونَ دولارٍ سنوياً على امتداد عشْر سنوات؛ ويُقدَّر بأنّه يُحقِّق عائداً يبلغ 33 مليارَ دولار، أو ما يُعادل أكثرَ من ثمانية أضعاف الاستثمار. وما عدا الأمن الفوريّ، فإنَّ ترميمَ – أو إعادةَ إحياء – المؤسّسات الكفيلة بالإشراف على سلامٍ وتنميةٍ طويلَي الأمد تُشكِّل تحدِّيات كبيرة.

وتقوم الأمـمُ المتحدة بـدَورٍ هـامٍّ متعاظم في بناء مؤسّسات الدولة أو تقويتها، بتَولِّيها مهمّةَ تنظيم الانتخابات وتوفير كـوادر الشُّرطة (الـجـدول 5.3). ففي حين أنَّ الإدارات الانتقاليّةَ التي تقودها الأممُ المتحدة – كما في البوسنة والهرسك – لا تزال الاستثناءَ وليس القاعدة، يبقى تحدِّي إعادة البناء ما هو عليه: بناءُ دولٍ فعّالة يمكنها توفيرُ الخدمات الأساسيّة، وخلْقُ ظروفٍ آمنة للتنمية.

لقد جرى تعلُّمُ الكثير منذ عام 1990 عن الظروف التي تُقصِّر في ظلِّها إعادةُ البناء عن توفير برنامج للتّعافي؛ غير أنّ بناءَ السّلام في مرحلة ما بعد النزاع مهمّةٌ معقَّدة تحتاج إلى الْتزام مستدام. ولكي تكون المهمّةُ ناجحةً، يتعيّن عليها أن تقوم بأمرَين معاً: معالجة أسباب النّزاع الأساسيّة، وتنمية المؤسّسات التي تعتبرها الأطرافُ كلُّها شرعيّةً. ومع أنّه ليست هناك مخطَّطاتٌ تفصيليّةٌ جاهزة، غير أنَّ التجاربَ تُبرز السّببَ الأساسيَّ للإخفاق: ألاَ وهو انعدامُ الوضوح الاستراتيجيّ والمؤسَّسيّ، أو عدمُ رغبة المجتمع الدوليّ في الالتزام بتعهُّدات طويلة الأمد لبناء الدولة.[67]

تتطلَّب التدخُّلاتُ الدوليّة وضوحَ الأهداف الإستراتيجيّة. ففي تيمور الشرقيّة، تَحدَّد الهدفُ بالاستقلال؛ بينما كان وضْعُ كوسوفو النهائي، بالمُغايَرة، أصعبَ تحديداً. فالتفويضُ لم يحدِّد قطُّ ما إذا كانت كوسوفو ستصبح مستقلّةً، أم ستبقى مقاطعةً ذاتَ حكم ذاتـيّ ضمْن صربيا والجبل الأسود/مونتينيغرو. والنتيجةُ: تشوُّشٌ وارتباكٌ في ما يخصُّ

إنّ بناءَ السّلام في مرحلةِ ما بعدَ النِّزاع مهمّةٌ معقَّدة، تحتاج إلى الْتزامٍ مستدام

الجدول 5.3 عمليّاتُ بناء السّلام ما بعدَ النِّزاع تُمارِس سلطاتٍ حكوميّة

الإقليم	البعثةُ ومهمّتُها	التّاريخ	المسؤوليّةُ الرئيسيّة للحفاظ على الأمن؟	المسؤوليّةُ الرئيسيّة لإجراء استفتاء؟	المسؤوليّة الرئيسيّة لإجراء انتخابات؟	سلطةٌ تنفيذيّة؟	سلطةٌ تشريعيّة؟	سلطةٌ قضائيّة؟	سلطةٌ بمعاهدة؟
الكونغو	عمليّة الأمم المتحدة في الكونغو	64–1960	أمرٌ واقع في مناطقَ محدودة			أمرٌ واقع في مناطقَ محدودة			
بابوا الغربيّة	سلطةُ الأمم المتحدة التّنفيذيّةُ الموقّتة	63–1962	نعم		انتخاباتٌ إقليميّةٌ فقط	نعم	محدودة		
ناميبيا	مجموعةُ الأمم المتحدة للمساعدة الانتقاليّة	90–1989			نعم				أمرٌ واقع (المجلسُ المعنيّ بناميبيا)
الصّحراء الغربيّة	بعثةُ الأمم المتحدة لإجراء الاستفتاء في الصحراء الغربيّة	1991–		نعم					
كمبوديا	السّلطة الانتقالية للأمم المتحدة في كمبوديا	93–1992	نعم		نعم	كما تدعو الحاجة			
الصّومال	عمليّةُ الأمم المتحدة 2 في الصّومال	95–1993					موضِعُ جِدال		
البوسنة والهرسك	مكتبُ الممثّل السّامي (قبل صلاحيّات بون)[a]	97–1995			نعم (منظمةُ الأمن والتّعاون في أوروبا)				
البوسنة والهرسك	مكتب الممثّل السّامي (بعد صلاحيّات بون)[a]	1997–			نعم (منظمة الأمن والتّعاون في أوروبا)	أمرٌ واقع			
البوسنة والهرسك	بعثةُ الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك	2002–1995	أمرٌ واقع						
سّلافونيا الشّرقيّة (كرّواتيا)	سلطةُ الأمم المتحدة الانتقاليّةُ في سلافونيا الشرقيّة وبارانيا وسيرميوم الغربيّة	98–1996	نعم		نعم	نعم			
تيمور الشرقيّة	بعثة الأمم المتّحدة في تيمور الشرقيّة	1999		نعم					
سيراليون	بعثة الأمم المتحدة في سيراليون	1999–	أمرٌ واقع					محدودة (محكمة خاصّ)	
كوسوفو (جمهوريّة يوغوسلافيا الفدراليّة / صرْبيا والجبل الأسود)	بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو	1999–	نعم		نعم (منظمة الأمن والتعاون في أوروبا)	نعم	نعم	نعم	
تيمور الشرقيّة	إدارةُ الأمم المتّحدة الانتقاليّةُ في تيمور الشرقيّة	2002–1999	نعم		نعم	نعم	نعم	نعم	أمرٌ واقع
أفغانستان	بعثة الأمم للمساعدة في أفغانستان	2002–							

