سلسلة التربية المدنية 3

التنمية بعد الأزمات

د. عمر ضاحي

بيت المواطن
للنشر والتوزيع

التنمية بعد الأزمات

عمر ضاحي

التنمية بعد الأزمات

سلسلة التربية المدنية -3- التنمية بعد الأزمات
عمر ضاحي

يشرف على هذه السلسلة د. حسان عباس
وتصدر بدعم من المنظمة الأورو ـ متوسطية
لدعم المدافعين عن حقوق الإنسان

الإخراج الفني: فايز علام
تصميم الغلاف: فادي العساف

الطبعة الأولى ـ 2014
ISBN: 978-9953-583-50-1

جميع الحقوق محفوظة للناشر. لا يجوز نشر أي جزء من هذا الكتاب، أو اختزان مادته بطريقة الاسترجاع، أو نقله، على أي نحو، أو بأية طريقة سواء أكانت إلكترونية، أم ميكانيكية، أو بالتصوير، أو بالتسجيل، أو خلاف ذلك إلا بموافقة كتابية مسبقة من الناشر ومقدماً.

الناشر:
بيت المواطن للنشر والتوزيع
دمشق ـ الجمهورية العربية السورية
هاتف: 78840213 961+
بريد إلكتروني:
baitelmouwaten@gmail.com

التوزيع:
أطلس للنشر والترجمة والإنتاج الثقافي
شارع الحمرا ـ بناء رسامني
ص.ب: 6435 / 113 بيروت ـ لبنان
هاتف: 750054 1 961 +
فاكس: 750053 1 961 +
بريد إلكتروني:
atlasbooks@gmail.com

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبّر بالضرورة عن آراء الناشر.

المحتويات

1. تمهيد _____ 7

2. نظرية التنمية.. أصولها ومناهجها المختلفة _____ 13

3. خصائص المجتمعات التي مزقتها الحروب _____ 27

4. السياسات الاقتصادية خلال المرحلة الانتقالية _____ 37

5. المعونة الخارجية ومشروطية السلام في المرحلة الانتقالية
_____ 49

6. المجتمع المدني والسياسات الاقتصادية في المرحلة الانتقالية
_____ 63

7. الخلاصة _____ 73

1. تمهيد

يمكن إرجاع مفهوم العدالة الانتقالية إلى مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية في أوروبا، عندما أنشِئت المحكمة العسكرية الدولية. ولكن لم تظهر التحديات المتعددة المتعلقة بالعدالة الانتقالية إلا عند بدء الموجات الديمقراطية في أمريكا الشمالية في الثمانينيات انتقالاً إلى أوروبا الشرقية ودول جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى وأماكن أخرى في تسعينيات القرن الماضي. منذ ذلك الوقت، حدد خبراء العدالة الدولية أربع آليات تشكّل العدالة الانتقالية: الحقيقة، المصالحة، المحاكمات الجنائية، والإصلاح المؤسساتي.

نأمل في هذا الكتيّب أن نسلّط الضوء على جانب آخر لا يقل أهمية عمّا سبق ذكره، ألا وهو البعد الاقتصادي للعدالة الانتقالية، إضافة إلى دور السياسات الاقتصادية في بناء عملية السلام. ثم سنناقش السياسات الاقتصادية ضمن السياق السوري، كما سنحاول أن نُدرِجَ الدور المحتمل الذي بإمكان المجتمع المدني السوري لعبه.

عادة ما تُهمَل المشاكل الاقتصادية في المراحل الانتقالية من الحكم الاستبدادي، وبالأخص تلك التي تميزت بالعنف أو حتى التي شهدت حرباً أهلية. تاريخياً، ركّزت العديد من الحركات المنشقة عن الحكم الاستبدادي، والناشطون ضده، على غياب الحقوق السياسية والمدنية،

لا على المظالم الاقتصادية. وهذا أمر ممكن تفهّمه، خاصة في بلد مثل سورية التي عانت قيوداً صارمة مفروضة على حرية التعبير والتنظيم وحق التجمع. وركّزوا كذلك على غياب سيادة القانون والشفافية والحقوق المدنية الأخرى.

في المراحل الانتقالية التي تتميز بالعنف أو التي تشهد حرباً أهلية، يكون هناك تركيز على العملية السياسية بهدف إيقاف إطلاق النار وتحسين الوضع الأمني ومعالجة قضايا مثل التعذيب والاختطاف. وفي تلك الحالة تبدو المشاكل الاقتصادية أقل أهمية من ضرورة إنهاء العنف المدمّر.

إن كان هناك تركيز على الأمور المالية، فعادة ما ينصبّ الاهتمام على الإغاثة الإنسانية، وعلى تلبية الحاجات الأساسية، خاصة عندما يشهد البلد تدميراً شاملاً وتهجيراً، أو عندما تكون هناك أعداد كبيرة من الناس في وضع غير مستقر أو تكون حياتهم معرّضة للخطر.

المشاكل الاقتصادية معقدة وقد تكون سبباً للخلاف، في الوقت الذي تحاول فيه الحركات المعارضة زيادة عدد أنصارها وحشدهم ضد الوضع الراهن. عادة ما تشتمل الحركات المعارضة على تحالفات من أطياف أو طبقات اقتصادية مختلفة، لديها مصالح مادية مختلفة، وقد يعرّض طرحُ المظالم الاقتصادية التحالفَ للخطر.

لكن هناك ثلاثة أسباب أساسية تدفعنا إلى أخذ المشاكل الاقتصادية بعين الاعتبار:

الأول هو أنه عادة ما يكون الظلم الاقتصادي من المظالم الأساسية في الحكم الاستبدادي، حتى لو لم تتحدث عنه بوضوح الحركات الانشقاقية. يتماشى احتكار السلطة جنباً إلى جنب مع احتكار الثروة والفساد، وسوء استخدام موارد البلاد، وزيادة ثروة حلفاء السلطة في

مجال الأعمال التجارية والجيش والأجهزة الأمنية. وفي الواقع وُجدت أشكال مختلفة من عدم المساواة حتى ضمن الأنظمة الاستبدادية التي ادّعت أنها دول اشتراكية تعتمد على إعادة توزيع الثروة، أو أنها دول رفاهية. هذا يعني أنه بعد المرحلة الانتقالية، ستكون هناك أسئلة مطروحة من قبل الشعب حول مسألة توزيع الثروة، وسيتناول المواطنون موضوع الكسب غير المشروع. إضافة إلى ذلك، من المهم تشخيص المشاكل التي كان يعانيها مجتمع ما بشكل دقيق، لأنه غالباً ما قد تُحدد جذور الصراع تحديداً خاطئاً أحياناً على أنها ذات صبغة طائفية أو عرقية أو لغوية، بينما من الممكن أن يكون السبب اقتصادياً في العمق. عادة ما تكون التفاوتات، مثل التفاوت بين المناطق الريفية والحضرية، محجوبة، لأن الصراعات تتغيّر بالتزامن مع تغيّر الانتماءات، وبالتالي يجري الخلط بين نتائج الصراع وجذوره.

والحقيقة التي تتصف بالمقدار ذاته من الأهمية هي أن أي نجاح لعملية السلام وأي إصلاح قضائي أو مؤسساتي ينبثق عنها يعتمد اعتماداً كبيراً على معالجة العوامل الاقتصادية معالجة مناسبة. بعبارة أخرى، العمليات السياسية والعمليات الاقتصادية هي عمليات متشابكة ولا يمكن التفريق بينها، بغضّ النظر عن رغبات الأحزاب السياسية المنخرطة في العمليتين.

كما سنناقش في هذا الكتيّب أن الإخفاقات في العملية السياسية تعرّض الانتعاش الاقتصادي للخطر، والعكس صحيح. في الختام، النتائج المطلوبة من التحوّلات السياسية على المدى الطويل هي تأسيس دولة تعددية وشاملة قادرة على تلبية احتياجات سكانها وتطلعاتهم، من خلال حكم ديمقراطي يتسم بالشفافية. عادة ما تُزرَعُ بذورُ دولةٍ قادرةٍ على تحقيق هذه النتائج، بالأخص تحقيق تنمية بشرية منصفة ومستدامة

خلال المرحلة الانتقالية نفسها. لكن، للأسف، يمكن أيضاً أن تنتج خلال هذه اللحظات دول ضعيفة وعاجزة، ودول معرّضة للصراع الدائم. إن معالجة القضايا الاقتصادية معالجة فعالة هو المفتاح الأساس الذي يضمن حدوث السيناريو الأول بدلاً من السيناريو الثاني.

ركّز التحليل الاقتصادي التقليدي على مسألة من اثنتين، إما زيادة الدخل والثروة، أو زيادة منفعة الفرد ورضاه. الفرضية التي يطرحها هذا الكتيّب هي أن التنمية البشرية عملية أكثر شمولية وتتضمن هاتين المسألتين، ولكنها لا تقتصر عليهما. يجب أن يكون الهدف النهائي من التنمية الاقتصادية، هو توسيع المقدرات البشرية ومساواة هذه المقدرات ضمن المجتمع. عرّف الاقتصادي الهندي **أمارتيا سين** المقدرات البشرية على أنها أساليب مختلفة للوجود والعمل التي قد يختارها البشر ليكونوا أو يعملوا بها. هي إنجازات وأعمال. وتتضمن عيش حياة صحية تنطوي على امتلاك المقدرة على الحصول على التعليم، ولكنها تتضمن أيضاً أموراً أخرى مثل عيش الشخص حياته الخاصة وليس حياة الآخرين، ومقدرة الإنسان على التعبير عن ذاته سياسياً، وحرية اختيار الشخص لممثليه السياسيين. وتتضمن المقدرة على الذهاب من المنزل إلى العمل كل يوم بأمان، أو المقدرة على الحصول بانتظام على ماء صحي قابل للشرب، أو المقدرة على شرب قهوته يومياً. وفقاً لما قاله أمارتيا سين، يجب أن يكون كل مجتمع حراً في تحديد مقدراته والعمل بهدف تحقيقها من خلال عملية شاملة تتضمن المناظرات العامة والتشاور.

نجمع في هذا الكتيّب أحدث الأبحاث العلمية المتعلقة بدور الاقتصاد في العملية الانتقالية وخلال مرحلة الانتعاش التي تعقب الحرب. هدفنا

النهائي هو تسليط الضوء على بعض الأمور المهمة خلال المرحلة الانتقالية التي ستساعدنا على بناء مجتمع بإمكانه بناء الحد الأقصى من القدرات البشرية.

الكتيّب مُنظمٌ على الشكل التالي: يناقش القسم الثاني فكرة التنمية الاقتصادية بالعموم. كي نحصل على فهم أوسع وأكبر للتنمية ما بعد الصراع، فمن الضروري أن نشكّل فهماً عاماً حول فكرة التنمية. يقدّم هذا القسم من الكتيّب تاريخاً مختصراً عن التفكير التنموي قبل التركيز على ثلاثة أساليب مختلفة لفهم التنمية في علم الاقتصاد. بينما يوضّح القسم الثالث السمات الرئيسية للمجتمعات الخارجة من حروب أهلية عنيفة. إذ تركت معظم الحروب الأهلية أو الصراعات العنيفة الدولَ في حالة من الضعف مع تدهور البنى التحتية والتنمية البشرية، فضلاً عن تصاعد الاقتصادات غير المشروعة والمصادر الخارجية للإغاثة الإنسانية والتنمية.

يقدّم القسم الرابع العمليات الاقتصادية خلال العملية الانتقالية، ويناقش فكرة أن التمويل العام من قبل الدولة هو مصدر أساسي للخلاف، ويجب إيلاء اهتمام خاص لعمليتي تعبئة الإيرادات والإنفاق من قبل الدولة. والأهم من ذلك، هو أن توضَع السياسات الاقتصادية التقليدية التي تركّز على التقشف أو تخفيض نفقات الدولة في كفة ميزان، مقابل الحاجة إلى تحفيز الاقتصاد وخلق فرص عمل وتلبية رغبات الشعب عامةً وتوقعاته. الأهداف السياسية مهمة جداً ولها أولوية، حتى لو كان هذا على حساب الفعالية قصيرة المدى. وفي الوقت نفسه، من الأهمية بمكان بناء قدرات الدولة وإيقاف نمو القطاع العام المزدوج الذي تكون الدولة (وفقاً له) واحدة من الجهات الفاعلة المتنافسة في مجال المعونات والتنمية.

ويناقش القسم الخامس الدور الذي تلعبه الجهات الفاعلة، وبالأخص في المعونات في عملية إعادة بناء الدولة وبناء عملية السلام. يتمحور النقاش هنا حول إمكانية أن تلعب المعونات دوراً معيقاً أو داعماً لواحدة من هاتين العمليتين أو كلتيهما وأن كلتا العمليتين متعاضدتان، لهذا يكون إيلاء ديناميكيات المعونة الاهتمام، في مراحل التعافي ما بعد الصراع، أمراً مهماً جداً. مبدأ «مشروطية السلام» معروض هنا. يشير مصطلح «مشروطية السلام» إلى رغبة الجهات المانحة في فرض شروط على المساعدات المقدّمة بهدف المساعدة في بناء عملية السلام وعملية بناء الدولة وليس إلحاق الضرر بهما.

يتضمن القسم السادس نقاشاً عن الأدوار الممكنة التي يمكن للمجتمع المدني لعبها في هذه المرحلة. يتمحور النقاش هنا حول دور المجتمع المدني كونه شريكاً منفّذاً في التنمية، والأهم من ذلك كونه قوة فارضة للمساءلة. علاوة على ذلك، لا ينبغي على المجتمع المدني أن يقتصر على المنظمات غير الحكومية وحسب، بل يجب أن يضم أيضاً نقابات الفلاحين والعمال والحركات الاجتماعية.

يقدّم القسم السابع استنتاجاً وملخصاً عن النقاط الرئيسة.

2. نظرية التنمية.. أصولها ومناهجها المختلفة

علم الاقتصاد التنموي هو فرع جديد نسبياً في حقل علم الاقتصاد، وظهر قبل ستة أو سبعة عقود تقريباً (في الأربعينيات والخمسينيات من القرن الماضي). قبل تلك الفترة، ركّزت معظم الحقول الاقتصادية (مثل حقل النمو الاقتصادي، اقتصاد العمل أو اقتصاد المال) على البلدان الغنية أو الصناعية. علم الاقتصاد التنموي هو الحقل العلمي ضمن علم الاقتصاد الذي خُصِّصَ تحديداً للبلدان الفقيرة بالرغم أن أول من أسس هذا الحقل اقتصاديون من الدول الغنية نفسها، ولكن سرعان ما انضم إليهم اقتصاديون من العالم الثالث أضافوا نظرياتهم وانتقدوا ما أنتجه الجيل الأول من اقتصاديي التنمية الغربيين.

هناك ثلاثة عوامل أساسية أثّرت على نشأة علم الاقتصاد التنموي:

أولاً ـ العملية الأكثر أهمية على الأغلب هي عملية إنهاء الاستعمار التي بدأت في أواخر الأربعينيات إلى أوائل السيتينيات، والتي حصلت من خلالها البلدان النامية في آسيا وأفريقيا على استقلالها السياسي. في تلك الدول ظهر البحث عن استراتيجيات تهدف إلى تحقيق تنمية اقتصادية ومجتمعية مصاحبة للاستقلال السياسي الناتج عن عملية جلاء المستعمر على أنه حاجة ماسة. واعتقدت النخب الجديدة في هذه البلدان أنها إن لم تحصل على استقلالها الاقتصادي فهي لن تشعر بأنها

متساوية مع دول العالم. أي لا استقلال سياسياً حقيقياً دون استقلال اقتصادي.

ثانياً ـ في أميركا اللاتينية كان الوضع مختلف نوعاً ما، نظراً لحصول تلك البلدان على استقلالها أوائل القرن التاسع عشر. في هذه الحالة، حثّ الانهيار الذي تعرضت له التجارة العالمية أثناء الكساد الاقتصادي في الثلاثينيات والحرب العالمية بين العامين 1939 و1945 البلدان على التوجه داخلياً نحو التحوّل إلى الصناعة، وأدى إلى ظهور نخب جديدة من الصناعيين مهتمة اهتماماً فاعلاً بسياسات التحديث والتطوير أكثر من النخب السابقة من ملّاك الأراضي والتجار. قبل الانهيار الكبير (Great Depression)، عقدت النخب في أمريكا اللاتينية صفقات تجارية مع الدول الغنية في أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية التي فتحت أبواب صادراتها من المواد المصنّعة، وبالمقابل استيراد المنتجات الزراعية والمواد الخام من الدول اللاتينية. ولكن هذه النخب صُدمت عندما أوصدت الدول الغنية أبوابها التجارية خلال الانهيار الكبير. واستُخدِمَ الانهيارُ الاقتصادي في أمريكا اللاتينية نتيجة الكساد العالمي من قبل القادة القوميين، مثل **بيرون** في الأرجنتين، لمهاجمة الأقلية الحاكمة وسياساتها الاقتصادية، وللدعوة إلى اتخاذ مسار التصنيع.