a. ليست عمليّةً تابعةً للأمم المتحدة

المصدر: Chesterman 2005.

دورَ كلٍّ طرف في إعادة البناء، أي الكوسوڤيِّين والصِّربيِّين والمُونتينيغريِّين والمؤسّسات الدوليّة. وقد أورد تقريرُ عام 2000 لفريق الأمم المتحدة المعنيّ بعمليّات السلام، صراحةً، أنَّ من غير الجائز إنشاءَ قوّاتٍ ذات انتدابات غامضة وموارِدَ غير ملائمة.[68]

تتضخَّم مشكلاتُ التنسيق المؤسَّسي والتماسُك السياسيّ في أوضاع ما بعدَ النزاعات. فمشكلاتُ التنسيق تنشأ عندما تسعى مختلفُ الوكالات إلى تحقيق أهداف متشابهة، فيما تنشأ مشكلاتُ التماسُك عندما تسعى هذه الوكالاتُ إلى تحقيق أهداف مختلفة؛ من الأمن إلى التنمية، مروراً بالمساعدات الإنسانيّة. وعلى المستوى العمَلانيّ، يقوِّض الالتباسُ تسلسُلَ تراتبيّة السلطة والإمرة. فبالنسبة إلى الفاعلين الدوليِّين، تنشأ مشكلاتُ التنسيق بين الإدارة المدنيّة (التي تتولّاها الأممُ المتحدة أو الحكومةُ القوميّة) وبين جهاز عسكريّ خاضع لقيادة مستقلّة (مثلاً، قوات كوسوڤو وقوات المساعدة الأمنيّة الدوليّة في أفغانستان). وبما أنَّ الأممَ المتحدة لا يمكنها شنُّ حرب، فإنَّ الطريقَ إلى تحقيق سلسلة قيادة وحيدة هي في جعْل العمليّة السياسيّة متوازيةً مع المساعدة التنمويّة. وقد اصطُلِحَ على تسمية ذلك في أوائل التسعينات «بناءَ السلام»، غير أنه لم تُنشأ قدراتٌ مؤسَّسيّة إضافيّة لتخطيط السياسات أو توفير الإشراف العمَلاني.

من الممكن معالجةُ تحدِّي إعادة البناء في مرحلة ما بعدَ النِّزاع بالتركيز على هدفَين رئيسيَّين هما: ضمانُ أمن المدنيين البَدني، وتوفيرُ تمويلٍ ملائم للاستجابة السريعة والوفاء بالْتزاماتٍ طويلة الأجل.

ينبغي لأيِّ تدخُّلٍ دوليٍّ أو إقليميّ أن يضمن أمنَ المدنيِّين وسلامتَهم؛ وهذا يتطلَّب تزويدَ القيِّمين على السلام بالدعم السياسيِّ والماديّ لحماية السكان المهدَّدين. فقد استنتج تحقيقٌ مستقلّ بشأن رُواندا أنَّه سواءٌ حظِيَت عمليّةُ حِفْظ السلام بتفويضٍ لحماية المدنيِّين أم لا، فإنَّ مجرَّد وجودها يولِّد التوقُّعَ بأنها سوف تقوم بذلك. وتشترط حمايةُ المدنيِّين أيضاً اعتبارَ التمويل؛ الهادف إلى المحافظة على القانون والنظام، وتحسين حُكْم القوى الأمنيّة الديموقراطيّ؛ من الأولويّات.[69]

تُعتبر التعهُّداتُ الماليّة حاسمةَ الأهميّة لمواجهة تحدِّيات النِّزاعات العُنْفيّة، قبل انتشار العنف وبعد توقيع اتفاقيات السّلام على حدٍّ سواء. فالدعمُ الماليّ المبذولُ في حينه يمكن أن يساعد السلطاتِ في توفير الخدمات التي يقدِّرها الناس، بما يقلِّل من الحوافز على النزاع. لكنّ المشكلةَ هي في تَشظّي التمويل لإعادة البناء؛ إذ إن استتبابَ الأمن تعقبه عادةً دفقاتٌ من المساعدات الإنسانيّة التي سرعانَ ما يجفُّ مَعينُها، تاركةً بذلك فجواتٍ كبيرةً في قدرة الدولة على تلبية الحاجات الأساسيّة.