ثالثاً ـ عملية إعادة إعمار أوروبا واليابان ما بعد الحرب العالمية الثانية، وتوسع الأمم المتحدة التي ضمت البلدان التي نالت استقلالها حديثاً، والازدياد المستمر الواسع في توفر المعلومات، ساهمت كل هذه العوامل في تحوّل الاهتمام نحو مشاكل التنمية، وبالتحديد تنامى الاهتمام العالمي بمشاكل الفقر والمعاناة الإنسانية في العالم الثالث. فطُرحت فكرة تحويل مهمة البنك الدولي الذي أُسِّسَ بهدف إعادة إعمار أوروبا لتصبح مهمته إعمار العالم الثالث بالطريقة نفسها التي عمّرت

بها أوروبا بعد الحرب. بدليل أنه حتى الاسم الأصلي للبنك الدولي كان «البنك الأوربي للإنشاء والتعمير» قبل أن يُحوَّل إلى «البنك الدولي للإنشاء والتعمير». إضافة إلى أن المساهمة الكلاسيكية التي قدّمها **بول روزينشتاين رودان**، أحد رواد حقل التنمية قد استوحيت من المشاكل التي اعترضت التحول إلى الصناعة في شرقي أوروبا وجنوب شرقي أوروبا.

يقودنا هذا إلى موضوع أبعد: قبل مئتين أو مئتين وخمسين عاماً، عشية الثورة الصناعية البريطانية، لم تكن مستويات عدم التساوي العالية في الثروة والتفاوت في مستويات المعيشة في العالم موجودة في المناطق، كان الاقتصاد العالمي آنذاك متجانساً أكثر مما هو عليه اليوم. على سبيل المثال، يُقدَّر أن نصيب الفرد الواحد من الدخل، في بريطانيا وأمريكا في القرن التاسع عشر، كان ضعف نصيب الفرد من الدخل في المكسيك تقريباً (وهو مشابه للفرق في مستويات الدخل بين سويسرا وبريطانيا اليوم). أما اليوم فالفرق في الدخل بين الولايات المتحدة الأميركية والمكسيك يعادل سبعة أضعاف تقريباً. ما نقصده من هذا المثال أن الهوة بين المناطق الغنية والفقيرة التي نراها اليوم هي ظاهرة جديدة نسبياً. من المهم تذكّر هذا الأمر جيداً، خصوصاً عندما تُطرَحُ الأسباب الثقافية أو الدينية لتفسير التفاوت بين البلدان الغنية والفقيرة، إذ إن هذه التفسيرات ليست مقنعة لأن هذه الهوة حديثة النشوء مقارنة بحال إن كانت هذه العوامل العميقة مثل الدين أو الثقافة هي السبب. علينا ألا ننسى أنه في القرن الخامس عشر، تسع مدن من بين أكبر المدن في العالم كانت موجودة في الصين. أكبر مدينة في العالم آنذاك كانت مدينة نانجينغ، تليها مدينة فيجاياناغارا جنوب الهند، تليها القاهرة، ثم باريس، ثم القسطنطينية، ثم سمرقند، ثم بغداد، وأخيراً مدينة فاس في المغرب. هذه المدن الكبيرة التي تراوح تعداد سكانها بين خمسين ألفاً

وثمانمئة ألف نسمة شكّلت واحداً في المئة فقط من سكان العالم آنذاك. وعاش تسعة في المئة من سكان العالم في المدن والبلدات التي يتراوح تعداد سكانها بين خمسة آلاف وخمسة وسبعين ألف نسمة. على سبيل المثال كانت مدينة كولون أكبر مدينة في ألمانيا آنذاك بتعداد سكاني لا يتجاوز العشرين ألف نسمة. لذا من الجدير بالذكر أن آسيا كانت أغنى منطقة على مر تاريخ البشرية، وأن صعود أوروبا وأمريكا الشمالية ظاهرة حديثة بذلك التاريخ.

يشير كل هذا إلى طريقة أخرى للنظر إلى البلدان النامية، فهي بلدان لم تتمكن أثناء القرنين الماضيين من تحقيق مستوى عال من التنمية الاقتصادية (بمعنى آخر: مستويات معيشة عالية لسكانها) إما لأن معدل التنمية الاقتصادية فيها كان بطيئاً نسبياً (بالمقارنة مع الاقتصادات المتطورة اليوم)، أو لأنها بدأت بعملية التنمية الاقتصادية في وقت لاحق بعد بدء دول اليوم الغنية بذلك. فهذا يعني أن البلدان الأقل نمواً هي بالعموم البلدان المتأخرة في البدء بعملية النمو الاقتصادي الحديث. هذا المنظور مفيد لأنه يثير تساؤلات كبرى متعلقة بعلم الاقتصاد التنموي: ما هي العقبات التي واجهت أو تواجهها هذه البلدان، والتي منعتها من تحقيق مستوى عال من المعيشة؟ ما هي أفضل الطرق لتسريع العملية التنموية الاقتصادية ولتحجيم الفجوة بينها وبين البلدان المتقدمة؟

حاول علم الاقتصاد التنموي، وخاصة في مراحله الأولى، الإجابة عن هذه الأسئلة إضافة إلى أسئلة كبيرة أخرى، مثل: لماذا بعض البلدان أفقر من غيرها؟ ما هي العقبات التي تواجه مسيرة الرخاء الاقتصادي والتطور الاجتماعي؟ لماذا تنمو بعض الاقتصادات أسرع من غيرها؟ تعرّضت الطريقة التي تعامل بها علم الاقتصاد التنموي مع هذه الأسئلة إلى تغيّرات ملحوظة خلال العقود الأربعة الماضية.

فلننظر إلى السؤال التالي: لماذا بعض البلدان هي أفقر من غيرها؟ ربما لأنها أفقر من ناحية الموارد الطبيعية؟ ولكن لا تبدو الحال هكذا بالنسبة إلى كوريا الجنوبية واليابان التي تفتقر بشكل كبير للموارد الطبيعية. لذلك فقد نظر رواد علم الاقتصاد التنموي إلى التخلف الاقتصادي على أنه نقص في رأس المال الذي يحدد بدوره إنتاجية عمل منخفضة جداً، فقد وجدوا أن سبب ازدهار الدول الغنية هو نجاحها في تراكم رأس المال الصناعي والتطور التكنولوجي الذي رافق تلك العملية. ولهذا في مراحله الأولية في الخمسينيات وأوائل الستينيات كان التفكير حول التنمية يتركّز على تجميع رأس المال والتحوّل إلى الصناعة بصفتها محركات رئيسية لتعزيز التنمية.

نظر العديد من الكتاب وواضعي السياسات إلى تجميع رأس المال والتحوّل إلى الصناعة على أنهما الوسيلتان اللتان تطورت بهما الدول الغنية تاريخياً، ولهذا اعتُبِرتْ أنها الوسائل ذاتها التي يمكن للدول النامية استخدامها لتحقيق التطور والتنمية. وفي الوقت نفسه، اعتُقِدَ في المراحل الأولى للتنمية أنه لا يمكن الاعتماد على الأسواق والقطاع الخاص فحسب لتأمين رأس المال المادي وإنشاء الصناعات اللازمة لتحقيق التطور. حتى أنه اعتُقِدَ أن الاندماج الكامل بالاقتصاد الدولي والتحرير الكامل للاقتصاد المحلي والاعتماد على اقتصاد السوق من دون رقابة أو قيود ضارّ بعملية التنمية البشرية وتنمية الصناعة الوطنية. طبعاً لم يخفَ على اقتصاديي التنمية أن الاستعمار ساهم بإثراء الدول الغنية وبإفقار الدول النامية وتدميرها في كثير من الأحيان، إلا أن غالبية الاقتصاديين، رغم ذلك، اعتقدوا أن بإمكان الدول الفقيرة النهوض.

خرجت هذه الآراء والأفكار باستراتيجية سمّيت «سياسة إحلال الواردات» Import Substitution Industrialization. تعتمد هذه

الاستراتيجية على قيادة الدولة لركائز الاقتصاد (التجارة والتمويل والاستثمار) لحماية الصناعة الوطنية المحلية من خلال التعريفات الجمركية ووضع خطة لعملية التنمية الصناعية. وكانت المساهمة الفكرية للاقتصادي الأرجنتيني **راوول بريبش** في غاية الأهمية، إذ أظهر **بريبش** أن الأرجنتين التي كانت تصدّر القمح لبريطانيا مقابل استيراد الآلات قد خسرت اقتصادياً مع مرور الزمن. والحل الأمثل أن تنتج الدول آلاتها أو الصناعات التحويلية بشكل عام محلياً بدل الاعتماد على الاستيراد.

طُبِقَتْ «سياسة إحلال الواردات» في العديد من البلدان النامية في آسيا والشرق الأوسط وأمريكا الجنوبية. حتى أنه من الأصح القول إن الغالبية العظمى من دول العالم الثالث جرّب تلك السياسات في فترة أو في أخرى. وكان لهذه الاستراتيجية نتائج متباينة، فقد اختلفت النتائج من نجاح، إلى نجاح جزئي، إلى فشل ذريع، إلا أن الأمثلة الفاشلة فاقت الناجحة بكثير. وبغضّ النظر عن الأسباب التي لا مجال لمناقشتها في هذا السياق، وبحلول ستينيات القرن الماضي، كان هناك خيبة أمل متنامية في هذه الاستراتيجية، وتعرّضت لنوعين مختلفين من النقد. واحد من جهة اليسار الماركسي، والآخر من قبل الفكر الليبرالي.

من جهة، ناقش معتنقو فكرة التبعية (الماركسيون الجدد) في مقالاتهم النقدية أن نمط الصناعة المتبع لم يؤدِّ إلى الحد من الفقر وعدم المساواة والتبعية الاقتصادية. وقال بعض المفكرين، مثل البرازيلي **سلسو فورتادو** و**أندريه غوندار فرانك**، إن التصنيع البديل للواردات هو وسيلة أخرى للدول الغنية في استغلال الدول الفقيرة وهو في الواقع امتداد للاستعمار نوعاً ما، وبدلاً من السيطرة المباشرة

للاستعمار، يسيطر الغرب من خلال طبقة برجوازية محلية تتطابق مصالحها مع مصالح الدول الغنية.

في المقابل ركّزت المقالات النقدية لمدرسة الاقتصاد التقليدي الليبرالي على مشاكل مختلفة، قائلة بأن «سياسة إحلال الواردات» وتدخّل الدولة تسببا بانعدام الكفاءة في استخدام الموارد، وأن التوجه المفرط نحو الداخل كان في الواقع ضاراً بالتحوّل التكنولوجي التقني، وبالتالي ضارّ بالنمو الاقتصادي. ولذلك دعا هذا النقد الثاني إلى انكماش دور الدولة في الاقتصاد وزيادة التصنيع الموجّه للتصدير. أدى كل هذا إلى نمو الاهتمام بالعلاقة ما بين الانفتاح الاقتصادي والتطور، ما مهّد الطريق لمناظرة ما زالت مفتوحة إلى يومنا هذا.

أدّت خيبة الأمل في «سياسة إحلال الواردات» أيضاً إلى اهتمام متزايد بالقطاع الزراعي والحاجة إلى تنمية المناطق الريفية في حد ذاتها، وبالأخص ضمن اقتصادات آسيا وإفريقيا التي يغلب عليها الطابع الزراعي. من هذا المنظور، لم تنجح الصناعة بسبب إهمال قطاع الزراعة. ولهذا نُظِرَ إلى التخلّف الاقتصادي على أنه نتيجة القيود المفروضة على الزراعة وليس القيود المفروضة على رأس المال، نتيجة لانعدام التوازن بين القطاعات الاقتصادية (الزراعة والصناعة) وليس انعدام التوازن بين عناصر الإنتاج (رأس المال والعمالة). وانتقل التركيز بعد ذلك إلى العقبات المؤسساتية والتكنولوجية التي تعترض الإنتاجية الزراعية المرتفعة. كانت قدرة الإصلاح الزراعي وتقنيات «الثورة الخضراء» (مثل محاصيل القمح والأرز عالية الغلة) على رفع إنتاجية المزارع الصغيرة وعائداتها بشكل سريع، عاملاً مساهماً إضافياً في الابتعاد عن التركيز الأولي الكبير على التصنيع.

وأولى التفكير التنموي في السبعينيات، ومن ثم مجدداً في تسعينيات

القرن الماضي، اهتماماً أكبر لمشاكل توزيع الدخل، والحد من الفقر، وتكوين رأس المال البشري (خلافاً لتكوين رأس المال المادي). أولاً، اعتُقِدَ أن التفكير الأولي وضع تركيزاً كبيراً على النمو الاقتصادي، على حساب توزيع الدخل في الحرب على الفقر. ثانياً، ركّز التفكير ذاته تركيزاً كبيراً على الاستثمار في رأس المال المادي على حساب الاستثمار في رأس المال البشري ضمن عملية تعزيز النمو.

في الواقع هذه الانتقادات لم تكن جديدة، الجديد هو أنها أصبحت جزءاً من تيار الفكر التنموي وتطبيقه لدى وكالات التنمية مثل البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية والمنظمات التابعة للأمم المتحدة الأخرى مثل اليونيسيف، إذ أصبحت «إعادة التوزيع بالترافق مع النمو» و«استراتيجيات الحاجات الأساسية» السياسات الموصى بها حديثاً، وسنناقشها في القسم الرابع من هذا الكتيّب.

شهدت ثمانينيات القرن الماضي انتكاسة كبيرة في عملية التنمية في العديد من البلدان النامية، بالأخص في أمريكا اللاتينية ودول جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى، وطالت حتى الدول العربية. أغرقت أزمة الدَّين وانهيار الأسعار العالمية للمواد الأولية دول أمريكا اللاتينية وإفريقيا المثقلة بالديون والمصدرة للمواد الأولية، في عقد من الركود الاقتصادي وعدم الاستقرار (تضخم عالٍ وأزمات متكررة في الصرف الأجنبي) والتي لم يسبق لها مثيل منذ Great Depression في ثلاثينيات القرن الماضي. كانت الأزمة حادة لدرجة أن أهداف الحد من الاختلالات في الاقتصاد الكلي واستعادة الحد الأدنى من الشروط ليستمر النمو الاقتصادي، والتي هي أهداف على المدى القصير، أصبحت ملّحة جداً بحيث طغت على الأهداف طويلة المدى للتنمية وتحقيق المساواة.

وفي الوقت ذاته، شهدت الثمانينيات والتسعينيات تشاؤماً متزايداً حول قدرة الدولة على إدارة عملية التطوير، إضافة إلى تشجيع كبير من قبل الوكالات العالمية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لإصلاحات موجهة نحو تحرير السوق من القيود وزيادة الاندماج في الاقتصاد العالمي. انقلب التفكير التنموي مئة وثمانين درجة بعيداً عما كان عليه في مراحله الأولى مركّزاً تركيزاً كبيراً على كفاءة استخدام الموارد وتخصيصها، ودور السوق والمنافسة في تعزيز هذه الكفاءة. لكن بعد الأزمة الآسيوية في آواخر التسعينيات والكساد العظيم الذي شهدته الولايات المتحدة وأوروبا وباقي دول العالم عام 2008، عاد التفكير التنموي إلى تشجيع دور الدولة في عملية التطور الاقتصادي.

بالرغم من تبنّي معظم دول الجنوب لآليات السوق، إلا أن النتائج كانت متفاوتة ومخيّبة للآمال في الكثير من الأحيان، بالأخص فيما يتعلق بالحد من الفقر وتحقيق المساواة. أدى هذا وإضافة إلى الأزمات المالية المتكررة التي تعرّضت لها الدول النامية (المكسيك والبرازيل والأرجنتين وشرقي آسيا) إلى عملية إعادة تقييم لتجارب التنمية على مستوى السوق، موجّهة التفكير التنموي نحو ما قد يصبح توليفة جديدة من المناهج القديمة والحديثة التي تُسمّى بالفكر التنموي الجديد. وهذا الفكر يجمع بين دور هام للدولة في قيادة عملية التنمية، ولكن مع استخدام آليات السوق والاندماج الاستراتيجي بالاقتصاد العالمي بدلاً من الاندماج الكلي وغير المشروط.

ولكن في الوقت ذاته من المهم أن نسأل السؤال التالي: ما هو الهدف من التنمية أصلاً؟

كتب الاقتصادي الهندي **آمارتيا سين** أن الفكر الاقتصادي قدّم ثلاث إجابات عن هذا السؤال، الأولى هي الدخل، الثانية هي الفائدة (المصلحة الذاتية أو الرضا الذاتي) والثالثة هي المقدرات البشرية.