لإعادة البناء في مرحلةِ ما بعدَ النِّزاع هدفانِ أساسيّان: ضمانُ أمن المدنيين البَدنيّ، وتوفيرُ تمويلٍ ملائم مع الْتزاماتٍ طويلة الأمد

التّحوُّلاتُ من الحرب إلى السِّلم، ومنه إلى الأمن

لا تشكِّل المستوياتُ المرتفعة للمساعدات الخارجيّة ضمانةً لانتقالٍ هادئٍ إلى إعادة البناء، وتَعافٍ اقتصاديٍّ، واعتمادٍ أكبرَ على النفس. ففي حين أنَّ بعضَ بلدانِ ما بعدَ النِّزاعات يتلقَّى مستوياتٍ مرتفعةً على نحوٍ استثنائيّ من المعونات للفرد، فإنَّ العديدَ منها عاجزٌ عن تحويل مكاسب السلام إلى مخرجٍ من الاعتماد على المساعدات. ويبدو أنّ الدّالةَ المتكرِّرة هي ضَعفُ استجابة القطاع الخاصّ للسّلام.

ولعلَّ البوسنةَ والهرسك حالةٌ قصوى في الاعتماد المتطاوِل على المعونة، والتقدُّمِ المحدود نحو التّعافي الاقتصاديّ. ففي خلال عامَين بعد اتفاقيّة دايتون سنة 1995، بلغت المساعدةُ للفرد 245 دولاراً أميركياً، فيما تبلغ اليوم 138 دولاراً؛ أي لا تزال بينَ الأعلى في العالم. لقد ولَّد دفقُ المعونات الهائل نُموًّا، لكنَّ استثماراتِ القطاع الخاصّ لم تنطلق. ولهذا الأمر أهميّتُه؛ ليس فقط بسبب المستويات المرتفعة للبطالة، بل أيضاً لكوْن دوْر القطاع الخاصّ بالغَ الأهميّة في الاضطلاع بالوظائف التي تموِّلها المعونات.

تقدِّم حالةُ نيكاراغوا مثلاً توضيحيّاً آخر لهذه المشكلة. فخلال الثمانينات، أدَّت الحربُ الأهليّة إلى دمارٍ واسعِ النّطاق

يُمكن لِصَرْف المعونات البطيء أن يُعوِّق استردادَ القطاع الخاصِّ عافيتَه

للبِنية التحتيّة الاقتصاديّة والاجتماعيّة. وعندما وُقِّعت اتفاقيّةُ السلام عام 1990، تجاوز التضخُّم 13000٪، وبلغ العجزُ المالي 20٪ من الناتج المحليِّ الإجماليّ؛ كما وصل الإنفاقُ العسكري إلى 40٪ من الموازنة العامّة. في خلال سنة، أمكَن التحكُّمُ بالتضخُّم وخُفِّضَ الإنفاقُ العسكري إلى النصف؛ غير أنَّ التسعينات شهدت تعافياً اقتصادياً محدوداً، مع ارتفاع الدَّخل للفرد بأقلَّ من 1٪ سنوياً. وقد بقيت نيكاراغوا، كما البوسنةُ والهرسك، في وضعيّةٍ حرِجة من حيثُ الاعتمادُ على المساعدات التنمويّة، مع معونةٍ للفرد تبلغ 152 دولاراً.

يعكس الركودُ الاقتصاديّ مع وجود معونات مرتفعة للفرد صورةَ الاستجابة الضعيفة للقطاع الخاصِّ. ولكنّ، بالمُغايَرة الصّارخة مع وضْع أوروبا ما بعدَ الحرب، لماذا تُخفِق أحياناً تدفُّقاتُ المساعدات الكبيرة في تحفيز انبعاث الأسواق التجاريّة؟

يكمُن جزءٌ من المشكلة على ما يبدو في أنَّ العنفَ يخلِّف إرثاً من شبكات تجاريّة غير مُتمَفْصلة، وثقةٍ مفقودة، ومؤسَّسات واهنة. ويُمكن للرِّيبة المزمنة التي تسود خلال الأوضاع النِّزاعيّة أن تستمرَّ في حِقْبة السِّلم؛ مؤدِّيةً بذلك إلى أنساقٍ استثماريّة ليست بالمُثلى. على سبيل المثال، من الممكن أن يولِّد التخوُّفُ من مستقبلٍ غير آمن تفضيلاً لاستثمارات قصيرة الأمد ذات عائداتٍ مرتفعة، على استثمارات طويلة الأمد يعتمد عليها التّعافي المستدامُ وخلْقُ الوظائف؛ الأمرُ الذي يؤذي احتمالات تَعافٍ واسع النطاق؛ كما يؤذي تَعافيَ القاعدة الضَّريبيّة – أحدِ الشروط الجوهريّة لخفْض مستوى الاعتماد على المعونة، ولتمويل توفُّر الخدمات الأساسيّة.[70]

ثمّة عوائقُ أخرى يُمكن أن تنشأ في وجه انتعاش القطاع الخاصّ؛ إذ من الممكن أن يُعزى ضَعفُ الأداء لهذا القطاع في نيكاراغوا، جزئياً، إلى عدم اليقين من استقرار الحكومة – وتالياً من اتّجاهات السياسات المستقبليّة لمعدّلات الفائدة، والإنفاق العام، والتضخُّم. علاوةً على ذلك، يمكن للسياسات الرّديئة والمؤسَّسات الهزيلة في بيئة ما بعدَ النزاع أن تُضخِّم تأثيرات الثقة المتدنِّية. ففي البوسنة والهرسك، تنعكس بيئةُ الأعمال الهزيلة في عدد من المؤشِّرات. مثلاً، تبلغ كلفةُ تسجيل مشروع تجاريّ 52٪ تقريباً من متوسِّط الدخل؛ مقارنةً بنحو 38٪ ممَّا هو شائعٌ في بلدان الدّخل المتدنِّي والمتوسِّط. وبالمثل، فإنَّ تنفيذَ عقْدٍ ما يستغرق في المتوسِّط 360 يوماً – أي ضِعْفَ المتوسِّط الشائع في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء – كما أنّ التّسليفات المحليّةَ من القطاع المصرفيِّ الرسميّ أيضاً متدنِّيةٌ نسبياً إلى حدٍّ بعيد، بالمقارنة مع المتوسِّط السّائد في بلدان الدَّخل المتدنِّي. ويعكس كلٌّ من هذه الحقائق مركَّباً من الثقة المتدنِّية، والمؤسّسات الهزيلة، والسياسات المَشوبة بالأخطاء، والمخاوف من عدم الاستقرار في المستقبل.

يُمكن أيضاً لِصَرْف المعونات البطيء أن يُعوِّق استردادَ القطاع الخاصِّ عافيتَه. فالبلدانُ المنتقلةُ من النّزاع إلى الاستقرار تُواجه سلسلةَ تحدِّيات مثبِّطةً؛ حيث يشمل برنامجُ إعادة البناء تنميةَ السّلام، وضمانَ الاستقرار السياسيّ، وخلقَ الوظائف الأساسيّة لإدارة الدولة من جديد، وتوطينَ اللاجئين مجدَّداً، وإعادةَ تشييد البِنية التحتيّة الاجتماعيّة والاقتصاديّة. وتَجلُب تدفُّقاتُ المعونات الكبيرةُ معها طيْفاً واسعاً من الفاعلين؛ بينهم مانحون متعدِّدو الأطراف وثنائيُّون، ومنظّماتٌ غيرُ حكوميّة. في غضون ذلك، يُمثِّل ضَعْفُ بِنى الدولة والافتقارُ إلى التنسيق عقبةً في وجه التّعافي الفعّال.

سوف تكون للعناصر المختلفة في برنامج بناءِ سلام «متكامل» مصادرُ تمويل مختلفة. فالمانحون يقدِّمون مساهماتٍ محدَّدةً (كَنسبةٍ مئويّة من الدّخل القوميِّ الإجماليّ) لعمليات حفْظ السلام، ومساهمات طوعيّةً لوكالات متخصِّصة أخرى تابعةٍ للأمم المتحدة؛ مثْل برنامجها الإنمائي ومفوَّضيّتها العليا للاجئين. بيْدَ أنَّ تعدُّدَ المعايير للإبلاغ، والافتقارَ إلى الانسجام، يمكنهما إبطاءُ إطلاق الأموال خلال الحِقْبة الحسّاسة في ما بعد النزاع، الأمرُ الذي يَعُوق إعادة بناء البِنية التحتيّة الضروريّة لدعم الاستثمارات الخاصة.

تُبذَل جهودٌ لمعالجة مشكلات إعادة البناء من خلال إطارِ عملٍ موحَّد. فقد وضَع برنامجُ الأمم المتحدة الإنمائي ومجموعةُ الأمم المتحدة للتنمية والبنكُ الدولي توجيهات لتقييم الاحتياجات في فترات ما بعد النزاع، بما يغذّي خلْقَ قوالب النتائج الانتقاليّة. وتُعادل قوالبُ كهذه استراتيجيات خفْض الفقر بالنسبة إلى الدّول الهشَّة وتلك الخارجة من النزاعات، عندما تكون تنميةُ القدرات أُولى الأولويّات، وتُستخدم راهناً في خمس دولٍ هشَّة هي: تيمور–ليشتي، جمهوريّةُ أفريقيا الوسطى، السودان، ليبيريا، هايْتي. أما في العراق، فثمَّة نهجٌ تجمُّعيّ لإعادة البناء يُحدِّد لكلٍّ من وكالات الأمم المتحدة مسؤوليتَها عن قطاعٍ واحد؛ وهو أسلوبٌ لا يحدِّد موقعَ كلِّ وكالة في مجالات خبراتها فحسْب، وإنما أيضاً يَحول دون التّكرار المتطابق في تنفيذ المهمّة الواحدة.