تعتمد مقاربة **سين** على التعريف الثالث، أو على تعريف عملية التنمية بأنها توسيع المقدرات البشرية، لأن هذه المقاربة هي الأكثر شمولية بين الثلاثة. ما هي المقدرات؟ هي الحالات المختلفة للوجود والفعل، التي يمكن للفرد أن يحققها في حال اختياره القيام بذلك. بالإمكان أن تتضمن هذه المقدرات المقدرة على تناول طعام صحي، والحصول على مأوى مناسب، والمقدرة على التظاهر ضد الحكومة أو المشاركة بصفته فرداً متساوياً في المجتمع. قد تعني بالنسبة إلى المرأة المقدرة على التحكم بمصيرها وبجسدها، والمقدرة على أن تكون متساوية في المجتمع، والمقدرة على عيش حياتها وليس حياة شخص آخر، والمقدرة على ألا تكون أداة لخدمة مشاريع شخص آخر.

ماذا يعني هذا؟

أولاً يعني أن النظر إلى بعد واحد فقط من الوجود الإنساني، مثل الدخل أو حتى مستويات الاستهلاك، لا يمكن أن يكون كافياً. يقدّم **سين** أمثلة محددة: إن توفر لشخصين الكمية ذاتها من الطعام ولكن عاشا في مناخ مختلف، فستكون مجموعة مقدرات واحد منهما أكبر من الآخر. فالناس الذين يعيشون في المناطق الاستوائية يواجهون ظروفاً صحية مختلفة عن أولئك الذين يعيشون في نصفي الكرة الأرضية الجنوبي أو الشمالي.

ثم يتابع **سين** بالقول إن هدف عملية التنمية البشرية هو التوسع وتحقيق المساواة في المقدرات في أي مجتمع.

ويسمّي هذا التوسع بتوسع الحرية، مع تعريفه للحرية بأنها الزيادة في المقدرات المتاحة لأي شخص. في أي مجتمع، عندما لا تتاح للفرد مقدرات معينة وهي في الوقت نفسه متاحة للآخرين، أو مقدرات يمكن توقعها بشكل منطقي، فتعتبر أنها مقدرات مسلوبة. المقدرات المسلوبة

هي المقدرات التي يُحرَمُ منها الفرد حتى لو اختار ألا يسعى وراءها. على سبيل المثال، يعتبر الفرد مسلوباً من حق التعبير عن رأيه السياسي حتى لو اختار عدم التعبير عنه عندما يكون متاحاً له. أي إن التنمية يمكن أن تقاس إيجابياً بالقدرات المتاحة فعلياً للأفراد ضمن مجتمع معيّن، أو بطريقة أخرى يمكن أن تقاس سلبياً بالقدرات المحرومة أي إن نسبة الحرمان دليل التخلف بالتنمية.

يركّز **سين** على خمسة أنواع من الحريات: الحريات السياسية، والوسائل الاقتصادية، والحماية الاجتماعية، والمساواة الاجتماعية، وضمانات الشفافية.

تتعلق الحريات السياسية وضمانات الشفافية بالقدرة على التعبير عن الرأي السياسي والمشاركة الكاملة في المجتمع أو في شؤون الدولة، وإخضاع المسؤولين والشركات للمساءلة وسيادة القانون. تتعلق المساواة الاجتماعية بالمساواة على أساس الجنس والانتماء العرقي والإثني أو غير ذلك من أشكال التمييز على أساس الهوية. وتعني الحماية الاجتماعية وجود شبكات أمان اجتماعية تدعم الأشخاص غير القادرين على إعالة أنفسهم بسبب عجز جسدي أو أي سبب آخر. وأخيراً تتضمن الوسائل الاقتصادية الصحة والتعليم ومرافق الدولة العامة التي تتيح للفرد أن يسعى في طريقه الخاص نحو النهوض الاقتصادي.

أخيراً يؤكد **سين** أن المقدرات تتصف بالترابط. التقدّم في قدرة واحدة سيدعم الفرد أيضاً في توسيع المقدرات الأخرى. إن كان الفرد ينعم بالصحة وبالتغذية الجيدة وبمستوى معيشي لائق فسيكون أيضاً أكثر قدرة على التعبير عن رأيه السياسي. يظهر المثال عن الترابط بين المقدرات في مسألة تعداد السكان. حذّر نشر كتاب «القنبلة السكانية» «The Population Bomb» للكاتب **بول إيرليتش** من تعرّض المجتمع

البشري لمجاعة جماعية بسبب الاكتظاظ السكاني. تعرّض الكتاب لحملات نقدية ورُفُضِتْ أطروحته المركزية على أنها غير صحيحة، نظراً إلى أن الغالبية العظمى من مشاكل الغذاء في العالم تعود إلى التوزيع غير العادل، لا إلى قلة الإنتاج. مع ذلك ما يهمّنا هو أن واحداً من تأثيرات الكتاب هو ظهور دراسات عن التوسع السكاني، وعن العوامل التي تحد من معدل النمو السكاني. تُظهر معظم الدراسات انخفاض معدل النمو السكاني عند زيادة الثروة في البلدان وانتقالها من الدخل المتوسط إلى الدخل المرتفع. ولكن ما هو سبب هذا الانخفاض؟ كان يُعتَقد أن هجرة السكان من الريف إلى المدينة أو الارتفاع في دخل الفرد قد يزيد من رغبة الناس في إنجاب عدد أقل من الأطفال، ولكن أظهرت الدراسات أن أكثر سبب راسخ لانخفاض معدلات المواليد هو زيادة التحصيل العلمي لدى النساء. في كل مكان، ازدياد سنوات الدراسة للنساء يترافق مع انخفاض بنسب الولادة.

هذا المثال بالطبع يُظهر الترابط بين المقدرات، لأن حصول النساء على عدد سنوات مرتفع من التعليم يحمل تأثيراً إيجابياً لعدة أسباب غير انخفاض معدلات المواليد. هذا يعني أيضاً أن بإمكان سياسة التدخل في البلدان القلقة من التوسع السكاني السريع أن تكون سياسة تركّز على التعليم وسيكون لها تأثير مزدوج في معالجة مشكلتي التعليم والتوسع السكاني السريع.

أخيراً، يجب علينا التأكيد أن التنمية ليست معادلة تقنية يتوجب حلّها، بل هي عملية سياسية يجب أن تكون شاملة، وأن تتصف بالتشاركية. لطالما كانت التنمية قضية سياسية ينتج عنها رابحون وخاسرون، وعلى أي عملية تسعى وراء تنمية منصفة ومستدامة أن تكون عملية تتسم

بالشفافية وتعالج مشاكل أكثر المتأثرين بها ورغباتهم، بدلاً من أن تنتهج منهجاً من الأعلى إلى الأسفل يلبي رغبات النخب السياسية أو التجارية أو المصالح الضيقة.

أثبتت السنوات العشر الماضية عالمياً محدودية التركيز المفرط على تحقيق الربح، والسعي وراء النمو الاقتصادي على حساب الحاجات الإنسانية، ومن ضمنها الحقوق الأساسية في التعلم والصحة والعمل الذي يوفر دخلاً جيداً ومستوى لائقاً من المعيشة.

سنناقش في أقسام هذا الكتيّب كيفية التعامل مع الفكر التنموي في مراحل الانتعاش ما بعد الأزمات. تتماشى النقاشات والاقتراحات المطروحة لاحقاً مع مقاربتنا للتنمية المطروحة هنا في هذا القسم. بعبارة أخرى، تهدف التوصيات والتحليلات المقدّمة في هذا الكتيّب إلى تعزيز السياسات الاقتصادية التي تهدف إلى توسيع المقدرات البشرية بدلاً من التركيز ببساطة على النمو الاقتصادي وتحقيق الربح.

3. خصائص المجتمعات التي مزقتها الحروب

ناقشنا في القسم السابق تاريخ نظرية التنمية، إضافة إلى الطرق المتنوعة لمقاربة التنمية. خصصنا بقية الكتيّب لمناقشة ودراسة المقاربة المثالية للتنمية، وبالأخص في المراحل الانتقالية. نوع الانتقال الذي سنركّز عليه في هذا الكتيّب هو الانتقال الذي يتبع الحروب الأهلية العنيفة، وبالتحديد تلك الحروب التي تنتهي بتسوية عن طريق التفاوض بدلاً من نصر واضح لأي من الأطراف المتنازعة، لأن أغلبية الحروب الأهلية تنتهي بالتفاوض. سنتناول في هذا القسم خمس خصائص يتميز بها أي مجتمع مزقته الحرب والمتعلّقة بالنقاش حول المشاكل الاقتصادية في المراحل الانتقالية.

في البدء لا بدّ من التركيز على نقطة مهمة وهي أن التسوية عن طريق التفاوض أو اتفاق السلام ليست سوى الخطوة الأولى لما قد يكون عملية طويلة جداً. في أحسن الأحوال قد تعبّر اتفاقات السلام عن طموح ورغبة في إحلال السلم، مع التفهم أن عملية بناء السلام هي عملية طويلة وصعبة. نادراً ما تعالج الأسباب الرئيسة للنزاع معالجة كاملة، مباشرة، وبالإمكان أن تعاود إلى الظهور مجدداً، وبإمكان الحرب الأهلية والمرحلة الانتقالية أن تكون مصدراً جديداً للنزاع. على سبيل المثال، يؤدي ظهور أمراء الحروب واقتصادات الحروب خلال الحرب الأهلية إلى نشوء نخب محلية جديدة تحقق أرباحها من استمرار النزاع لا من إيقافه. في معظم

الحالات، لا تُترك البلدان ببساطة كي تبني عملية السلام، وبإمكان العوامل الخارجية، السياسية منها والاقتصادية، لعبَ دور حاسم في إعادة إشعال الصراع. في بعض الحالات عندما تعاود العداوات القديمة الظهور، أو عندما تعرقل الجديدة منها العملية، فبالإمكان أن يتجدد العنف في البلاد.

خصائص المجتمعات المتكوّنة مباشرة بعد الحرب الأهلية:

تكون المرحلة التي تتبع اتفاقية السلام مباشرة مرحلة حاسمة في إنجاح التسوية التي تمت عن طريق التفاوض على المدى الطويل. ولكن لننظر إلى الدور الذي تلعبه العوامل الاقتصادية، دعونا ننظر إلى ما يميز عادة المجتمع الذي شهد تسوية تمت عبر التفاوض بعد حرب أهلية عنيفة، وكيف علينا التعامل مع هذه المميزات.

التوصيفات المذكورة أدناه ليست بالضرورة قابلة للتطبيق على جميع البلدان، ولكننا نركّز على هذه المميزات العامة بهدف استخلاص دروس ونقاط أساسية يجب علينا تعلّمها واستيعابها لاعتماد السياسات الاقتصادية العامة ما بعد الحرب.

1. السمة الأولى هي أنه عادة ما تكون الدولة المركزية قد أُضعِفتْ. الدولة المركزية الضعيفة لا تعني أنها مسالمة، بل تعني تعرّض مؤسسات الدولة الاقتصادية والسياسية للضرر وتعطّل قدرتها الوظيفية. قد تكون هذه المؤسسات في الكثير من الحالات في حالة من الانهيار وتساهم في الأسباب الجذرية للصراع نفسه. الانهيار المؤسساتي يعني أموراً أخرى، مثل عدم قدرة مكاتب الدولة ووزاراتها على أداء وظائف رئيسة مثل تقدير فعالية خطة ما، وقياس نتائجها وتقديم الخدمات وإجراء عملية

الرصد أو التنظيم والاستجابة لمتطلبات المواطنين. وهذا يعني بالتالي محدودية دور الدولة في الكثير من النواحي، منها امتداد الدولة ضمن المجتمع وقدرتها على تنفيذ مشاريع البنى التحتية، وقدرتها على فرض الضرائب والإنفاق، وقدرتها على تنظيم الاقتصاد عدا تنفيذ استثمارات جديدة. إذاً، تكون الدولة محدودة على صعيدين، الصعيد المالي بعد استهلاك مواردها في الحرب، وعلى صعيد قدراتها أيضاً. إضافة إلى أنه عادة ما تكون السلطة بحكم الأمر الواقع لا مركزية إلى حد كبير، على الرغم من أن القوانين ما زالت تشير إلى وجود دولة مركزية قوية. وكما أظهرت النظريات حول الاقتصادات المعتمدة على الموارد غير المتجددة أو اقتصادات الدول الريعية أن وجود كميات كبيرة من رأس المال المتدفق المتوفر للدولة لا يساعدها بالضرورة، وعادة ما يلغي قدرتها على بناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة. لهذا فإن وجود التمويل اللازم هو شرط ضروري، ولكنه غير كافٍ، لتنجح الدولة في مرحلة ما بعد الاتفاق.

ما هو مطلوب على المدى الطويل هو تعزيز قدرة الدولة على تنفيذ الاستثمارات وتقديم الخدمات الضرورية للسكان. على المدى الطويل عندما تضمحل أموال المساعدات تتوقف قدرة الدولة على توفير هذه الخدمات على مدى قدرتها على فرض الضرائب على السكان وزيادة الإيرادات. ولكن تعتمد زيادة الإيرادات من خلال فرض الضرائب على شرعية الدولة، التي تتوقف على عدة عوامل من ضمنها قدرة الدولة على توفير الخدمات وفي بعض الحالات توفير الأمن لسكانها، إن كان معدل الجريمة أو النزاع مرتفعاً. إن لم يعتبر السكان دولتهم شرعية فسيعارض المجتمع فكرة فرض الضرائب. بإمكان هذه الدورة أن تتطور لتصبح عثرة كبيرة، ولهذا يجب السعي وراء تعزيز قدرة الدولة المركزية في مرحلة ما بعد النزاع.

2. ما يتميز به مجتمع ما بعد الحرب الأهلية هو أنه مجتمع منقسم ومرتاب حول أسس عقائدية وإقليمية وغيرها من الأسس. هذا الأمر هو أمر واقع حتى ضمن المجتمعات التي تتصف بالتجانس، وحتى ضمن المجموعات التي كانت تقف ظاهرياً في صف واحد. ما يقوم به النظام الاستبدادي ويتركه وراءه هو مجتمع تكون فيه أواصر الثقة العامة أو الإيمان بالأخلاق العامة مهدّمة تماماً، ويكون مستوى الخوف العام لدى المواطنين أو انعدام الثقة مرتفعاً جداً. النتيجة النهائية المرجوة من عملية السلام هي تحقيق المصالحة الاجتماعية، ولكن قد تتطلب هذه النتيجة الكثير من السنوات لتتحقق، وقد تعاود الأطراف التحارب أثناء هذه الفترة. وكما ذكرنا في التمهيد أعلاه، فإن أحد الأسباب الجذرية لنشوء النزاع في الحروب الأهلية هو التفاوت الاقتصادي وانعدام المساواة، ولكن ليس بالضرورة أن تخاض هذه الحروب لأسباب اقتصادية بحتة.

3. عادة ما تنزع الحروب الأهلية في البلدان التي تتميز بعدم وجود تجانس عرقي لغوي إلى التغيّر وفقاً لهذه الانقسامات، وعادة ما تؤدي إلى استفحال الاختلافات العرقية أو الدينية أو اللغوية الموجودة ضمن المجتمع. وقد يحدث هذا حتى لو لم يكن الصراع متمحوراً بشكل أساسي حول هذه الاختلافات. على سبيل المثال، قد يُضطر انهيار الدولة المركزية بعض المجموعات إلى البحث عن ملجأ لها فيما يسمى بالروابط الإنسانية الأساسية، بما أنها تُظهر نفسها وسيلة مناسبة للحصول على وتعبئة الموارد والتضامن والحماية. وإضافة إلى ذلك، قد تجد النخب القديمة والجديدة في الانقسامات الانتمائية وسيلة لبناء قواعد انتخابية جديدة أو قواعد دعم ومصدراً للثراء، ولهذا تسعى إلى تعميق الخلاف

والنزاع بالاستناد إلى هذه الأبعاد. قد يساهم ابتداع الأكاذيب من قبل الأطراف المتحاربة خلال مراحل النزاع إلى ظهور قصص ذات طابع فئوي لا ولم تحدث في الواقع. بغضّ النظر عن السبب، حتى لو كانت مجرد أكاذيب تحدث فهي أكاذيب قوية جداً، ولديها تأثير ملموس، ولن تختفي وحدها بشكل سحري. قد يكون للتحريض الفئوي تأثير طويل جداً لا يمكن إلغاؤه، ويجب الاعتراف بهذا التأثير ومعالجته في مرحلة ما بعد السلام. وعادة ما يكون هناك توتر بين الرغبة في إيجاد الوحدة حيث لا توجد، وخطر تفاقم الاختلاف بجعله عدسة التحليل الأساسية. على كل حال، فإن تجاهل السلطة والفوارق المادية بين الجماعات المختلفة في المجتمع، تحت عنوان القضاء على الاختلافات الطائفية، ليس هو الحل. سحق مناقشات علاقات السلطة المتفاوتة وحواراتها، أو شلّها، ضارٌّ بقدر تضخيمها.

4. السمة الرابعة التي يمكن استخلاصها مما سبق ذكره هو أن الحرب قد تؤدي إلى نشوء نخبة تدّعي القيادة على أساس الخطوط المذكورة أعلاه، والتي سنشير إليها بكلمة فئوية حتى لو كانت تعني أنها عرقية أو لغوية أو دينية. وتنتج الحرب أيضاً مجموعات من المقاولين والمهرّبين والمرتزقة والذين يستفيدون من وجود الفوضى، أو حتى ما يمكن تسميته بـ«السلام العنيف». على أية حال عادة ما تقوم النخبة الجديدة بادّعاء الزعامة اعتماداً على القرابات الدينية الأساسية أو الصلات العشائرية، وتكوين علاقات تعتمد على المحسوبية مع قاعدتها الجماهيرية. تعتمد قدرتهم على الاستمرار في أدوارهم الجديدة على قدرتهم على خلق قيمة مضافة، إضافة إلى تأمين الاحتياجات الأساسية، إن كانت على شكل مادي أو على هيئة حماية لقاعدتهم الجماهيرية.

تأتي القيمة المضافة من عدة مصادر، بالإمكان استخلاصها إما من السيطرة على مساحة من الأرض، أو من مصدر طبيعي، أو من تجارة شرعية أو غير شرعية ببعض السلع والخدمات، وبالإمكان أن تأتي من خلال الاندماج في النظام الجديد، بصفتهم نخباً سياسية قادرة على تأمين السلم. وكما ناقشنا في النقطة السابقة، تكون هذه النخب جزءاً من السلطة اللامركزية المفروضة بحكم الأمر الواقع. بإمكان طبيعة عملية إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد النزاع إما أن تزيد من نفوذهم أو تلغيه تماماً.

5. وهنا نقطة مهمة يجب التركيز عليها. هناك تعارض بين الاعتبارات القصيرة المدى والطويلة المدى. تُعتبر النخب المذكورة أعلاه على المدى القصير مفيدة من ناحية تأمين السلم، لأنه قد يكون العديد منهم في الحقيقة أمراء حرب أو قادة ميلشيات أو قادة منظمات شبه عسكرية. وغالباً ما يلجأ المجتمع الدولي أو السلطة الحاكمة في بلد خارج من الحرب الأهلية إلى التعامل مع هؤلاء بحجة أن التهدئة واستتباب الأمن من الأولويات. ولكن على المدى الطويل، يكون تأثيرهم كبيراً في إضعاف الدولة المركزية، بطرق غير مرغوب فيها من وجهة نظر اقتصادية وسياسية، في حال تم ترسيخ أو إضفاء الطابع المؤسساتي على أدوارهم. وبشكل أخطر، تكون هذه النخب عبئاً خطيراً على الدولة، إذ تصبح علاقة الناس مع الدولة على أساس صلات فئوية بدلاً من أساس المواطنة. وعادة مايؤدي هذا السيناريو إلى استمرار النزاع في وقت لاحق، إضافة إلى كون الحكومة جوفاء وغير قادرة على إنتاج سياسات فعالة على غرار ما ذُكر في النقطة الأولى أعلاه.

6. السمة السادسة هي الدمار والنزوح. نزوح السكان هو من أكثر النتائج المتوقعه للنزاع المسلح. على الرغم من وجود الكثير من العوامل التي تؤدي إلى نزوح الناس، مثل الكوارث الطبيعية والفيضانات والزلازل، فإن النزاع المسلح والحرب يتسببان دوماً بنزوح الناس أو تحويلهم إلى لاجئين. عادة ما تؤدي الحروب الأهلية إلى تدمير ما يسميه علماء الاقتصاد بعوامل الإنتاج الثلاثة: العمالة والأرض ورأس المال.

الموت والإعاقة الدائمة وحالات الاختفاء هي انتهاكات مأساوية لحقوق الإنسان، إضافة إلى الخسارة المدمرة في أرواح الناس المنتجين فكرياً ومادياً. وفي الحرب أيضاً يتم تدمير رأس المال والبنية التحتية، وستحتاج بالطبع إلى إعادة بنائها.

يقع اللاجئون عادة عند نقطة تقاطع أنواع مختلفة من الهجرة القسرية، تشمل الترحيل بسبب الحرب والتوترات الإثنية أو الدينية، إضافة إلى تدهور الحياة الاقتصادية والبيئية خلال العملية الانتقالية، ستُتخذ قرارات مهمة تخص إعادة الإعمار وعودة اللاجئين. سيتم تسليم المناقصات وسيتم تفويض الخدمات، ستستفيد المصانع والأعمال التجارية، وستبدأ عمليات الإنشاء. عادة ما يكون النازحون واللاجئون في حالة يرثى لها وبحاجة ماسة إلى مساعدة عاجلة. ولكن يجب تحديد وضعهم على المدى الطويل. في الحروب الأهلية حيث يحدث فيها حالات من التطهير العرقي، قد يكون اللاجئون في حالة من الخوف أو لا يُسمح لهم بالعودة إلى منازلهم وقراهم. وكما سنرى، سيكون لوتيرة الانتعاش الاقتصادي وطبيعته نتائج مهمة لعملية بناء الدولة وبناء السلام في هاتين الفئتين.

شملت اتفاقيات السلام كاتفاقية دايتون (Dayton) التي وُقعت بعد حرب البوسنة شروطاً تقضي بعودة اللاجئين إلى بلداتهم الأصلية،

ولكنها لم تطبّق إلا في حالات قليلة، وبتدخل من قبل القوات المتعددة الجنسيات. وفي حين يعرب معظم اللاجئين عن رغبتهم في العودة إلى ديارهم، لا تميل الإحصاءات إلى تأكيد عودتهم. تُعرِّف مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين «حالات اللجوء طويلة الأمد» على أنها الحالات التي يعيش فيها اللاجئون في المنفى لخمس سنوات أو أكثر، من دون إمكانية جدّية لإيجاد «حلّ دائم» لهم، أي ترحيلهم، أو دمجهم في البلد المضيف، أو إعادة توطينهم في بلد ثالث. ووفقاً لهذا التعريف، يُعَدّ ثلثا اللاجئين المسجّلين عالمياً، وعددهم يفوق الـ 7 ملايين، في حالة إهمال طويلة الأمد.

7. السمة السابعة والأخيرة هي المساعدات الخارجية، أو بشكل أدق تزايد أعداد الجهات المانحة المحلية والإقليمية والعالمية ومنظمات الإغاثة والمؤسسات المتعددة الجنسيات والحكومات الإقليمية والدولية ومجموعة واسعة من المنظمات غير الحكومية. هذا يعني عادة إنشاء نظام أو أنظمة إنفاق مال موازية لأنظمة الإنفاق الحكومية. سيكون هناك كميات كبيرة من الأموال المتدفقة من مصادر مختلفة في الاقتصاد. في العديد من الحالات تُستخدم فرصة إتاحة المساعدات الخارجية في فترات ما بعد الصراع كجزرة لجذب الأطراف المتحاربة إلى طاولة الحوار. وفقاً لإحدى الدراسات حول المساعدات التي تقدّم بعد صراع أو حرب ما، فإن عملية بناء السلام أصبحت صناعة كبرى: «في كمبوديا، أتاحت معاهدة السلام في باريس عام واحد وتسعين فرصة الحصول على أكثر من ثلاثة مليارات دولار على هيئة مساعدات خارجية. تعهدت الجهات المانحة بتقديم أكثر من أربعة مليارات دولار للفلسطينيين بعد معاهدة أوسلو. بعد أسبوع من توقيع اتفاقية دايتون للسلام عام خمسة

وتسعين، كشف البنك الدولي والاتحاد الأوروبي النقاب عن برنامج إعادة إعمار بقيمة خمسة مليارات دولار في البوسنة في مؤتمر للجهات المانحة في بروكسل. بعد كل ما ذكرته، تعهدت وكالات الإغاثة ثنائية ومتعددة الأطراف بتقديم أكثر من مئة مليار دولار على هيئة ما يسمى بالمساعدات في مرحلة ما بعد النزاع لأكثر من خمسة وثلاثين بلداً مزقتها الحرب خلال عقد واحد» (J. K. Boyce 2002a).

بإمكان المساعدات لعب دور هام في ترسيخ السلام، إضافة إلى البدء بعملية بناء الدولة، ولكن بإمكانها أيضاً لعب دور هدّام. من الضروري الإشارة إلى أن للمساعدات عواقب على الصعيدين السياسي والاقتصادي، فهي ترسل إشارات معينة إلى بعض الجماعات وتوفر محرّكاً لبعض التصرفات المعيّنة. تعتبر النتائج السياسية للإغاثة عوامل أساسية في نجاح المرحلة الانتقالية والانتعاش في مرحلة ما بعد النزاع.

4. السياسات الاقتصادية خلال المرحلة الانتقالية

تعتبر المرحلة الانتقالية مرحلة حاسمة لنجاح أو فشل التسويات التي تم التفاوض عليها أو ما يطلق عليها اسم «معاهدات السلام». في العقود الماضية اتضح أن العدالة والسلام مفهومان يسيران جنباً إلى جنب حتى لو لم يتحققا في الوقت ذاته. في المجتمعات التي مزقتها الحروب، وبالأخص تلك التي ظهرت بعد حرب أهلية عنيفة، السلام يأتي أولاً. فمن دون سلام، أو بالأحرى من دون توقف المعارك، لن يتمكن المجتمع المعني من معالجة قضايا مثل المطالبة بالحقيقة والعدالة والإصلاح. بمعنى آخر، عندما يكون السلام والعدالة أمرين ممكنَي الحدوث، فعلى المرء السعي وراء السلام، ليتمكن من البدء في رحلة البحث عن العدالة. ولهذا بالرغم من أن علينا ألا نفرّط بالعدالة وألا نضحي بها بهدف تحقيق السلام، فبالإمكان تأجيل تحقيقها. من الضرورة الإشارة إلى نقطتين قبل المضي بالتحليل. أولاً السلم ليس هدفاً بحد ذاته ويجب ألا يوضع فوق كل الاعتبارات. أحياناً، الصراع من أجل الحرية حتى لو كان عنيفاً قد يكون ضرورياً لتحرر الشعوب، وأهم بالنسبة لها من السلم أو الهدوء المزيف المبني على الذل والاضطهاد. وأبسط الأمثلة على ذلك استمرار السود في جنوب إفريقيا في صراعهم حتى نجحوا في إزالة نظام التفرقة العنصرية، كما يستمر الشعب الفلسطيني بالصراع من أجل الحرية بالرغم من مضيّ أكثر من عقدين على ما يسمى بـ «عملية

السلام». النقطة الثانية أن عملية السلام لا تعني انتهاء كل المشاكل والصراعات، لأن الصراع شيء طبيعي في كل المجتمعات. عملية السلام هي محاولة لنقل الصراع من الصراع المسلح إلى صراع بوسائل سلمية ومدنية ومؤسساتية، حتى لو شمل ذلك العصيان المدني أو المظاهرات.

ما يعبّر عنه هذا الموقف هو أنه في حال عدم تحقيق العدالة والإصلاح فسيكون السلام هشاً. وعلى المنوال نفسه ومنذ تسعينيات القرن الماضي، كان هناك إدراك لحقيقة أن العمليات السياسية والاقتصادية تتميز بأنها متشابكة.

كانت المقالة عن السياسة الخارجية التي كتبها **ألفارو دي سوتو**، أحد كبار المستشارين السياسيين للأمين العام للأمم المتحدة، و**غراسيانا ديل كاستيو**، إحدى كبار موظفي الأمانة العامة والأستاذة المشاركة في مادة الاقتصاد في جامعة كولومبيا عام أربعة وتسعين، واحدة من أوائل المقالات وأكثرها تأثيراً في تسليط الضوء على مآزق المسارات غير المنسقة في عملية بناء السلام في السلفادور. شدّدا في تلك المقالة على الحاجة الماسة إلى نهج متكامل للتنمية، إذ يجب معالجة القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية والمشاكل الأمنية والعسكرية على نحو مشترك ومتماسك بدلاً من معالجتها على نحو منفصل. كانت الاستعارة المجازية المستخدمة في المقالة تتحدث عن مريض ممدد على طاولة العمليات، ويفصل بين جانبيه الأيمن والأيسر من جسده ستارة، وعلى كل جانب يتم إجراء عملية جراحية لا علاقة لها بالأخرى، وكان الهدف منها مناقشة كيف كان يُدار البرنامج الاقتصادي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي بطريقة منفصلة، ولأغراض تتعارض مع برنامج الأمم المتحدة السياسي وبرنامج حفظ السلام (De Soto and Del Castillo 1994).

وعلى ارتباط وثيق بهذا الموضوع، ومنذ أوائل التسعينيات، أشارت الدروس المستنبطة من مناطق الصراع الأخرى إلى أن نجاح عملية السلام الانتقالية الدائمة تعتمد على بناء قدرات الدولة بدلاً من تقسيمها وتقطيعها. بناء قدرات الدولة أمر مهم جداً، لأن على الحكومة أن تكون قادرة على تأمين تمويل مستدام للمؤسسات الديمقراطية والبرامج الاجتماعية والاستثمارات العامة التي تعزز النمو والتنمية. كما هو معلوم، تضمحل تدفقات الإغاثة مع مرور الوقت، والاتكال على المساعدات لا يمكن التعويل عليه إلى الأبد. ولهذا لا يمكنها أن تحلّ محل هذه العملية. وأكثر من ذلك فإن قدرة الدولة مهمة جداً لإضفاء صفة الشرعية على الحكومة بطريقة لا تضمنها الانتخابات الديمقراطية بحد ذاتها. تأتي الشرعية من تأمين الخدمات والبرامج الاجتماعية التي يحتاجها ويطالب بها السكان. عادة ما يكون هناك ترابط بين قدرة الدولة على الوفاء بوعدها، في ما يخص الإنفاق الاجتماعي، وقدرتها على تعبئة الإيرادات المحلية وإدارتها. يقيّد حجم الإيرادات المحلية ما يمكن للدولة القيام به، ومن جهة أخرى تعتمد قدرة الدولة على تعبئة الموارد المحلية، ومن ضمنها الضرائب على إدراك مواطنيها في ما إذا كانت الدولة قادرة على الوفاء بوعودها بتقديم الخدمات وتوفير التنمية الاقتصادية. أي إن هنالك حلقة متكاملة ما بين الواردات والمصاريف.

تصبح طبيعة التمويل العام ووتيرته في المراحل الانتقالية مسألة محورية في عملية ضمان السلام وتأمينه، إضافة إلى الدروس المستفادة من الحالات الأخرى لمرحلة ما بعد الصراع حول كيفية تناول أو عدم تناول القضايا الاقتصادية. الهدف المثالي من الناحية السياسية هو بناء دولة ديمقراطية تعددية تكون فيها سيادة القانون مصانة، إضافة

إلى الحريات المدنية والسياسية الأساسية. أما من الناحية الاقتصادية فالنتيجة المرجوة هي دولة تخلق تنمية بشرية واجتماعية مستدامة ومنصفة، دولة تكون متطلبات وحاجات الناس فيها ملبّاة دائماً. هذا لا يمكن تحقيقه في جو من عدم المساواة وانعدام العدالة لدى السلطة والثروة. بمعنى آخر، ينبغي أن تكون أهداف العدالة الاجتماعية التي تصنع مجتمعاً قوياً ومتماسكاً في الأوقات الطبيعية النموذجية هي ذاتها الأهداف الموضوعة خلال المرحلة الانتقالية.

بالإمكان إدراج بناء عملية السلام وبناء الدولة والانتعاش ما بعد النزاع تحت الأهداف العامة للعدالة الاجتماعية. ولكن تحقيق هذه الأهداف ليس واضحاً بشكل دائم، وقد تكون الآليات المتبعة غير فعالة، وقد تؤدي في أسوأ الحالات إلى نتائج عكسية.

سياسات الدولة المركزية:

لا تضفي الانتخابات الديمقراطية بحد ذاتها الشرعية على الدولة، وفي بعض الحالات، قد يعرقل الاندفاعُ بسرعة نحو الانتخابات العمليةَ بدلاً من تدعيمها (Barakat and Zyck 2009). الفرضية الكامنة وراء طروحات هذا الكتيّب أن الشرعية تأتي بشكل كبير من معالجة الدولة للقضايا المصيرية التي يريدها المواطنون ويطالبون بها. زيادة الإيرادات بنجاح، والحد من السلوكيات الخارجة عن نطاق القانون، والحفاظ على عملية مالية مفتوحة شفافة، وتقديم السلع والخدمات، كل هذا يعتبر جزءاً من عملية خلق دورة علاقات اقتصادية فعالة ونزيهة بين المجتمع والدولة. إنشاء الطلب الفعال الذي يحفز الإنتاج المحلي للسلع والخدمات، والذي يخلق فرص العمل، هو هدف ومطلب ملحّ في مرحلة ما بعد النزاع. كانت أحد أهم الجوانب المركزية لخطة **مارشال**

التي تسمّى ببرنامج الإنعاش الأوروبي هي تحفيز الإنتاج. عادة ما تَفرضُ القيود على الصرف الأجنبي حدوداً عليا للإنفاق، ولكن في مرحلة ما بعد النزاع وعندما يكون تدفق المساعدات جارياً، على الدولة أن تركّز على إعادة العجلة الاقتصادية إلى الدوران بأسرع وقت.