تضمّن تقريرُ الفريق الرَّفيع المستوى بشأن التهديدات والتحدِّيات والتغيير الذي شكَّله أمينُ عامِّ الأمم المتحدة، اقتراحاً بالذهاب إلى أبعدَ من ذلك، إذ يرى وجوبَ إنشاء مفوَّضيّةٍ لبناء السِّلم تتشكَّل في ما بين الحكومات – وهو

اقتراحٌ تبنّاه تقريرُ الأمين العام، «في جوٍّ من الحريّة أفسَح». وإذا ما قُدِّر لهذه المفوَّضيّة أن تنشأ، فلَسوف ترفع تقاريرَها إلى مجلس الأمن الدوليّ والمجلس الاقتصاديّ–الاجتماعيّ على التوالي. والفائدةُ الرئيسيّةُ المرجوَّة من هذه المفوَّضيّة، أنها ستشمل ثلاثةَ أبعادٍ هامّة من أنشطة إعادة البناء – هي التفويضُ والوكالاتُ والعمليات – وستنسِّق كلَّ الأنشطة؛ من جمْع التبرُّعات وتخصيص الأموال، إلى مراجعة الغايات بانتظام.

ثمَّة تحدٍّ مركزيٌّ يواجه المفوَّضيّة، هو تحديدُ الظروف التي يمكن في ظلِّها لتعافي القطاع الخاصّ أن يساعد في التخفيف من الاعتماد على المساعدات. ومن غير المرجَّح أن تساعد المخطَّطاتُ التفصيليّةُ في هذا المجال، لأنَّ كلَّ نزاعٍ ينشأ من سياقٍ مختلف ويخلِّف مجموعةً مختلفة من المشكلات. لذا، فإنّ الأمرَ يستلزم تقصِّيَ نُهُجٍ جديدة، بما في ذلك استخدامُ التمويل العام أو الضماناتِ الائتمانيّة العامة للتخفيف من المخاطر، وخلْق الحوافز للاستثمار الخاصّ؛ كما إنّ استعمالَ المساعدات لتشجيع الشراكات العامّة–الخاصّة في تقديم الخدمات هو أيضاً تدبيرٌ هامّ. ولعلَّ الأهمَّ هو وضعُ استراتيجياتٍ لإعادة بناء المؤسّسات والثقة التي تستند إليها استثماراتُ القطاع الخاصّ.

يتطلَّب كلُّ ذلك استراتيجياتٍ إنعاشيّةً متطوِّرةً ومتكاملة لِما بعد النزاع. فمراحلُ التّعافي المختلفة تحتاج إلى دعم بالمساعدات، وبالسّياسات التّحفيزيّة الملائمة؛ بحيث تتطوّر من التركيز الإنساني في مرحلة ما بعد الحرب مباشرةً إلى نهْج قائم على تشجيع الاستثمارات الخاصة والمشاركة في تحمُّل المخاطر خلال مراحل التعافي اللاحقة.

يُلِمُّ «الأمنُ الجَماعيّ» بواقع الحقائق الجوهريّة للتّهديدات التي تواجه الحكومات، فيما تسعى إلى بناء الأمن البشريّ

إعادةُ تعريف الأمن، وبناءُ الأمن الجَماعيّ

وفَّرت أهدافُ التّنمية للألفيّة تركيزاً على التقدُّم نحو «التّحرُّر من العَوَز»، غير أنّ العالمَ ما زال مفتقراً إلى برنامجٍ متماسك يعمل على توسيع آفاق «التّحرُّر من الخوف». وكما رأى تقريرُ الأمين العام للأمم المتّحدة لإصلاح المنظومة الدّوليّة، ثمّةَ حاجةٌ ماسّة إلى إعادة تعريف الأمن؛ إذْ إنّ التّعريفَ الضيِّقَ للأمن بأنه خطرُ الإرهاب يُشجِّع على ردودٍ عسكريّة تفشل في تحقيق الأمن الجَماعيّ. والمطلوبُ هو تطوير بِنْيةٍ أمنيّة تُدرك أنّ الفقرَ، والانْهيارَ الاجتماعيّ، والنِّزاعَ الأهليّ هي المُكوِّناتُ الأساسيّةُ للتّهديدات الأمنيّة الكوْنيّة– وعلى العالم أن يستجيب وفْقاً لذلك.