درس مهم يمكن استنباطه من عقدين على الأقل من تجارب التنمية بعد الأزمات هو أن الإجراءات الاقتصادية التقليدية للتنمية الاقتصادية في أثناء الأوقات الطبيعية لا يمكن تطبيقها في حالات الانتعاش الاقتصادي ما بعد النزاع، بالأخص ضمن المجتمعات الممزقة بسبب الحروب والخارجة من حروب أهلية عنيفة (Del Castillo 2008). عادة ما تعطي هذه الإجراءات الأولوية لقضايا مثل إصلاح أسواق العمل، والثالوث الذي يتضمن الخصخصة وإزالة القيود والتحرير. بشكل عام، تدعو هذه الإجراءات إلى تخفيض النفقات وإعادة تقويم دور الدولة في الاقتصاد.

يجب عدم التعويل على المؤشرات الاقتصادية التقليدية مثل النمو الاقتصادي والناتج المحلي الإجمالي للفرد أو الاستثمارات الأجنبية المباشرة فقط كمؤشر قياس للنجاح أو الرفاه. ومجدداً، هناك سبب وجيه لنقد هذه المؤشرات خلال الأوضاع النموذجية الطبيعية أيضاً، ولكنها من دون فائدة أثناء المراحل الانتقالية بالتحديد.

شهد اقتصاد أفغانستان نمواً بقدر 12.5% تقريباً بين العامين 2003 و2013، ولكن تشير كل المؤشرات إلى أن هذا النمو أتى بالنفع على قطاع صغير من السكان، بينما بقيت غالبية السكان في حالة من الفقر. بصرف النظر عن بعض التحسينات التي ظهرت في إحصاءات الصحة والتعليم وبالأخص بين النساء، بُني معظم النمو اعتماداً على الإنشاءات

الضخمة وازدهار الخدمات التي ذهبت أغلبيتها الساحقة لمنفعة الجيش والقوات الأجنبية.

وفي هذا السياق، كلما اصطدمت الاعتبارات السياسية بالاقتصادية، فدائماً ما تحظى الاعتبارات السياسية بالأسبقية. على سبيل المثال، حتى لو كان خفض الإنفاق الحكومي في لحظة ما من الزمن سياسة جيدة على المدى الطويل، ولكن يجب ألا يتم تطبيقه في حال تهديده لقطع الموارد عن برامج حساسة تعنى ببناء السلام، مثل المصالحة الاجتماعية.

في وضع السلفادور بعد توصل الحكومة إلى اتفاق مع المسلحين المعروفين باسم «جبهة فارابوندو مارتي للتحرير الوطني»، كان هناك برنامجان مهمان، تعلق الأول بقوى الشرطة الوطنية، والثاني بتوزيع الأراضي، وكان هذان البرنامجان بندين مهمين من معاهدة السلام. هدفَ الأول إلى إصلاح الشرطة لتكون شاملة أكثر، ولجعلها قوة تهدف إلى خدمة الناس بدلاً من أن تكون ذراعاً تأديبياً تابعاً للحكومة، وهدف الثاني إلى توزيع الأراضي للمسلحين السابقين من جبهة التحرير الوطنية بهدف إعطائهم محفزاً للتخلي عن أسلحتهم. في كلتا الحالتين، نقص التمويل هدّد البرنامجين، وبالتالي هدّد استمرارية اتفاقية السلام.

هذا لا يعني أن علينا تجاهل الإنفاق المالي والسياسة المالية، على العكس تماماً، ما يعنيه هذا الأمر هو أنه علينا إعادة النظر في قضايا مثل الحد من عجز الموازنة وإزالتها من الأولويات على أنها هدف رئيس. ولكن من الضروري وضع أولويات للإنفاق. على سبيل المثال الإنفاق العسكري ليس أولوية في مرحلة الانتعاش ما بعد النزاع، إذ يخدم تخفيض الميزانية العسكرية هدف إعادة توجيه الإنفاق باتجاه احتياجات ذات أهمية وأولوية أكبر، كما أنها تخفّض احتمالية عودة هذه البلدان إلى التحارب. إذ إن الاستمرار في الإنفاق العسكري بمستويات عالية يرسخ

سلطة الجيش والعسكر من جهة، ومن جهة أخرى يرسل رسالة إلى الثوار أو المليشيات المعادية للجيش قد تؤدي إلى عزوف تلك الأخيرة عن الاستمرار بعملية الاندماج ونزع السلاح. ولكن بعض الإنفاق العسكري ضروري، مثل الإنفاق على برامج التسريح وإزالة الألغام الأرضية وإنشاء قوى أمنية تخضع لسيطرة ومراقبة مدنية. بالعموم، وبغضّ النظر عن نوع الإنفاق العسكري، يجب أن يتمتع هذا الإنفاق بالشفافية أيضاً مثل جميع أنواع الإنفاق العام (J. K. Boyce and O'Donnell 2007).

من الضروري تعزيز قدرة الدولة على زيادة الإيرادات، وتعتبر سياسة فرض الرسوم الجمركية على الواردات سياسة مهمة، وأداة لرفع الإيرادات، وأداة تتيح للحكومات فرصة حماية الصناعة التي تحاول البقاء منتعشة بشق الأنفس خلال المرحلة الانتقالية ما بعد النزاع. ولهذا فإن تحرير التجارة هي سياسة تقليدية أخرى يجب مقاومتها. من وجهة نظر إدارية، جمع الإيرادات من الرسوم الجمركية هو أمر سهل نسبياً، لوجود نقاط دخول محدودة إلى البلاد. إضافة إلى الرسوم الجمركية يجب التركيز على سياسة فرض الضرائب، وبالأخص فرض الضرائب داخلياً على الفئات ذات الدخل العالي. تحمل القدرة على فرض الضرائب على السكان وفرض السياسة الضريبية في طياتها فوائد تتعدى اجتذاب الإيرادات، إذ يتيح فرض الضرائب على الأفراد والشركات للدولة فرصة توسيع انتشارها في جميع أنحاء البلاد. وتسمح لها أيضاً بتطوير أنظمة رصد وقياس ومساءلة يمكن استخدامها في تخطيط السياسات وتنفيذها. وبالتالي فالسياسة الضريبية هي وسيلة تتيح للدولة معرفة ما يحدث في البلاد. ولكن يجب على السياسة الضريبية أن تكون حساسة اتجاه اعتبارات الإنصاف، والمفصّلة أدناه عندما نعود إلى شرح توزيع

الإيرادات من قبل الدولة. تعتبر وزارة التنمية الدولية البريطانية (DFID) نسبة الضرائب إلى الناتج الإجمالي المحلي التي لا تتعدى خمس عشرة في المئة مؤشراً على «هشاشة الدولة».

يعتبر الأثر التوزيعي لاستخراج الإيرادات مهماً بقدر أهمية الأثر الإنفاقي من وجهة نظر الإنصاف الأفقي (النظرية الاقتصادية التي تقول إنه يجب على الأفراد ذوي الدخل المتساوي دفع ضرائب بقيمة متساوية). تفترض الدروس التقليدية في التمويل العام أنه يجب معالجة مشاكل التوزيع من ناحية الإنفاق، أما من ناحية تعبئة الإيرادات فعليها «التقليل من التشوهات الاقتصادية». ويشرح هذا سبب التوجه المتزايد نحو فرض ضريبة القيمة المضافة (VAT) خلال السنوات القليلة الماضية. ولكن في سياق مرحلة ما بعد النزاع، فإن الفرض المرهق للضرائب غير الشرعية أو غير المتناسبة على قطاعات المجتمع المختلفة قد يكون ذا أثر تخريبي، شبيه بأثر إعادة توزيع الثروة غير الشرعي.

إحدى المجموعات ذات الدخل المرتفع التي نجدها في المراحل الانتقالية هي تلك التي تضم الموظفين الأجانب والعاملين في مجال الإغاثة وعملية إعادة الإعمار نفسها. وكما يقول **بويس** (Boyce): «في أعقاب الحرب الأهلية، يعتبر الموظفون الأجانب من ضمن المقيمين ذوي الدخل العالي في البلاد والمستهلكين الأساسيين للكماليات المستوردة، ومن ضمنها السيارات ومكيفات الهواء إلى الويسكي والكوكاكولا. وفوق ذلك يكون هؤلاء الأفراد عينهم في كثير من الأحيان معفيين من الضرائب والرسوم الجمركية، ما يبعث برسالة مفادها أن الناس الأغنياء وأصحاب النفوذ ليسوا مضطرين لدفع الضرائب. بطبيعة الحال ترفض الجهات المانحة المسؤولة تسليم جزء من أموالها إلا في حال إيمانهم أن

هذه العائدات ستُستخدم بمسؤولية وأنها لن تُبدّد ولن تصل إلى جيوب أناس معيّنين. وبذلك، فإن دفع الضرائب المحلية سيعزز من حافزهم للإصرار على معايير عالية من الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بالإنفاق العام» (J. K. Boyce 2002a).

على الرغم من أن هذه التدفقات لا تخضع للضرائب المحلية، فقد تكون مصدراً جديداً للإيرادات، وسيكون لها أثر مهم في إثبات أن الأغنياء وأصحاب النفوذ ليسوا معفيين أيضاً من دفع الضرائب. الجانب الآخر من الضرائب واستخراج الإيرادات هو توزيع الإيرادات. إن كان السكان سيوافقون على فرض الضرائب عليهم، فيجب أن يشعر هؤلاء السكان بشرعية الدولة. ويعتمد هذا أيضاً جزئياً على أداء الدولة الاقتصادي في قضايا أساسية مثل الصحة والتعليم. وكما ذكرنا في القسم الثاني، تترك الحروب الأهلية وراءها مجتمعات منقسمة على أسس فئوية. بالإمكان إضافة هذه الانقسامات إلى الانقسامات الأخرى في المجتمع التي كانت موجودة بالأصل، من ضمنها التفاوت بين الأغنياء والفقراء، بين الريف والمدينة، وبين المحافظات المختلفة. وبالتالي يستدعي الجانب التوزيعي في سلوك الدولة اهتماماً خاصاً.

هناك نوعان من الإنصاف يجب إيلاء الاهتمام بهما: الإنصاف العمودي الذي يشير إلى عدم المساواة بين الفقراء والأغنياء، والإنصاف الأفقي الذي يشير إلى المجموعات المختلفة. الإنصاف في التوزيع على طول الخطين الأفقي والعمودي هو جانب مهم كي لا تضفي طابع المحسوبية. هذا لا يعني أن على جميع المجموعات والمحافظات أن تتلقى إيرادات متساوية. قد يكون هناك سبب وجيه لتلقي المناطق الأفقر أو المهمشة تاريخياً حصة أكبر من الاستثمار.

هناك تعارض بين الاعتبارات القصيرة المدى والطويلة المدى من

ناحية التوزيع. بحسب ما ناقشناه في القسم الأخير، فإن الحرب الأهلية تؤدي إلى ظهور نخب جديدة تشكّل علاقات ريعية مع قاعدتها الجماهيرية. عادة ما يُنظر إلى هذه النخب على أنها ضرورية لحفظ السلام الهش، وعادة ما يتم إسكاتها من خلال تحويل المصادر باتجاهها، وتقوم هي جزئياً باستخدامها على المستوى المحلي للحفاظ على علاقات المحسوبية مع قاعدتها الجماهيرية. الإبقاء على تدفق التمويل في اتجاه هذه النخب يرسخ من مكانتها. إن كان الهدف المرجو هو بناء دولة على أساس المواطنة، فسيكون ترسيخ مكانة هذه النخب الجديدة مصدراً للمشاكل. على المدى الطويل يجب أن تضمحل سلطتهم، ويجب تحويل مطالبهم بالتمثيل إلى الوسائل المؤسساتية الشرعية مثل الانتخابات. يجب إجراء تقييم للتأثير بشكل مستمر خلال هذه المرحلة لقياس النتائج المحتملة للمشاريع والبرامج المختلفة.

أخيراً، يجب على نظام الإنفاق العام أن يصبح قابلاً للتنبؤ. يجب أن تكون الموارد سواء كان مصدرها داخلياً أو من الجهات المانحة، متاحة في الوقت المناسب، وعندما يتم توقعها. على قواعد التخصيص ومعايير المساءلة ونقل الأموال وما إلى ذلك أن تكون واضحة ومتفقاً عليها ضمن المجتمع. ويجب أن تكون سلطات جميع مستويات الحكومة المختلفة وحقوقها واضحة تماماً.

من ناحية استخراج الإيرادات، على عملية التحصيل أن تتمتع بالشفافية، وأن تكون خاضعة للمساءلة، لوجود العديد من فرص ظهور الفساد وسوء الاستخدام. يصبح نظام تخصيص الموازنة ـ إن كان شفافاً وعادلاً ـ وسيلة أساسية للمواطنين للانخراط وإخضاع حكومتهم للمساءلة، وبالتالي النظر إليها على أنها تستحق الشرعية. حتى المشاركة في تحضير الموازنة والاتفاق عليها هي أداة بناء قدرات

هامة، وبالأخص في المجتمعات المنقسمة التي ذكرناها أعلاه، وتحويل الخلافات حول الموارد إلى مساحة نقاش شفافة ومفتوحة حيث يمكن حلّ النقاط العالقة، كل هذا يمتلك آثاراً عملية وبرهانية مهمة (Ghani et al. 2007).

دور الحكومات والجهات الفاعلة الداخلية في مرحلة الإعمار دور مهم جداً، ولكنها تشكّل فقط نصف الجهات الفاعلة ذات الصلة. التأثير الكبير الآخر يأتي من الجهات المانحة التي تمارس نفوذاً وسلطة هائلة على العملية.

في القسم التالي ننتقل إلى دروس تتعلق بالمعونات الأجنبية خلال عملية بناء السلام والدولة.

5. المعونة الخارجية ومشروطية السلام في المرحلة الانتقالية

أظهرت التجارب السابقة أن سياسات الجهات المانحة هي سياسات حاسمة بقدر سياسات الحكومة لتحقيق أهداف بناء عملية السلام وبناء الدولة. وكما ذكرنا في القسم الثالث من هذا الكتيّب، تعني المساعدات الإنسانية في سياق المجتمعات التي مزقتها الحروب تدفقاً وتكاثراً كبيراً للوكالات المانحة الفاعلة في البلاد. وتتراوح أحجام هذه الوكالات المانحة من منظمات غير حكومية صغيرة الحجم، إلى مؤسسات دولية مثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والبنك الدولي، إلى منظمات الإغاثة الدولية مثل أوكسفام، إلى أذرع التنمية التابعة للبلدان المانحة مثل الوكالة الأميركية للتنمية الدولية ووزارة التنمية الدولية البريطانية.

المعونة الخارجية حاسمة جداً في هذه المرحلة، من المرجح أن تكون قدرة البلاد على تعبئة الإيرادات ضعيفة جداً. حتى الدول التي تمتلك موارد طبيعية ومعدنية ضخمة تعتمد على جهات فاعلة أجنبية بهدف المساعدة. إضافة إلى ذلك، يمكن أن يتمثّل دور الجهات المانحة الخارجية بتقديم المساعدة التقنية، أو تمكين الموارد البشرية، أو نقل التكنولوجيا التي تكون ضرورية بغضّ النظر عن حجم الموارد المعدنية.

في هذا القسم سنناقش مفهوم «مشروطية السلام» بكونه مجموعة من السياسات التي بإمكان الجهات المانحة استخدامها لتشجيع عملية سياسية واقتصادية إيجابية ونزيهة. نحدد الجهات المانحة لا على أنها الجهات المانحة الثنائية فقط، بل على أنها المؤسسات المتعددة الجنسيات أيضاً والأطراف الأخرى المنخرطة في عملية التنمية بعد الأزمات، في مرحلة ما بعد النزاع، ومن ضمنها وكالات الإغاثة. سنفترض في هذا القسم أن المشاكل قد تظهر حتى بوجود معونات أجنبية «كريمة». من الواضح أن هناك أمثلة قد تكون فيها المعونة الأجنبية ذات أهداف سياسية واضحة وغير مرغوب فيها، فالمال الأجنبي الذي يدعم قادة غير شرعيين، فقط لأنهم حلفاء البلد المانح، أو المعونة المشروطة بإعطاء الحق غير الشرعي لشركات البلدان المانحة في استخراج الموارد هي أمثلة واضحة عن هذا الأمر. ومع ذلك سنُظهر في هذا القسم كيف للمعونات الأجنبية أن تلعب دوراً ينطوي على نتائج عكسية، حتى لو كانت هذه المعونات محايدة نسبياً. القصص التي تحذر من المعونة الأجنبية في مثل هذه الأوضاع كثيرة جداً. على سبيل المثال، يقدّر البنك الدولي أن 55 مليار دولار على هيئة مساعدات تدفقت إلى أفغانستان منذ عام 2002، ومع ذلك بقيت البلاد غارقة في الفقر والعنف، وبقيت الحكومة هشّة ولم تكتسب الشرعية. قبل أن نناقش إطار العمل المفهومي لـ«مشروطية السلام» سنقدّم سبعة أمثلة عن السياسات المتبعة ما بعد النزاع والتي تنطوي على إجراءات إيجابية وسلبية متبعة من قبل أطراف خارجية، وقد جمعناها من مصادر مختلفة[1]:

1. أصدر الكونغرس الأمريكي عام 1997 تشريعاً، بعد إلحاح من جماعات حقوق الإنسان التي وجهت إدارة **كلينتون** لمعارضة القروض

1- J. K. Boyce 2002b; J. K. Boyce and O'Donnell 2007; Del Castillo 2008; Barakat and Kapisazovic 2003

الممنوحة من قبل المؤسسات المالية الدولية لأي دولة أو كيان يرفض التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية في مسألة دولة يوغسلافيا السابقة. بعد حجب حكومة الولايات المتحدة الأمريكية مئات الملايين من الدولارات على هيئة قروض من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي عن كرواتيا بناءً على هذا الأساس، سلمت حكومة الرئيس **فرانيو تودجمان** أكثر من عشرة أشخاص وُجِهَتْ إليهم تهمة ارتكاب جرائم أثناء حرب البوسنة ليقفوا أمام المحكمة في لاهاي.