ليس «الأمنُ الجَماعيّ» مفهوماً نظرياً، إذْ يُلِمُّ بواقع الحقائق الجوهريّة للتّهديدات التي تواجه الحكومات، فيما تسعى إلى بناء الأمن البشريّ. ومثْلما أثبَت تقريرُ الفريق الرَّفيع المستوى عن التهديدات والتحدّيات والتغيير، بُمحاجّةٍ قويّة، فإنّ أخطارَ اليوم ليست محصورةً داخل الحدود القوميّة؛ إذ عندما يفشل نظامُ الدّولة ويتبع ذلك نزاعٌ عنفيّ في أيِّ بلدٍ ما، تُخلَق الظّروفُ لعدم الأمن في بلدانٍ أخرى. لذا، لا يمكن لأيِّ دولة تحقيقُ أمنها بمفردها. ولسوف يتطلَّب بناءُ الأمن الجَماعيّ عملاً فاعلاً على جبهةٍ عريضة؛ تمتدّ من اتّفاقيّات تعالج أخطارَ الإرهاب العالميّ والأسلحةِ النّوويّة، بأسلوبٍ مباشر وعازم؛ إلى التقدُّم في تخفيض الفقر. فالاستثمارُ في التّنمية المنصفة – في النُّموِّ القتصاديّ، وخلْق الوظائف، والأمن البشريّ – يبقى عُمدةَ الوقاية من النِّزاع.

في ما يلي بعضُ الإجراءات الرّئيسيّة التي تدعو إليها الحاجة لِعكْس الاتّجاه اللولَبيّ الانحداريّ للنِّزاع وتخلُّف التّنمية:

- **إدخالُ منْع النِّزاع العُنْفيّ في لُبِّ التّخطيط لتخفيض الفقر.** ينبغي لجميع الحكومات، والجهات المانحة، والمؤسّسات الماليّة، والأمم المتّحدة أن تتعّهد بإجراء تقديراتٍ شاملة للأخطار؛ بُغيةَ تقييم كيفيّة تأثير سياساتٍ معيّنة في النّزاع. ويجب تركيزُ التّقديرات على المخاطر المتعلّقة بنزاعاتٍ انتهت منذ عهدٍ قريب أو مستمرّةٍ حالياً؛ وعلى المخاطر الكامنة، المرتبطة باللّامساواة في توزيع الفوائد النّاجمة عن التّنمية.
- **عقْدُ صفقةٍ جديدة بشأن المعونة.** من غير المبرَّر منْعُ المعونات عن دولٍ ذاتِ قابليّة للنِّزاع، أو دولٍ ما بعدَ النِّزاع؛ لأنّ هذا التّجويعَ العوْنيّ سيِّئٌ للأمن البشريّ في البلدان المعنيّة – وسيِّئٌ للأمن العالميّ. ومن ضمْن المستلزَم الأوسع لتحقيق غاية وصول المعونة إلى نسبة 0.7٪ من الدخل القومي الإجماليّ، يتعيّن على الجهات

ينبغي إدخالُ منْع النِّزاع العُنْفيّ في لُبِّ التّخطيط لتخفيض الفقر

المانحة إلزامَ أنفسها بزيادة جهود المعونة؛ وتحسين إمكانيّة التنبُّؤ بالمعونات، عبْر التزاماتٍ تمويليّةٍ طويلة الأجل. ويجب على المانحين اعتمادُ مزيدٍ من الشفّافيّة في الإفصاح عن أوضاع التّخصيصات في المعونات، وعن أسباب تحجيمهم نِسَبَ الاستثمارات في البلدان ذات القابليّة للنِّزاع.