2. في أيلول من عام 1996، عُقدت الانتخابات تحت مظلة الدستور البوسني الجديد وانتُخِبَ **مومشيلو كراجسنك**، أحد المقربين من **رادوفان كارادیتش**، لأن يكون العضو الصربي في مجلس الرئاسة البوسني المؤلف من ثلاثة رؤساء. وفي بادرة عبّر فيها عن تحديه لأحد أهداف اتفاقية دايتون بتوحيد البوسنة، أعلن **كراجسنك** آنذاك عن رفضه حضور مراسم القسم الرئاسي الذي كان مزمعاً إجراؤه في سراييفو، وهي بادرة هددت بتقويض الدولة الهشّة الجديدة قبل ولادتها. فردّ الممثل السامي للمجتمع الدولي في البوسنة **كارل بيلت**، بإرسال نائبه الأول لشؤون إعادة الإعمار الاقتصادي إلى مقر القادة البوسنيين الصرب في مدينة بال، مصطحباً معه الممثلين المقيمين لكل من البنك الدولي والبنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية، والاتحاد الأوروبي، ومبعوث الرئيس **كلينتون** الخاص بإعادة الإعمار. وأوصلوا جميعهم تحذيراً شديد اللهجة: لن يتدفق إلى جمهورية البوسنة الصربية أي فلس من أموال إعادة الإعمار في حال لم يأت **كراجسنك** إلى مراسم القسم الرئاسي. وبعد أربعة أيام كان موجوداً في سراييفو لحضور مراسم القسم.

3. خضعت تيمور الشرقية لمرحلة انتقالية بهدف الاستقلال عن أندونسيا عام 1991 بعد تاريخ طويل شهد العنف وعدم المساواة. وبعد عدة سنوات من السلام الهشّ تجدد العنف عام 2006. احتلت تيمور الشرقية المرتبة 134 في مؤشر التنمية البشرية عام 2012 وتعتبر بشكل عام من أفقر الدول في العالم، إذ يعيش أكثر من نصف السكان في فقر مدقع. ويأتي هذا بالرغم من حقيقة أن الاقتصاد في تيمور الشرقية شهد ارتفاعاً بمعدل 10% تقريباً في الناتج المحلي الإجمالي السنوي. وأيضاً على الرغم من حقيقة أن تيمور الشرقية تنعم بمصادر طبيعية وفيرة، تتضمن احتياطياً مؤكداً يصل إلى مليار برميل نفط و11.7 تريليون قدم مكعب من الغاز الطبيعي. على كل الأحوال الإيرادات المستخرجة من هذه الموارد تنصبّ في صندوق تمويل تيمور الشرقية البترولي، الذي هو صندوق ثروة سيادية أُنشِئَ بعد الاستقلال بمشورة إلى حد كبير من البنك الدولي. بينما تعتبر هذه الصناديق منطقية في الأوضاع الطبيعية، إلا أنه كان من المفترض أن يتم استثمار المال المحوّل إلى هذا الصندوق في تطوير البنية التحتية وقطاع الصحة والتعليم، وخلق فرص العمل، ومحاربة الفقر في تيمور الشرقية. عادة ما يتم إنشاء هذه الصناديق للاستفادة منها في الأيام السوداء، ولكن كان هناك فشل في تحديد أن هذا اليوم الأسود سيحل بعد الاستقلال مباشرة.

4. في البلد نفسه، في أعقاب التنمية، ذهب بعض الإنفاق التوسعي إلى بناء المدارس وتوسيعها، وتم بناء بعض المرافق الأخرى، وبرزت الحاجة إلى مقاعد دراسية وكراسي. مستوى التطور التكنولوجي في تيمور الشرقية منخفض جداً، لكن الكراسي والمكاتب هي من الأشياء التي يمكن صنعها محلياً. كان بالإمكان خلق مثل هذه الصناعة أو بشكل

أدق أكثر، كان بالإمكان دعم الصناعات التي كانت موجودة بالأساس، والمساعدة بخلق فرص العمل ومحاربة الفقر، إضافة إلى خلق روابط خلفية في الاقتصاد. بدلاً من ذلك، تم استيراد الكراسي والمكاتب من أستراليا.

5. خلال الحرب استُدرج البوسنيون المسلمون إلى شرقي موستار، بينما سيطر البوسنيون الكروات على غربي موستار. وفصل نهر نرتوا بين الطرفين. أخذ الاتحاد الأوروبي على عاتقه مسؤولية إعادة إعمار موستار، بعد فترة قصيرة من إعلان قيام اتحاد المسلمين والكروات البوسني عام 1994. وكشرط مسبق لإعادة تأهيل محطتي الطاقة الكهرومائية الرئيستين في المدينة، أصرّ مدير الاتحاد الأوروبي على أن يتفق الطرفان على مشاركة الكهرباء المولّدة من كلتا المحطتين بينهما. وقبل الوصول إلى هذا الاتفاق، عقد البنك الدولي اتفاقاً من جانب واحد مع البوسنيين لإصلاح واحدة من محطات توليد الطاقة، فشرع الكروات الحانقون بإصلاح محطة التوليد الأخرى، ما أعطى موستار علامة فارقة مريبة، فهي المدينة الوحيدة في العالم التي تحتوي على نظام فصل عنصري في شبكتها الكهربائية.

6. في البوسنة، جرّبت الجهات المانحة استخدام المعونات كرافعة لدعم حق المهجرين والنازحين داخلياً للعودة إلى منازلهم. على المستوى المحلي، تباين التزام السلطات البلدية بشكل كبير اتجاه اتفاقية دايتون: حمت بعض السلطات البلدية المقيمين فيها من الأقليات خلال الحرب، حتى تحت خطر تشكيل العداوات مع الساسة القوميين، وبعض السلطات الأخرى التي كان فيها من استفاد مادياً بشكل شخصي

ساعدت التطهير العرقي ومنعت آنذاك عودة الأقليات، ومنها من اتخذ موقفاً محايداً. في هذا الوضع، سنحت الفرصة للجهات المانحة لتخصيص المعونة المحلية بشكل انتقائي، بمكافأة هؤلاء الساعين إلى تطبيق بنود المعاهدة، ومعاقبة الآخرين الذين يعيقون تنفيذها، وتشجيع المترددين المتخذين موقف الحياد. وأيد اجتماع مجلس تنفيذ بنود اتفاقية السلام على المستوى الوزاري هذا المبدأ في أيار من عام 1997، وخرج بتوصيات مفادها أن منح المساعدات في مجال الإسكان وإعادة إعمار البنى التحتية المحلية يجب أن يعتمد على مدى قبول عودة اللاجئين والنازحين. تبنّت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين استراتيجية المساعدة الشرطية هذه، في مشروعها المدن المفتوحة (Open Cities) مستهدفة بمساعداتها البلديات التي يعلن المسؤولون فيها علانية عن استعدادهم للترحيب بعودة الأقليات. زودت الوكالة بمساعدات إعادة الإعمار حيث صدرت تصريحات علنية وتبعها عودة فعلية للأقليات، ولكن ليس للعائدين وحسب وإنما لمجتمع الأكثرية أيضاً. تضع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين شروط تحديد المدينة على أنها مدينة مفتوحة تبعاً للظروف المحلية: قد تكون المشكلة الأساسية في إحدى البلديات معالجة أوراق عودة الشقق والمنازل لقاطنيها السابقين، وقد تكون المشكلة الأساسية في بلدية أخرى التحاق أطفال الأقليات بالمدارس، أو إزالة العبارات المحرضة على الكراهية العرقية من على الجدران. إن تراجعت السلطات المحلية عن تعهداتها هذه، وعن اعتبارها مدينة مفتوحة فسيترتب على ذلك إلغاء المعونات المقدّمة.

7. اقترحت مجموعة الأزمات الدولية على الجهات المانحة أن تذهب بالأمر أبعد من ذلك، لتشمل مجموعة مبادئ توظيف الأقليات في

عقودها مع المؤسسات البوسنية ومشابهة لمبادئ سوليفان المفروضة على الشركات التي كانت تجري أعمالها التجارية في جنوب إفريقيا في ثمانينيات القرن الماضي. وستتعدى هذه مبدأ عدم التمييز إلى شيء مشابه أكثر للتمييز الإيجابي المتبع في السياسة الداخلية للولايات المتحدة. لتكون الشركات مؤهلة للحصول على عقود، يُطلب منها توظيف موظفين من الأقليات استناداً إلى المبادئ التوجيهية التي تأخذ بعين الاعتبار عوامل مثل التكوين السكاني لبلدية معيّنة، قبل الحرب وبعد الحرب وحجم المعونات المعنية. على سبيل المثال، في السنة الأولى من العقد يتوجب على الشركات توظيف عشرة في المئة إضافية من الأقليات عن حصتها الحالية من تعداد السكان المحلي. ويرتفع هذا الهدف على مر السنوات المتلاحقة ليصل إلى التوازن الديمغرافي الذي كان عليه ما قبل الحرب. وهذه سياسة تهدف إلى جعل العائدين من الأقليات ثروة اقتصادية للمجتمعات المحلية.

ما تظهره هذه الأمثلة السابقة هي طرق تمكّن مجتمع المانحين الدولي من مساعدة عملية بناء الدولة والانتعاش الاقتصادي أو عرقلتهما. تظهر الأمثلة السلبية طريقة تفكير اقتصادية تقليدية أو من طرف واحد، أو تنفيذ العمل كالمعتاد، أو تظهر كيف يمكن توجيه أموال المعونات إلى مكان تكون فيه أقل تأثيراً. ولكن على الرغم من وجود أمثلة عديدة عن التأثير السلبي لأموال المعونات المتضمنة في الأمثلة المذكورة أعلاه، إلا أن هناك أمثلة أخرى إيجابية. في الأمثلة الإيجابية السابقة، تصرفت الأطراف الاقتصادية والسياسية الخارجية بانسجام وعُبِّئت العوامل الاقتصادية لصالح أهداف سياسية إيجابية، وسارت المساعدات جنباً إلى جنب مع عمليتي بناء الدولة والسلام.

ومن المرجح أن تثير بعض المجموعات اعتراضات قوية على أي مثال من الأمثلة السابقة وربما عليها كلها. على سبيل المثال، قد يجيب البنك الدولي على المثال الأخير بالقول إن سياسات مثل هذه قد تشتمل على تشوّهات في سوق العمل، في الوقت الذي يجب على الدول القضاء عليها. يعترض موظفو الحكومات في نصف الكرة الأرضية الجنوبي اعتراضاً متكرراً على انتهاكات السيادة التي تنطوي على مبدأ المشروطية، وأثار الناشطون والحركات الاجتماعية هناك البعد الاستعماري الجديد الكامن وراء المشروطية في التقويض. كلا المثالين يحتوي على شيء من الحقيقة، خاصة أن دول الجنوب والدول العربية عانت تاريخياً من التدخل الغربي المستمر والمدمر بشؤونها الداخلية. إلا أن تلك الاعتراضات إما مضللة أو خاطئة. هناك دائماً أثمان تُدفع تكون ذات تأثير على السياسات الاقتصادية، ولكن يجب قياس هذه الأثمان مقابل الفوائد، من دون عزل التوقيت والسياق. أما اعتبار المشروطية على أنها تدخّل لا مبرر له، فهذا أيضاً يجب قياسه مقابل البدائل، ألا وهي إما انعدام المشروطية (مساعدات من دون شروط)، أو مشروطية سلبية (المعونة المؤذية)، وكلا البديلين غير مرغوب فيهما، ولا يتصفان بالواقعية. المشروطية موجودة دوماً حتى لو لم تكن معلنة، والمفتاح هو الضغط (من قبل المجتمع المدني المحلي مثلاً، كما سنطرح في القسم الأخير من الكتاب) لإيجاد شروط تيسّر النتائج الإيجابية.

القضاء على القطاع العام المزدوج:

أشارت الصراعات السابقة إلى الحاجة الماسة لمنع نشوء القطاع العام المزدوج أو أنظمة التمويل المزدوجة، واحد تسيطر عليه الحكومة الوطنية وواحد تسيطر عليه الجهات المانحة الخارجية. سنطلق

على الموازنة التي تتدفق من خلال الحكومة المركزية اسم «الموازنة العمومية»، وسنطلق على الأخرى التي تسيطر عليها الجهات المانحة الخارجية اسم «الموازنة الخارجية». كما ذكرنا سابقاً، واحدة من السمات التي تميز المجتمعات التي مزقتها الحروب هي أن العنف الذي يصاحبه دمار شامل ونزوح يعني أن الاحتياجات الإنسانية في حالة يرثى لها. من المرجح أن تكون الجهات المانحة قد وضعت لنفسها موطئ قدم في العديد من عمليات بناء القدرات، حتى قبل انتهاء النزاع، ما يعني وجود نظام أو أنظمة تمويل موازية لنظام تمويل الحكومة الوطنية.

هناك سببان رئيسيان يبرران الإبقاء على نظام تمويل آخر: الكفاءة والمساءلة. يتناقض الإلحاح والسرعة اللذان يجب أن تتصف بهما عملية إعادة الإعمار وتوفير السلع الأساسية مع العملية البطيئة والمرهقة التي تعمل بها مكاتب الدولة ومؤسساتها في أوقات السلم، فضلاً عن عملها بعد الحرب الأهلية. ثانياً، تتمنى الجهة المانحة أن يكون لديها التحكم الكامل بأموالها، وعادة ما تضطر لإرضاء دوائر المساءلة العامة في بلادها. تكره الجهات المانحة تسليم أموالها إلى حكومة بيروقراطية تنظر إليها على أنها فاسدة وتفتقر للشفافية.

على كل الأحوال هذا المنهج تشوبه عيوب على المستويين النظري والعملي. على مدى العشرين سنة الماضية لم تكن نفقات الموازنة الخارجية أقل عرضة للفساد من الموازنة العمومية. في أفغانستان، وجّه جزء كبير من التزام الولايات المتحدة الأمريكية المالي عبر الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، ولكن اتضح مع مرور الوقت أن الوكالة لم تتمكن من فرض سيطرتها على المتعاقدين معها. عدد كبير من المباني المدرسية التي كان من المفترض أن تُبنى لم تُبنَ أساساً، وكانت تكلفة كل منها 50.000 دولار تدفع للشركات الأفغانية، ولكنها

كانت ترتفع تكلفتها أحياناً لتصل إلى 250.000 دولار (Ghani et al. 2007).

حتى مؤسسات تنفيذ المشاريع الموازية المرتبطة ظاهرياً بالحكومة كانت مريبة ومسرفة بشكل كبير. أكبر مثال على هذا، العلاقة بين شركة سوليدير ومجلس الإنماء والإعمار في لبنان (CDR) عندما مُنِحتْ شركة خاصة، يحمل فيها رئيس الوزراء **رفيق الحريري** الأغلبية العظمى من أسهمها، العقد الوحيد المربح والأهم من قبل مجلس الإنماء والإعمار، بينما يوفر مجلس الإنماء والإعمار الخدمات الحيوية لشركة سوليدير (Denoeux and Springborg 1998). الميراث الذي تركته سلطة الائتلاف المؤقت من الإنفاق على عقود الولايات المتحدة ستثقل كاهل عراقيي المستقبل بديون هائلة (Abboud 2008).

قد يكون هناك شذوذ أيضاً في إدارة عمليات الموازنة الخارجية، مثل عدم الاستمرارية في البلاد بسبب تغيّر القيادة على سبيل المثال، ومشاكل أخرى تعاني منها آليات الموازنة الخارجية، التي تعيق عملية بناء الدولة أكثر من معاونتها. ثانياً هناك آليات لضمان شفافية موازنة الحكومة وإخضاعها للمساءلة. على سبيل المثال في غواتيمالا ساعد البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على تحسين وتطوير الإدارة المالية والسيطرة على الموارد العامة من خلال النظام المتكامل للإدارة المالية والتحكم (SIAF) ونظام المعلومات حول عقود واستحواذات الدولة، المعروف باسم (Guatecompras). يعمل النظام المتكامل للإدارة المالية والتحكم كأساس لتنفيذ العمليات الدولية وتتبعها، ومناقشات صياغة الموازنة مع وزارة المالية، وإصدار البيانات المالية للمراجعة، بينما (Guatecompras) هو سوق إلكتروني افتراضي تستخدمه الحكومة لشراء البضائع والخدمات أو التعاقد عليها.

ساعد كلا النظامين في رفع مستوى الشفافية في عملية وضع الميزانية وعملية المشتريات (Rodas-Martini 2007).

الأهداف في هذه المرحلة هي رفع قدرة الدولة والتخفيف من الاعتماد على الخارج. تقوض نظمُ الموازنة الموازية الدولةَ، وتخلق شكلاً آخر من أشكال التبعية، وتخلق فرصاً جديدة للريعية بدلاً من منعها.

مشروطية السلام ودور الجهات المانحة الخارجية:

لا يعني النقاش في القسم السابق أن الجهات المانحة لا تلعب دوراً فاعلاً في المراحل ما بعد النزاع، بل على العكس تماماً. في السنوات القليلة الماضية، اكتسب مفهوم مشروطية السلام في المعونات المقدّمة ما بعد النزاع مكانة بارزة. إن مشروطية السلام هي استخدام المساعدات كرافعة لإقناع الأطراف المتنازعة بعقد السلام، ولتنفيذ اتفاقية سلام مقترحة ولدعم عملية السلام. تجمع مشروطية السلام شكلين تقليديين للتدخل الخارجي في الاقتصاد. الأول هو المعونات المقدّمة في حالات ما بعد النزاع كجزء من اتفاق السلام، والثاني هو مشروطية المعونات التي يديرها عادة ويقدّمها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي للبلدان (J. K. Boyce 2002a).

منهج مشروطية السلام حاسم من ناحية نوع المشروطية التي تم تطبيقها على نحو تقليدي من قبل المؤسسات المتعددة الجنسيات، التي يجب أن تكون داعمة لمفهوم المشروطية ذاتها، إن كانت الشروط المرفقة مساعدة وليست معرقلة. في هذه الحالة تكون المشروطية مفيدة إن كانت تدعم عمليتي بناء السلام والدولة، وتكون معرقلة إن كانت تقوّض العمليتين.

المشروطية مفهوم موجود في التنمية بعد الأزمات منذ الحرب

العالمية الثانية. استخدمت خطة مارشال والمساعدات بشكل علني خلال الحرب الباردة للتأثير على الحكومات المؤيدة والمعارضة للحركات الاشتراكية والشيوعية. لكن أصبحت سمعة مفهوم المشروطية الاقتصادية سيئة في دول الجنوب بعد أزمة الدين في العالم الثالث في ثمانينيات القرن الماضي، عندما تمحورت حول برامج التكيّف الهيكلي الاقتصادي فقط، التي أشرف عليها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. بالعموم، وكما قال **جوناثان غودهاند**: «تعددت واختلفت الشروط التي فرضتها الجهات المانحة على المستفيدين من المعونات مع مرور الوقت ومع اختلاف الجهات المانحة تبعاً لأهدافها وتغيّر بدع التنمية والبرهان على فعالية المعونات وتأثيرها» (Goodhand 2006). «في العقد الأخير، روجت الكتابات الأكاديمية والتطبيقية لما يسمى بمرحلة ما بعد المشروطية والتي تركّز على زيادة التنسيق بين الجهات المانحة وشركائها من البلدان، وعلى الشفافية والمساءلة، إضافة إلى قيادة البلدان الشريكة وامتلاكها لعملية إعادة الإعمار» (Frerks 2006). إذاً، يجمع مبدأ مشروطية السلام ما بين مفهوم المشروطية الدارج عند المنظمات الدولية، وعملية تمويل المرحلة الانتقالية ما بعد الأزمات. وكما ذكرنا فإن شروط هذه المشروطية تختلف عن مشروطية صندوق النقد والبنك الدولي من حيث الأهداف والسياسات الواجب اتباعها.

يبعث تدفق المعونات دائماً بإشارات سياسية، وينشئ أو يعزز الحوافز بغضّ النظر عن نوايا الجهات الفاعلة المعنية. «كل المعونات وفي كل الأوقات، تخلق حوافز ومثبطات للسلام أو للحرب، بغضّ النظر عمّا إذا كانت هذه التأثيرات متعمدة أم لا، قبل الحرب أو خلالها أو

بعدها. المشكلة هنا إذاً هي ليست فيما إذا كانت تخلق حوافز أو مثبطات، بل تكمن المشكلة في كيفية إدارتها لتعزيز الظروف والآليات لتسوية النزاعات التي لا تتصف بالعنف على سبيل المثال» (Uvin 1999).

تُظهر المعونات أنه ستتم مكافأة أنواع محددة من السلوك أو التساهل معها، بينما ستتم المعاقبة على أنواع من السلوك الأخرى. في جو مشحون سياسياً مثل المراحل ما بعد الحرب الأهلية تكون التصوّرات مهمة في حال كانت متبعة على نطاق واسع. علاوة على ذلك، العملية مهمة بقدر أهمية النتيجة، ومن يتم شمله أو إقصاؤه أمر حاسم أيضاً. يقول **بويس**: «السؤال المطروح هو ليس فيما إذا كانت الجهات المانحة سترسل رسالة مرفقة بالمعونة أم لا، وإنما السؤال هو: ما هو مضمون هذه الرسالة؟ ليس من المقبول الادعاء أنه يمكن فصل الأداء الاقتصادي والمعونة الأجنبية عن مسائل الحرب والسلم. وليس بإمكان الجهات المانحة للمعونة نكران مسؤوليتها اتجاه تأثير تدخلها أو عدم تدخلها على ديناميكيات الصراع» (James K. Boyce 2003).

تتألف مشروطية السلام من، أولاً، معايير أداء رسمية، إضافة إلى، ثانياً، حوار حول السياسات غير الرسمية بين الجهات المانحة والدول الشريكة. الفكرة هي توفير حوافز لأنواع معيّنة من السلوك، مثل عودة المهجرين، أو إدماج الأقليات العرقية ضمن القوى العاملة، أو بناء قوى شرطة وطنية وإصلاح القطاع الامني. تشتمل المثبطات على التهديد بقطع المعونة أو بخفضها، إن فشلت الحكومة في معالجة انتهاكات حقوق الإنسان، أو الفساد في عملية توزيع المعونات.

بالإمكان أيضاً تصميم المشروطية بحسب السياق المتوفر. على سبيل المثال في الحالات التي من الممكن أن تكون فيها الموارد

الاستخراجية مثل النفط والألماس سبباً للنزاع، فبالإمكان استخدام المشروطية لمعالجة الإدارة السليمة لإيرادات الموارد الطبيعية من قبل الحكومة، واحتواء الأطراف التي تهدد السلام، وبناء سبل عيش بديلة، والحد من القروض الخاصة المدعومة من قبل الإيرادات المستقبلية للموارد.

هناك بالطبع حدود للمشروطية، حتى لو كانت سياسات المعونة مثالية قد لا تمنع النزاع من الاندلاع. هناك مشاكل وقضايا خارجة عن سيطرة الجهات المانحة مثل التوجهات الدولية أو الإقليمية ـ من ضمنها الأحداث السياسية والاقتصادية ـ التي تؤثر على البلد المعني. موقف المجموعات المستفيدة الاحتياطي هو أمر مهم أيضاً. إن كان بإمكان الجماعات المختلفة ضمن البلد البحث عن مصادر دخل مختلفة، تختفي القدرة على استخدام المعونات كورقة ضغط. يفضّل إنشاء مصدر معونات واحد وشامل، ما دام عمل مصادر المعونات المتعددة ينشأ عنه عدة تعارضات.

باختصار، أمام الجهات الفاعلة الخارجية دور حاسم ومصيري لتلعبه أثناء عملية التنمية بعد الأزمات. يتضمن هذا الدور مساعدة مادية فعلية، إضافة إلى المساعدة التقنية، ولكن أيضاً تحمّل مسؤولية المساعدة بدلاً من عرقلة عمليتي بناء الدولة وبناء السلام. قد تكون مساعدة كلا العمليتين، بالإصرار على المشروطية، مفيدة، وهي تتضمن أهدافاً رسمية وغير رسمية يجب على الدولة المحلية والجهات الفاعلة المحلية أن تفي بها. لكن بالإمكان أو يجب مناقشة هذه الأهداف باستمرار مع المستفيدين، بصفتهم شركاء في العملية، بدلاً من فرضها ببساطة من فوق.

6. المجتمع المدني والسياسات الاقتصادية في المرحلة الانتقالية

ناقشنا في الأقسام السابقة السياسات الاقتصادية خلال المرحلة الانتقالية، إضافة إلى الأدوار المختلفة التي بإمكان الدولة ووكالات المعونة لعبها في دعم عمليتي بناء الدولة والسلام. سنأخذ بعين الاعتبار في هذا القسم الأدوار التي يمكن للمجتمع المدني لعبها في هذه العملية. سنناقش أولاً مفهوماً شاملاً عن المجتمع المدني، إضافة إلى توسّع في الأدوار المتعددة التي يمكنه ويجب عليه لعبها. سنناقش أن على المجتمع المدني ألا يقتصر دوره على التنفيذ والشراكة مع منظمات التنمية، بل يجب أن يمتد ليشمل المراقبة والمساءلة، إضافة إلى المناصرة. المسألة الأخيرة بالأخص هي حاسمة ومصيرية خلال المرحلة الانتقالية ومرحلة الانتعاش الاقتصادي وإعادة الإعمار.

نهوض المجتمع المدني في مجال التنمية:

وصولاً إلى أيامنا هذه، تم الاعتراف على نطاق واسع بالدور الحاسم الذي يمكن أن يضطلع به المجتمع المدني في التنمية الاقتصادية. على سبيل المثال، في الاتحاد الأوروبي، تعتبر اللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأوروبية منصة للمجتمع المدني معترفاً بها رسمياً. تعمل اللجنة كممثل مؤسساتي لمختلف منظمات المجتمع المدني. وصدرت عن هذه اللجنة

عدة مواضيع اقتصادية بكونها مواضيع تهمّ المجتمع المدني، من ضمنها: سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات النقدية، النمو والتوظيف، موازنة الاتحاد الأوروبي، إحصاءات، فرض الضرائب، الأسواق المالية، سياسات إقليمية وهيكلية والتماسك الاقتصادي والاجتماعي، التخطيط المكاني، السياسة المدنية. لجان الاتصال التي أُنشئت بهدف التنسيق بين المجتمع المدني والاتحاد الأوروبي هي وسائل للمجتمع المدني لينخرط في كل هذه الموضوعات. وبشكل مماثل، طورت السوق في أمريكا الجنوبية (MERCOSUR) منصات مشابهة لمنظمات المجتمع المدني الإقليمية والمحلية. قَدِمتْ المنظمات الدولية مثل منظمة أوكسفام ومنظمة «أنقذوا الأطفال» لتلعب دوراً مهماً ومتزايداً كشركاء ومنفذين مستقلين لبرامج التنمية التي تكافح الفقر وتبني رأس المال البشري.

ويعرّف المجتمع المدني تقليدياً بأنه مساحة المنظمات والمؤسسات والحركات المستقلة عن الحكومة والقطاع الخاص. في العقود السابقة أشير إليها على نحو متزايد باسم المنظمات غير الحكومية (NGOs) التي تركّز على مجموعة واسعة من القضايا، من ضمنها حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين في التنمية، مكافحة الفقر والاستدامة البيئية وحكم القانون، والعديد من القضايا الأخرى. لكننا نشير في هذا الكتيّب إلى نطاق أوسع من المجتمع المدني، يتضمن الاتحادات العمالية والمهنية والنقابات والمنظمات الفلاحية والحركات الاجتماعية.

يُظهِر تاريخ القرن العشرين، ومن ضمنه تاريخ تطور الدول الصناعية الغنية الآن، الدور المهم للاتحادات، على سبيل المثال، في الكفاح من أجل مكاسب سياسية واقتصادية لمصلحة الطبقات العاملة والفقيرة في المجتمع. في الولايات المتحدة، كانت الاتحادات العمالية لاعباً أساسياً

في الصراع لتخفيض ساعات العمل الأسبوعية إلى 40 ساعة، والحد الأدنى من الأجور، وقوانين عمالة الأطفال ويومي العطلة الأسبوعية.

عالمياً، اتسع دور المجتمع المدني في التطور الاقتصادي منذ ثمانينيات القرن الماضي لعدة أسباب. أولاً، في ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي، شهدت عدة مناطق من العالم، وبالأخص في أميركا اللاتينية وشرقي أوروبا ودول جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى، موجات من التحوّل الديمقراطي. مع انتقال هذه المجتمعات من الحكم الاستبدادي إلى الديمقراطي، كان من الطبيعي أن تلعب المنظمات المدنية دوراً أكبر في جميع نواحي الحياة الاجتماعية المختلفة، من ضمنها التنمية الاقتصادية خصوصاً، بسبب تاريخها الطويل مع الفقر وعدم المساواة والفساد وسوء الإدارة، في العديد من هذه البلدان. وبشكل متزايد، لم يُنظر إلى الدولة ولا إلى القطاع الخاص على أنهما قادران على حل مشاكل التنمية، ولم يكن هناك سوى المجتمع المدني لملء هذا الفراغ الخطير. ثانياً، تزايد بشكل ملحوظ التمويل العالمي من قبل جهات مانحة مستقلة، ولكن أيضاً من قبل شركات خاصة ومؤسسات متعددة الجنسيات وتكتلات إقليمية ومصادر أخرى. وكان الدافع وراء هذا هو زيادة ممارسات المسؤولية الاجتماعية للشركات ضمن القطاع الخاص، إضافة إلى اعتراف المؤسسات المتعددة الجنسيات بأن المشاركة الشعبية هامة، ولكن عادة ما تصطدم بشحّ التمويل وتفتقر للهيكلية. من خلال تقديم التمويل، إضافة إلى تأمين المساعدة التقنية وبناء القدرات، تحاول هذه المنظمات المساعدة في تسهيل عملية التنمية التشاركية في جميع أنحاء العالم، في البلدان المتقدمة والنامية.

لكن، هناك سبب ثالث لنهوض منظمات المجتمع المدني في التنمية، وهو يتعلق بأسباب أقل إيجابية. وما نقصده هنا أنه منذ ثمانينيات القرن

الماضي شهدنا تقليص دور الدولة في عملية التنمية الاقتصادية، في كل من البلدان المتقدمة والنامية. بدأت هذه العملية في الثمانينيات بسبب برامج التغيير الهيكلي الاقتصادي المنفذة، بعد أزمة الدين الحادة في العالم الثالث. على مدى العقد، خفضت الحكومات من الإنفاق الاجتماعي على الصحة والتعليم، وأزالت الدعم عن الكثير من السلع الأساسية، إضافة إلى تطبيقها سياسات أخرى مثل الخصخصة وإزالة القيود والتحرير. يشار إلى هذه العملية عادة باسم الليبرالية الجديدة، أو تطبيق سياسات التحرر الجديد (النيوليبرالية)، ولهذه العملية مكوّن فكري يهاجم دور الدولة ويدعم نهوض الأسواق الحرة والقطاع الخاص، على حساب القطاع العام. انبثق النقد الفكري لعمل الدولة من عمل ودراسات **فريدريك فون هايك**، و**كارل بوبر**، و**لودفيغ فان ميسس**، و**جورج ستيغلر**، و**ميلتون فريدمان**. ولكن مفهوم الليبرالية الجديدة تطور في عهد الرئيس الأميركي **رونالد ريغان** في الولايات المتحدة و**مارغريت ثاتشر** في المملكة المتحدة.

على الرغم من وجود أسباب عديدة ووجيهة لتوجيه النقد لعمل الدولة في مجال التنمية، فقد شهدت الأعوام منذ تطبيق هذه السياسات النيوليبرالية أداءً متضارباً ومخيباً للآمال، اقترن بتفاقم انعدام المساواة، في الكثير من البلدان وعلى المستوى العالمي، ترافق مع ظهور الأزمات الاقتصادية بشكل متكرر. وأتت الأزمة المالية العالمية عام 2007 و2008 لتعيد التأكيد على دور الدولة في التنمية. على كل الأحوال ما زالت هذه المسألة تشهد جدلاً حاداً.