- **تقييدُ أسواق «موارد النِّزاع».** ثمّة حاجةٌ إلى القيام بعملٍ عاجل لإضعاف صلات الوصل بين النِّزاعات العُنْفيّة والموارد الطبيعيّة؛ وإنشاءُ فريقٍ دائم من الخبراء داخل مجلس الأمن الدّولي، لرصْد هذه الصِّلات، يُكوِّن خطوةً أولى في العمل المطلوب. وتتمثّل الخطوةُ الثانية في إنشاء آليّاتٍ قانونيّة ومخطّطاتٍ لإصدار الشّهادات تُعيق حركة المتاجَرة بموارد النِّزاع؛ انْطلاقاً من المبادرات الحاليّة المعتمَدة لتجارة الماس والأخشاب. ولا يزال غيابُ المعايير الواضحة لتحديد «موارد النِّزاع»، وتقييد مبيعاتها، مشكلةً رئيسيّة؛ لكنّ حلَّ هذه المشاكل سوف يتطلَّب الخطوةَ الثالثة، ألَا وهي العقوباتُ الفعّالة. وقد حدّد تقريرُ الفريق الرفيع المستوى، المعنيِّ بالتّهديدات والتحدِّيات والتَّغيير، عدداً من الإجراءات المستلزَمة لتقوية الترتيبات الحاليّة بشأن العقوبات[71]. وتشتمل هذه على إنشاء منصبٍ رئيسيّ في الأمم المتّحدة، مع آليّةٍ فعّالة، لرصْد المتاجَرة بموادَّ من «موارد النِّزاع»؛ وتمكين الأمين العامّ من تقديم توصياتٍ محسوسة إلى مجلس الأمن الدولي حول العقوبات والتقيُّد بها. في الوقت عينه، ينبغي للمجلس نفسه إظهارُ مزيدٍ من العزيمة لفرْض عقوبات ثانويّة على بلدانٍ متورِّطة في إخفاق العقوبات الأساسيّة، أو في تسهيل ذلك.
- **تشجيعُ الشفّافيّة المشترَكة.** إنّ الافتقارَ إلى الشفّافيّة في تقديم حساب عن ثروات الموارد الطبيعيّة، وتوزيع الفوائد التي تولِّدها، هو بحدِّ ذاته مصدرٌ رئيسيّ للنِّزاع العُنْفيّ؛ كما أنه من أعراض الحكم الضعيف ومسبِّباته، على حدٍّ سواء. وفي استطاعة المجتمع الدّوليّ أن يعمل أكثرَ بكثيرٍ ممّا يفعله حالياً على زيادة الشفّافيّة في المدفوعات، باسْتلزام مستويات إبلاغٍ أعلى؛ وفي الوقت عينه بمنْح المبادرات الحاليّة – مثل مبادرة «شفّافيّة الصِّناعات الاسْتخراجيّة» للمعادن – قوّةَ التطبيق القانونيّة. بالطبع، يتعيّن على حكومات البلدان النامية نفسها إطلاعُ مواطنيها على تدفُّق الإيرادات؛ من خلال قنَواتٍ قُطريّة تتّسم بالشفّافيّة – علْماً بأنّ الكثيرَ يُقصِّر بانْتظام عن فِعْل ذلك. لكنّ من الممكن للإجراءات الدّوليّة الأكثر فعّاليّة أن تخلق أيضاً المحفِّزات – والمُثبِّطات – الصحيحة للشركات التي تتفاعل مع الحكومات. ومثْلما اقترحت المفوّضيّةُ لأجل أفريقيا التي ترعاها المملكةُ المتّحدة، فإنّ هيكليّةً قانونيّةً دوليّة لتسهيل التّحقيقات بشأن الممارسات الفساديّة – التي تقوم بها في بلدانٍ نامية شركاتٌ توجد مراكزُها الرئيسيّة في بلدان صناعيّة – يمكن أن تزيد المخاطرَ القانونيّة المرتبطةَ بنشاطاتٍ خارجَ الميزانيّة وخارج الحسابات الدّفتريّة.
- **تخفيضُ تدفُّق الأسلحة الصّغيرة.** ليست اتفاقيّاتُ الضَّبط الحاليّة، المذكورةُ في هذا الفصل، كافية. فقد استمرّ تدفُّقُ السلاح إلى السّودان إبّان أزمة دارفور؛ كما أنّ ثمّة تدفُّقاً منتظماً من الأسلحة الخفيفة على مناطقَ أخرى من العالم تتّسم بالنِّزاع العُنْفيّ والقمْع الحكوميّ. ويُشار إلى أنّ بعضَ أكبر مصدِّري الأسلحة، التي تُودي في نهاية الأمر بأرواح بريئة في أفقر بلدان العالم، موجودون في البلدان الصناعيّة الرئيسيّة الثمانية والاتّحاد الأوروبيّ. ولدى العديد من هذه الدّول ضوابطُ ضعيفةٌ على السَّمسرة، وتجارة العُبور، ونشاطات تجّار السِّلاح الخارجة عن نطاق التّشريعات القوميّة؛ وحتى على تنفيذ القوانين الحاليّة. ويوفِّر مؤتمرُ عام 2006 لإعادة النّظر في الأسلحة الصغيرة فرصةً مُواتية للاتّفاق على معاهدةٍ شاملة بشأن تجارة السلاح؛ تنظِّم الأسواقَ، وتقلِّص إمدادات الأسلحة إلى مناطق النِّزاعات العنيفة. ومن شأن المعاهدة تأمينُ آليّةٍ دوليّة شاملة لتقييد تحويلات الأسلحة إلى مناطق مؤسُومة بالنِّزاع العُنْفيّ، أو تَعسُّف حقوق الإنسان، أو الإرهاب؛ وخلْقُ آليّةٍ قانونيّةٍ دوليّة لمنع سمسرة الصَّفقات التي تزوِّد مثلَ هذه المناطق بالسِّلاح.
- **بناءُ القدرة الإقليميّة.** ثمّة أولويّةٌ فوريّةٌ وعاجلة للعمل، من خلال الدَّعم الماليّ والتِّقني واللُّوجيستيّ، على إعداد قوّةٍ عسكريّةٍ احتياطيّة من الاتّحاد الأفريقيّ، ذات جُهوزيّةٍ وظيفيّةٍ كاملة. ويجب على المانحين، بدءًا من العام 2005، تمويلُ 70–80٪ من الصندوق الأفريقيّ للسَّلام؛ كما يتعيّن على الدُّول الأعضاء في الاتّحاد الأفريقيّ زيادةُ حشْد الموارد مع مرور الوقت. وبالإضافة إلى بناء هذه الطّاقة، ثمّة حاجةٌ إلى التّشديد الأكبرِ بكثيرٍ من الحاليّ على تطوير شبكاتٍ فعّالة من