كما ناقشنا في هذا الكتيّب، فإن بناء قدرة الدولة، وإدخال دور حاسم لها في مجال التنمية، هما أمران لا مفرّ منهما خلال المرحلة

الانتقالية ومرحلة الانتعاش ما بعد النزاع. على كل الأحوال الحجّة التي نودّ إثباتها هنا هي أن فكرة إضعاف الدولة عُمِّمت، وطبّعتْ فكرة أن منظمات المجتمع المدني، سواء كانت محلية أو إقليمية أو عالمية، تلعب دوراً حاسماً في تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية، وبشكل أدق في التطبيق الفعلي لهذه البرامج. ويترواح هذا التطبيق بين عدة مجالات من الإغاثة الإنسانية والتعليم وتمكين المرأة، إلى تمويل المشاريع الصغيرة. بشكل عام، منظمات المجتمع المدني مناسبة بشكل أفضل لتنفيذ مشاريع تجريبية صغيرة الحجم، إما بكونها مستقلة، أو شريكة مع المؤسسات المتعددة الجنسيات، أو شريكة مع الدولة نفسها. وهذه البرامج هي الأنسب لمنظمات المجتمع المدني لأنها لا تتطلب ميزانيات كبيرة، ويمكن تنفيذها بفترة قصيرة من دون تكاليف ثابتة كبيرة، ولأنها مرنة بطبيعتها ويمكن تعديلها بسهولة لتناسب الظروف المحلية.

ولكن من جهة أخرى، ما هو مطلوب خلال المراحل الانتقالية، خصوصاً بعد الحروب المدمرة، هو تدخلات على نطاق أوسع، تدخلات ليس باستطاعة منظمات المجتمع المدني الصغيرة منها وحتى الكبيرة تقديمها. وعندما نتحدث عن توسيع نطاق مثل هذه البرامج، يكون امتداد الدولة مطلوباً. شبّه اقتصادي هندي مرة الفرق بين الاثنين بأنه الفرق بذاته بين الأرنب (المجتمع المدني) والفيل (الدولة). الأرنب صغير ومرن ويمكنه عبور مسارات مختلفة بسهولة، بينما على الفيل التحرك ببطء، وإن تحرك بسرعة فسيدمر كل شيء في طريقه، ولكن من جهة أخرى الفيل أقوى بكثير ويمتلك امتداداً أكبر. ولهذا، فالدمج بين حجم النطاق الضيق ومرونته، من خلال المشاريع التجريبية أولاً، ثم تمريرها إلى الدولة لتنفيذها على نطاق أوسع، هو عادة تسلسل مثالي. لا يعني هذا تقليل دور المجتمع المدني في التنمية، بل الواقعية في معرفة حدود قدرته.

الرصد والمساءلة:

ما يعنيه هذا أيضاً هو أن تحديد دور منظمات المجتمع المدني بعملية التنفيذ فقط هو تفكير ضيق الأفق، وقد يحمل نتائج عكسية. والموارد المطلوبة خلال المراحل الانتقالية كبيرة جداً. وهذا يشير أيضاً إلى الدور الآخر الأكبر لمنظمات المجتمع المدني: بكونها قوة يمكن استخدامها في عملية الرصد والمساءلة.

في هذا الكتيّب، أظهرنا عدة جوانب من حالات ما بعد الصراع في المجتمعات التي مزقتها الحروب:

أولاً، أشرنا إلى حقيقة أن الدولة المركزية قد تم إضعافها، وأن الاقتصاد أصبح لا مركزياً بحكم الأمر الواقع.

ثانياً، أشرنا إلى نهوض اقتصادات الحرب.

ثالثاً، أشرنا إلى تزايد وجود وكالات الإغاثة والمنظمات غير الحكومية، إضافة إلى المصادر الخارجية مثل الحكومات، إلى جانب الحكومة المحلية، كمصدر لتوزيع الإيرادات في أرجاء البلاد المعنية.

رابعاً، أظهرنا أنه في عملية الانتعاش ما بعد النزاع يجب أن يحقق توازن دقيق بين الأولويات السياسية والاقتصادية.

خامساً، حاولنا إثبات الحجة أن الدولة ووكالات الإغاثة والجهات الفاعلة المحلية جميعها تؤثر وتتأثر في ما بينها، وأن على المعونات بالتحديد أن تُستخدم بطريقة تدعم عملية بناء السلام وبناء الدولة بدلاً من تقويضهما.

في هذه المرحلة، من الضروري وجود قوة ثالثة ليست على علاقة بالجهات المانحة ولا بالدولة ولا بالجهات الفاعلة المحلية، وهي التي من المفترض أن تراقب وترصد العمليات الانتقالية. وكما ناقشنا سابقاً، فإن

التمويل العام هو نقطة خلاف محورية ورئيسة، وتصبح مشكلة بوجود العديد من المصالح المتنافسة. التاريخ الحديث مليء بقصص الفساد المنتشر ضمن عمليات إعادة الإعمار. حتى من دون وجود فساد صارخ أو على نطاق واسع، التمويل العام على صعيدي تعبئة الإيرادات أو الدخل الحكومي (فرض الضرائب) وجهة الإنفاق الحكومي صعيدان بغاية الحساسية سياسياً.

بإمكان منظمات المجتمع المدني لعب دور أساسي في الدفع نحو الشفافية والمساءلة في عقود إعادة الإعمار وتسليم الإغاثات والمعونات. تعتبر الأموال المنفقة أمراً مهماً عندما تكون المصادر محدودة. ولكنها مهمة أيضاً لخلق ثقافة مساءلة سلوكيات الحكومة والجهات المانحة أيضاً. بإمكان منظمات المجتمع المدني، التي تحمل سجلاً من الاستقلالية والمصداقية، المساعدة في التفريق بين الأكاذيب وما هو واقع، وأن تصبح مصدراً موثوقاً لإطلاع العامة على القضايا التي من الممكن أن تكون قد أُزيلت من واقع حياتهم اليومية.

ولكن هناك مجالات للمجتمع المدني لا تتضمن ببساطة أن يكون تفاعلياً أو أن يقوم برصد عملية الانتعاش ومراقبتها، وبإعادة الإعمار، بل يتضمن وضع مؤشرات للتنمية ومراقبة سير العمل بناءً على هذه المؤشرات. في المجتمعات التي مزقتها الحروب عادة ما يكون هناك انخفاض ملحوظ في مستوى البنية التحتية، وعدم توفر الخدمات العامة، وانخفاض قدرة الدولة على إجراء عملية التنمية، وانخفاض في التنمية البشرية نفسها. بغضّ النظر إن كانت تبنياً لأهداف الألفية الإنمائية، أو بعض الأهداف التي تتعلق بالمساواة بين الجنسين أو دخل الفرد أو الصحة أو الفقر أو نواحٍ أخرى مناسبة أكثر محلياً، فبإمكان المجتمع المدني لعب دور رائد في وضع أجندة لأولويات التنمية الاقتصادية،

إضافة إلى لعب دور الشريك مع مؤسسات البحث لمراقبة ورصد هذه المؤشرات. قد تكون الشراكات هنا مهمة، لأنها تسمح لمنظمات المجتمع المدني أن تملأ الفراغ في القدرة التقنية. مؤسسات البحث المحلية والعالمية أو الجامعات هي حليف مهم خلال هذه العملية، لأنها عادة ما تمتلك الخبرات وتكون عموماً مصدراً مستقلاً.

ليكون المجتمع المدني فاعلاً ومؤثراً، على المنظمات أن تنتبه جيداً ألا تزيد من الانقسامات الفئوية والعرقية الموجودة في المجتمع بالأصل.

وأخيراً، وكما ناقشنا الأدوار المتعددة للمجتمع المدني، سننهي بنقاش حول مفاهيم المجتمع المدني المتعددة، وبالتحديد دورها في اتحادات الفلاحين والعمال والنقابات المهنية، إضافة إلى الحركات الاجتماعية. ينطوي الحد من مفهوم المجتمع المدني على أنه منظمات غير حكومية على خطر تصوّر أن التنمية عملية تقنية بحتة. لكن هذه ليست القضية، التنمية البشرية والاقتصادية هي ليست معادلة رياضية تحتاج إلى الحل، إنما هي عملية طويلة وصعبة وسياسية في نهاية المطاف. بناء سلطة مستقلة وموازية للدولة وللقطاع الخاص وللجهات الفاعلة الخارجية هو أمر حاسم جداً في هذه العملية. تعتبر منظمات الفلاحين والعمال سلطات موازية، وساحة للتعبير عن الاهتمامات وتثقيف الفقراء والطبقة العاملة الذاتي. فهي تسمح للطبقات المهمّشة من المجتمع أن يكون لها صوت، وأن يكون لديها القدرة على التعبير عن مصالحها بشروطها الخاصة. وكلاهما حيوي بقيمتهما المساهمة فضلاً عن كونهما هدفاً نهائياً بحد ذاتهما، لأن المجتمع الديمقراطي والحيوي هو المجتمع الذي تزدهر فيه مثل هذه الحركات والمنظمات.

بإيجاز، يمتلك المجتمع المدني أدواراً متعددة ليلعبها خلال العملية الانتقالية، ومفهوم المجتمع المدني بحد ذاته هو مفهوم واسع ومتنوع.

دور المجتمع المدني من ناحية التنمية ووجود مجتمع مدني مزدهر ومستقل هو هدف بحد ذاته خلال المراحل الانتقالية، وهو قضية تستحق الدعم من قبل الجهات المانحة الخارجية، إضافة إلى الدولة المركزية.

7. الخلاصة

في هذا الكتيّب، تطرقنا إلى عدة نواحٍ من الانتعاش ما بعد النزاع في المجتمعات التي مزقتها الحروب، لنتمكن من تقديم بعض السياسات الاقتصادية الملائمة خلال العملية الانتقالية. أولاً بدأنا بتوصيف سمات المجتمعات التي مزقتها الحروب، وتتضمن هذه السمات دولة مركزية ضعيفة وشعباً مجزأ ومنقسماً. إضافة إلى اللامركزية التي يفرضها الأمر الواقع، والأضرار الجسيمة التي تلحق بالبنية التحتية التنموية، والتدخل الخارجي الكبير القادم على شكل تقديم معونات.

ثم انتقلنا لنناقش أن بناء السلام وبناء الدولة هما عمليتان مهمتان ومرغوبتان، ولكنهما ليستا مسعيين متناغمين أو خاليين من النزاع، ويجب ألا يُنظر إليهما على أنهما كذلك. المفتاح في الانتعاش ما بعد النزاع هو بناء مؤسسات قادرة على إدارة النزاع والخلافات والمصالح المتنافية، والانتقال بهم من الحلبة التي تُحلّ فيها هذه الأمور باستخدام السلاح، إلى حلبات النقاش العامة التي تُحلّ فيها هذه الأمور باستخدام التداول والتشاور.

تقرؤون أدناه عدة نقاط تلخص محاور النقاش السابق:

1. القضايا الاقتصادية والسياسية متشابكة، ويرسل الإنفاق، بغضّ النظر عما إذا كان من قبل جهات فاعلة داخلية أو خارجية، إشارات سياسية أو له تبعات سياسية.

2. الأولوية لدى الدول ما بعد النزاع هي تعزيز قدرات الدولة في تعبئة الإيرادات من خلال فرض الضرائب وسياسة التعرفة الجمركية، وبالتحديد في سياق التقشف العالمي والتقليل من المساعدات. ولكن في حالة الإنفاق فالإنصاف الأفقي والعمودي قضيتان مهمتان في تعبئة الإيرادات. يجب توثيق توالي عملية التعبئة والإنفاق. وهنا تلعب المساعدة التقنية دور دعم مهم في مساعدة الحكومات. تقليل أو تخفيض الإعفاء الضريبي على تدفقات المعونة ما بعد النزاع يزيد من إيرادات موزانة الحكومة، وله آثار إظهارية إيجابية أن على الجميع دفع حصته من الضرائب.

3. الأولويات الاقتصادية للانتعاش ما بعد النزاع لا تتضمن الإغاثة وحسب، بل الأهم من ذلك هو تحفيز الإنتاج المحلي للبضائع والسلع والخدمات. خلق فرص العمل وتحفيز الفعاليات الاقتصادية يخلق حوافز للسلام ومثبطات للفعاليات غير المشروعة أو المدمرة. موازنة العجز في الميزانية (الاستقرار الاقتصادي) يجب أن يقاس مقابل العواقب غير المقصودة لعدم الاستقرار السياسي.

4. يجب أن تأتي المعونة الخارجية مرفقة بمشروطية إيجابية أو سلمية. أدوار أخرى للجهات الفاعلة الخارجية تتضمن المساعدة التقنية والحد من النشاطات الخارجة عن القانون. يجب على المعونة ألا تزاحم قدرة الدولة على تعبئة الإيرادات أو الإنفاق، وألا تستدرج الحكومات إلى إنفاقات لا يمكنها تحمّلها. ومع ذلك العديد من البلدان التي وضعت سقوفاً لكثافة المعونات، والتي تضع حدوداً على مقدار الإنفاق من المساعدات، مثل أوغندا، شهدت إطلاق خدمات مهمة من دون تمويل (Ndikumana and Nannyonjo 2007).

5. على الرغم من أن المعونات مهمة، لكن على البلدان تفادي نشوء قطاع عام مزدوج. السيناريو المفضّل حدوثه هو استراتيجية تحكّم مزدوج للصرف من خلال الحكومة. ما نقصده بمزدوج هو أن تواقيع الرصد من قبل الحكومة والجهات الفاعلة الخارجية مهمة للتصرف بالتمويل.

6. محاربة الفساد أمر مهم لجميع الحكومات بالأخص الحكومات المسؤولة عن الانتعاش ما بعد النزاع. ولكن، هناك فرق بين فساد الأفراد وفساد المجموعات، ويعني الأخير توجيه تدفقات الأموال إلى نخب معينة تستخدم الأموال بهدف الإبقاء على ولاءات جماهيرها. بينما يكون الفساد الإفرادي مكروهاً ومحارباً عالمياً، عادة ما يكون فساد المجموعات متجاهَلاً، والأسوأ من ذلك عندما يُشجع عليه كثمن للسلم أو الاستقرار. على المدى الطويل التقليل من أهمية هذه النخب والمجموعات من خلال تقديم فرص اقتصادية بديلة هو الطريقة الأكثر فعالية لخفض الفساد الجماعي.

7. لدى المجتمع المدني أدوار مهمة ليلعبها خلال هذه المرحلة كجهات منفذة، ولكن أيضاً كجهات مراقبة وقوى لتوجيه المساءلة. علاوة على ذلك، يجب ألا يقتصر تعريف المجتمع المدني على أنه منظمات غير حكومية، بل يجب أن يتضمن النقابات والاتحادات العمالية والفلاحية والحركات الاجتماعية.

التنمية البشرية المنصفة والفعالة والمستدامة هي الهدف النهائي لعمليات التنمية الاقتصادية. المراحل الانتقالية مهمة، لا لأن نجاحها يعني أيضاً نجاح السلام والانتقال نحو الديمقراطية والشمولية، بل

تكون هذه المراحل مهمة أيضاً لأنها تتيح الفرصة للمجتمعات لتصيغ السلوك الذي ترغب في تحقيقه. إن شهدت المراحل الانتقالية عودة حياة اجتماعية نابضة بالنشاط والحيوية وعودة حكم القانون ومساءلة الحكومة، وإنشاء مؤسسات قادرة على إدارة النزاع بشكل فعال، فسيقطع هذا شوطاً طويلاً نحو تحقيق مجتمع عادل وشامل اجتماعياً. ولكن من ناحية أخرى، إن شاب الفساد والاستبداد العملية الانتقالية، حتى لو كان تحت عنوان الإبقاء على السلم الأهلي، فليس من المرجح أن تكون العملية الانتقالية ناجحة.

صدر من سلسلة «**التربية المدنية**»، بدعم من المنظمة الأورو-متوسطية لدعم المدافعين عن حقوق الإنسان، الكتب التالية:

1. العلمانية، طارق عزيزة.
2. حقوقي في اتفاقية حقوق الطفل، رهادة عبدوش.
3. التنمية بعد الأزمات، عمر ضاحي.

هذا الكتاب

عندما تضع الحرب أوزارها وتصمت المدافع، تجد البلاد نفسها أمام استحقاقات مرحلة ما بعد الحرب. مهمات جسام تواجه المواطنين والمؤسسات في هذه المرحلة، من البدء بتوفير شروط بناء السلم إلى إطلاق عملية العدالة الانتقالية مرورا بوضع السياسات الناجعة لإعادة الإعمار وبناء الدولة... وقد لوحظ أنه غالبا ما تُهمل المسائل الاقتصادية في هذه المرحلة مع أنها تمثل في واقع الأمر ركيزة بالغة الأهمية لبناء السلم الأهلي ولترسيخ المواطنة.
في هذا الكتيب يقوم الباحث السوري د. عمر ضاحي، وهو أستاذ الاقتصاد في "هامشير كوليج" في ولاية ماساشوسيتس، بتسليط الضوء على أهمية البعد الاقتصادي للعدالة الانتقالية.

بيت المواطن
للنشر والتوزيع