الإنذارات المبكِّرة؛ تربط نشاطات الرَّصد بالتحرُّك الفاعِل. وعلى الرّغم من تفاوُت الفاعلين بين إقليم وآخَر، فإنّ الأمرَ سوف يتطلّب شراكةً عالميّة تضمّ هيئات مثْلَ منظمة الأمن والتعاون في أوروبا – التي طوَّرَت شبكاتٍ واسعةً للإنذار المبكِّر – ومنظّماتٍ غيرَ حكوميّة، وهيئاتٍ إقليميّة.

- **تمويلُ التّعافي في أعقاب النّزاع.** دعا فريقُ الأمم المتحدة الرّفيعُ المستوى إلى إنشاء مفوّضيّةٍ دوليّة لبناء السّلام تضع بِنْيةً اسْتراتيجيّة لنهْجٍ متكامِل يُتَّبع مع الأمن الجَماعيّ. ومن ضمن هذا النّهج، وجوبُ إنشاء صندوقٍ ماليٍّ عالميٍّ شامل يُموِّل، على أساسٍ طويل الأجل ويُمكن التنبُّؤُ به؛ المساعداتِ الفوريّةَ في أعقاب النّزاع، وعمليّةَ التحوُّل إلى إعادة البناء الطويلة الأمد. وأوصى الفريقُ بانْشاء «صندوقٍ ماليّ لبناء السّلام»، ميزانيّتُه 250 مليون دولار، يُتيح تمويلاتٍ قصيرةَ الأجل تُمكِّن الحكوماتِ من إنجاز وظائفها الفوريّة، عبْر دفْع الأجور للموظّفين المدنيِّين وتأمين الخدمات الأساسيّة؛ كما يموِّل إعادةَ البناء الطويلةَ الأجل. بالموازاة مع ذلك، ثمّة حجّةٌ مقنِعة لتوسيع صندوق البنك الدّولي لِما بعدَ النّزاع؛ حيث دعَت المفوّضيّةُ لأجل أفريقيا إلى زيادةٍ مُمَرحَلة، خلال ثلاثة أعوام، من المستوى الحالي، 30 مليون دولار، إلى 60 مليوناً في السّنة. ويُمكن للتّخفيف من أعباء الدّيون أيضاً القيامُ بدورٍ حاسم؛ حيث إنّ إحدى الصِّفات المميِّزة للعديد من بلدانِ ما بعد النِّزاع – بما فيها جمهوريّةُ الكونغو الدّيموقراطيّة، وسيراليون، وليبيريا – مستوًى عالٍ من الدّيون المتأخِّرة التّسديد لوكالاتٍ متعدِّدة الأطراف. وتمثِّل الأعباءُ الثقيلة لخدمة الدَّين، والتّعطيلاتُ في العلاقات مع المانحين التي تتسبّب بها مشاكلُ المتأخِّرات، حجّةً قويّة للتّسريع في تخفيض الدّيون. ومن الضروريّ، بالتّرابُط الوثيق مع ازديـاد التّمويل، أن تخلق الجهاتُ المانحة بيئةً استراتيجيّة للتّعافي؛ عبْر إلزام نفسِها بالرحلة الطويلة لاستكمال إعادة البناء.

ليست هناك مخطّطاتٌ تفصيليّة للوقاية من النِّزاعات العُنْفيّة، أو حلِّها. ولكنْ، من دون تعاوُنٍ دوليٍّ أكبرَ بكثير، وأكثرَ فعّاليّةً بكثير، لمعالجة ما يثيره النِّزاعُ العُنْفي من تهديدات، لا يمكن للمجتمع الدّوليّ أن يأمل في حماية حقوق الإنسان الأساسيّة، ودفْع الأمن الجماعيّ قُدُماً، وإنجاز الأهداف الإنمائيّة للألفيّة. لذا، فإنّ وضْعَ تهديدات الأمن الجماعيّ في لُبِّ جدول أعمال التنمية أمرٌ لا سبيلَ إلى اجتنابه؛ ليس فقط لإنقاذ أرواحِ اليوم، وإنّما أيضاً بُغيةَ التّوفير في التكاليف المستقبليّة للمعونات الإنسانيّة، وحِفْظ السلام، وإعادةِ البناء – وتخفيضِ الأخطار الكوْنيّة التي قد تنجُم عن فشلٍ في تقدُّم الأمن البشريّ.

من دون تعاوُنٍ دوليٍّ أكثرَ فعّاليّةً بكثير، لا يمكن للمجتمع الدّوليّ أن يأمل في حماية حقوق الإنسان الأساسيّة، ودفْع الأمن الجماعيّ قُدُماً، وإنجاز الأهداف الإنمائيّة للألفيّة